



18.085

Message concernant la révision totale de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile

du 21 novembre 2018

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

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

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante:

2015 M 14.3590 Taxe d'exemption de l'obligation de servir. Étendre le droit à une réduction à toute la durée du service effectué par les membres de la protection civile
(N 26.9.14, Müller Walter; E 10.3.15)

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

21 novembre 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La révision totale de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile crée la base légale permettant d'optimiser la protection de la population et de la protection civile. Cette révision est indispensable pour améliorer la sécurité de la population et des infrastructures critiques et pour corriger certaines lacunes en la matière.

Contexte

La situation en matière de risques a profondément changé ces dernières années. Des menaces comme le terrorisme ou les cyberattaques, mais aussi des dangers comme les tremblements de terre, une pénurie ou une panne totale d'électricité ou encore une pandémie sont plus actuels que jamais. Or, des failles de sécurité importantes ont été identifiées au niveau de la protection de la population et de la protection civile. De plus, 14 ans se sont écoulés depuis la dernière réforme et les expériences faites durant cette période indiquent un potentiel d'amélioration. Il en découle la nécessité d'optimiser le système de protection de la population et la protection civile afin de tenir compte des besoins actuels et futurs de la population en la matière. Le présent projet de loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) vise à en fournir la base légale.

Le Conseil fédéral a approuvé le 9 mai 2012 un rapport sur la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+. Sur cette base, la Confédération et les cantons ont élaboré un rapport concernant sa mise en œuvre, dont le Conseil fédéral a pris connaissance le 6 juillet 2016. Il a ensuite chargé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports de mettre sur les rails une révision de la LPPCi.

Contenu du projet

Le projet prévoit de renforcer, dans le cadre du système de protection de la population, la collaboration entre les organisations partenaires en matière de maîtrise des événements et de préparation en vue de ceux-ci. La protection des infrastructures critiques de même que la protection et les mesures de défense contre les cyberrisques et les risques NBC seront améliorées. Enfin, la répartition des compétences entre la Confédération, les cantons et les tiers dans le cadre du maintien de la valeur et du développement des systèmes d'alarme et de télécommunication seront réglées au niveau de la loi.

S'agissant de la protection civile, le projet prévoit principalement d'adapter le système de service aux exigences actuelles, de régler la question des effectifs, de réduire et d'assouplir la durée du service et de mettre en place un «service long». La réglementation relative à l'utilisation des contributions de remplacement auxquelles sont assujettis les maîtres d'ouvrage lorsqu'il n'est pas nécessaire de construire un abri en raison d'un nombre suffisant de places protégées est précisée. Le projet améliore par ailleurs les compétences des cadres en matière de conduite et permettra à différentes formations de la protection civile d'intervenir plus rapide-

ment. Il règle diverses questions concernant les constructions protégées et le matériel liées à la réintroduction d'un service sanitaire dans la protection civile. Enfin, il améliore la collaboration intercantonale afin d'augmenter d'une manière générale la capacité de la protection civile à fournir ses prestations et à intervenir dans la durée.

Table des matières

Condensé	516
1 Présentation du projet	520
1.1 Contexte	520
1.2 Dispositif proposé	521
1.2.1 Protection de la population	521
1.2.2 Protection civile	522
1.3 Appréciation de de la solution retenue	523
1.3.1 Protection de la population	524
1.3.2 Protection civile	525
1.3.3 Procédure de consultation	526
1.4 Harmonisation des tâches et du financement	529
1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	529
1.6 Mise en œuvre	530
1.7 Classement d'interventions parlementaires	530
2 Commentaire des dispositions	531
3 Conséquences	577
3.1 Conséquences pour la Confédération	577
3.1.1 Conséquences financières	577
3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel	581
3.1.3 Autres conséquences	582
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	582
3.3 Conséquences économiques	582
3.4 Conséquences sanitaires et sociales	583
3.5 Conséquences environnementales	583
4 Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral	583
4.1 Relation avec le programme de la législature	583
4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral	583
5 Aspects juridiques	584
5.1 Constitutionnalité	584
5.2 Conformité avec les obligations internationales	584
5.3 Forme de l'acte à adopter	584
5.4 Frein aux dépenses	585
5.5 Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	585
5.6 Conformité à la loi sur les subventions	586
5.7 Délégation de compétences législatives	588
5.8 Conformité à la législation sur la protection des données	590

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

591

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

La situation en matière de risques a profondément changé ces dernières années. Des menaces comme le terrorisme ou les cyberattaques, mais aussi des dangers comme les tremblements de terre, une pénurie ou une panne totale d'électricité ou encore une pandémie sont plus actuels que jamais. Or, des failles de sécurité importantes ont été identifiées au niveau de la protection de la population et de la protection civile. Il faut les réduire, voire les éliminer. On peut citer à titre d'exemple les lacunes que présentent les systèmes d'alarme et de télécommunication, l'absence d'un réseau de suivi de la situation, les déficits en matière de protection NBC (nucléaire, biologique et chimique) ou encore l'absence quasi complète de prestations sanitaires dans la protection civile. Les recommandations de l'exercice du Réseau national de sécurité 2014 (ERNS 14) et de l'exercice de conduite stratégique 2017 (ECS 17) ont également souligné la nécessité de corriger ces manques. De plus, 14 ans se sont écoulés depuis la dernière réforme et les expériences faites durant cette période indiquent un potentiel d'amélioration, notamment dans les domaines de la conduite et de la coordination aux échelons fédéral et cantonal, des systèmes de service et de formation et des constructions protégées. Il en découle la nécessité d'optimiser le système de protection de la population et la protection civile afin de tenir compte des besoins actuels et futurs de la population en la matière. Le présent projet de loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) vise à en fournir la base légale.

Dans le rapport du 23 juin 2010 sur la politique de sécurité de la Suisse¹ (RAPOLSEC 2010), le Conseil fédéral annonçait son intention d'élaborer avec les cantons une stratégie en matière de protection de la population et de protection civile pour les années 2015 et suivantes. Fruit de la collaboration de la Confédération, des cantons et des organisations partenaires de la protection de la population, le rapport sur la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+² a été approuvé par le Conseil fédéral le 9 mai 2012. Il donne le cap pour permettre à la protection de la population et à la protection civile de maîtriser efficacement les catastrophes et situations d'urgence à venir, qu'elles soient d'origine naturelle, technique ou sociétale.

Par la suite, le conseiller fédéral Ueli Maurer, alors chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), et le conseiller d'État Hans Diem, qui présidait à cette époque la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers, ont demandé en mars 2013 un rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+. Son élaboration a été assurée par des représentants de la Confédération, des cantons et d'autres organes. Se fondant sur les

¹ FF 2010 4681

² FF 2012 5075

lignes directrices et les orientations esquissées par le rapport stratégique du Conseil fédéral, le rapport de mise en œuvre désigne les domaines où des adaptations, des améliorations ou des innovations sont nécessaires. Ses recommandations reflètent un large consensus autour de la nécessité d'optimiser la protection de la population et la protection civile. Le Conseil fédéral a pris acte de ce rapport le 6 juillet 2016³. Il a alors chargé le DDPS de lancer une révision de la LPPCi sur la base des mesures proposées.

1.2 Dispositif proposé

Les principaux éléments de la révision de la LPPCi découlent des mesures proposées dans le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ et des recommandations de l'ERNS 14 et de l'ECS 17. En ce qui concerne la protection de la population, la révision porte surtout sur les tâches de la Confédération et des cantons, sur la collaboration et la coordination en matière de préparation et de maîtrise des événements, sur les systèmes d'alarme et de télécommunication, sur la formation et sur le financement. S'agissant de la protection civile, les modifications proposées touchent les domaines des systèmes de service et de formation, des constructions protégées, du matériel, du financement et de l'utilisation des contributions de remplacement.

1.2.1 Protection de la population

L'objectif prioritaire en matière de protection de la population est de *renforcer la conduite et la coordination* entre la Confédération et les cantons. Le projet prévoit à cet effet d'optimiser l'état-major fédéral pour les événements concernant la protection de la population (État-major fédéral Protection de la population) et de l'adapter aux besoins en le dotant d'une structure efficace aussi bien en temps normal (préparation) qu'en cas d'événement (maîtrise). Les fonctions de coordination de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) seront en outre renforcées, par exemple dans les domaines de la planification, de la protection NBC, de la protection des infrastructures critiques ou de l'analyse des risques.

Le projet prévoit de répartir clairement les responsabilités et les compétences afin de rendre plus efficace la *collaboration entre la Confédération et les cantons*. Même si les tâches de la Confédération et des cantons dans le cadre de la protection de la population restent les mêmes d'une manière générale, les responsabilités et les compétences sont complétées et précisées dans certains domaines. Ainsi, la LPPCi réglera désormais les tâches de la Confédération en matière de protection des infrastructures critiques et des biens culturels. Les activités de la Centrale nationale d'alarme (CENAL) et du Laboratoire de Spiez y seront également inscrites.

³ Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante : www.babs.admin.ch > Publications et services > Bases > Bases de la protection de la population.

Le projet améliore ou crée la base légale des *systèmes d'alarme et de télécommunication* de la protection de la population (pour les systèmes existants et pour les systèmes qu'il est prévu de mettre en place). Les nouvelles dispositions concernent le système radio mobile de sécurité (Polycom), le système national d'échange de données sécurisé, avec le réseau de suivi de la situation, et le système de communication mobile sécurisée à large bande. Elles définissent la répartition des tâches et des compétences relatives à tous ces systèmes entre la Confédération, les cantons et les tiers. L'expérience faite avec Polycom a montré que la responsabilité générale de ces réseaux gagnait à être confiée à la Confédération, avec les compétences correspondantes. La Confédération pourra définir des normes, édicter des directives techniques et imposer des délais afin de pouvoir réaliser des réseaux nationaux, les améliorer et maintenir leur valeur, le tout de manière efficace et économique.

La mise en place d'une doctrine uniforme et une meilleure coordination des cours et des exercices permettront d'optimiser *l'instruction*. Les tâches de la Confédération en la matière sont précisées et complétées en conséquence.

1.2.2 Protection civile

La révision du *système de service et d'instruction* représente l'un des principaux changements qu'apporte le projet en ce qui concerne la protection civile, à quoi s'ajoutent des modifications ponctuelles, par exemple au sujet de l'obligation d'annoncer toute modification des données personnelles. Il est prévu de réduire et d'assouplir la durée du service de protection civile, en la ramenant à 12 ans ou 245 jours pour le personnel et les sous-officiers. Les conscrits commenceront leur service entre 18 et 25 ans. Les sous-officiers supérieurs et les officiers, quant à eux, seront en général libérés de l'obligation de servir à 40 ans, comme aujourd'hui. Il sera désormais possible d'effectuer son service en une fois (service long). Une réserve de personnel sera créée afin de simplifier l'incorporation dans un autre canton et de compenser les sous-effectifs dans tel ou tel canton. Tous les jours de service accomplis seront en outre déduits de la taxe d'exemption (mise en œuvre de la motion 14.3590 du conseiller national Walter Müller). En cas de catastrophe ou de situation d'urgence majeure et de longue durée ou de conflit armé, la protection civile pourra être renforcée. Le Conseil fédéral aura à cet effet la possibilité de prolonger l'obligation de servir et de rappeler des personnes libérées.

Dans le domaine de *l'instruction*, les principaux changements concernent l'instruction de base, l'instruction complémentaire, l'instruction des cadres et les cours de répétition. Le système est simplifié de sorte que les travaux de remise en état après une catastrophe et les interventions en faveur de la collectivité puissent être effectués dans le cadre de cours de répétition.

À la demande des cantons, le projet crée une base légale permettant à l'OFPP d'évaluer et d'acquérir le *matériel* d'intervention et les équipements personnels, en accord avec eux. Ce processus se déroulera en étroite collaboration avec les services d'achat de la Confédération. Les frais de la Confédération seront supportés par les cantons.

La régionalisation croissante de la protection civile dans les cantons se répercute sur les *infrastructures*: le nombre de postes de conduite protégés et de postes d'attente seront réexaminés et réduits dans la mesure du possible, compte tenu des besoins actuels et futurs. Le manque de ressources humaines et financières disponibles pour l'entretien, la rénovation et l'exploitation des centres sanitaires protégés et des unités d'hôpital protégées appelle également un réexamen et, le cas échéant, une rationalisation. Le système de protection de la population connaît une faille de sécurité dans ce domaine: en cas de surcharge du système de santé publique lors d'une catastrophe ou d'une situation d'urgence, le fonctionnement de l'infrastructure sanitaire protégée, notamment, ne peut pas être assuré par manque de personnel formé et en raison de l'obsolescence des installations médicales. On ne peut résoudre ce problème qu'en réintroduisant un service sanitaire dans la protection civile, car l'armée ne sera plus en mesure de fournir cette prestation que de manière limitée une fois sa réforme (DEVA) mise en œuvre.

Les abris destinés à la population sont conservés, car ils peuvent toujours apporter une importante contribution à la protection de celle-ci en cas de catastrophe.

1.3 Appréciation de de la solution retenue

Depuis 1989, le contexte sécuritaire européen connaît de tels bouleversements qu'il est nécessaire d'y adapter constamment la protection de la population en Suisse. On est passé d'une protection civile axée prioritairement sur les conséquences d'une guerre à un réseau d'organisations partenaires (police, sapeurs-pompiers, santé publique, services techniques et protection civile) qui met l'accent sur la protection de la population contre les dangers et les situations d'urgence en tous genres. Dans une première phase (de 1991 à 1995), l'aide en cas de catastrophe a été placée sur un pied d'égalité avec la protection de la population en cas de guerre. Par la suite (de 1999 à 2004), l'aide en cas de catastrophe et les secours urgents sont devenus prioritaires, alors que la maîtrise des effets d'un conflit armé passait au second plan. Durant la même période, l'OFPP a été créé au sein du DDPS par la fusion de l'ancien Office fédéral de la protection civile, du Laboratoire de Spiez et de la CENAL. La nouvelle orientation de la protection de la population a été inscrite dans la LPPCi, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004 et abrogeant la précédente législation sur la protection civile.

Quatorze ans se sont écoulés depuis la réforme de la protection de la population. Le nouveau système ayant globalement fait ses preuves, il n'est pas indispensable de le remanier de fond en comble. Toutefois, il constitue l'un des éléments du projet de réseau national de sécurité (RNS) décrit dans le RAPOLSEC 2010 et doit s'adapter à l'évolution des risques et des menaces, d'où la nécessité d'en modifier certains aspects. Les deux chapitres suivants présentent les principaux aspects de la stratégie en matière de protection de la population qui revêtent de l'importance pour la révision de la LPPCi. Certains éléments qui ont fait leurs preuves sont conservés tels quels, tandis que d'autres sont ajoutés ou renforcés en raison de failles de sécurité ou parce que des mesures doivent être prises en la matière.

1.3.1 Protection de la population

La *mission première de la protection de la population* reste la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence. Le système coordonné continuera d'être axé sur les menaces et les dangers particulièrement importants et probables pour la Suisse, à savoir les catastrophes naturelles et anthropiques et les situations d'urgence.

La protection de la population reste en principe sous la *responsabilité des cantons*. Les partenaires du système coordonné continueront de collaborer comme ils l'ont fait jusqu'à présent dans les cantons et les communes, dans le respect de leurs domaines de compétences respectifs. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et entre les organisations partenaires au sein du système coordonné n'est quasiment pas contestée et a fait ses preuves.

La répartition du *financement* entre la Confédération et les cantons est elle aussi maintenue dans les grandes lignes, selon le partage des compétences: le financement des organisations partenaires relève de la compétence des cantons, tandis que la Confédération continue de financer certains éléments de la protection civile.

La *conduite des interventions* au sein de la protection de la population reste en principe le fait des cantons, qui disposent de la plus grande partie des moyens pour maîtriser les catastrophes et les situations d'urgence. La Confédération continuera de coordonner, en accord avec les cantons, les interventions en vue de maîtriser les catastrophes et les situations d'urgence, voire les diriger lorsque plusieurs cantons, le pays tout entier ou une région étrangère limitrophe sont touchés. En cas d'augmentation de la radioactivité, d'accident survenant dans un ouvrage d'accumulation, de chute de satellite, d'épidémie, d'épizootie ou de conflit armé, la Confédération assure la direction des opérations. *L'État-major fédéral Protection de la population* est, à l'instar des organes de conduite au niveau cantonal, l'outil dont dispose la Confédération pour gérer des événements concernant la protection de la population.

Le système coordonné de protection de la population doit poursuivre son optimisation dans le cadre d'une étroite collaboration entre la Confédération et les cantons; pour ce faire, une *coordination plus poussée* entre les organisations partenaires est nécessaire à l'échelle nationale. L'OFPP doit donc assumer davantage sa fonction de pilotage du système global de protection de la population, sans qu'il soit nécessaire de changer la répartition des compétences. Il appartiendra toujours au Conseil fédéral de veiller à la coordination de la protection de la population avec les autres instruments de la politique de sécurité.

Il en va de même pour l'*interopérabilité* au sein de la protection de la population, par exemple en garantissant la disponibilité des systèmes d'alarme et de télécommunication, et pour l'*instruction*, par exemple en assurant une offre de cours destinés aux organes de conduite cantonaux.

Afin d'améliorer et de simplifier la *collaboration* entre la Confédération et les cantons, des organes de contact servant de guichets uniques doivent être clairement désignés au niveau de la Confédération et des cantons. Ils assumeront ce rôle non seulement en situation normale mais aussi en cas d'événement. La collaboration entre les organes techniques et les organes de conduite à tous les échelons de la

collectivité ainsi qu’avec les services techniques publics et privés, en particulier les exploitants d’infrastructures critiques, doit en outre être clarifiée, voire être mise en place ou développée.

Si la répartition des tâches au sein de la protection de la population n’est quasiment pas contestée, diverses *interfaces* entre les organisations partenaires doivent être améliorées. La répartition des tâches et les compétences dans le domaine de la santé publique et la protection contre les menaces nucléaires, biologiques et chimiques (protection NBC, p. ex. la défense NBC) sont particulièrement visées.

Le projet de révision totale de la LPPCi tient compte des prestations attendues de la part du service civil à l’échelon opérationnel de la protection de la population en cas de catastrophe ou de situation d’urgence afin d’assurer la gestion des ressources civiles. Le Département fédéral de l’économie, de la formation et de la recherche et le DDPS ont l’intention d’étudier de manière plus approfondie les interdépendances, les conditions cadres et les chevauchements entre la protection civile et le service civil en vue de trouver le cas échéant une meilleure solution à moyen et à long terme.

1.3.2 Protection civile

La *mission* de la protection civile, qui est de maîtriser les catastrophes et les situations d’urgence, est maintenue et même renforcée. Le changement climatique entraîne un risque accru de catastrophes naturelles et de situations d’urgence majeures. Alors que l’ampleur des dommages pouvant être causés par de tels événements a pu être réduite par des mesures de protection et des systèmes d’alerte appropriés, la densité de population et la dépendance par rapport aux infrastructures critiques (et donc la vulnérabilité aux risques) ont augmenté. Les préparatifs et l’engagement en prévision d’un conflit armé demeurent secondaires en raison de sa probabilité beaucoup plus faible.

Le principe de *l’organisation fédérale* de la protection civile est maintenu. Les cantons peuvent ainsi créer des organisations sur mesure en fonction des dangers qui les menacent, de leur topographie et de leurs structures politiques. La structure fédérale est également utile à la maîtrise de catastrophes et de situations d’urgence, dans la mesure où la protection civile est une organisation partenaire du système coordonné de protection de la population, lequel fonctionne lui aussi selon un mode fédéral.

La protection civile et ses interventions doivent rester *une compétence* des cantons et des communes ou régions. Lors d’événements touchant plusieurs cantons ou dans les situations où l’aide mutuelle ne suffit plus, les cantons peuvent demander à la Confédération de coordonner l’intervention. En cas d’événement dont la maîtrise relève de la Confédération (p. ex. contamination radiologique, épidémie), la Confédération peut convoquer la protection civile, d’entente avec les cantons. Elle peut coordonner de telles interventions et ordonner des mesures correspondantes. La direction de l’intervention sur le terrain est elle aussi assurée par les cantons concernés.

Si le déclenchement d'un conflit armé est peu probable, il ne peut être exclu. Dans la mesure où la construction d'*ouvrages de protection* prend beaucoup de temps, la stratégie demeure axée sur le maintien de la valeur des ouvrages existants. Les cantons doivent cependant planifier leurs besoins afin de pouvoir désigner les constructions protégées qui ne seront plus nécessaires à long terme.

Dans le domaine de l'*instruction*, l'objectif est de garder un équilibre entre uniformisation et diversité. Même si les cantons n'ont pas tous besoin des mêmes prestations de la protection civile, l'instruction de base doit être unifiée à l'échelon national à des fins d'efficacité et d'interopérabilité. Le système d'instruction doit être simplifié. En outre, la durée totale du service dans la protection civile doit être adaptée à celle du service militaire et assouplie.

Les *effectifs* actuels des personnes astreintes doivent être revus et redimensionnés en fonction de la mission. Le profil des compétences, le modèle de l'obligation de servir, y compris l'âge limite et le nombre de jours de service, de même que les moyens financiers disponibles sont des paramètres déterminants. L'âge limite doit être abaissé et harmonisé avec celui des militaires. Il convient en outre de remplacer l'actuelle réserve de personnel par une réserve intercantonale permettant de compenser les sous-effectifs et les sureffectifs entre les cantons.

Chaque canton doit disposer de moyens suffisants pour fournir les prestations de base de la protection civile. Des ressources humaines et du matériel spécialisé (p. ex. matériel de décontamination, groupes électrogènes, pompes performantes, barrages anti-inondation, matériel de localisation et de sauvetage) doivent néanmoins être regroupés dans des *centres de renfort intercantonaux*, ce qui permettra de réduire les coûts et de supprimer des redondances tout en accélérant et en assouplissant l'engagement des moyens. Les futurs centres de renfort devront être organisés et équipés de manière à éviter de faire double emploi avec les moyens de l'armée.

Pour pouvoir être engagée à l'échelle intercantonale, la protection civile doit satisfaire à des *critères d'interopérabilité*. Ceux-ci doivent être définis par la Confédération en collaboration avec les cantons, en particulier pour certains domaines de la conduite, de l'instruction et du matériel.

La majeure partie des personnes astreintes à la protection civile doit continuer d'être affectée à la protection de la population pour *augmenter la capacité d'intervention* des organisations partenaires. Afin de répondre aux besoins des cantons et d'accroître l'efficacité d'une intervention, il faut toutefois prévoir la possibilité d'engager en première ligne des éléments spécialisés de la protection civile.

1.3.3 Procédure de consultation

Le 1^{re} décembre 2017, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de mener une procédure de consultation concernant la révision de la LPPCi et d'inviter les cantons, les partis politiques, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faîtières de l'économie et d'autres milieux intéressés à se prononcer. Cette procédure a duré du 1^{er} décembre 2017 au 31 mars 2018. Au total, 107 destinataires ont été invités à y participer et 74 avis ont été remis.

Le projet de révision a été approuvé dans ses grandes lignes par la plupart des participants, notamment en ce qui concerne l'élimination de failles de sécurité dans les systèmes d'alarme et de communication ou la protection NBC. Une majorité de cantons s'est également prononcée pour la réintroduction du service sanitaire dans la protection civile. Les modifications du système de service de la protection civile ont aussi bénéficié d'un accord de principe. Quatre cantons (AR, SG, TG et ZH) ont rejeté le projet, à moins d'y apporter plusieurs adaptations..

Une nette majorité des cantons, plusieurs associations et un parti politique (PDC) ont soutenu la création de deux lois distinctes, une pour la protection de la population et une pour la protection civile. Selon eux, la partie consacrée à la protection de la population porte sur une mission d'ordre supérieur en matière de politique de sécurité, alors que la protection civile n'est qu'un pilier du système global de protection de la population, dont la réglementation est essentiellement de nature organisationnelle. À leurs yeux, en outre, deux lois distinctes apporteraient davantage de clarté. Deux cantons ont rejeté cette approche.

S'agissant des systèmes d'alarme et de télécommunication, une majorité des cantons et des associations ont approuvé l'ordre de priorité proposé et la répartition des coûts entre la Confédération et les cantons. Ils ont cependant demandé des précisions sur les conséquences financières dans le cadre d'un plan général de la protection de la population afin que les cantons puissent en tenir compte dans l'établissement de leurs budgets et de leurs plans financiers.

Selon le projet, un nombre nettement moins élevé de constructions protégées seront nécessaires à l'avenir au vu des risques actuels et prévisibles. Une majorité de cantons n'a pas partagé cette analyse. Ceux-ci ont souligné que les changements proposés, notamment dans le domaine des constructions protégées, devaient se fonder sur une stratégie bénéficiant d'un large soutien et qu'il fallait donc renoncer à réduire le nombre de constructions protégées dans la révision de la loi.

La majorité des cantons a en outre rejeté la modification concernant les coûts du démontage des constructions protégées excédentaires. En revanche, la mise en œuvre de la motion 14.3590 du conseiller national Walter Müller a fait l'objet d'un large consensus. Bien que ni la motion ni le projet ne le prévoyaient, les participants à la consultation ont été priés de donner leur avis sur une éventuelle augmentation de 4 à 5 % du taux de réduction de la taxe d'exemption de l'obligation de servir. Une grande majorité d'entre eux ont soutenu cette hausse.

Enfin, une majorité de cantons a demandé des précisions concernant les dispositions relatives aux personnes astreintes à servir dans la protection civile affectées à des tâches de la Confédération (art. 36, al. 4).

Les prises de position détaillées sont publiées dans le rapport relatif aux résultats de la consultation⁴.

⁴ Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.chf.admin.ch > Droit fédéral > Procédure de consultation > Procédures de consultation terminées > 2017 > DDPS.

Les modifications suivantes notamment ont été apportées au projet sur la base des résultats de la consultation:

- disposition transitoire concernant les nouvelles compétences relatives aux système d’alarme par sirènes Polyalert;
- disposition transitoire permettant aux cantons de prolonger de cinq ans l’ancien régime d’obligation de servir (jusqu’à 40 ans) à partir de l’entrée en vigueur de la loi, en fonction de leurs besoins spécifiques;
- disposition transitoire prévoyant la prise en charge par l’OFPP du montant forfaitaire annuel destiné à assurer la disponibilité opérationnelle des constructions protégées pendant quatre ans au plus après l’entrée en vigueur de la loi; les cantons devront de leur côté remettre leur planification des besoins trois ans au plus tard après l’entrée en vigueur de la loi;
- possibilité d’affecter les contributions de remplacement à la construction d’abris (art. 63, al. 3) aux frais générés par leur administration;
- renonciation aux demandes de remboursement de certaines subventions versées pour les centres d’instruction et les abris publics, ces demandes étant prescrites dans la grande majorité des cas.

Le projet ne scinde pas la LPPCi en deux textes. La protection de la population et la protection civile sont réglées par une seule loi fédérale depuis 2004. Cela n’empêche pas les deux domaines d’être clairement délimités, que ce soit par rapport aux tâches ou au financement (réglementations distinctes pour la protection de la population et pour la protection civile). Les interdépendances, concernant par exemple les ouvrages de protection ou les systèmes d’alarme et de télécommunication, peuvent ainsi être mieux mises en évidence. Par ailleurs, une loi unique permet de mieux poser que la protection de la population est un système coordonné, tandis que la protection civile est une organisation partenaire de ce système. Si les cantons disposent de compétences législatives concernant la protection de la population et les organisations partenaires à l’échelon cantonal et régional ou communal, la Confédération ne dispose d’aucune compétence législative générale en la matière. La LPPCi s’appuie ainsi sur l’art. 61 de la Constitution (Cst.)⁵, qui confère à la Confédération la compétence de légiférer sur la protection civile. Pour édicter des dispositions dans le domaine de la protection de la population à l’échelon fédéral, le législateur peut se fonder au surplus sur l’art. 57, al. 2, Cst., qui prévoit que la Confédération et les cantons coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure. Cette obligation de coordination peut s’appliquer aux réglementations prévues, notamment en ce qui concerne les systèmes d’alarme et de télécommunication ou l’information de la population. Toutes les raisons énumérées ci-avant plaident pour que la LPPCi reste un acte législatif unique.

Les demandes de précisions formulées par les cantons au sujet des conséquences à moyen et à long terme seront satisfaites, en accord avec eux, par l’élaboration commune d’un «plan général de la protection de la population».

⁵ RS 101

Le projet ne donne pas de directives précises concernant le nombre de constructions protégées qui sont nécessaires, aujourd'hui et à long terme. Il est prévu que la Confédération définisse des critères avec les cantons afin de connaître plus précisément les besoins et que ces derniers établissent leur planification sur cette base.

La modification de la réglementation financière concernant les coûts de démontage des constructions protégées excédentaires subissant un changement d'affectation est maintenue. Elle permet d'assurer la conformité de l'ensemble du projet avec la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en compensant les surcoûts qu'il induit pour la Confédération au niveau des systèmes d'alarme et de télécommunication, conformément aux directives du Conseil fédéral du 6 juillet 2016. La nouvelle réglementation a aussi l'avantage de donner aux cantons la liberté de décider des nouvelles affectations des constructions protégées dont ils n'ont plus besoin.

D'autres modifications de moindre importance ont été apportées au projet. Les autres demandes de modification portaient notamment sur le rapport explicatif et les ordonnances d'application.

1.4 Harmonisation des tâches et du financement

Le principe du financement de la protection de la population et de la protection civile en fonction des compétences reste en vigueur. Autrement dit, la Confédération et les cantons supportent les frais liés aux domaines dont ils ont la responsabilité. Une base légale plus solide (pour Polycom) ou une nouvelle réglementation sont cependant nécessaires pour répartir les compétences et le financement en ce qui concerne les coûts de l'investissement, du maintien de la valeur, de l'exploitation et de l'entretien relatifs aux systèmes d'alarme et de télécommunication (système radio mobile de sécurité, système national d'échanges de données sécurisé, système de communication mobile sécurisée à large bande, réseau national de suivi de la situation). La Confédération sera seule compétente pour le système d'alarme par sirènes Polyalert et pour son financement, afin de supprimer des doublons et d'éviter des surcoûts liés à la réalisation et au maintien de la valeur de tels systèmes. Par ailleurs, la Confédération ne versera plus de contributions, après une période de transition, pour les constructions protégées dont l'exploitation est impossible pour des raisons techniques ou pour des raisons de personnel. Le projet adapte également le financement des coûts de démontage des constructions protégées désaffectées et utilisées à d'autres fins: les cantons pourront désormais utiliser les contributions de remplacement pour réaffecter des constructions à des fins proches de celles de la protection civile.

1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

L'Union européenne (UE) dispose d'un mécanisme spécifique (*Civil Protection Mechanism*) pour la maîtrise avec des moyens internationaux de catastrophes et de

situations d'urgence ayant des conséquences transfrontalières. La Suisse n'avait pas accès jusqu'ici à ce réseau. Or une collaboration pourrait s'avérer décisive, au moins dans certains domaines, au vu du contexte international. Dans une première étape, l'OFPP a signé le 28 avril 2017 un accord administratif (*Administrative Arrangement*) avec l'UE à cet égard. Cet accord vise en premier lieu un échange rapide d'informations et une coordination optimale des moyens pour la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence, en Suisse et à l'étranger.

1.6 Mise en œuvre

Les cantons ont été associés à l'élaboration du rapport du Conseil fédéral du 9 mai 2012 sur la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ et du rapport du 6 juillet 2016 à l'intention du Conseil fédéral concernant la mise en œuvre de la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+. Ils ont pu se prononcer à plusieurs reprises sur le projet. La réglementation prévue en matière de maintien de la valeur et de développement des systèmes d'alarme et de télécommunication existants est un consensus entre la Confédération et les cantons. La reprise par la Confédération de l'acquisition du matériel de protection civile répond à un souhait des cantons, qui devront compenser dans leur totalité les frais de personnel supplémentaires que ce transfert induit pour la Confédération.

La révision totale de la LPPCi implique une révision totale des ordonnances qui en découlent, notamment l'ordonnance du 5 décembre 2003 sur la protection civile⁶, l'ordonnance du 18 août 2010 sur l'alarme et le réseau radio de sécurité (OAIRRS)⁷ et l'ordonnance du 17 octobre 2007 sur la Centrale nationale d'alarme (OCENAL)⁸. Une nouvelle ordonnance sur la protection de la population sera créée en complément de l'ordonnance sur la protection civile afin d'éviter de régler des détails dans la loi.

1.7 Classement d'interventions parlementaires

La présente révision de la LPPCi permet de classer la motion 14.3590 du conseiller national Walter Müller («Taxe d'exemption de l'obligation de servir. Étendre le droit à une réduction à toute la durée du service effectué par les membres de la protection civile»).

Suivant la proposition du Conseil fédéral, le Parlement a adopté cette motion, qui vise à «modifier les bases juridiques de telle sorte que les membres de la protection civile aient droit à une réduction de la taxe d'exemption de l'obligation de servir pendant toute la durée de leur service actif». Sa mise en œuvre implique que les personnes astreintes pourront désormais tenir compte de *l'ensemble* des jours de service accomplis durant leur obligation de servir pour la réduction de la taxe d'exemption.

⁶ RS 520.11

⁷ RS 520.12

⁸ RS 520.18

Dans le système actuel, la taxe d'exemption de l'obligation de servir est due jusqu'à l'âge de 30 ans tandis que l'obligation de servir s'étend jusqu'à l'âge de 40 ans. La taxe d'exemption ne prend pas en compte les jours de service effectués dans la protection civile après l'âge de 30 ans. En outre, il n'est possible de comptabiliser que 25 jours de service au maximum par année ($25 \times 4\%$ de réduction par jour de service accompli); c'est pourquoi les jours de service accomplis au-delà de cette limite ne sont pas comptabilisés pour le calcul de la taxe.

La présente révision fixe à 12 ans la durée de l'obligation de servir à l'échelon du personnel et des sous-officiers, période durant laquelle l'instruction de base doit être accomplie. L'instruction de base peut être effectuée au plus tôt à 18 ans, mais elle doit commencer avant la fin de l'année au cours de laquelle la personne astreinte atteint l'âge de 25 ans. La modification du 16 mars 2018⁹ de la loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir¹⁰, qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2019, garantit que tous les jours de service accomplis durant l'obligation de servir pourront être comptabilisés. Les détails du calcul des jours de service seront réglés dans le cadre de la révision de l'ordonnance du 30 août 1995 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (OTEO)¹¹. On tiendra compte d'une part du recrutement et de l'instruction de base et, d'autre part, des jours de service effectués en plus du nombre de jours maximum pris en compte annuellement pour la réduction de la taxe d'exemption. Ces jours de service supplémentaires seront reportés sur l'année suivante.

Pour les sous-officiers supérieurs et les officiers, l'obligation de servir s'étend toujours jusqu'à 40 ans; la présente révision de la LPPCi les soumet donc à une obligation de servir plus longue (plus de 12 ans). Pour respecter la motion précitée, les jours de service supplémentaires effectués par ces cadres doivent aussi être comptabilisés. Cet objectif sera atteint par un remboursement proportionnel de la taxe d'exemption de l'obligation de servir versée par les sous-officiers supérieurs et les officiers. L'OTEO en réglera également les modalités.

2 **Commentaire des dispositions**

Titre 1 **Objet**

Art. 1

Let. a: il est désormais indiqué que la loi règle non seulement la collaboration, mais aussi les tâches dans le domaine de la protection de la population, afin que les tâches de la Confédération et des cantons soient énumérées de manière plus détaillées et soient clairement attribuées. Les tiers sont en outre explicitement mentionnés, car ils revêtent une importance croissante tant au niveau de la préparation que de la maîtrise des événements. Il s'agit en particulier des exploitants d'infrastructures critiques.

⁹ FF 2018 1489

¹⁰ RS 661

¹¹ RS 661.1

Let. b: la let. b est précisée et complétée afin de mieux différencier la protection de la population en tant que réseau (système coordonné) et la protection civile en tant qu'organisation partenaire de ce réseau. D'une part, la protection civile est clairement identifiée comme une organisation partenaire et, d'autre part, les principaux domaines réglés par la présente loi dans la partie consacrée à la protection civile sont énumérés.

Titre 2 *Protection de la population*

Chapitre 1 *But, collaboration et obligations de tiers*

Art. 2 *But*

Le système coordonné de protection de la population reste axé prioritairement sur la maîtrise d'événements majeurs, de catastrophes et de situations d'urgence. Par événement majeur, on entend un événement dommageable essentiellement régional, aux conséquences limitées dans l'espace et qui reste contrôlable même si sa maîtrise exige l'intervention conjointe de plusieurs organisations partenaires de la protection de la population avec une aide extérieure (p. ex. un grave accident ferroviaire avec des morts et des blessés ou une crue importante). Le système doit également accomplir ses tâches de protection de la population et de ses bases d'existence en cas de conflit armé. Il apporte ainsi une contribution essentielle à la politique de sécurité, dont il est l'un des instruments. Les organisations partenaires qui composent le système portent chacune la responsabilité de leur propre domaine et s'entraident. Elles sont engagées à différents moments lors d'un événement. Moyens de première intervention, la police, les sapeurs-pompiers et les services de la santé publique sont engagés pendant plusieurs heures ou plusieurs jours. Les services techniques et la protection civile, quant à eux, mettent leurs moyens à disposition pendant plusieurs jours voire plusieurs semaines. Il faut par ailleurs souligner que toutes les organisations partenaires, en dehors de la protection civile, ont une mission fondamentale à remplir lors de catastrophes ou de situations d'urgence et qu'elles doivent donc retirer la plus grande partie de leurs moyens d'intervention le plus vite possible car elles n'ont pas la possibilité de rester engagées longtemps.

Art. 3 *Organisations partenaires et tiers*

Al. 1: l'alinéa précise désormais que les organisations doivent collaborer tant au niveau de la préparation qu'au niveau de la maîtrise d'événements.

Al. 1, let. a à c: les tâches qui relèvent de la police, des sapeurs-pompiers et de la santé publique dans le cadre de la protection de la population restent les mêmes.

Al. 1, let. d: les tâches des services techniques sont formulées en termes plus généraux, sans se référer, comme actuellement, à des domaines spécifiques.

Al. 1, let. e: les tâches principales de la protection civile sont mentionnées dans cette disposition, comme pour les autres organisations partenaires. La liste complète des tâches de la protection civile figure désormais au titre 3 (Protection civile), à l'art. 28.

Al. 2: il est désormais spécifié que d'autres organes que les organisations partenaires de la protection de la population visées à l'al. 1 peuvent être impliqués dans la préparation et dans la maîtrise des événements, par exemple des services officiels spécialisés dans les dangers naturels ou le domaine NBC. Les services de la Confédération responsables de la sécurité des systèmes informatiques, de la sécurité d'Internet et de la protection des infrastructures critiques contre les cyberattaques (Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information, MELANI) sont aussi susceptibles d'intervenir. Des organisations non gouvernementales peuvent en outre apporter une contribution importante. Certaines sont d'ailleurs déjà intégrées dans des dispositifs cantonaux, comme la Croix-Rouge suisse, les Samaritains ou encore la Société suisse pour chiens de recherche et de sauvetage pour les recherches de personnes dans les décombres.

Art. 4 Collaboration

La collaboration entre la Confédération et les cantons est étendue à la protection NBC, aux systèmes d'alarme et de télécommunication, à la communication de la protection de la population en cas d'événement, à l'instruction et à la recherche. Dans ces domaines, la Confédération, les cantons et d'autres services doivent impérativement collaborer de manière étroite et coordonner leur action à des fins d'interopérabilité et d'uniformité.

Art. 5 Obligation de tiers

Lors de catastrophes, de situations d'urgence ou de conflits armés, toute personne est tenue de se conformer aux mesures et consignes de comportement prescrites par les services compétents (autorités, services d'intervention). Cette obligation se trouve actuellement dans la partie «protection civile» (art. 29, al. 1). Comme elle ne concerne pas que la protection civile, elle a été déplacée dans la partie consacrée à la protection de la population.

Chapitre 2 Tâches de la Confédération

L'actuel art. 5 est scindé en plusieurs articles consacrés aux différents domaines (art. 6 à 13) et complété pour former un chapitre à part entière. Des dispositions concernant la conduite à l'échelon fédéral, la protection des infrastructures critiques, les ouvrages et les installations de la protection des biens culturels, l'alerte, l'alarme et l'information en cas d'événement, la CENAL et la protection NBC (Laboratoire de Spiez) y ont été ajoutées. Les dispositions relatives à la recherche et au développement (actuel art. 8) y sont également intégrées.

Art. 6 Tâches générales

Al. 1: la notion de coordination recouvre notamment l'ensemble des activités visant à garantir l'interopérabilité (au sein de la protection de la population, organisée sur une base fédérale, entre les cantons ou entre la Confédération et les cantons), ainsi que l'encouragement de la collaboration avec d'autres autorités et services dans le cadre de la politique de sécurité. Elle n'implique aucune modification de la réparti-

tion actuelle des compétences. Il appartient ainsi toujours au Conseil fédéral de veiller à la coordination de la protection de la population avec les autres instruments de la politique de sécurité. La coordination requiert également de tenir compte des besoins des partenaires et des organes de la protection de la population et de les harmoniser. Elle est aussi nécessaire pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la protection de la population, par exemple en ce qui concerne les systèmes d'alarme et de télécommunication, le système de suivi de la situation ou encore la coordination de la protection NBC.

Al. 2: le domaine des constructions de la protection des biens culturels, qui représente une partie des constructions protégées de la protection civile, a été transféré de l'ancienne loi sur la protection des biens culturels¹² à la LPPCi lors de la révision partielle de 2012 en vue d'assurer l'unité de la matière. L'article correspondant a donc été abrogé le 1^{er} janvier 2015 lors de la révision totale de la loi fédérale du 20 juin 2014 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, de catastrophe ou de situation d'urgence¹³. La Confédération continuera de prendre en charge intégralement la réalisation et la rénovation d'abris pour biens culturels destinés aux archives cantonales et aux collections d'importance nationale, y compris les collections de données numériques dignes de protection. Afin de garantir l'uniformité des normes relatives aux installations des abris pour biens culturels, elle prendra dorénavant également en charge les coûts de ces dernières. Elle assumera en outre une fonction de consultant dans l'élaboration des planifications d'intervention des sapeurs-pompiers et des planifications d'urgence concernant les biens culturels d'importance nationale. La répartition des coûts est réglée à l'art. 92, al. 5. On signalera qu'il revient aux cantons et aux particuliers de financer les abris destinés aux biens culturels meubles d'importance régionale.

Al. 3: le Conseil fédéral continuera de prendre des mesures en matière d'organisation, de personnel et de matériel notamment, afin de renforcer la protection civile en cas de conflit armé.

Art. 7 Conduite et coordination

Al. 1: en principe, la conduite en cas d'événement incombe aux cantons, aux communes ou aux exploitants d'infrastructures critiques. Dans certains cas, c'est toutefois la Confédération qui est responsable de la maîtrise des événements, conformément aux dispositions en vigueur (p. ex. l'ordonnance du 20 octobre 2010 sur la protection d'urgence¹⁴), et qui a la compétence d'édicter des directives. Il s'agit en l'occurrence principalement d'événements comme un accident dans une centrale nucléaire, une rupture de barrage, une chute de satellite, une pandémie ou une épidémie.

Al. 2: la Confédération continuera, en accord avec les cantons, d'assurer la coordination et, le cas échéant, la conduite lors d'événements touchant plusieurs cantons, la Suisse entière ou des régions étrangères limitrophes.

¹² Loi fédérale du 6 octobre 1966 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, RO 1968 1065

¹³ RS 520.3

¹⁴ RS 732.33

Al. 3: l'État-major fédéral Protection de la population intervient lors d'événements relevant de la Confédération ou d'événements de portée nationale. Il réunit tous les services fédéraux importants du point de vue de la protection de la population, les conférences des gouvernements cantonaux et des représentants des organisations de conduite cantonales. Ses tâches sont désormais énumérées dans le présent alinéa (let. a à e). Les compétences décisionnelles ne changent pas. L'État-major Protection de la population veille à assurer la communication entre les organes de conduite cantonaux, les exploitants d'infrastructures critiques et la Confédération, garantit la coordination du suivi de la situation et élabore des propositions à l'intention du Conseil fédéral.

Al. 4: l'ordonnance du 2 mars 2018 sur l'État-major fédéral Protection de la population¹⁵ règle en détail l'organisation et les tâches de celui-ci.

Art. 8 Protection des infrastructures critiques

Par infrastructures critiques, on entend les processus, systèmes et installations qui sont essentiels pour le fonctionnement de l'économie et le bien-être de la population. Les sociétés et les économies modernes dépendent toujours plus d'infrastructures critiques et sont à la merci de pannes d'électricité, de défaillances des réseaux de télécommunication, de perturbations du trafic ou de problèmes affectant le fonctionnement des services de santé publique. En décembre 2017, le Conseil fédéral a approuvé la stratégie nationale de protection des infrastructures critiques pour les années 2018 à 2022¹⁶ et a chargé l'OFPP de coordonner les activités en la matière. Ces tâches de coordination sont désormais inscrites dans la loi. La Confédération ne reçoit pas de nouvelles compétences en matière de directives ou de régulation, celles-ci restant en mains des organes fédéraux, cantonaux ou communaux qui les détiennent déjà (suivant les domaines ou les compétences, en ce qui concerne les infrastructures critiques). La protection des infrastructures critiques contre les cyberrisques est harmonisée avec les travaux de la Confédération et des cantons dans le contexte de la stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques 2018–2022¹⁷. Il existe des synergies notamment en matière de vérification et d'amélioration de la résilience des sous-secteurs critiques (approvisionnement en électricité, soins médicaux, services financiers, etc.).

Al. 1: la Confédération élabore à l'intention des cantons et des exploitants d'infrastructures critiques des documents de référence et des outils méthodologiques pour la protection de ces infrastructures (guides, aide-mémoire, etc.). Elle aide en particulier les cantons à effectuer leurs travaux en la matière.

Al. 2: l'inventaire des infrastructures critiques désigne les ouvrages (constructions et installations notamment) ayant une importance stratégique en raison de leur rôle dans l'approvisionnement de la collectivité en biens et services essentiels ou du risque qu'ils représentent pour l'homme et l'environnement. Leur inscription dans l'inventaire n'implique pas de mesures de protection supplémentaires ni ne donne

¹⁵ RS 520.17

¹⁶ FF 2018 491

¹⁷ La stratégie peut être consultée à l'adresse suivante: www.upic.admin.ch > Thèmes > Cyberrisques SNPC > Stratégie SNPC 2018-2022.

droit à des subventions en cas d'événement. L'OFPP tient l'inventaire des ouvrages d'infrastructure critiques d'importance nationale. Les cantons sont responsables de la désignation des ouvrages importants à leur échelon.

Al. 3: afin de réduire le risque de défaillance d'infrastructures critiques en cas de catastrophe ou de situation d'urgence, il faut vérifier leur résilience (capacité de résistance et de rétablissement) et l'améliorer le cas échéant. L'OFPP a élaboré un guide décrivant la procédure. Il peut au besoin accompagner les exploitants pour mettre en œuvre les mesures exposées dans ce guide.

Art. 9 Alerte, alarme et information en cas d'événement

Le but d'une *alerte* est que les services et organisations d'intervention concernés de la Confédération, des cantons et des communes soient aptes à intervenir au moment voulu en cas de danger imminent. En présence d'un grave danger, l'*alarme* est donnée à la population par les organes compétents de la Confédération ou des cantons, qui diffusent également des consignes de comportement. L'*information en cas d'événement* vise à tenir en permanence la population au courant de l'évolution d'un événement. Elle peut également servir à transmettre des consignes de comportement.

Éparpillées jusqu'ici dans les deux parties de la loi (protection de la population et protection civile), les dispositions relatives à l'alerte et à l'alarme sont désormais réunies dans la partie consacrée à la protection de la population. Elles y sont complétées par les nouvelles dispositions concernant l'information en cas d'événement. La répartition des compétences ne change pas.

L'alerte, l'alarme et l'information sont des processus essentiels pour protéger la population rapidement et efficacement en cas d'événement. Actuellement, les sirènes sont en Suisse le seul moyen de donner l'alarme à la population en cas de grand danger lié à une catastrophe ou une situation d'urgence. Dans un délai de 15 à 20 minutes après l'alarme, des consignes de comportement sont diffusées par la radio. Ce sont en premier lieu la police cantonale, l'organe de conduite cantonal ou les exploitants de barrage qui déclenchent les sirènes. L'éventail des dangers justifiant une alarme par sirène ne se limite pas à l'augmentation de la radioactivité, mais comprend également les inondations ou les accidents lors desquels l'air ou l'eau peuvent être contaminés par des substances chimiques. Afin de garantir l'information de la population même en cas de défaillance de la totalité des émetteurs appartenant aux diffuseurs radio, la Confédération dispose d'un réseau spécial d'émetteurs radio (système d'information de la population par radio géré par la Confédération en cas de crise [IPCC] ou plus simplement «radio d'urgence»). La radio d'urgence émet actuellement en ondes ultra-courtes (OUC). On ne sait pas encore par quelle technologie les OUC seront éventuellement remplacées à terme.

L'alarme par sirène ne permet cependant d'atteindre qu'une partie de la population. Certains groupes en sont exclus, comme les malentendants ou les étrangers ne comprenant pas les consignes diffusées dans les trois langues officielles. Il faut donc pouvoir joindre et informer la population menacée par d'autres moyens venant compléter les sirènes. La solution privilégiée est le téléphone mobile. Une fonction de diffusion personnalisée d'alarme et d'information par l'intermédiaire d'une application sera mise en place dans le cadre du développement de la plateforme

Alertswiss. L'application Alertswiss devrait elle-même être complétée par d'autres canaux, comme des applications à très large diffusion, à l'exemple de celle de MétéoSuisse (5,8 millions d'utilisateurs).

L'obligation de diffuser les messages d'alarme des autorités, les consignes de comportement et l'information de la population par radio en situation de crise est régie par l'art. 8, al. 1, let. a, et 4, de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)¹⁸. Il est prévu de remplacer la LRTV par une loi sur les médias électroniques (LME)¹⁹, qui reprendrait l'obligation de diffuser et d'informer.

Al. 1, let. a: parmi les systèmes d'alerte des autorités, on peut citer TOM-RAD (*Transmission of Official Messages*, radioactivité). Les messages sont transmis en partie sur Internet et en partie par le réseau protégé Vulpus-Télématique.

Al. 1, let. b et c: l'alarme est donnée à la population par les sirènes, alors que les consignes de comportement sont diffusées par la radio. En cas de défaillance complète de l'infrastructure d'émission, la Confédération dispose de la radio d'urgence IPCC. L'alarme et l'information de la population en cas d'événement utiliseront des canaux supplémentaires comme Alertswiss sur internet et une application pour téléphone mobile.

Al. 2: l'OFPP exploite actuellement le système Polyalert, qui permet d'une part de déclencher les sirènes et, d'autre part, d'assurer la transmission de l'alarme et l'information de la population par téléphone mobile et Internet. La répartition des compétences relatives au système Polyalert doit être optimisée de sorte que seule la Confédération en soit responsable. La répartition actuelle implique en effet des doubles emplois et de nombreux chevauchements et elle n'est pas judicieuse d'un point de vue économique. La nouvelle réglementation exige cependant un délai transitoire pour permettre à la Confédération et aux cantons de la mettre en œuvre (cf. art. 100, al. 1). Le système comprend des composants centraux, des composants décentralisés et des sirènes (y compris des sirènes combinées pour l'alarme eau). Relevons que, si l'OFPP assume la responsabilité générale de ce système, il ne fournit pas lui-même de prestations dans le domaine de l'informatique et des télécommunications mais acquiert celles-ci auprès de prestataires désignés au sein de l'administration fédérale ou de prestataires externes.

Al. 3: la CENAL est équipée pour informer la population par radio. Grâce au système Alertswiss, la population peut recevoir des messages personnalisés, auxquels s'ajoutent d'autres canaux comme Facebook et Twitter.

Al. 4: la radio d'urgence est un moyen redondant qui permet de transmettre des informations à la population lors d'une défaillance totale de l'infrastructure d'émission. Sa puissance d'émission lui permet d'être captée même dans les abris.

Al. 5: des normes unifiées portant sur le contenu, les processus et les aspects techniques sont indispensables pour assurer l'alerte des autorités à tous les échelons (Confédération et cantons) ainsi que pour l'alarme et l'information de la population.

¹⁸ RS 784.40

¹⁹ Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2018 > DETEC.

C'est pourquoi l'OFPP se voit attribuer des compétences de réglementation en la matière.

Art. 10 Centrale nationale d'alarme

Al. 1: la CENAL a été rattachée à l'OFPP en 2003. La présente révision de la LPPCI permet de l'inscrire dans la loi.

L'al. 2 crée la base légale pour l'éventail des tâches étendu de la CENAL, qui est réglé dans l'OCENAL.

En cas de danger imminent, tant que les organes compétents de la Confédération sont dans l'incapacité d'agir, la CENAL dispose déjà de compétences en matière d'information directe, d'alerte, d'alarme et de diffusion de consignes de comportement, par exemple en cas d'accident dans une centrale nucléaire (cf. art. 2, al. 1, OCENAL). C'est la condition *sine qua non* pour assurer la protection de la population au début d'un événement évoluant rapidement.

Art. 11 Laboratoire de Spiez

La protection NBC englobe toutes les mesures de défense contre les menaces et les dangers atomiques (nucléaires et radiologiques), biologiques et chimiques. Elle comprend la prévention et la préparation de mesures de protection ainsi que, en cas d'événement, la détection, la protection contre la contamination et les infections, la décontamination et le traitement médical. La protection NBC vise à effectuer tous les préparatifs nécessaires afin d'éviter les événements NBC ou de réduire le plus possible leurs conséquences sur les êtres humains, la faune et l'environnement.

Jusqu'en 2003, le Laboratoire de Spiez était rattaché au Groupement de l'armement du DDPS, aujourd'hui Office fédéral de l'armement (armasuisse), avant d'être transféré à l'OFPP. Il fournit des prestations (expertises, certificats d'aptitude, conseils, mesures, tests, étalonnages, analyses et diagnostics) aux autorités nationales, aux organisations internationales, à l'armée, aux services cantonaux et à la population dans les domaines suivants: planification préventive, mesures de protection, maîtrise d'événements, protection de l'environnement, santé et contrôle des armements. Il mène également des activités de recherche appliquée, financées en partie par des moyens extérieurs, et assure la responsabilité du développement dans le domaine NBC. Le Laboratoire de Spiez collabore avec les organes spécialisés de la Confédération et des cantons, les institutions du domaine des EPF et d'autres hautes écoles. Il ne disposait pas jusqu'ici de base légale explicite. Les dispositions de l'art. 11 ne concernent ni ne restreignent d'aucune manière les prestations d'autres laboratoires qui effectuent également des analyses de référence et des diagnostics.

Art. 12 Organisations d'intervention spécialisées

La disposition concernant les organisations d'intervention spécialisées de la Confédération est précisée (art. 5, al. 2, de la loi actuelle).

Al. 1: il est désormais expressément indiqué qu'il s'agit en premier lieu d'organisations d'intervention spécialisées dans le domaine NBC. Ce sont avant tout les groupes d'intervention spécialisés du DDPS (EEVBS), gérés par le Laboratoire de Spiez et le Centre de compétences NBC-DEMUNEX de l'armée, qui soutiennent les cantons en cas d'événement NBC. Ils peuvent également intervenir dans d'autres pays à la demande de ceux-ci. Pour accomplir ces tâches d'appui, ils peuvent recourir aux compétences et aux capacités des organes spécialisés de la Confédération, des institutions du domaine des EPF et d'autres hautes écoles.

L'al. 2 crée la base légale pour d'autres organisations d'intervention spécialisées afin d'assurer l'accomplissement des tâches primaires de la Confédération à l'échelon national ou au profit des cantons, par exemple l'extension des capacités de Polycom, l'utilisation de drones pour mesurer la radioactivité et reconnaître les dommages dans une zone sinistrée, l'aide à la conduite des moyens d'intervention spécialisés, notamment dans le domaine NBC, et la mise à disposition de moyens pour assurer la communication des unités d'intervention de l'OFPP avec la CENAL et l'État-major Protection de la population.

Al. 3: cet alinéa concerne en particulier le matériel d'intervention qui est mis à la disposition des cantons pour maîtriser des événements NBC relevant de la Confédération (p. ex. contaminations radiologiques, pandémies, épizooties), à condition qu'ils observent les directives de la Confédération en matière d'organisation, de formation et de tactique d'intervention. Les cantons sont responsables des centres de renfort NBC.

Al. 4: afin de garantir une utilisation efficace du matériel d'intervention NBC mis à disposition par la Confédération dans certains centres de renfort NBC, l'OFPP doit pouvoir édicter des prescriptions régissant à quels centres de renfort ce matériel peut être livré, où et comment il peut être employé et de quelle manière sa disponibilité opérationnelle doit être assurée.

Art. 13 Recherche et développement

Al. 1: les questions liées à l'analyse des risques et à la préparation en vue de catastrophes sont coordonnées par les organes fédéraux et cantonaux de la protection de la population. Les missions de la protection de la population évoluent constamment, notamment en raison de l'apparition de nouveaux risques comme les pannes d'électricité à grande échelle ou les cyberattaques. Pour permettre à la protection de la population de s'y adapter, ces questions doivent être étudiées scientifiquement et les résultats des travaux de recherche et développement doivent pouvoir être appliqués. Les domaines prioritaires sont les suivants: formation, analyse des risques, communication en matière de risques, protection des infrastructures critiques, protection NBC et systèmes de communication, d'alarme et d'alerte. Les activités concernées relèvent de la recherche appliquée. Étroitement coordonnées entre la Confédération et les cantons afin d'éviter des doubles emplois, elles ont pour objectif de préparer la protection de la population à faire face aux défis actuels et futurs. Dans le domaine de l'analyse des risques en particulier, la Confédération et les cantons s'appuient mutuellement par leur expertise dans des projets interdisciplinaires. En matière de recherche, on distingue les activités *intra muros* (effectuées

par des collaborateurs de l'OFPP, p. ex. par le Laboratoire de Spiez dans le domaine de la protection NBC) et les mandats de recherche (attribués p. ex. à l'EPF de Zurich).

Il est désormais indiqué que l'OFPP peut collaborer non seulement avec les cantons mais aussi avec d'autres acteurs (sapeurs-pompiers, santé publique, exploitants d'infrastructures critiques) en matière de recherche et de développement.

Al. 2: les travaux de recherche et de développement dans le cadre de la protection de la population sont en général de nature interdisciplinaire. L'OFPP continuera de collaborer avec des partenaires nationaux et internationaux en matière de recherche et de développement dans le domaine de la protection de la population. Certaines catastrophes, par exemple les accidents nucléaires ou les pandémies, pouvant avoir des conséquences transfrontalières, la réaction à de tels événements nécessite une coordination globale. Pour cette raison, l'OFPP collabore également à des projets avec des partenaires internationaux, pour autant qu'une telle collaboration soit importante pour la Suisse.

Chapitre 3 Tâches des cantons et des tiers

Les tâches des cantons, réglées jusqu'ici par l'art. 6, sont désormais subdivisées en tâches générales (art. 14), tâches de conduite (art. 15) et tâches spécifiques au domaine de l'alerte, de l'alarme et de l'information en cas d'événement (art. 16). La réglementation concernant le système d'alarme eau (art. 17) est également reprise dans ce chapitre.

Art. 14 Tâches générales

L'art. 14 correspond aux dispositions actuelles. Les cantons règlent notamment l'instruction, la conduite, l'intervention des organisations partenaires de la protection de la population et la collaboration intercantonale. L'al. 1 est complété par la mention d'autres services et organisations. Cette disposition permet notamment aux cantons d'assumer certaines tâches dans le cadre de centres de renfort intercantonaux.

Art. 15 Conduite et coordination

Les tâches des organes de conduite à l'échelon cantonal sont désormais expressément définies dans un article distinct. La Confédération doit pouvoir collaborer avec des organes de conduite cantonaux bien préparés et opérationnels pour pouvoir maîtriser une catastrophe nationale ou une situation d'urgence (p. ex. accident nucléaire, pandémie) ou en cas de conflit armé.

Art. 16 Alerte, alarme et information en cas d'événement

Al. 1: les cantons reçoivent les alertes des organes fédéraux par des canaux prédéfinis et les transmettent à leurs services compétents. De leur côté, les cantons avertissent les services fédéraux compétents en cas de danger qui surgit sur leur territoire et relève de la Confédération. Ils assurent la transmission de l'alarme à la population

24 heures sur 24 par le biais d'une ou plusieurs centrales d'intervention. En cas d'événement dont la maîtrise relève de la Confédération (cf. art. 7, al. 1), celle-ci peut donner l'ordre aux cantons de déclencher l'alarme. Lors d'événements dont la maîtrise relève des cantons, ce sont leurs organes de conduite compétents qui décident de donner l'alarme.

Al. 2: les cantons font en sorte que la population reçoive les informations nécessaires en cas d'événement suffisamment tôt et par différents canaux. En cas d'événement dont la maîtrise relève de la Confédération (cf. art. 7, al. 1), celle-ci peut donner l'ordre aux cantons de diffuser des informations sur leurs canaux.

Art. 17 Système d'alarme eau

La réglementation relative au système d'alarme eau correspond à l'actuel art. 43b, désormais intégré dans la partie consacrée à la protection de la population. Elle est liée aux art. 11 et 12 de la loi fédérale du 1^{er} octobre 2010 sur les ouvrages d'accumulation (LOA)²⁰. L'art. 11, al. 1 et 2, LOA contraint les exploitants d'ouvrages d'accumulation à installer et entretenir un dispositif d'alarme eau. L'art. 12, al. 1, LOA oblige la Confédération, les cantons et les communes à garantir la diffusion de consignes de comportement à la population en utilisant les moyens et les structures de la protection de la population et à veiller à une éventuelle évacuation. Il appartient à la Confédération, en l'occurrence à l'OFPP, de définir, avec l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), les exigences techniques applicables aux installations nécessaires et les compétences et procédures relatives à l'alerte et à l'alarme. L'OFPP doit en outre régler les questions techniques liées au système d'alarme par sirènes Polyalert et vérifier les plans d'urgence des exploitants d'ouvrages d'accumulation en matière d'alarme eau et les plans d'évacuation des cantons et des communes. La Confédération est responsable de l'acquisition, de l'installation et de l'entretien des sirènes (cf. art. 9, al. 2).

Chapitre 4 *Systèmes communs de communication de la Confédération, des cantons et de tiers*

Art. 18 Système radio mobile de sécurité

Al. 1: les autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité, certains organes fédéraux comme l'Office fédéral des routes et des tiers comme les centrales nucléaires ou la Garde aérienne de sauvetage (Rega) utilisent le système radio mobile de sécurité Polycom pour leur communication radio. Polycom a été mis en place par étapes entre 2001 et 2015. Il permet aux membres des organisations concernées (gardes-frontière, police, sapeurs-pompiers, services sanitaires, protection civile, éléments militaires intervenant à titre subsidiaire) de communiquer entre eux et avec ceux des autres organisations. Quelque 55 000 utilisateurs dépendant de la Confédération, des cantons et des communes se servent aujourd'hui d'une infrastructure de communication radio homogène dont l'ossature est formée par 170 commutateurs

²⁰ RS 721.101

principaux ou secondaires et environ 750 stations de base. Le système subit actuellement une mise à jour sur le plan technique dans le cadre du projet Maintien de la valeur Polycom 2030.

Al. 2: la Confédération est responsable des composants centraux du système (p. ex. le réseau dorsal) et veille à leur fonctionnement. Elle est également responsable des composants décentralisés (p. ex. les stations de base) relevant de son domaine de compétences, comme ceux de l'Administration fédérale des douanes, et des interconnexions avec d'autres pays. Dans ce domaine, la Suisse a conclu un accord avec la Principauté de Liechtenstein. La Confédération est aussi responsable du fonctionnement des composants qui relèvent de ses compétences, par exemple de leur alimentation électrique ou de leur protection contre les cyberattaques.

Al. 3: la Confédération est responsable du fonctionnement de l'ensemble du réseau, raison pour laquelle elle doit pouvoir donner des directives techniques et fixer des délais (cf. al. 5), par exemple en ce qui concerne la sécurité de l'alimentation électrique.

Al. 4: les cantons sont responsables des composants décentralisés du système.

Al. 5: les tâches et les compétences sont fixées par l'OAIRRS et par la nouvelle ordonnance sur la protection de la population. L'OFPP définit de son côté les aspects techniques et les conditions générales et règle les procédures visant à garantir le fonctionnement de l'ensemble du système. L'harmonisation avec les directives de la Confédération est assurée.

Al. 6: le projet Polycom 2030 vise à garantir le maintien de la valeur, le fonctionnement et la disponibilité du système au moins jusqu'en 2030. Il nécessitera une migration à l'échelle nationale de l'infrastructure de transmission et des stations de base, de la technologie TDM, frappée d'obsolescence, vers la nouvelle technologie IP. Une passerelle devra assurer provisoirement la communication sans interruption entre tous les utilisateurs. Les Chambres fédérales ont approuvé en 2016 un crédit d'engagement pour le projet Polycom 2030. La migration technique, en particulier celle des stations de base des réseaux cantonaux décentralisés, devrait être achevée à la fin de 2025. La passerelle pourra ensuite être mise en service. Ce fonctionnement en parallèle de la nouvelle et de l'ancienne technologie occasionnera des coûts importants pour la Confédération. Afin de les limiter, celle-ci doit obtenir la compétence de prendre des mesures visant à assurer que les cantons effectuent bien leur migration dans le délai imparti, ce qui permettra d'éviter des surcoûts.

Al. 7: si le système Polycom devait être remplacé par un autre, le Conseil fédéral doit avoir la compétence de statuer sur sa mise hors service afin d'éviter de devoir exploiter deux systèmes en parallèle à cause d'un ou de quelques cantons. Les cantons seront consultés avant une telle décision.

Art. 19 Système national d'échange de données sécurisé

Al. 1: aujourd'hui, les autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité et les exploitants d'infrastructures critiques échangent des données par différents réseaux à large bande: celui de l'administration fédérale, le réseau de communication entre l'administration fédérale et les cantons, les réseaux des polices

cantoniales ou des réseaux appartenant à des prestataires commerciaux comme Swisscom. Ces réseaux ne garantissent pas un flux de données et d'informations régulier, ponctuel et fiable dans une situation particulière ou extraordinaire. En cas d'événement, ils peuvent être interrompus par des surcharges, des pannes d'électricité ou des cyberattaques. Afin d'améliorer la sécurité des systèmes de communication et de l'échange de données à large bande entre les autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité, il faut mettre en place dans les années à venir un système national d'échange de données sécurisé qui sera la colonne vertébrale de tous les systèmes télématiques importants de la protection de la population. Il constituera donc le système central de communication de la protection de la population et de la gestion de crises à l'échelle nationale. Pour le réaliser, on utilisera d'importants composants physiques du réseau de conduite suisse (fibre optique et infrastructures). Dans les zones insuffisamment couvertes par le réseau de conduite suisse, il faudra utiliser les réseaux de fibre optique et les infrastructures physiques d'autres réseaux, par exemple ceux de cantons ou d'exploitants d'infrastructures critiques. Le système national d'échange de données sécurisé doit assurer la liaison à large bande entre les organes fédéraux, les cantons et les exploitants d'infrastructures critiques pendant au moins deux semaines, même en cas de pénurie d'électricité de longue durée, de panne de courant ou de défaillance des réseaux de communication. Les groupes électrogènes de secours doivent être munis d'une réserve suffisante de carburant afin d'assurer le fonctionnement du système même au-delà de deux semaines. C'est pourquoi les infrastructures de réseaux qui répondent déjà à ces exigences seront intégrées dans la conception du système. Le système d'accès aux données Polydata constitue, lui, un réseau d'utilisateurs essentiellement fermé, soit un réseau logique isolé, dépourvu de connexion avec Internet ou d'autres réseaux IP. Cet isolement augmente sensiblement la sécurité contre les cyberattaques. Certaines applications nécessitent cependant d'être reliées à d'autres systèmes, mais ces connexions sont contrôlées et sécurisées de sorte que Polydata puisse quand même fonctionner comme un système fermé. Le réseau Polydata garantira aux utilisateurs un accès sûr en toute situation aux systèmes d'alarme et de télécommunication dont la protection de la population a un besoin impérieux, comme Polycom ou Polyalert. Toutes les applications nécessaires à la protection de la population, existantes et futures, pourront être utilisées en toute sécurité, en combinaison avec Polydata, qui sera également utilisé en temps normal sur le nouveau système. Pour simplifier, on peut comparer le système national d'échange de données sécurisé à un ordinateur et Polydata à son système d'exploitation. Pour la communication des données, il faudra aussi développer une application qui devrait remplacer le système Vulpus, devenu obsolète. Le système de communication des données doit être conçu de manière à remplir toutes les fonctionnalités d'un réseau de suivi de la situation. Un tel réseau constitue une première application du système d'échange de données sécurisé, mais celui-ci doit aussi pouvoir être utilisé pour d'autres applications importantes pour la sécurité. Il est par exemple prévu d'employer également les systèmes Polycom et Polyalert en tant qu'applications du système d'échange de données sécurisé.

Al. 2 à 4: la répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons est la même que pour Polycom. Il s'agit d'un système mixte comportant des composants centraux et des composants décentralisés. La Confédération est égale-

ment responsable des interfaces avec l'étranger ou des interconnexions avec des réseaux comparables d'autres pays, par exemple les interconnexions avec la Principauté de Liechtenstein ou avec les centrales de crise de l'Allemagne ou de l'UE. Un accord administratif règle à cet égard les interconnexions avec les centrales de crise de l'UE.

Al. 5: des tiers et des exploitants d'infrastructures critiques seront également raccordés au système national d'échange de données sécurisé.

Al. 6: les conditions pour connecter d'autres applications au système, les tâches, les compétences, les aspects techniques et organisationnels et les règles seront fixés par voie d'ordonnance. L'OFPP réglera les aspects et les processus techniques afin de garantir le fonctionnement de l'ensemble du système. Ceux-ci seront harmonisés le cas échéant avec les directives de la Confédération.

Al. 7: le Conseil fédéral doit avoir la compétence d'édicter des prescriptions techniques applicables à tous les utilisateurs afin de pouvoir mettre en œuvre une migration (maintien de la valeur de l'ensemble du système).

Al. 8: si le système devait être remplacé par un autre, le Conseil fédéral doit pouvoir décider de le mettre hors service. Les cantons seront consultés avant une telle décision.

Art. 20 Système mobile de communication sécurisée à large bande

Al. 1: Les téléphones mobiles multifonctions, tablettes et ordinateurs portables sont devenus des outils de travail usuels pour les autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité. Or, pour transmettre des données sans fil, il faut aujourd'hui passer par les réseaux d'opérateurs privés, notamment Swisscom. En Suisse, les autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité utilisent déjà des infrastructures nationales à large bande sans fil mises à disposition par les opérateurs privés de téléphonie mobile. Selon les besoins, il est possible de prendre certaines mesures techniques (renforcement et raccordement des zones non couvertes, prévention contre les cyberattaques) afin d'adapter progressivement ces infrastructures aux exigences requises en matière de disponibilité et de sécurité. À l'heure actuelle, ces réseaux ne couvrent pas l'ensemble du territoire suisse. Par ailleurs, les réseaux radio mobiles ne sont pas à l'épreuve d'une panne d'électricité: dans un tel cas, ils deviennent inutilisables dans un délai d'une à quatre heures. Les services de sauvetage et de sécurité ont pourtant un impérieux besoin d'un réseau qui reste disponible durant un certain temps lors d'une panne de courant. Un système mobile de communication sécurisée à large bande est à même de fournir des services à haute disponibilité aux autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité de la Confédération, comme l'Administration fédérale des douanes, et des cantons ainsi qu'aux exploitants d'infrastructures critiques. L'interconnexion mobile de ces derniers avec les autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité contribuera à optimiser la collaboration, par exemple entre les intervenants sur le terrain et le poste de conduite. Si la réalisation d'un tel système implique l'acceptation d'un crédit d'engagement, la décision appartiendra au Conseil fédéral et au Parlement.

Al. 2 à 4: la répartition des tâches et des compétences est la même que pour Polycom. Il s'agit d'un système mixte avec des composants centraux et décentralisés. La Confédération est également responsable des interfaces avec l'étranger ou des interconnexions avec d'autres pays (p. ex. la Principauté de Liechtenstein).

Al. 5: les tâches, les compétences, les aspects techniques et organisationnels et les règles seront fixés par voie d'ordonnance. L'OFPP réglera les aspects et les processus techniques afin de garantir le fonctionnement de l'ensemble du système, mais aussi de s'assurer que la Suisse ne voie pas cohabiter sur son territoire des systèmes différents dont la réunion au sein d'un système national unique engendrerait des surcoûts importants et exigerait beaucoup de temps. L'objectif est d'éviter de répéter les mauvaises expériences faites avec Polycom. L'harmonisation avec les directives de la Confédération sera assurée.

Al. 6: le Conseil fédéral doit avoir la compétence d'édicter des prescriptions applicables à tous les utilisateurs concernant le maintien de la valeur et les modifications techniques.

Al. 7: si le système devait être remplacé par un autre, le Conseil fédéral doit pouvoir décider de le mettre hors service. Les cantons seront consultés avant une telle décision.

Al. 8: la mise en place du système au niveau national exige des études supplémentaires. Aussi faut-il donner aux cantons intéressés la possibilité de réaliser les premiers réseaux partiels dans le cadre d'un projet pilote afin de connaître plus précisément les besoins en matière de réglementation, de résoudre les questions techniques et organisationnelles et de jeter les bases d'un réseau à l'échelle nationale, en tenant compte bien sûr des normes internationales. En fixant un cadre général et en assurant la coordination, la Confédération doit s'assurer que la Suisse ne verra des systèmes différents cohabiter sur son territoire.

Art. 21 Réseau national de suivi de la situation

Al. 1: actuellement, la plupart des organes de conduite cantonaux et les organisations partenaires qui y sont représentées utilisent un ou plusieurs systèmes de conduite électroniques permettant notamment de représenter la situation. Ces systèmes offrent une assistance à la conduite en cas d'événement; relevant des compétences de leurs utilisateurs, ils sont conçus en fonction de leurs besoins. Or, des exercices de grande envergure, comme l'ERNS 14, ont permis de constater qu'une présentation intégrale et consolidée de la situation à l'échelon fédéral était nécessaire pour diriger les opérations lors de catastrophes ou de situations d'urgence nationales. L'ECS 17 a lui aussi montré la grande importance d'un réseau sécurisé de suivi de la situation offrant aux organes de conduite et aux décideurs une vue d'ensemble consolidée. Le rapport d'évaluation de l'ECS du 9 mai 2018 reconnaît ainsi que l'absence d'une représentation commune de la situation est une faiblesse fondamentale de la gestion des crises au niveau national. Un tel dispositif, réclamé depuis des années, a également fait défaut lors de l'ECS 17, d'où la recommandation de poursuivre les efforts visant à faire de la présentation électronique de la situation et du suivi coordonné de la situation le fondement de l'analyse de la situation. La mise en place d'une telle solution en réseau doit intégrer les différents systèmes de conduite des offices fédé-

raux concernés, des organes de conduite cantonaux et de certains exploitants d'infrastructures critiques. Les informations doivent être réunies à l'échelon adéquat pour pouvoir être utilisées pour la conduite stratégique à l'échelon fédéral, par exemple par l'État-major fédéral Protection de la population. Les organes de conduite cantonaux et les exploitants d'infrastructures critiques ont également besoin de ces informations pour accomplir leurs tâches. Le réseau de suivi de la situation doit aussi servir à des applications qui ne relèvent pas en priorité de la protection de la population. Enfin, conformément à la décision du 15 août 2018 du Conseil fédéral, il doit être conçu de manière à remplacer le système Vulpus, devenu obsolète. Un tel réseau repose sur des composants centraux et décentralisés.

Al. 2: les composants centraux assurent l'échange de données entre les systèmes et offrent des fonctionnalités que tous les partenaires du réseau peuvent employer. À cet effet, la responsabilité doit en être confiée à la Confédération. Celle-ci est également responsable des interconnexions avec des réseaux comparables d'autres pays, par exemple avec le centre de gestion de crises de la Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne (ECHO) ou avec la Principauté de Liechtenstein.

Al. 3: la Confédération veille au fonctionnement de l'ensemble du système, d'une part en s'occupant des aspects techniques, afin de permettre l'interconnexion des composants décentralisés et obtenir un «réseau de réseaux», et d'autre part en gérant et en développant les composants centraux.

Al. 4: les composants décentralisés regroupent en premier lieu les différents systèmes de conduite cantonaux et fédéraux. Les organes de conduite cantonaux, les exploitants d'infrastructures critiques et les différents organes fédéraux demeurent responsables de leurs systèmes de présentation électronique de la situation.

Al. 5: les exploitants d'infrastructures critiques d'importance nationale doivent être également reliés au réseau national de suivi de la situation, de même que des tiers, par exemple des pays voisins, l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire, ECHO ou l'Agence internationale de l'énergie atomique.

Al. 6: les tâches, les compétences, les aspects techniques et organisationnels et les règles seront fixés par voie d'ordonnance. L'OFPP réglera les aspects et les processus techniques afin de garantir le fonctionnement de l'ensemble du système.

Al. 7: le Conseil fédéral doit avoir la compétence d'édicter des prescriptions applicables à tous les utilisateurs concernant le maintien de la valeur et les modifications techniques.

Al. 8: si le système devait être remplacé par un autre, le Conseil fédéral doit pouvoir décider de le mettre hors service. Les cantons seront consultés avant une telle décision.

Chapitre 5 Instruction

Art. 22

Al. 1: il ressort des expériences faites lors de la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence et des recommandations issues de l'ERNS 14 et de l'ECS 17 que l'interdépendance entre les différents organes concernés devient toujours plus complexe et que la gestion d'un événement implique l'intervention de multiples acteurs. Pour cette raison, les moyens engagés doivent impérativement collaborer sur des bases communes et être coordonnés. Les mesures visant à renforcer la coopération en matière d'instruction sont coordonnées par un organe *ad hoc* (Coordex), composé de responsables issus de toutes les organisations partenaires de la protection de la population, de représentants des cantons, de l'armée, de la Chancellerie fédérale et, au besoin, d'autres membres du RNS, de tiers ou d'autres organes tels que l'Institut suisse de police ou l'Organe d'exécution du service civil. Le Coordex, dont le secrétariat est assuré par l'OFPP, examine les besoins communs en matière de cours et d'exercices et coordonne la mise en œuvre de solutions. Une vue d'ensemble de tous les exercices importants a été mise en place afin d'optimiser la planification, le suivi et l'utilisation des ressources dont disposent les partenaires impliqués. Elle devrait en outre permettre d'éviter de surcharger temporairement certains partenaires des exercices tout en réalisant des économies.

Al. 2: afin de garantir la collaboration de la Confédération et des cantons en cas d'événement, l'OFPP assure un programme d'instruction de base et de perfectionnement à l'intention des organes de conduite cantonaux. Leurs membres suivent ces cours sur une base volontaire, car ils ne sont pas soumis à un service obligatoire. La formation se fait sur plusieurs niveaux. Des cours de base permettent d'acquérir les connaissances et les aptitudes nécessaires au travail dans un organe de conduite. Le perfectionnement se fait en trois temps: on s'exerce d'abord à la collaboration et au travail en équipe sur la base de scénarios. Dans un deuxième temps, on simule une catastrophe au niveau d'un canton dans le cadre d'exercices d'état-major. Le troisième degré porte sur la collaboration interdisciplinaire entre les différents éléments d'intervention et les organes de conduite compétents. Il s'agit notamment des exercices généraux d'urgence avec les cantons abritant des centrales nucléaires sur leur territoire.

Al. 3: la gestion des composants des systèmes de télécommunication, d'alerte et d'alarme et d'un réseau national de suivi de la situation exige une formation des utilisateurs. Celle-ci porte sur les aspects techniques de la configuration, de l'exploitation et de la surveillance des composants. L'OFPP propose des cours centralisés pour les formateurs, les responsables de systèmes et de réseaux et les utilisateurs des autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité. Il n'organise cependant pas de formation dans le domaine de l'informatique et des télécommunications au sens strict.

Al. 4: les cantons sont responsables de la formation des organes de conduite à l'échelon régional et communal. Dans la mesure de ses possibilités, la Confédération peut convenir avec les cantons de l'organisation de cours et d'exercices relevant de ces derniers. Il s'agit avant tout de cours qui doivent être donnés par des formateurs

disposant de connaissances spécialisées, qui nécessitent une infrastructure onéreuse ou dont la centralisation auprès de la Confédération s'avère plus économique.

Al. 5: afin d'intégrer le plus tôt possible dans les préparatifs de la protection de la population les enseignements tirés de l'aide en cas de catastrophe et des secours urgents (p. ex. en tenant compte de l'évolution des menaces, de l'évaluation des événements ou de nouveaux concepts), l'OFPP peut proposer d'autres formations aux organes responsables (p. ex. dans la protection NBC), sous la forme de séminaires, d'exposés, de cours techniques ou de supports électroniques.

Al. 6: la complexité des risques et dangers actuels exige une formation efficace utilisant les technologies actuelles. La Confédération doit donc continuer de disposer d'une infrastructure moderne au Centre fédéral d'instruction de Schwarzenburg. Celui-ci est par ailleurs à la disposition de tous les partenaires de la protection de la population et de la gestion de catastrophes et de situations d'urgence de l'armée, de l'administration fédérale et d'autres milieux intéressés, ce qui permet d'assurer une gestion économique et une utilisation optimale de ses capacités.

Al. 7: les modalités ne peuvent pas être réglées au niveau de la loi. En effet, les différents domaines concernés sont liés les uns aux autres et les nombreux acteurs impliqués dans la maîtrise d'événements ne sont pas rattachés précisément à *un seul* échelon de collectivités publiques. Le Conseil fédéral doit donc régler la répartition des compétences et des coûts par voie d'ordonnance et répartir de même les tâches entre les unités administratives (art. 43, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration²¹).

Chapitre 6 Financement

Les systèmes d'alarme et de communication de la protection de la population sont régis par les principes de financement et les règles de délimitation des compétences ci-après. Par investissement, on entend toutes les dépenses nécessaires à la mise en place d'un nouveau système. Dans le cadre du système d'échange de données sécurisé, par exemple, il s'agit notamment des investissements dans les bâtiments, les câbles, le matériel informatique, les logiciels, les génératrices de secours et les installations de climatisation qui font partie des composants centraux. Ces composants sont financés par la Confédération. Les investissements sont des dépenses uniques qui requièrent en général une décision politique (du Conseil fédéral ou du Parlement). À la fin de la durée de vie des composants, il faut prendre des mesures afin d'assurer le maintien de leur valeur. Ces mesures ont un caractère d'investissement (voir plus loin). Les investissements dans les composants décentralisés sont financés par les cantons et les tiers. Il peut s'agir par exemple de transformations de bâtiments ou de groupes électrogènes de secours pour leurs raccordements. Les raccordements ou composants décentralisés d'organes fédéraux sont financés par la Confédération. On distingue deux formes de maintien de la valeur des systèmes: le «grand» maintien de la valeur, soit les réinvestissements les plus élevés, a lieu entre six et huit ans après le premier investissement, dont il représente environ 60 % du montant. Il concerne les composants centraux financés par la

²¹ RS 172.010

Confédération. Le chiffre de 60 % s'explique par le fait qu'un bâtiment ou une installation ne doit pas être remplacé dans son intégralité au bout de huit ans. Ce sont avant tout le matériel informatique et les logiciels qui sont concernés. Les coûts du «grand» maintien de la valeur des composants décentralisés sont supportés par les cantons et les tiers, et aussi par les organes fédéraux, pour autant que ceux-ci disposent de tels composants. Le «petit» maintien de la valeur désigne des dépenses de moindre ampleur, en particulier pour des mises à niveau de logiciels qui ont lieu plus souvent. Il fait partie intégrante des coûts annuels d'exploitation et d'entretien couverts par les utilisateurs, dont il représente environ 15 % du total. Par coûts d'exploitation et d'entretien, on entend les dépenses nécessaires à un fonctionnement sûr et ininterrompu des systèmes. Il s'agit par exemple de la maintenance, de la surveillance et de la gestion des services et des urgences. Ces coûts sont annuels. La Confédération finance les coûts d'exploitation et d'entretien des composants centraux de Polycom, du système d'alarme, du système de communication en cas d'événement et de la radio d'urgence. Les coûts d'exploitation et d'entretien des composants centraux du système national d'échange de données sécurisé, du système mobile de communication sécurisée à large bande et du réseau national de suivi de la situation sont supportés au prorata par tous les utilisateurs raccordés. Quant aux coûts d'exploitation et d'entretien des composants décentralisés, ils sont financés par la Confédération lorsqu'il s'agit de systèmes fédéraux comme le système d'alarme, la communication en cas d'événement et la radio d'urgence. Les composants décentralisés des autres systèmes sont financés par les cantons et les tiers. On notera enfin que la Confédération ne prend pas en charge les frais supplémentaires indirects, comme les loyers ou les salaires des collaborateurs des cantons et des communes, qui sont liés aux systèmes de communication visés aux art. 18 à 21.

Art. 23 Système radio mobile de sécurité

Al. 1 à 4: l'OAIRRS révisée, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2017, règle en détail le financement du système radio mobile de sécurité. Or, d'un point de vue juridique, ces aspects doivent désormais être réglés au niveau de la loi et non plus de l'ordonnance. L'al. 2, let. c, porte sur les liaisons redondantes entre les réseaux partiels des cantons qui ne passent pas par le réseau de conduite suisse (Confédération); les liaisons via le réseau de conduite sont de la compétence exclusive de la Confédération.

Al. 5: les surcoûts éventuels pour la Confédération provoqués par des retards dans la mise en œuvre par des cantons ou des tiers de mesures d'entretien ou de maintien de la valeur (projet Maintien de la valeur Polycom 2030) seront à la charge des responsables de ces retards. Une disposition transitoire est prévue pour ces cas exceptionnels afin de les prévenir autant que possible (cf. art. 100, al. 2).

Art. 24 Systèmes d'alarme, information en cas d'événement et radio d'urgence

Al. 1: les tâches et systèmes concernés relèvent de la Confédération et continuent d'être financés intégralement par celle-ci. Le régime de financement du système d'alarme Polyalert est modifié. La réglementation actuelle des compétences et du

financement dans le domaine des sirènes s'est avérée inefficace et contreproductive et a occasionné d'importants surcoûts pour la Confédération. Celle-ci sera désormais responsable de l'acquisition des sirènes. Les cantons continueront bien entendu de régler avec elle les questions d'emplacement et d'installation. La contribution financière proportionnelle des cantons à l'exploitation des composants décentralisés, d'un montant annuel de 2 millions de francs, est supprimée. La Confédération prendra à sa charge les autres dépenses des cantons pour la maintenance, la rénovation, les adjonctions et le changement d'emplacements à hauteur d'environ 4 millions de francs. Le système devient ainsi globalement un système fédéral. La Confédération ne prend toutefois pas en charge les frais supplémentaires indirects, comme les loyers ou les salaires des collaborateurs des cantons et des communes.

Al. 2: les exploitants d'ouvrages d'accumulation continueront de supporter les coûts d'exploitation et d'entretien de leurs installations. Le Conseil fédéral règle les modalités de la répartition des coûts.

Art. 25 Système national d'échange de données sécurisé, système mobile de communication sécurisée à large bande et réseau national de suivi de la situation

Al. 1 et 2: la réglementation des compétences et du financement est commentée dans l'introduction au chap. 6. On ajoutera que les coûts annuels d'exploitation et d'entretien des composants centraux du système national d'échange de données sécurisé doivent être pris en charge à 30 % par les cantons et à 70 % par la Confédération. Les cantons reçoivent ainsi le droit de réaliser au maximum 36 raccordements à ce réseau. Ils en régleront eux-mêmes la répartition et le financement. De son côté, la Confédération a droit à 84 raccordements au plus et doit s'occuper de ceux des exploitants d'infrastructures critiques ou de tiers comme la Principauté de Liechtenstein, dont elle encaisse les contributions financières. Au cas où la Confédération ou les cantons auraient besoin d'un plus grand nombre de raccordements que prévu, leur participation aux coûts d'exploitation et d'entretien sera adaptée au prorata selon les mêmes règles. Si le réseau national de suivi de la situation est réalisé, la même réglementation s'appliquera en matière de compétences et de financement. La répartition proportionnelle entre les cantons et la Confédération (tiers compris) serait la même. La clé de répartition du système de communication mobile de sécurité à large bande reste à définir, car l'intérêt à y participer varie d'un canton à l'autre. En outre, aucun projet pilote n'a encore été mené à bien. Rien n'est non plus décidé quant à une participation éventuelle de l'Administration fédérale des douanes.

Al. 3: la réglementation du financement du système mobile de communication sécurisée à large bande entre la Confédération, les cantons et les tiers ne peut pas encore être fixée précisément, car la participation des cantons n'est pas encore claire. Seuls les grands cantons y voient pour l'instant un besoin urgent. Il faut toutefois déjà définir les principes de répartition des compétences et du financement afin d'éviter la mise en place de systèmes différents et incompatibles dont l'harmonisation entraînerait des frais considérables, comme ce fut le cas pour Polycor, si le système devait un jour être déployé à l'échelle du pays. La possibilité de réaliser un projet pilote doit être prévue afin de ne pas retarder les grands cantons. Il appartient à la Confédération de définir les normes et autres règles et d'assurer la

coordination. Dans le cadre d'un projet pilote, les cantons et les tiers préfinanceront la réalisation des composants centraux dont la Confédération est responsable. Celle-ci remboursera les préfinancements en cas de réalisation à l'échelle nationale et décidera de la réalisation des composants centraux du système. Ce financement incombera naturellement à la Confédération si l'infrastructure de ces systèmes est également réalisée à l'échelle nationale.

Art. 26 Instruction

Al. 1: la Confédération peut convenir avec les cantons de l'organisation de cours et d'exercices dans leur domaine de compétences. Les cantons en supportent les coûts.

Al. 2: le Conseil fédéral règle les modalités de la répartition des compétences et des coûts dans le domaine de l'instruction par voie d'ordonnance. Le principe du financement en fonction des compétences continue de s'appliquer.

Art. 27 Autres coûts

Les let. a et d se réfèrent à des tâches primaires de la Confédération (régliées actuellement à l'art. 71, al. 1, let. d et e) que celle-ci continuera de financer. La let. b assure le financement des organisations d'intervention spécialisées visées à l'art. 12.

Titre 3 *Protection civile*

Chapitre 1 *Tâches*

Art. 28

Certaines tâches de la protection civile qui n'étaient pas explicitement mentionnées jusqu'ici ont gagné en importance. À l'avenir, la protection civile appuiera davantage les services de sauvetage et les services de la santé publique (al. 1, let. d). Les mesures préventives, qu'elles visent à empêcher ou à réduire des dommages, sont désormais aussi mentionnées dans la liste de ses tâches (al. 2, let. a). On entend notamment par là des mesures destinées à réduire l'ampleur des dommages lors d'un événement, par exemple à enlever du lit d'une rivière des sédiments qui l'encombrent en prévision d'une inondation. Les mesures préventives sont exécutées dans le cadre de cours de répétition, de même que les travaux de remise en état et les interventions en faveur de la collectivité (al. 2, let. b et c) (cf. art. 54).

On a constaté ces dernières années que la protection civile est de plus en plus souvent appelée à intervenir lors d'événements majeurs se situant sous le seuil de catastrophe (cf. commentaire de l'art. 2).

Chapitre 2 Obligation de servir dans la protection civile

Section 1 Personnes astreintes, durée, recrutement, libération et exclusion

Art. 29 Personnes astreintes

Al. 1: les hommes de nationalité suisse qui y sont aptes ont l'obligation de servir dans la protection civile (aucun changement par rapport à la situation actuelle).

Al. 2, let. a: les hommes astreints au service militaire ou au service civil ne sont pas astreints à servir dans la protection civile (aucun changement par rapport à la situation actuelle).

Al. 2, let. b: actuellement, les hommes libérés du service militaire ne sont pas astreints à servir dans la protection civile s'ils ont effectué au moins 50 jours de service militaire. Cette disposition doit être modifiée pour des raisons d'égalité de traitement: sera désormais soumis à l'obligation de servir dans la protection civile quiconque est déclaré inapte au service militaire après avoir été incorporé dans l'armée et n'a pas achevé l'école de recrues. Conformément à l'art. 57, al. 2, de l'ordonnance du 22 novembre 2017 sur les obligations militaires²², le service d'instruction de base de l'armée (école de recrues) est considéré comme achevé si, au moment de la libération, au moins 80 % de sa durée totale a été accomplie et si la qualification atteint au moins le niveau «suffisant». Quiconque est libéré du service militaire obligatoire et remplit ces conditions n'est pas astreint à servir dans la protection civile.

Al. 2, let. c: la réglementation visée à la let. b doit également s'appliquer au service civil. Quiconque est libéré du service civil est donc astreint à servir dans la protection civile s'il n'a pas effectué un nombre de jours de service militaire et de service civil (au total) équivalent à l'école de recrues.

Al. 2, let. d: les Suisses de l'étranger ne sont pas astreints à servir dans la protection civile tant qu'ils sont domiciliés à l'étranger.

Al. 3: une exception est prévue pour les frontaliers. Les Suisses domiciliés dans une région étrangère limitrophe devront au besoin, comme aujourd'hui, accomplir du service de protection civile dans un canton frontalier.

Art. 30 Exemption des membres de certaines autorités

La disposition correspond à la réglementation actuelle. Il est précisé que seuls les juges ordinaires des tribunaux fédéraux sont exemptés.

Art. 31 Accomplissement et durée du service

Al. 1: l'obligation de servir dans la protection civile sera aménagée avec davantage de souplesse et raccourcie pour le personnel et les sous-officiers. Elle commence au plus tôt à 18 ans (actuellement, début de l'année durant laquelle les personnes astreintes atteignent l'âge de 20 ans) et dure, pour le personnel et les sous-officiers, au plus tard jusqu'à la fin de l'année où elles atteignent l'âge de 36 ans (40 ans actuel-

²² RS 512.21

lement). Les sous-officiers supérieurs et officiers sont soumis à d'autres règles (cf. al. 4).

Al. 2 et 3: l'obligation de servir s'étend en tout sur 12 ans à partir de l'année où l'instruction de base est achevée, soit au plus tard l'année où les personnes astreintes ont 25 ans (cf. art. 50, al. 1). Afin d'éviter des problèmes d'effectifs, les cantons peuvent prolonger l'obligation de servir durant une période transitoire (cf. art. 100, al. 3).

Al. 4: le service obligatoire dans la protection civile est réputé accompli une fois que 245 jours de service au total ont été effectués (instruction et intervention). Si une personne astreinte effectue un total de 245 jours de service en moins de 12 ans, elle est libérée. Cette disposition s'applique par analogie au personnel et aux sous-officiers; les sous-officiers supérieurs et les officiers sont soumis au régime défini à l'al. 5. Cette nouvelle réglementation vise une harmonisation avec l'armée, car il est théoriquement possible d'effectuer le même nombre de jours de service dans la protection civile que dans l'armée. Dans la pratique, ce sera rarement le cas en temps normal pour le personnel.

Al. 5: pour les sous-officiers supérieurs et les officiers, la durée de l'obligation de servir s'étend jusqu'à la fin de l'année au cours de laquelle ils atteignent l'âge de 40 ans, afin de rentabiliser leur instruction et garantir l'effectif des cadres. Le plafond de 245 jours de service prévu à l'al. 4 ne s'applique pas à ces catégories de personnes astreintes.

Al. 6: le service de protection civile pourra désormais s'effectuer en une seule période (cf. art. 32). Pour les personnes astreintes en service long, la durée de l'obligation de servir est de 245 jours.

Al. 7: la capacité de la protection civile d'intervenir dans la durée doit être assurée en cas de catastrophe ou de situation d'urgence, en particulier lors d'un événement de longue durée. Or cette capacité pourrait être mise en danger par la libération de nombreuses personnes astreintes durant une intervention. Pour y remédier, l'obligation de servir peut être prolongée jusqu'à la fin d'un engagement, au-delà de 245 jours de service le cas échéant.

Al. 8, let. a: pour assurer l'effectif de 72 000 personnes prévu sur le plan national, il faut recruter 6000 personnes par année (12 ans de service \times 6000 = 72 000). Si cet effectif ne peut pas être garanti en raison d'une baisse du taux de recrutement, le Conseil fédéral doit pouvoir prolonger la durée de l'obligation de servir à 14 ans au plus. Le nombre maximal de 245 jours de service reste applicable pour le personnel et les sous-officiers, conformément à l'al. 4.

Al. 8, let. b: le Conseil fédéral peut au besoin soumettre à un nouveau service obligatoire les personnes qui ont été libérées cinq ans auparavant au plus, afin par exemple de renforcer les effectifs de quelque 30 000 personnes en prévision d'un conflit armé.

Al. 9: en cas de catastrophe ou de situation d'urgence de longue durée et donc d'une intervention qui se prolonge sur plusieurs mois, il est possible que les personnes astreintes engagées atteignent plus vite que prévu le plafond de 245 jours de service, d'où le risque d'une réduction massive des effectifs affectant aussi bien le personnel

que les cadres. Dans un cas extrême, la protection civile pourrait même ne plus être en mesure d'accomplir sa mission. Afin d'éviter cette situation, le Conseil fédéral doit avoir la possibilité de prolonger l'obligation de servir à la demande du ou des cantons concernés.

Art. 32 Service long

Al. 1: les cantons et l'OFPP (cf. art. 36, al. 4) doivent avoir la possibilité d'engager au besoin des personnes astreintes en «service long» pour accomplir des tâches spéciales. Ces personnes, incorporées de préférence dans un centre de renfort cantonal ou intercantonal, effectuent en une seule fois la totalité de leurs 245 jours de service. Le service long peut être accompli aussi bien par le personnel que par les sous-officiers, les sous-officiers supérieurs et les officiers. Les week-ends, les jours fériés et les jours de congé comptent comme jours de service. Nul ne peut faire valoir un droit à effectuer un service long.

Al. 2: l'instruction de base est comprise dans les 245 jours de service à accomplir. Le solde doit être effectué immédiatement à la suite de celle-ci.

Al. 3: le Conseil fédéral réglera les modalités, notamment les tâches. Il précisera que les personnes accomplissant un service long ne peuvent être engagées que dans les domaines suivants: instruction de base, instruction complémentaire, instruction des cadres, perfectionnement, cours de répétition, interventions en cas d'événement majeur, de catastrophe ou de situation d'urgence, appui de services d'instruction, préparation et exécution d'exercices, contrôle périodique des abris et des constructions protégées et, stages auprès d'organisations périodiques de la protection de la population dans le cadre de l'instruction et auprès d'institutions culturelles dans le cadre de la protection des biens culturels. Elles ne peuvent pas être engagées pour des activités pouvant être effectuées par du personnel de l'administration, en particulier pour des tâches administratives, la gestion du personnel et du matériel ou la conciergerie.

Art. 33 Extension du service obligatoire en cas de conflit armé

Le Conseil fédéral pourra, en cas de conflit armé, soumettre à l'obligation de servir dans la protection civile les hommes qui ne sont plus astreints au service militaire ou au service civil. Il en a déjà la possibilité aujourd'hui. Il s'agit d'une part d'hommes qui ont été libérés de manière anticipée du service militaire ou du service civile et qui ne sont donc plus astreints à servir dans la protection civile conformément à l'art. 29, al. 1, let. b et c, et, d'autre part, de ceux qui ont accompli leur service militaire ou leur service civil et ont atteint la limite d'âge. Cette disposition ne s'applique pas aux hommes et aux femmes qui accomplissent ou qui ont accompli un service volontaire.

Art. 34 Service volontaire

Al. 1: l'al. 1 correspond à la réglementation actuelle, qui prévoit que les personnes suivantes peuvent effectuer du service volontaire: les hommes libérés du service de protection civile, les hommes ayant accompli leur service militaire ou civil obliga-

toire, les femmes de nationalité suisse et les étrangers établis en Suisse. Les volontaires pourront désormais être incorporés à partir de 18 ans.

Al. 2: les cantons décideront comme aujourd'hui en fonction de leurs besoins de l'admission des volontaires, raison pour laquelle il n'existe pas de droit à faire du service volontaire.

Al. 3: les volontaires ont les mêmes droits et obligations que les personnes astreintes.

Al. 4: pour rentabiliser l'investissement consenti dans leur instruction, les volontaires doivent accomplir au moins trois ans de service. Ils peuvent être libérés plus tôt lorsque les circonstances le justifient.

Al. 5: afin d'éviter que des retraités ne perçoivent une allocation pour perte de gain en plus de leur rente de vieillesse alors qu'ils ne subissent aucune perte de gain (cf. message du 27 février 2013 relatif à la modification de la LPPCi²³, commentaire de l'art. 15), les volontaires ne sont plus libérés d'office à 65 ans mais dès qu'ils ont droit à une rente de vieillesse.

Art. 35 Recrutement

Al. 1: l'armée et la protection civile continuent de procéder à un recrutement commun.

Al. 2, let. a: en vertu de l'art. 21, al. 1, de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)²⁴, les conscrits dont la présence est incompatible avec les impératifs du service militaire parce qu'ils ont été condamnés pour un crime ou un délit à une peine privative de liberté ne sont pas recrutés. Dans de tels cas, il est également judicieux de ne pas les recruter dans la protection civile. L'art. 21 LAAM a été conçu en premier lieu pour les auteurs d'actes de violence graves; si la présence d'une personne est jugée incompatible avec les impératifs du service militaire pour les raisons citées à l'art. 21, al. 1, LAAM, il en va de même pour la protection civile. Cette réglementation est déjà en vigueur et doit être maintenue.

Al. 2, let. b: les conscrits présentant un risque de violence et ne répondant pas, pour cette raison, aux exigences du service militaire ne doivent pas être recrutés dans la protection civile. La réglementation en vigueur le prévoit déjà. De tels problèmes psychiques peuvent se manifester non seulement au service militaire mais également dans le cadre du service de protection civile.

Art. 36 Incorporation des personnes astreintes

Al. 1 et 2: en principe, les personnes astreintes restent comme aujourd'hui à la disposition de leur canton de domicile, mais il doit être possible de les incorporer en dehors de celui-ci. Le but est de recourir plus souvent à l'incorporation intercantonale pour mieux compenser les sous-effectifs ou les sureffectifs entre cantons. Cette incorporation intercantonale peut déjà avoir lieu lors du recrutement.

²³ FF 2013 1875 1894

²⁴ RS 510.10

Al. 3: il est inutile de continuer de convoquer des personnes astreintes qui déménagent à l'étranger. À leur départ, celles-ci seront enregistrées dans la réserve de personnel (art. 37). Si elles reviennent en Suisse, elles pourront être incorporées à nouveau, pour autant qu'elles soient encore astreintes à servir.

Al. 4: la Confédération doit pouvoir disposer de personnes astreintes pour accomplir des tâches spécifiques qui relèvent de ses compétences, soit des personnes ayant des connaissances particulières ou une formation appropriée pour effectuer des missions dans les domaines de la protection NBC et de l'aide à la conduite. Les besoins sont avérés et reconnus par les cantons, d'autant que ces derniers profiteront en premier lieu des prestations fournies. Il faut au total environ 250 personnes ayant une formation dans des domaines comme la logistique, la physique, la chimie, la biologie ou l'informatique. Les modalités (recrutement, incorporation, formation, convocation, intervention), qui sont actuellement définies dans le cadre d'un projet commun de la Confédération et des cantons, seront réglés par le Conseil fédéral. Celui-ci veillera à ne pas priver les cantons de personnes dont ils pourraient avoir besoin.

Art. 37 Réserve de personnel

Al. 1: la réduction de la durée de l'obligation de servir permet de supprimer sous sa forme actuelle la réserve de personnel, dont les effectifs étaient élevés dans certains cantons. Les personnes astreintes non incorporées seront enregistrées dans une nouvelle réserve intercantonale de personnel au sein du Système d'information sur le personnel de l'armée (SIPA), qui permettra de mieux compenser les sureffectifs et les sous-effectifs entre les cantons. Afin d'éviter des coûts d'instruction inutiles, ces personnes seront versées dans la réserve immédiatement après le recrutement. Les personnes astreintes qui s'établissent à l'étranger seront également enregistrées dans la réserve de personnel (cf. art. 36, al. 3).

Al. 2: selon les besoins, un canton peut incorporer dans une organisation de protection civile les personnes enregistrées dans la réserve et leur faire suivre une instruction. Il doit dans chaque cas s'entendre avec le canton de domicile, car la décision concernant l'incorporation appartient à ce dernier (cf. art. 36, al. 2). Les personnes enregistrées dans la réserve pourront également être mises à la disposition de la Confédération afin d'accomplir les tâches visées à l'art. 36, al. 4.

Al. 3: les personnes enregistrées dans la réserve ne peuvent pas exiger de suivre une instruction ou d'effectuer du service.

Art. 38 Libération anticipée

Des membres à plein temps d'organisations partenaires de la protection de la population (y compris les exploitants d'infrastructures critiques) ou des personnes indispensables en cas de catastrophe ou de situation d'urgence pourront, comme aujourd'hui, être libérés sur demande à titre anticipé par les cantons. L'al. 2 délègue au Conseil fédéral des compétences législatives plus claires que les dispositions actuelles à cet égard.

Art. 39 Exclusion

La réglementation prévoyant la possibilité d'exclure de la protection civile des personnes astreintes condamnées à des peines privatives de liberté ou à des peines pécuniaires d'au moins 30 jours-amende est maintenue.

*Section 2 Droits et obligations des personnes astreintes**Art. 40* Solde, subsistance, transport et hébergement

Al. 1: les personnes astreintes ont droit à une solde et à la gratuité de la subsistance, du transport et de l'hébergement si elles ne peuvent pas rentrer chez elles la nuit.

Al. 2: cette disposition clarifie la délégation de compétences au Conseil fédéral. La convocation sera désormais reconnue comme un titre de transport valable.

Art. 41 Allocation pour perte de gain

Par souci de transparence et d'exhaustivité, le droit des personnes astreintes à l'allocation pour perte de gain continuera d'être inscrit dans la LPPCi, avec un renvoi à la loi correspondante.

Art. 42 Taxe d'exemption de l'obligation de servir

Désormais, *tous* les jours de service accomplis pour lesquels une solde est versée seront pris en compte. Ce principe sera appliqué systématiquement, ce qui permettra de mettre en œuvre de la motion 14.3590 du conseiller national Walter Müller, adoptée par le Parlement. Les personnes astreintes ayant effectué plus de 25 jours de service en une année pourront ainsi transférer le solde de leurs jours sur l'année suivante afin de pouvoir le déduire de la taxe d'exemption. Les sous-officiers supérieurs et les officiers arrivés à la fin de l'obligation de servir (40 ans) se verront quant à eux rembourser la taxe d'exemption au prorata des jours de service supplémentaires accomplis.

Une modification de la réduction de la taxe par jour de service accompli (245 jours au total / 12 années de service = 20,4) sera par ailleurs étudiée. La réduction par jour de service devrait passer de 4 à 5 % afin que les personnes qui ont effectué 20 jours de service dans l'année ne doivent plus payer de taxe d'exemption.

Les jours de service accomplis sur une base volontaire au sens de l'art. 34 ne sont pas pris en compte dans la réduction de la taxe d'exemption, comme le prévoit déjà la réglementation en vigueur.

Art. 43 Assurance

Al. 1: par souci de transparence et d'exhaustivité, la couverture des personnes astreintes par l'assurance militaire continuera d'être inscrite dans la LPPCi, avec un renvoi à la loi correspondante.

Al. 2: des compétences législatives doivent être déléguées à l'OFPP afin de lui permettre d'édicter des dispositions visant à prévenir des accidents et des atteintes à la santé dans la protection civile.

Art. 44 Durée maximale des services de protection civile

La révision partielle de la LPPCi en 2012 a fixé un maximum de 40 jours de service par année afin d'empêcher des abus liés aux demandes d'allocations pour perte de gain. Cette limite est portée à 66 jours afin de permettre à une personne astreinte d'effectuer la même année l'instruction de base et une instruction supplémentaire prolongée, par exemple dans le domaine sanitaire (cf. art. 51, al. 2). Les interventions en cas de catastrophe, de situation d'urgence et de conflit armé ne sont pas concernées par cette disposition, comme aujourd'hui. Pour des raisons évidentes, la limitation à 66 jours ne s'appliquera pas aux personnes effectuant un service long (art. 32).

Art. 45 Obligations

Al. 1 à 3: ces dispositions font obligation, comme aujourd'hui, aux personnes astreintes de se conformer aux instructions de service (p. ex. la convocation ou les ordres) et d'accepter des fonctions de cadres avec les prestations que celles-ci impliquent. Les cadres doivent également remplir des obligations hors du service, comme la préparation de services d'instruction et d'interventions de la protection civile.

Al. 4: l'obligation de s'annoncer pour les personnes astreintes ne figure pas dans la loi actuelle. La nouvelle loi précise qu'elles sont soumises à cette obligation.

Al. 5: l'usage de l'équipement personnel n'est pas non plus réglementé actuellement. La présente disposition restreint désormais le port de l'uniforme au service de protection civile.

Section 3 *Convocation et contrôles*

Art. 46 Convocation aux services d'instruction

Al. 1: la convocation administrative des personnes astreintes aux services d'instruction et aux cours de répétition continuera d'être envoyée par les cantons. Dans le cas des interventions d'envergure nationale, c'est la Confédération qui convoque formellement les personnes astreintes, puisque c'est elle qui autorise ces interventions.

Al. 2: l'OFPP règle la convocation aux services d'instruction relevant de ses compétences (art. 55, al. 2 à 4).

Al. 3: les personnes astreintes continueront de recevoir la convocation au moins six semaines avant le début du service afin de leur permettre de le planifier suffisamment tôt (vacances, accord avec l'employeur).

Al. 4: les demandes de report de service continueront d'être adressées à l'organe chargé de la convocation, qui statue à leur sujet.

Art. 47 Convocation à des interventions en cas d'événement majeur, de catastrophe, de situation d'urgence ou de conflit armé

Al. 1: en cas de catastrophe ou de situation d'urgence d'une grande ampleur touchant un vaste territoire (en Suisse ou dans une région étrangère limitrophe), le Conseil fédéral doit avoir la possibilité de convoquer des personnes astreintes de cantons épargnés par l'événement. La même règle s'applique dans le cas de conflit armé, qui relève des compétences de la Confédération. Celle-ci prend en charge les coûts de l'intervention de la protection civile (montant forfaitaire par jour d'intervention et par personne).

Al. 2: les cantons continueront de pouvoir convoquer les personnes astreintes afin de fournir un appui en cas de catastrophe ou de situation d'urgence touchant le territoire cantonal, d'autres cantons ou une région étrangère limitrophe à leur territoire.

Al. 3: les cantons continueront de régler les modalités de la convocation (par pager, téléphone mobile, etc.).

Al. 4: par analogie, l'OFPP règle les modalités de la convocation des personnes astreintes affectées aux tâches visées à l'art. 36, al. 4.

Art. 48 Contrôles

Al. 1: les cantons demeurent responsables des contrôles de la protection civile. Depuis le 1^{er} janvier 2017, ceux-ci doivent être effectués au moyen du SIPA.

Al. 2: l'OFPP continuera de contrôler le respect des durées maximales, les délais et la compatibilité des interventions en faveur de la collectivité et des travaux de remise en état avec le but et les tâches de la protection civile. Bien que les travaux de remise en état et les interventions en faveur de la collectivité doivent désormais s'effectuer dans le cadre de cours de répétition (cf. art. 54), il faut laisser à la Confédération la compétence de surveillance qui lui a été confiée lors de la précédente révision de la LPPCi (cf. message du 27 février 2013 relatif à la modification de la LPPCi²⁵) afin d'empêcher des abus.

Al. 3: en cas de non-respect des durées maximales, l'OFPP pourra comme aujourd'hui empêcher la convocation des personnes concernées et en informer la Centrale de compensation.

Al. 4: l'OFPP effectue les contrôles concernant les personnes astreintes accomplissant des tâches en faveur de la Confédération visées à l'art. 36, al. 4.

Al. 5: les contrôles de la protection civile demeurent l'affaire des cantons, mais ils doivent être effectués au moyen du SIPA (al. 1). Afin d'assurer l'homogénéité des contrôles au plan national, la Confédération doit régler l'utilisation du SIPA. Pour cette raison, le Conseil fédéral doit pouvoir définir l'étendue des contrôles et régler les aspects administratifs et techniques en ce qui concerne les usagers. L'utilisation du SIPA ne repose actuellement sur aucune base légale.

Al. 6: le Conseil fédéral réglera par voie d'ordonnance les modalités de la procédure de contrôle visée à l'al. 2.

²⁵ FF 2013 1884 et 1885

Chapitre 3 *Instruction*

Art. 49 *Compétences des cantons*

Le chapitre consacré à l’instruction s’ouvre désormais sur un article prévoyant expressément que les cantons sont compétents en matière d’instruction lorsque celle-ci ne relève pas de la Confédération.

Art. 50 *Instruction de base*

Al. 1: l’instruction de base donne les qualifications nécessaires aux personnes astreintes pour exécuter leurs tâches à l’échelon du personnel. La matière est axée sur l’aptitude de la protection civile à maîtriser des catastrophes et des situations d’urgence. Les exigences en cas de conflit armé sont traitées en fonction de la situation, dans le cadre de services d’instruction étendus. La période où l’instruction de base doit être accomplie a été adaptée au nouveau système de service. Les personnes astreintes effectuent ainsi l’instruction de base au plus tôt à 18 ans et au plus tard avant la fin de l’année au cours de laquelle elles atteignent l’âge de 25 ans.

Al. 2: la durée actuelle de l’instruction de base, de 10 à 19 jours, est adéquate et a donc été conservée. La partie générale de cette instruction doit cependant être réduite au profit d’une approche plus spécialisée et axée sur l’engagement. L’instruction de base ne sera plus subdivisée en instruction générale et spécialisée, mais se fera séparément pour chaque fonction de base. Les cantons y gagneront en souplesse au niveau organisationnel. Si l’instruction de base est effectuée sans interruption, les week-ends sont considérés comme des jours de service et sont ainsi comptabilisés dans les 245 jours de la durée totale de l’obligation de servir.

Al. 3: en cas de changement d’affectation, il faudra suivre une nouvelle instruction de base dans le domaine concerné. Les cantons peuvent décider d’affecter les personnes astreintes à d’autres fonctions que celles qui ont été décidées au recrutement, lequel relève de la Confédération. Ils peuvent également prévoir une nouvelle instruction de base raccourcie en fonction du niveau d’instruction des personnes astreintes.

Al. 4: en vertu de l’al. 1, les personnes astreintes doivent effectuer l’instruction de base au plus tard avant la fin de l’année au cours de laquelle elles atteignent l’âge de 25 ans. Cependant, celles qui sont versées dans la réserve de personnel sans suivre d’instruction de base doivent tout de même pouvoir être formées en cas de besoin, même si elles ont plus de 25 ans. Pour cette raison, ces personnes peuvent encore être convoquées à l’instruction de base jusqu’à la fin de l’année au cours de laquelle elles atteignent l’âge de 30 ans.

Al. 5: le même régime s’applique aux personnes naturalisées après l’âge de 24 ans. Elles pourront également être convoquées à l’instruction de base jusqu’à la fin de l’année au cours de laquelle elles atteignent l’âge de 30 ans. Cette règle vise à éviter que des personnes repoussent leur naturalisation afin d’échapper au service militaire ou au service de protection civile.

Al. 6: comme aujourd’hui, les volontaires qui ont suivi une instruction équivalente à l’instruction de base de la protection civile seront dispensés (en partie le cas échéant)

de celle-ci. Par instruction équivalente, on entend notamment l'instruction militaire (école de recrues, de sous-officier ou d'officier), l'instruction auprès d'organisations partenaires de la protection de la population (p. ex. les sapeurs-pompiers) ou une formation d'aide psychologique d'urgence (p. ex. psychologues, aumôniers). Il appartient aux cantons de reconnaître l'équivalence d'une formation.

Art. 51 Instruction complémentaire

Al. 1: l'instruction complémentaire sert, d'une part, à former des spécialistes (p. ex. sanitaires) et, d'autre part, à compléter les compétences sans qu'il y ait changement de fonction ultérieurement (p. ex. travaux forestiers). Elle a lieu après l'instruction de base et doit donc être réglée par un article distinct. Les tâches spéciales de la protection civile se sont beaucoup diversifiées, ce qui se répercute sur l'instruction. Pour cette raison, aucune durée minimale n'est fixée. En outre, les exigences en matière de formation de spécialistes ont augmenté, par exemple dans la santé publique ou les travaux forestiers. Certaines de ces formations certifiées dépassent le plafond actuel de 5 jours. Une formation aux travaux de bûcheronnage dure ainsi au moins 10 jours (art. 34 de l'ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts²⁶). La durée maximale de l'instruction complémentaire est donc prolongée à 19 jours par instruction complémentaire en raison de l'allongement des formations exigées pour l'obtention de certificats.

Al. 2: le Conseil fédéral doit avoir la possibilité de prolonger à 54 jours la durée d'une instruction complémentaire s'il s'avère qu'une durée de 19 jours est insuffisante, par exemple pour les spécialistes sanitaires engagés comme aides-soignants. Si une formation d'aide-soignant de huit semaines est effectuée en une seule fois, les week-ends entre deux semaines de cours sont inclus dans le calcul de la solde, raison pour laquelle il faut compter 54 jours (40 jours de semaine plus 7 week-ends).

Art. 52 Instruction des cadres

Al. 1 et 2: la durée de l'instruction des cadres de la protection civile ne satisfait plus aux exigences. Il faudra désormais suivre à chaque échelon une formation modulaire axée sur les tâches, complétée par un service pratique, ce qui en rallonge la durée. Il est prévu d'organiser des cours de durée variable, relevant soit de la Confédération, soit des cantons. Par conséquent, seuls les principes et la durée maximale de 19 jours sont inscrits dans la loi.

Al. 3: les modalités des formations seront réglées par voie d'ordonnance, comme pour l'armée (art. 55 LAAM).

Art. 53 Perfectionnement

Il faut pouvoir continuer de convoquer périodiquement les cadres et les spécialistes de la protection civile à des cours de perfectionnement de 5 jours par an au plus. Grâce à ces cours, une application rapide des nouveautés sera assurée et les cadres pourront à tout moment assumer leurs tâches. Les cours de perfectionnement sont

²⁶ RS 921.01

organisés par les organes fédéraux et cantonaux qui forment les titulaires de fonction concernés.

Art. 54 Cours de répétition

Al. 1: en raison de l'extension du champ des cours de répétition aux mesures préventives, aux travaux de remise en état et aux interventions en faveur de la collectivité, mais aussi afin d'éviter la perte de savoir-faire et pour permettre aux cadres d'acquérir la pratique de la conduite, la durée minimale doit être portée de 2 à 3 jours. Un plafond de 21 jours pour toutes les personnes astreintes est adapté à la diversité des tâches de la protection civile et permet en principe d'atteindre en 12 ans le même nombre de jours de service (245) que les militaires.

Al. 2: les cours de répétition doivent correspondre au but et aux tâches de la protection civile et servent notamment à atteindre et à maintenir la disponibilité opérationnelle. Celle-ci est indispensable pour que la protection civile puisse intervenir à tout moment en cas de catastrophe ou de situation d'urgence.

Al. 3: l'intégration des interventions en faveur de la collectivité dans les cours de répétition permet aux formations de protection civile de s'entraîner davantage ensemble et aux cadres d'acquérir l'expérience nécessaire en matière de conduite. Elle permet d'en finir avec les difficultés rencontrées jusqu'ici pour délimiter les différents services, le manque de souplesse et les procédures administratives complexes.

Al. 4: il doit être possible, dans le cadre d'accords internationaux, d'effectuer des exercices d'intervention transfrontaliers lors de cours de répétition.

Al. 5: les normes contraignantes applicables à la convocation aux interventions en faveur de la collectivité resteront inscrites dans les ordonnances (p. ex. l'interdiction d'effectuer du service auprès de son employeur, l'engagement à verser une partie du bénéfice au Fonds de compensation de l'allocation pour perte de gains, la concurrence vis-à-vis du secteur privé). Ces interventions continueront d'être soumises à l'autorisation de la Confédération (OFPP) si elles sont d'envergure nationale ou à celle des cantons si elles relèvent de ces derniers.

Art. 55 Compétences et directives de l'OFPP

Al. 1: la Confédération continuera de créer les bases d'une instruction uniforme en collaboration avec les cantons afin d'assurer l'interopérabilité (unité de doctrine) au sein de la protection civile et de réduire les dépenses consacrées à l'élaboration de cours sur le plan national.

Al. 2: l'OFPP assurera désormais l'instruction centrale des officiers en matière de conduite afin de garantir une unité de doctrine sur le plan national (let. a). La Confédération continuera en outre d'assurer l'instruction spécifique de certains cadres et spécialistes (let. b), notamment des chefs de service (aide à la conduite) et d'autres cadres ou spécialistes de la protection NBC et de la protection des biens culturels. C'est principalement la Confédération qui est responsable de ces domaines. Elle participe ainsi à l'amélioration de l'instruction des cadres et de la disponibilité opérationnelle de la protection civile en vue de maîtriser des événements relevant de ses compétences. Les aptitudes acquises dans les cours centralisés sont ensuite

approfondies dans les cantons, où les connaissances spécifiques sont complétées. Si des personnes astreintes sont engagées pour accomplir des tâches de la Confédération (art. 36, al. 4), la Confédération doit assurer leur instruction (let. c). L'OFPP peut passer des conventions avec des cantons afin que ceux-ci dispensent certains cours, par exemple l'instruction de base.

Al. 3: selon ses possibilités et à la demande des cantons, l'OFPP peut organiser des cours relevant de ces derniers. Les cantons en supportent les coûts conformément au principe du financement en fonction des compétences (art. 93, let. b).

Al. 4: en renforçant la collaboration entre les organisations partenaires, on augmente les synergies. Pour cette raison, les membres d'organisations partenaires et des tiers (p. ex. la Croix-Rouge suisse) doivent pouvoir participer aux cours de la Confédération.

Al. 5: afin d'assurer l'uniformité de l'instruction, l'OFPP définit avec les cantons les priorités concernant le contenu des différentes filières. Il règle en outre les conditions permettant de raccourcir l'instruction des personnes astreintes qui possèdent déjà des connaissances approfondies (p. ex. les sapeurs-pompiers).

Art. 56 Formation du personnel enseignant

La formation centralisée des instructeurs par l'OFPP donne satisfaction dans l'ensemble. La profession et le monde de la formation d'adultes ont cependant beaucoup évolué depuis la création de l'école d'instructeurs de la protection civile en 1995. La formation du personnel enseignant de la protection civile a été réexaminée en profondeur ces dernières années et un remaniement complet a été mis sur les rails. Le but est d'adapter cette formation aux nouvelles exigences et aux tendances actuelles. Les aspirants instructeurs accompliront désormais une formation modulaire donnant accès à un brevet fédéral, à l'instar d'autres filières reconnues par le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation. Certains modules resteront accessibles au personnel enseignant des autres organisations partenaires.

Al. 1 et 2: il est désormais expressément indiqué que l'OFPP assure la formation du personnel enseignant et que son offre de formation est accessible aux instructeurs des organisations partenaires.

Al. 3: cette disposition définit plus clairement la délégation de compétences à l'OFPP pour régler la formation du personnel enseignant et la participation du personnel enseignant des organisations partenaires aux services d'instruction de la protection civile.

Art. 57 Infrastructure d'instruction

Al. 1: la complexité des risques et dangers actuels exige une instruction efficace reposant sur les technologies modernes. Aussi la Confédération aura-t-elle encore besoin d'une infrastructure comme celle du Centre fédéral d'instruction de Schwarzenburg. Celui-ci restera accessible aux autres organisations partenaires de la protection de la population, de même qu'à l'armée, à l'administration fédérale et à d'autres organes afin d'assurer une occupation optimale des locaux.

Al. 2: les cantons doivent annoncer la désaffectation de centres d'instruction de la protection civile à l'OFPP afin que celui-ci puisse examiner le remboursement des subventions fédérales versées pour les frais liés à l'acquisition du terrain.

Al. 3: le remboursement des subventions fédérales versées pour les frais liés à l'acquisition du terrain tient compte de la hausse généralement importante de la valeur du terrain au cours des années. Cette disposition s'applique par analogie lorsque le terrain est cédé en droit de superficie.

Chapitre 4 Obligations et droits de tiers

Art. 58 Propriétaires d'immeubles et locataires

Al. 1: si des abris doivent être préparés en vue de leur occupation, les propriétaires et les locataires sont tenus, comme aujourd'hui, d'effectuer les travaux nécessaires en suivant les instructions de la protection civile.

Al. 2: comme aujourd'hui, les places protégées excédentaires doivent être mises gratuitement à la disposition de la protection civile.

Art. 59 Mise à contribution de la propriété et droit de réquisition

Al. 1: comme aujourd'hui, les propriétaires sont tenus de tolérer sur leurs biens-fonds les installations techniques servant à la protection civile. La disposition précise désormais que les «activités officielles» à des fins de protection civile doivent également être tolérées. Cet ajout est motivé par la résistance souvent rencontrée dans la pratique de la part de propriétaires et de locataires, notamment à l'occasion du contrôle périodique des abris par les organes compétents de la protection civile. Les modalités du contrôle périodique des abris, notamment son annonce, seront réglées par voie d'ordonnance.

Al. 2: en cas de catastrophe, de situation d'urgence ou de conflit armé, la protection civile doit disposer d'un droit de réquisition aux mêmes conditions que l'armée.

Art. 60 Couverture de particuliers par l'assurance militaire

Les particuliers qui sont astreints par la protection civile à fournir de l'aide lors d'un événement dommageable sont couverts par l'assurance militaire.

Chapitre 5 Ouvrages de protection

Section 1 Abris et contributions de remplacement

Art. 61 Principe

Le principe consistant à ce que chaque habitant dispose d'une place protégée est maintenu. L'évolution du contexte international souligne l'importance du parc suisse d'abris et de son but initial, la protection physique de la population. L'obligation de construire des abris a déjà été réexaminée en 2010. À cette époque, le message du

8 septembre 2010 concernant la révision partielle de la LPPCi²⁷ expliquait en détail pourquoi il fallait la conserver moyennant quelques adaptations. L'évaluation du type et de nombre d'abris nécessaires doit se fonder sur les menaces actuelles et être régulièrement mise à jour. En outre, les abris font partie intégrante des planifications d'urgence découlant de divers scénarios (p. ex. un accident dans une centrale nucléaire).

Par à proximité, on entend en principe une distance maximale de 30 minutes à pied ou d'environ 2 km. Si les conditions topographiques sont difficiles, notamment dans les régions de montagne, la distance à parcourir à pied peut être portée à 60 minutes.

Art. 62 Obligation de construire ou de verser des contributions de remplacement

Al. 1: toute la Suisse dispose d'une couverture élevée en places protégées. Des déficits subsistent toutefois dans les secteurs comportant de nombreuses maisons anciennes. En outre, la croissance démographique exige la construction et l'équipement de nouveaux abris. Lorsque les besoins sont couverts, le versement d'une contribution de remplacement s'impose pour assurer l'égalité de traitement entre les maîtres d'ouvrage.

Al. 2: les établissements médico-sociaux et les hôpitaux doivent aussi construire et équiper des abris. Si cela n'est pas possible pour des raisons techniques (p. ex. en raison de la nature du terrain ou du niveau de la nappe phréatique), ils doivent également verser une contribution de remplacement.

Al. 3: les communes peuvent compenser un nombre insuffisant d'abris en construisant des abris publics. Les contributions de remplacement peuvent être utilisées pour financer ces travaux.

Art. 63 Gestion de la construction des abris, utilisation et montant des contributions de remplacement

Al. 1: les cantons continueront de gérer la construction des abris afin de garantir un nombre suffisant de places protégées bien réparties.

Al. 2: les contributions de remplacement continueront de revenir aux cantons afin que ceux-ci puissent notamment compenser un nombre insuffisant de places protégées sur leur territoire.

Al. 3: l'utilisation des contributions de remplacement est modifiée. Elle sera désormais réglée uniquement au niveau de la loi. L'affectation principale des contributions de remplacement reste le financement des abris publics et la rénovation des abris privés. Le solde peut être utilisé exclusivement pour une nouvelle affectation de constructions protégées à des fins proches de celles de la protection civile, pour le démontage des équipements techniques de constructions protégées si celles-ci continuent d'être employées par la protection civile ou sont utilisées à d'autres fins (art. 92, al. 3), pour le matériel d'intervention de la protection civile (véhicules compris) et pour le contrôle périodique des abris. Par réaffectation à des fins proches

²⁷ FF 2010 5489

de celles de la protection civile, on entend la réaffectation de constructions protégées en abris publics, en abris pour EMS, en hébergements d'urgence ou en abris pour biens culturels ou encore une réaffectation au profit de la protection de la population et des organisations partenaires (p. ex. un dépôt de matériel des sapeurs-pompiers protégé). Aucune autre affectation ne serait autorisée, car il s'agit de contributions affectées à un but précis.

Al. 4: le Conseil fédéral définit les grandes orientations de la gestion de la construction des abris, le montant des contributions de remplacement et l'utilisation de celles-ci pour réaffecter des constructions protégées à des fins proches de celles de la protection civile.

Al. 5: l'OFPP pourra désormais vérifier si nécessaire la conformité de l'utilisation des contributions de remplacement.

Art. 64 Permis de construire

La nouvelle disposition précise qu'il s'agit de permis de construire des maisons d'habitation, des établissements médico-sociaux et des hôpitaux. Par nouvelles constructions, on entend les bâtiments réalisés sur un terrain non construit ou sur un terrain rendu constructible par une démolition. Les bâtiments reconstruits à la suite de dommages causés par les éléments (rétablissement de l'état antérieur), les extensions (pour autant qu'il s'agisse de l'agrandissement d'une aile habitable ou d'une aile de soins existante et attenante), les exhaussements, les transformations et les changements d'affectation ne sont pas considérés comme de nouvelles constructions.

Art. 65 Protection des biens culturels

Al. 1: les cantons pourront, comme aujourd'hui, obliger les propriétaires et les possesseurs de biens culturels *immeubles* d'importance nationale inscrits comme objets A à l'Inventaire suisse des biens culturels d'importance nationale et régionale (Inventaire PBC) à prendre à leurs frais des mesures de construction adéquates (p. ex. étayage). Les cantons pourront aussi continuer de prescrire la construction d'abris pour les biens culturels *meubles* d'importance nationale (objets A dans l'Inventaire PBC), dans le respect des grandes orientations fixées par le Conseil fédéral (art. 63, al. 4). La Confédération prend en charge les coûts de construction et d'aménagement.

Al. 2: des exigences minimales doivent être définies pour les abris destinés aux biens culturels inscrits comme objets A à l'Inventaire PBC. Les normes techniques à respecter lors de leur construction correspondent à celles qui s'appliquent aux autres abris. Les installations doivent permettre avant tout l'entreposage optimal de fonds d'archives et de bibliothèques et de pièces de musée, y compris les biens culturels numériques.

Art. 66 Entretien

Les propriétaires demeurent responsables du maintien de la valeur de leurs abris et donc de leur entretien. Celui-ci comprend par exemple le contrôle périodique du

système de ventilation et des portes et couvercles blindés ou le nettoyage de la prise d'air. Les rénovations coûteuses et nécessaires comme le remplacement d'appareils de ventilation, de filtres ou d'autres éléments techniques continuent d'être financées par les contributions de remplacement (sauf lors de dommages volontaires).

Art. 67 Désaffectation

Al. 1: les cantons étant responsables de la gestion de la construction d'abris, ils peuvent ordonner la désaffectation d'abris s'ils sont en nombre excédentaire.

Al. 2: le Conseil fédéral définit les critères de désaffectation d'abris, par exemple pour les abris qui ne satisfont plus aux nouvelles exigences techniques.

Section 2 *Constructions protégées*

Art. 68 Types de constructions protégées

Les postes de commandement servent de postes de conduite protégés pour les organes de conduite régionaux ou communaux, tandis que les postes d'attente de bases logistiques servent aux organisations de protection civile (pour l'hébergement du personnel, le stockage de matériel, etc.). Les unités d'hôpital protégées et les centres sanitaires protégés permettent pour leur part aux services de la santé publique d'augmenter leurs capacités en cas d'événement provoquant un afflux de patients. Un nombre suffisant de personnel spécialisé (médecin et soignants), appuyé par du personnel de milice de la protection civile (auxiliaires de soins), doit être assuré à cet effet. Pour cette raison, un service sanitaire sera réintroduit dans la protection civile.

La Suisse compte actuellement 2348 constructions protégées, dont 837 postes de commandement, 1169 postes d'attente, 248 centres sanitaires protégés et 94 unités d'hôpital protégées. Une partie d'entre eux sont des constructions combinées, réunissant par exemple un poste de commandement, un poste d'attente et un centre sanitaire protégé.

Art. 69 Prescriptions de la Confédération

Al. 1: le Conseil fédéral continuera de fixer les exigences relatives aux constructions protégées afin de garantir leur disponibilité opérationnelle.

Al. 2: la Confédération verse des montants forfaitaires pour l'entretien des constructions protégées et supporte les coûts de leur rénovation. Aussi doit-elle fixer les grandes orientations et les critères afin que les besoins puissent être planifiés de manière uniforme sur tout le territoire. La disponibilité opérationnelle des installations techniques comprend le fonctionnement des éléments techniques (p. ex. ventilation, alimentation électrique, adduction d'eau) et, en ce qui concerne les constructions sanitaires, également les appareils médicaux.

Al. 3: le Conseil fédéral fixera des délais afin que la planification des besoins puisse être périodiquement mise à jour.

Al. 4: des compétences législatives doivent être délégués à l'OFPP afin qu'il puisse régler les détails techniques.

Al. 5: afin d'assurer une certaine uniformité, l'OFPP réglera les aspects techniques du maintien de la valeur, qui recouvre l'entretien et la rénovation des ouvrages de protection.

Art. 70 Tâches des cantons

Al. 1 et 2: la planification des besoins des cantons devra, comme aujourd'hui, être approuvée par l'OFPP. Elle doit respecter les critères définis par la Confédération, car celle-ci participe aux frais d'entretien en versant des montants forfaitaires et prend également en charge d'éventuelles rénovations des constructions protégées.

Al. 3: les cantons demeurent responsables de la réalisation de nouvelles constructions, de leur équipement, de l'entretien et de la rénovation des constructions protégées (à l'exception des unités d'hôpital protégées). Les prescriptions de la Confédération s'appliquent, puisqu'elle finance une partie de l'entretien (contribution forfaitaire) et prend en charge les coûts de rénovation (cf. délégation de compétences législatives à l'art. 76, let. a).

Art. 71 Tâches des institutions dont relèvent les hôpitaux

Les institutions dont relèvent les hôpitaux continueront de veiller à la réalisation, à l'équipement, à l'entretien et à la rénovation des unités d'hôpital protégées.

Art. 72 Désaffectation

Al. 1: conformément à l'art. 70, al. 2, l'OFPP approuve la planification des besoins des cantons en matière de constructions protégées. Celles-ci ne peuvent être désaffectées qu'avec l'accord de l'OFPP.

Al. 2: cette disposition vise à garantir un nombre suffisant de places en cas d'événement impliquant un grand nombre de patients.

Al. 3: l'OFPP règle la procédure relative à l'approbation de la désaffectation de constructions protégées.

Section 3 *Dispositions communes*

Art. 73 Exigences minimales

Afin de garantir un niveau de protection de la population adéquat dans tout le pays, le Conseil fédéral détermine les exigences minimales auxquelles doivent répondre les ouvrages de protection.

Art. 74 État de préparation

Comme le prévoit la législation en vigueur, il faut veiller à ce que les ouvrages de protection puissent être mis en état de fonctionner sur ordre de la Confédération, notamment en cas de conflit armé.

Art. 75 Exécution par substitution

Les mesures prescrites comprennent notamment les directives de la Confédération en matière de réalisation, d'aménagement, d'entretien et de maintien de la valeur des constructions protégées. Si ces mesures ne sont pas mises en œuvre conformément aux directives, les autorités compétentes pourront ordonner si nécessaire leur exécution aux frais des propriétaires ou des possesseurs.

Art. 76 Délégation de compétences législatives

La possibilité de déléguer des compétences législatives à l'OFPP est précisée.

Chapitre 6 Matériel pour l'intervention et pour les constructions protégées*Art. 77*

Al. 1: la let. a, qui correspond à la réglementation actuelle, confère la compétence en matière de matériel standardisé à la Confédération. Par matériel standardisé, on entend le matériel de protection NBC et le matériel nécessaire en cas de conflit armé. La let. b précise que la Confédération met les terminaux du système radio mobile de sécurité (Polycom) et d'autres moyens de communication (p. ex. des installations de transmission par fil) à la disposition de la protection civile (comme aujourd'hui). Toutes les autres tâches et compétences de la Confédération concernant Polycom sont réglées à l'art. 18. En vertu de la let. c, la Confédération demeure responsable de l'équipement et du matériel des constructions protégées (systèmes télématiques et équipements techniques comme les installations électriques, le chauffage, la ventilation et les installations sanitaires). La nouvelle let. d règle les compétences en matière d'équipement et de matériel d'intervention pour les personnes astreintes affectées à des tâches fédérales au sens de l'art. 36, al. 4. La Confédération peut signer des conventions avec les cantons pour la mise en œuvre.

Al. 2: depuis la réforme de la protection de la population en 2004, ce sont les cantons qui sont responsables de l'acquisition et du financement du matériel d'intervention, véhicules compris, et de l'équipement personnel, conformément au principe du financement en fonction des compétences. Cette tâche est assumée par le Forum suisse du matériel de protection civile, sous la direction du canton de Zurich. À la demande des cantons, l'OFPP reprendra les tâches du canton responsable et veillera au recensement des besoins. Dans ce domaine, les organes d'acquisition compétents de la Confédération sont armasuisse et l'Office fédéral des constructions et de la logistique. La notion d'acquisition recouvre notamment l'évaluation, l'appel d'offres et les commandes. Le canton de Zurich continuera de s'occuper des aspects logistiques (entreposage et distribution). Le partage des tâches entre l'OFPP et le canton de Zurich sera réglé par une convention. Si le canton de Zurich souhaite un jour remettre également cette tâche, il faudra trouver une nouvelle solution. La Confédération ne pourra reprendre ces tâches d'acquisition que si elle peut créer sans incidence sur son budget de nouveaux postes en les finançant par les coûts d'acquisition pris en charge par les cantons en vertu de l'art. 93, let. c. À l'heure actuelle, ni les organes d'acquisition ni l'OFPP ne disposent des ressources humaines nécessaires. Les questions d'organisation et de personnel et les aspects techniques sont en cours

de clarification dans le cadre d'un projet. Des solutions sous la forme d'un partenariat public-privé y sont également étudiées.

Al. 3: le Conseil fédéral fixe la nature et la quantité du matériel standardisé et peut édicter des prescriptions concernant l'organisation, la formation et l'intervention, en particulier dans le domaine de la protection NBC.

Al. 4: la délégation de compétences législatives à l'OFPP est précisée. L'OFPP pourra par ailleurs, dans le cadre de l'exécution des tâches visées à l'al. 1, édicter des prescriptions concernant notamment l'interopérabilité du matériel, l'uniformité de l'instruction et l'efficacité du processus d'acquisition.

Chapitre 7 Signe distinctif international de la protection civile et carte d'identité du personnel de la protection civile

Art. 78

La disposition actuelle concernant le port du signe distinctif international de la protection civile par le personnel et le matériel de la protection civile est reprise. De petites adaptations ont été apportées à la formulation.

Chapitre 8 Responsabilité en cas de dommages

Art. 79 Principes

Al. 1: cette disposition instaure une responsabilité causale, ce qui signifie que la Confédération, les cantons ou les communes assument la responsabilité indépendamment d'une faute commise par le personnel enseignant ou les personnes astreintes.

Al. 2: il n'est plus prévu de responsabilité solidaire; la responsabilité sera désormais assumée par l'organe ou l'échelon qui a émis la convocation (Confédération, canton ou commune).

Al. 3: d'autres dispositions légales primant la LPPCi continuent de s'appliquer dans les rapports avec des tiers, par exemple la loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière²⁸ lorsqu'un véhicule de la protection civile cause un accident. Les dispositions de la loi du 21 décembre 1948 sur l'aviation²⁹ ou de la loi du 25 mars 1977 sur les explosifs³⁰ peuvent également primer la LPPCi. Une action récursoire en interne au sens des art. 80 ou 81 LPPCi reste possible.

Al. 4: les lésés ne peuvent pas faire valoir de prétentions envers le personnel enseignant et les personnes astreintes.

Al. 5 et 6: ces alinéas correspondent à l'actuel art. 60, al. 4 et 5. De petites adaptations ont été apportées à la formulation.

²⁸ RS 741.01

²⁹ RS 748.0

³⁰ RS 941.41

Art. 80 Action récursoire et dommages-intérêts

Al. 1: la Confédération, les cantons et les communes peuvent intenter en interne une action récursoire contre le personnel enseignant et les personnes astreintes qui ont causé des dommages intentionnellement ou par négligence grave.

Al. 2: lors d'interventions de la protection civile en faveur de la collectivité sur le plan national, les demandeurs ne peuvent pas intenter d'actions en dommages-intérêts contre la Confédération, les cantons et les communes. L'al. 2 s'applique en priorité. Lors de demandes d'indemnisation pour des dommages causés intentionnellement ou par négligence grave, une action récursoire supplémentaire, au sens de l'al. 1, est envisageable de la part des collectivités concernées.

Art. 81 Responsabilité envers la Confédération, les cantons et les communes

Cet article correspond à l'actuel art. 62. De petites adaptations ont été apportées à la formulation.

Art. 82 Fixation des indemnités

L'article règle uniquement la fixation des indemnités.

Art. 83 Perte ou détérioration d'objets personnels

Cet article correspond à l'actuel art. 64. De petites adaptations ont été apportées à la formulation.

Art. 84 Prescription

Cet article correspond à l'actuel art. 65. De petites adaptations ont été apportées à la formulation. Cet article est adapté à la lumière de la révision actuelle du droit de prescription (cf. projet 13.100 CO, droit de prescription). Le délai référendaire a expiré le 4 octobre 2018 sans avoir été utilisé. La modification du CO entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

Chapitre 9 Voies de recours et procédure

Section 1 Prétentions de nature non patrimoniale

Art. 85 Appréciation de l'aptitude au service de protection civile

Le cercle des bénéficiaires du droit de recours est limité à ceux prévus par l'art. 39 LAAM. Le droit de recours est ainsi restreint à la personne examinée ou à son représentant légal.

Art. 86 Affectation à une fonction

La décision du DDPS a désormais un caractère définitif. L'affectation à une fonction relevant du commandement, cette question ne doit pas être tranchée par un tribunal.

Art. 87 Recours contre les décisions rendues par les autorités cantonales de dernière instance

Cet article correspond à l'actuel art. 66b; conformément à la pratique actuelle, les décisions des autorités cantonales de dernière instance sont désormais adressées à l'OFPP, et non plus au DDPS. De tels recours peuvent notamment être déposés dans le domaine de la construction d'abris.

Section 2 *Prétentions de nature patrimoniale*

Art. 88

Al. 1: cet alinéa correspond à l'actuel art. 67, al. 1. Il est désormais possible de recourir auprès du Tribunal administratif fédéral.

Al. 2: les services visés sont ceux de l'art. 47, al. 1 et 4.

Al. 3: la disposition ne renvoie plus seulement au droit de la protection civile mais à la LPPCi, afin de régir également les prétentions liées notamment aux art. 18 à 21.

Chapitre 10 *Dispositions pénales*

Art. 89 Infractions à la présente loi

Al. 1: la peine maximale est adaptée à celle prévue par le code pénal militaire du 13 juin 1927³¹ et la loi du 6 octobre 1995 sur le service civil³² (insoumission). À la let. b, la mise en péril de personnes astreintes est supprimée car cet élément ne figure pas dans des dispositions pénales comparables (art. 100, al. 1, du code pénal militaire et art. 278 du code pénal³³); la protection de l'intégrité corporelle des personnes astreintes est assurée par les dispositions correspondantes du code pénal.

Al. 2: la poursuite pour négligence est limitée à l'al. 1, let. a.

Al. 3: aucune procédure disciplinaire propre à la protection civile n'est introduite. L'éventail des infractions est toutefois élargi de manière à pouvoir prendre des mesures même dans des cas de faible gravité.

Al. 4 à 6: ces alinéas correspondent aux dispositions actuelles de l'art. 68, al. 4 à 6. De petites adaptations sont apportées à la formulation. À l'al. 5, on ne mentionne plus l'ouverture d'une procédure pénale car, selon le code de procédure pénale, c'est le ministère public qui décide d'ouvrir une enquête pénale.

Art. 90 Infractions aux dispositions d'exécution

Cet article correspond à l'actuel art. 69. De petites adaptations sont apportées à la formulation.

³¹ RS 321.0

³² RS 824.0

³³ RS 311.0

Art. 91 Poursuite pénale

Cet article correspond à l'actuel art. 70. De petites adaptations sont apportées à la formulation

Chapitre 11 Financement*Art. 92* Confédération

Le financement de la protection de la population fait désormais l'objet d'un chapitre distinct dans la partie correspondante (titre 2, chap. 6).

Al. 1, let. a à c: la Confédération continuera de prendre en charge les coûts du recrutement des personnes astreintes (let. a), des services d'instruction qu'elle organise, y compris l'infrastructure d'instruction nécessaire (let. b), et des interventions de personnes astreintes au sens de l'art. 47, al. 1 (let. c).

Al. 1, let. d: la Confédération supporte les coûts liés à l'instruction, à l'engagement et au contrôle des personnes astreintes affectées à des tâches fédérales au sens des art. 36, al. 4. Elle peut passer des conventions avec les cantons pour certaines prestations et les indemniser en vertu de la présente disposition.

Al. 1, let. e: la Confédération supporte les coûts liés au matériel pour l'intervention et les constructions protégées visé à l'art. 77, al. 1.

Al. 1, let. f: la Confédération continuera de supporter les coûts (solde, convocation, transport, subsistance, hébergement) liés aux interventions de la protection civile en faveur de la collectivité d'envergure nationale. Le Conseil fédéral peut fixer un montant forfaitaire par personne astreinte et par jour de service effectué (cf. al. 10, let. c, et 11).

Al. 1, let. g et h: ces dispositions concernent le matériel supplémentaire nécessaire pour renforcer la protection civile en cas de conflit armé et les coûts d'intervention à la charge de la Confédération.

Al. 2: la Confédération continuera de supporter les coûts supplémentaires reconnus liés à la réalisation, à l'équipement et à la rénovation de constructions protégées, à savoir les coûts qui s'ajoutent à ceux de la construction d'un sous-sol ordinaire, par exemple ceux occasionnés par le renforcement des parois, les portes blindées, la sortie de secours et les équipements comme l'appareil de ventilation et les installations électriques et sanitaires.

Al. 3: en cas de désaffectation et de démontage d'une construction protégée, le canton prend en charge le coût du démontage des équipements techniques si la construction continue d'être utilisée par la protection civile, par exemple comme abri public, hébergement de fortune, hébergement pour des requérants d'asile ou abri pour biens culturels. Dans ce cas, le canton peut couvrir ces coûts en recourant aux contributions de remplacement. La Confédération ne prend aucun coût en charge si les autorités compétentes entendent utiliser la construction à d'autres fins, la mettre à la disposition de tiers ou la vendre. Les coûts de démontage des équipements techniques ne sont pris en charge que lorsqu'une construction protégée est mise hors service, par quoi on entend qu'elle ne peut plus être utilisée et qu'elle doit donc impérativement être démontée. Dans ce cas, la Confédération continuera de prendre

en charge les coûts du démontage des équipements techniques. Le coût de la démolition de l'enveloppe de protection est à la charge du propriétaire.

Al. 4: s'il faut remplacer la construction désaffectée, ce sont le canton pour un centre sanitaire protégé ou l'institution dont dépend l'hôpital pour une unité d'hôpital protégée qui supportent les coûts supplémentaires reconnus liés à la réalisation et à l'équipement. La Confédération continuera de financer une partie de l'entretien (par des contributions forfaitaires fixes en prévision d'un conflit armé) et les éventuelles rénovations.

Al. 5: la Confédération continuera de supporter les coûts supplémentaires reconnus liés à la réalisation et à la rénovation d'abris pour les biens culturels destinés aux archives cantonales et aux collections d'importance nationale. Désormais, elle prendra aussi en charge les coûts liés aux installations nécessaires à l'entreposage de biens culturels meubles. Cette disposition s'applique également aux biens culturels créés sous forme numérique et aux données numériques satisfaisant aux exigences relatives aux documents de sécurité.

Al. 6: la Confédération continuera de verser une contribution forfaitaire annuelle afin d'assurer le fonctionnement des constructions protégées en cas de conflit armé.

Al. 7: la Confédération supportera désormais uniquement les coûts supplémentaires liés à la rénovation et à l'équipement et ne versera de contributions forfaitaires que pour l'entretien des constructions protégées inscrites dans la planification des besoins approuvée par l'OFPP. Un délai transitoire est accordé aux cantons (cf. art. 100, al. 4).

Al. 8: la Confédération pourra continuer de soutenir financièrement les activités d'organisations publiques ou privées fournissant des prestations en faveur de la protection civile.

Al. 9: comme aujourd'hui, la Confédération ne prendra pas en charge les coûts d'acquisition de terrains et les indemnités dues pour l'utilisation de biens-fonds publics ou privés, par exemple en cas de réalisation d'un centre d'instruction de la protection civile ou d'une construction protégée, ni les émoluments cantonaux et communaux, par exemple pour les permis de construire, le raccordement aux réseaux d'eau et de chauffage ou encore les taxes sur les primes d'assurance. Elle ne prendra pas non plus en charge les coûts d'entretien ordinaire des constructions protégées au-delà de sa contribution forfaitaire au sens de l'al. 6.

Al. 10: le Conseil fédéral réglera par voie d'ordonnance les modalités en ce qui concerne les coûts supplémentaires et les contributions forfaitaires.

Al. 11: le projet conserve un montant forfaitaire par personne astreinte et jour de service effectué pour les coûts des interventions en faveur de la collectivité d'importance nationale. Ce montant couvre la solde, la convocation, le transport, la subsistance et, le cas échéant, l'hébergement. Il est versé aux cantons qui mettent des personnes astreintes à disposition pour des interventions en faveur de la collectivité d'envergure nationale. L'OFPP définira les règles et fixera le montant.

Art. 93 Cantons

Dans un but de transparence et de clarté, cet article règle la prise en charge des coûts par les cantons dans certains domaines. Sont concernés, comme dans la loi actuelle, les cours dispensés aux personnes astreintes qui sont délégués aux cantons (instruction de base ou cours de répétition), les interventions de la protection civile sur convocation cantonale (let. a) et les cours de la Confédération donnés dans un domaine qui relève des cantons (let. b). Les cantons restent en outre responsables du matériel d'intervention, véhicules compris, et de l'équipement personnel des astreints (let. c). C'est la Confédération qui touchera désormais les indemnités versées jusqu'ici au canton responsable dans le cadre du Forum suisse du matériel de protection civile pour ses frais d'évaluation et d'acquisition, notamment, de matériel d'intervention et d'équipements personnels (cf. art. 77, al. 2). Le contrôle des personnes astreintes incombant aux cantons aux termes de l'art. 48, al. 1, ceux-ci doivent supporter les frais liés au SIPA (let. d), à l'exception du coût des contrôles incombant à la Confédération (art. 48, al. 4) et des coûts liés à l'utilisation du SIPA dans le cadre des activités de surveillance de la Confédération.

Titre 4 *Données personnelles**Art. 94* Traitement

Al. 1 et 2: Les dispositions relatives à la protection des données seront harmonisées avec la révision en cours de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données³⁴ (cf. Curia Vista, objet n° 17.059).

Al. 3: cet alinéa correspond à l'actuel art. 72, al. 2. De petites adaptations sont apportées à la formulation.

Al. 4: cette disposition est harmonisée matériellement avec l'art. 17, al. 5, de la loi du 3 octobre 2008 sur les systèmes d'information de l'armée³⁵.

Al. 5: cet alinéa correspond à l'actuel art. 72, al. 5. De petites adaptations sont apportées à la formulation.

Art. 95 Communication de données

Cet article correspond à l'actuel art. 73. De petites adaptations sont apportées à la formulation.

Titre 5 *Prestations commerciales de l'OFPP**Art. 96*

Cet article correspond à l'actuel art. 73a. De petites adaptations sont apportées à la formulation.

³⁴ RS 235.1

³⁵ RS 510.91

Titre 6 Dispositions finales

Art. 100 Dispositions transitoires

Al. 1: le système d'alarme par sirènes Polyalert relève principalement des compétences de la Confédération. Celle-ci assure également la plus grande part de son financement. Les cantons disposent de certaines compétences relatives aux composants décentralisés, bien que ceux-ci soient financés par la Confédération. Cette répartition des compétences et du financement n'est pas efficiente et entraîne des doubles emplois. Polyalert doit donc devenir un système fédéral. Si cette nouvelle réglementation présente des avantages importants sur le plan économique, elle nécessite une certaine période de transition. Pendant celle-ci, la Confédération indemniserà les cantons pour leurs tâches, pour autant qu'ils les exécutent. L'indemnisation se monte à 400 francs au plus par an et par sirène.

Al. 2: cette disposition crée la base légale de l'art. 24a, al. 2, OAIRRS. Le préfinancement des composants décentralisés des cantons par la Confédération doit rester une exception. Différents critères doivent être respectés. Le préfinancement doit aussi présenter *in fine* un avantage financier pour la Confédération. Il faudra également de régler les conditions de remboursement. Les cantons devront rembourser le préfinancement d'ici à 2028.

Al. 3: la réduction de la durée du service pour le personnel, qui passe de 20 à 12 ans, risque de faire diminuer massivement les effectifs de certaines organisations de protection civile dans un bref délai. Pour prévenir ce risque, les cantons pourront allonger au besoin l'obligation de servir des personnes astreintes incorporées selon le système actuel durant une période transitoire. Les besoins et les conditions différant d'un canton à l'autre, les cantons décideront eux-mêmes d'un allongement de la durée du service.

Al. 4: cette disposition vise à donner aux cantons suffisamment de temps pour établir ou mettre à jour leur planification des besoins en matière de constructions protégées. Il faut compter une année de plus pour le processus d'approbation de la Confédération. Aucune approbation ne sera délivrée durant la phase transitoire. Il n'y aura par conséquent pas de démontage et donc pas de coûts au sens de l'art. 92, al. 3. Ce délai permet en outre à la Confédération et aux cantons de mieux établir leurs budgets. Jusqu'à ce que les planifications des besoins lui soient remises, la Confédération continuera de verser des contributions forfaitaires selon la pratique actuelle.

Abrogation et modification d'autres actes

*Loi fédérale du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport*³⁶

Art. 16, al. 2, let. c

L'obligation légale de donner la possibilité aux sportifs d'élite de mettre à profit le service de protection civile pour améliorer leurs performances est supprimée. Lors de l'introduction de cette disposition, on n'avait pas suffisamment tenu compte du

³⁶ RS 415.0

fait que le système de service de la protection civile n'offre pas les mêmes possibilités d'amélioration des performances des sportifs d'élite que le service militaire.

*Loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire*³⁷

Art. 1a, al. 1, let. h

Le renvoi est adapté à la nouvelle loi. La disposition est par ailleurs complétée de manière à préciser qu'il est question de tiers.

*Loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain*³⁸

Art. 1a, al. 3

L'adaptation est uniquement d'ordre formel et découle de la révision totale de la loi.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

D'une manière générale, les systèmes d'alarme et de télécommunication utilisés dans la protection de la population peuvent être répartis en deux catégories: les *systèmes mixtes*, partagés tant au niveau des compétences que du financement entre la Confédération, les cantons et des tiers, et les *systèmes fédéraux*, gérés et financés exclusivement par la Confédération. Les questions de compétences et de financement liées à ces systèmes, existants ou futurs, doivent être clairement réglées dans la loi.

Les systèmes mixtes englobent l'actuel réseau radio mobile de sécurité Polycom et plusieurs projets en discussion comme le système national d'échange de données sécurisé, incluant un réseau de suivi de la situation, ou le système de communication mobile à large bande. Les *systèmes fédéraux* comprennent quant à eux la radio d'urgence, Alertswiss (information de la population en cas d'événement) et, pour l'essentiel, le système de transmission de messages Vulpus et le système d'alarme par sirène Polyalert. Exploité par l'armée, Vulpus sera mis hors service à la fin de l'année 2022 pour des raisons techniques. Il devrait être remplacé par le réseau de suivi de la situation.

Polyalert relève principalement de la Confédération, qui le finance en très grande partie. Les cantons disposent de certaines compétences en ce qui concerne les composants décentralisés, bien que ceux-ci soient financés par la Confédération, à laquelle les cantons versent toutefois une contribution totale de 2 millions de francs par an aux frais de fonctionnement selon une clé de répartition définie d'un commun accord. Jugée inefficace, cette réglementation des compétences et du financement

³⁷ RS 833.1

³⁸ RS 834.1

est revue dans le cadre de la présente révision de la LPPCi. Celle-ci transformera Polyalert en un système fédéral, ce qui entraînera pour la Confédération des charges annuelles de trois millions de francs. De leur côté, les cantons ne devront plus verser à la Confédération leurs deux millions de contributions annuelles aux frais d'exploitation. Cette solution présente d'importants avantages sur le plan économique.

Pour ce qui est du *système radio mobile de sécurité Polycom*, la répartition des compétences et du financement définie dans l'OAIRRS révisée est reprise telle quelle dans la loi. La Confédération demeure responsable des composants centraux (nationaux) et en assume donc les coûts d'investissement, les coûts de maintien de la valeur importants (voir le projet Maintien de la valeur Polycom 2030) ainsi que les coûts annuels d'exploitation et d'entretien, y compris les coûts de maintien de la valeur. Pour leur part, les cantons et l'Administration fédérale des douanes prennent en charge les coûts relatifs aux composants décentralisés qu'ils possèdent. Cette répartition des coûts reste globalement la même. Pour éviter que la Confédération ne doive supporter des coûts supplémentaires au cas où les cantons ne réaliseraient pas dans les délais la migration technique visée par le projet Maintien de la valeur Polycom 2030, la loi prévoit pour la Confédération une possibilité restreinte de préfinancer la migration de réseaux partiels cantonaux. Ce préfinancement était jusqu'à présent réglé dans l'OAIRRS.

Le *système national d'échange de données sécurisé* est nouveau et sa réalisation fait l'objet d'un message distinct portant sur un crédit d'engagement *ad hoc*, qui sera soumis au Parlement. Ce système sera composé d'un réseau de données sécurisé, d'un système d'accès aux données (Polydata) et d'un réseau de suivi de la situation destiné à remplacer Vulpus. Actuellement, les ressources nécessaires pour la réalisation, l'exploitation et le maintien de la valeur du futur système peuvent être chiffrées comme suit: les coûts d'investissement pour les composants centraux financés par la Confédération selon la répartition des compétences proposée s'élèvent à environ 150 millions de francs. Les propriétaires, ou les utilisateurs, assument les coûts des composants décentralisés. En l'état actuel des connaissances, les coûts annuels d'exploitation et de maintenance des composants centraux, y compris les coûts du maintien de la valeur, sont estimés à 15 millions de francs. Il est prévu que ces coûts soient supportés proportionnellement par tous les utilisateurs raccordés. Les cantons y participeront à raison de 30 % ou 4,5 millions de francs par an. Ils auront ainsi droit à 36 raccordements. Ces charges ne tiennent pas compte d'une marge de risque de 2 millions de francs par an et des coûts spécifiques pour les cantons utilisateurs (p. ex. sécurité de l'alimentation électrique). Pour ses quelque 40 raccordements, la Confédération devra s'attendre annuellement à des coûts de près de 3 millions de francs. En chiffres bruts, les coûts annuels de fonctionnement et de maintenance à la charge de la Confédération se monteront donc à environ 20 millions de francs. Marge de risque mise à part, la Confédération pourra compter après raccordement des 120 utilisateurs avec des recettes annuelles d'environ 10 millions de francs. À des intervalles d'environ huit ans à compter du premier investissement, une partie des composants centraux devront être remplacés pour un montant de 80 à 90 millions de francs dans le cadre d'un «grand» maintien de la valeur (à caractère d'investissement, semblable au projet Maintien de la valeur Polycom 2030). La solution de financement consensuelle trouvée avec les cantons prévoit que ceux-ci

ne participeront pas à ces coûts, ce qui les soulagera d'environ 3 millions de francs par an. C'est donc la Confédération qui les assumera. Les coûts spécifiques sont présentés et motivés dans le message du ... concernant un crédit d'engagement pour le système national d'échange de données sécurisé³⁹. L'exploitation et la maintenance des composants décentralisés relèvent des propriétaires ou utilisateurs respectifs, à savoir des cantons et exploitants d'infrastructures critiques raccordés, de même que de la Confédération.

Des analyses plus approfondies sont nécessaire pour apprécier les besoins en ressources pour d'autres systèmes tels que le *système mobile de communication de sécurité à large bande*. Une proposition sera également soumise au Conseil fédéral en temps opportun. Ces ressources seront précisées et approuvées dans le cadre des messages spécifiques aux projets.

Le soutien que la Confédération entend apporter aux centres de renfort NBC en mettant du matériel d'intervention à disposition entraînera une certaine augmentation des charges, qui devrait se chiffrer à quelque 3 millions de francs. Il se limitera au domaine NBC, qui relève d'ores et déjà de la Confédération. La *protection NBC* en Suisse présente d'importantes lacunes, par exemple en cas d'attaque terroriste au moyen d'une bombe sale ou d'armes biologiques ou chimiques, mais aussi au niveau des organisations de mesure lors d'une contamination radioactive à grande échelle ou encore dans le domaine de la décontamination. Pour y remédier, il faut d'une part améliorer les capacités du Groupe d'intervention du DDPS, rattaché au Laboratoire de Spiez. D'autre part, il est prévu de soutenir les cantons dans le domaine NBC, par exemple au moyen de portiques pour mesurer l'irradiation de personnes, de matériel de décontamination, d'appareils de mesure NBC, d'équipements personnels de protection NBC, de groupes électrogènes de secours ou de véhicules pour transporter ce matériel et d'assurer la formation des organisations d'urgence en la matière. À cette fin, la Confédération aura besoin de ressources humaines et financières supplémentaires, car il s'agit de toute façon d'une tâche qui lui incombe. Ces moyens supplémentaires devraient permettre de mettre fin à la situation critique qui prévaut actuellement sur le plan de la capacité d'intervention. Le 27 août 2018, la plateforme politique du RNS a chargé l'OFPP d'étudier la question et de proposer des solutions. Les premiers résultats devraient être disponibles en 2019.

Au terme d'une période transitoire, la Confédération ne devrait plus verser de contributions que pour les *constructions protégées de la protection civile* qui peuvent être mises en service dans les délais requis en cas de catastrophe ou de situation d'urgence. De même, elle ne participera plus aux coûts de démontage des constructions protégées changeant d'affectation. En revanche, la Confédération continuera de prendre en charge le démontage des constructions qui ne sont plus nécessaires et ne sont pas affectées à un autre usage. Les conséquences financières concrètes pour la Confédération et les cantons ne pourront être chiffrées que lorsque les planifications cantonales des besoins seront disponibles. En établissant différentes hypothèses, on peut toutefois estimer approximativement les répercussions financières pour la Confédération et les cantons. Selon la LPPCi en vigueur (art. 71, al. 2), la Confédération supporte les frais liés au démontage des équipements techniques des construc-

39 FF ...

tions protégées en cas de désaffectation. La Suisse dispose actuellement d'un parc de constructions protégées appartenant aux cantons ou aux communes, qui se répartit ainsi: 837 postes de commandement, 1169 postes d'attente, 94 unités d'hôpital protégées et 248 centres sanitaires protégés. Une partie de ces constructions sont des ouvrages combinés. De l'avis de la Confédération, les risques actuels et prévisibles ne nécessitent pas autant de constructions protégées. En outre, les effectifs de la protection civile et le nombre d'organisations de protection civile n'ont cessé de diminuer. Les cantons devront planifier leurs besoins afin de savoir combien de constructions protégées ils devront conserver, en se fondant sur des critères élaborés conjointement avec la Confédération. Les constructions protégées qui ne sont plus nécessaires pourront être utilisées à des fins proches de celles de la protection civile ou être mises à la disposition du secteur public et de tiers. Les constructions désaffectées devront être démontées. Les coûts de démontage des composants techniques, qui relèvent actuellement de la Confédération, s'élèvent selon le type de construction et leur aménagement à moins de 150 000 francs pour les postes de commandement, mais peuvent dépasser 350 000 francs pour les postes sanitaires. Les cantons et les communes sont responsables du démontage des enveloppes des constructions. La désaffectation, le changement d'affectation et le démontage des ouvrages qui ne sont plus utilisés peuvent s'étendre sur une période de 20 à 30 ans. En cas de changement d'affectation d'une construction, la prise en charge des coûts de démontage des composants techniques par les cantons (cf. art. 92, al. 3) leur permet de choisir eux-mêmes à quel moment les travaux doivent avoir lieu et dans quelles proportions. Ainsi, les cantons pourront planifier au mieux le changement d'affectation, d'autant que la Confédération ne dispose pas de moyens financiers pour ces travaux de démontage. Ils pourront par ailleurs désormais financer les travaux en question au moyen de contributions de remplacement lorsque la construction concernée est réaffectées à des fins proches de celles de la protection civile. En fin de compte, il devrait en résulter un transfert annuel de charges de la Confédération aux cantons de 5 à 10 millions de francs pour les 25 à 30 prochaines années. Ces chiffres dépendent toutefois de nombreux facteurs et doivent donc être considérés avec beaucoup de prudence. Dans l'ensemble, le Conseil fédéral considère que la solution de financement proposée est équilibrée: la Confédération prend en charge de nouvelles tâches en matière de systèmes d'alarme et de télécommunication (Polyalert et système national d'échange de données sécurisé) pour un montant annuel d'environ 8 millions de francs, alors qu'elle est déchargée d'une somme de 5 à 10 millions de francs pour le démontage de constructions protégées.

La réintroduction du *service sanitaire dans la protection civile* entraînera un surcroît de charges limité pour la Confédération. Ces coûts sont estimés à 1 million de francs par an dans le domaine de la formation, principalement pour l'instruction en matière de conduite, le matériel d'instruction et les tâches de coordination et d'organisation. L'instruction de base relève de la compétence des cantons. Le remplacement de l'infrastructure médicale pourra être financé dans les limites des budgets existants, à condition que les standards ne soient pas relevés de manière notable. Une adaptation des équipements opératoires ou des lits aux normes hospitalières occasionnerait par exemple des dépenses supplémentaires très élevées. Il y n'a actuellement pas de moyens budgétés à cet effet dans le plan financier de l'OFPP.

La Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers souhaite que la Confédération finance désormais l'acquisition du *matériel de protection civile* à la place des cantons. Elle y voit avant tout des avantages économiques et juridiques, mais elle améliore également l'interopérabilité du matériel entre les différents cantons et régions. Cette solution présente aussi des avantages en matière de formation. Par ailleurs, aucun canton ne s'est porté candidat pour reprendre cette tâche du canton de Zurich, qui souhaitait la remettre. Les cantons devront s'acquitter de la totalité des frais qui en découlent. De son côté, la Confédération aura besoin de ressources humaines et financières supplémentaires. Ces dépenses supplémentaires affecteront d'une part armasuisse, l'un des organes centraux de la Confédération chargés de l'évaluation et des acquisitions, et d'autre part l'OFPP, qui s'occupera avec les cantons de la coordination et du recensement des besoins tout en mettant à disposition des documents d'instruction. La Confédération facturera ces frais supplémentaires aux cantons lors de la livraison du matériel, de sorte qu'il n'en résultera en fin de compte pas de surcoût pour elle. Les questions d'organisation et de personnel ainsi que les aspects techniques sont en cours de clarification dans le cadre d'un projet.

La Confédération continuera de supporter les frais supplémentaires reconnus liés à la réalisation et à la rénovation d'*abris pour biens culturels* destinés aux archives cantonales et aux collections d'importance nationale. Elle assumera désormais aussi les frais liés à l'entreposage des biens culturels meubles, ce qui engendrera une charge de 200 000 francs par an qui pourra être absorbés par les crédits en cours.

La mise en œuvre de la motion Müller, à savoir la prise en compte de l'ensemble des jours de service accomplis dans la protection civile pour la réduction de la taxe d'exemption de l'obligation de servir (cf. ch. 1.7), fera économiser quelque 2,5 millions de francs aux personnes astreintes sur la taxe d'exemption.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

La mise en œuvre et l'exploitation du *système national d'échange de données sécurisé* requièrent des postes supplémentaires au sein de la Confédération. Ces postes sont demandés et motivés dans le message concernant un crédit d'engagement pour le système national d'échange de données sécurisé.

La Confédération aura également besoin de deux ou trois postes à plein temps supplémentaires en raison de la modification des compétences relatives au système d'alarme par sirènes Polyalert. L'optimisation de la *protection NBC* devrait demander trois ou quatre postes de travail supplémentaires dans les domaines de la formation et de la logistique. Les besoins en personnel liés à la réintroduction du *service sanitaire dans la protection civile* se chiffrent à environ trois ou quatre postes dans la formation. En contrepartie, l'OFPP prendra notamment diverses mesures de réorganisation, d'utilisation de synergies, d'établissement d'un ordre de priorité et d'accroissement de l'efficacité.

Le transfert à la Confédération de la responsabilité en matière d'acquisition du *matériel de protection civile*, souhaité par les cantons, nécessitera également du personnel supplémentaire. Les coûts qui en résulteront seront entièrement pris en

charge par les cantons. La Confédération ne serait pas en mesure d'accomplir cette tâche sans ce personnel supplémentaire, ni aujourd'hui ni dans un proche avenir. Actuellement, on estime que l'OFPP et armasuisse auront besoin d'environ six postes au total.

3.1.3 Autres conséquences

La présente révision de la LPPCi permettra d'améliorer sensiblement la capacité d'action des organes fédéraux compétents en cas de catastrophe ou de situation d'urgence. Les failles de sécurité identifiées seront éliminées de manière à ce que l'ampleur des dommages potentiels puisse être nettement réduite ou restreinte lors d'un événement. Certains des systèmes prévus à cet effet, comme le système national d'échange de données sécurisé, pourraient également être utilisés en situation normale, par exemple dans le cas d'un événement mineur.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les conséquences financières pour la Confédération décrites au ch. 3.1.1 concernent également les cantons à des degrés divers. En résumé, les cantons seront déchargés de quelque cinq millions de francs par an pour le système d'alarme par sirènes. Ils économiseront également environ trois millions de francs par an en raison de la non-facturation du grand maintien de la valeur des composants centraux du système national d'échange de données sécurisé. Il est aussi prévu que, en ce qui concerne le système de communication sans fil à large bande, les cantons intéressés assument eux-mêmes les coûts liés à un projet pilote. Inversement, au vu de la nouvelle répartition financière, les cantons doivent prévoir une charge supplémentaire de cinq à dix millions de francs par an pour le démontage des constructions protégées désaffectées. Toutefois, ils pourront désormais utiliser les contributions de remplacement pour couvrir ces dépenses et celles qui sont décrites dans la LPPCi (cf. art. 63, al. 3).

La réintroduction du service sanitaire de la protection civile nécessitera de la part des cantons des ressources humaines et financières importantes qu'il n'est toutefois pas encore possible de chiffrer. Par ailleurs, d'autres modifications et optimisations des constructions protégées et des organisations de protection civile les déchargeront.

3.3 Conséquences économiques

Le projet de révision de la LPPCi crée également la base légale pour la réalisation d'un système national d'échange de données sécurisé et d'autres systèmes importants pour la sécurité. La réalisation du système national d'échange de données sécurisé profitera également dans une mesure considérable à l'économie. Une ab-

sence des prestations informatiques à grande échelle menacerait en effet le fonctionnement de l'économie tout entière. En cas d'événement, un tel système permettrait de réduire ou limiter nettement l'ampleur des dommages. Grâce au futur système national d'échange de données sécurisé, toutes les autorités et entreprises exploitant des infrastructures critiques, qui veulent ou doivent garantir l'interconnexion de leurs systèmes en cas de défaillance du réseau d'électricité, bénéficieront d'une plate-forme commune. Le système en cours de réalisation pourra aussi être utilisé en situation normale. Si l'on y ajoute la mise hors service de systèmes redondants et les économies qui en résultent, une plus-value importante pourra ainsi être obtenue.

L'introduction du nouveau système de service dans la protection civile améliorera d'une manière générale la situation des employeurs, dans la mesure où la durée de l'obligation de servir passera de 20 à 12 ans pour le personnel et les sous-officiers.

3.4 Conséquences sanitaires et sociales

La révision de la loi permet d'optimiser la protection de la population et la protection civile. La population et l'économie bénéficieront d'une meilleure protection en cas de catastrophe et en situation d'urgence ainsi que d'un niveau de sécurité plus élevé. Il sera ainsi possible d'éviter des dommages ou d'en réduire sensiblement l'ampleur.

3.5 Conséquences environnementales

En cas de catastrophe, l'amélioration de la capacité d'action des autorités et des organes d'intervention compétents permettra d'empêcher des dommages environnementaux ou d'en réduire l'ampleur.

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

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁴⁰ et dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁴¹.

4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet de loi est conforme à la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+, approuvée par le Conseil fédéral le 9 mai 2012. Créant

⁴⁰ FF 2016 981 1105

⁴¹ FF 2016 4999 5006

notamment la base légale de systèmes de télécommunication à l'épreuve de pannes, il s'inscrit pleinement dans la stratégie «Suisse numérique» du 5 septembre 2018⁴², la stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques 2012–2017⁴³ et la stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques 2018–2022, adoptée par le Conseil fédéral le 1^{er} décembre 2017.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La LPPCi se fonde sur l'art. 61 Cst., qui confère à la Confédération le pouvoir de légiférer en matière de protection civile. En ce qui concerne la qualité pour édicter des dispositions dans le domaine de la protection de la population, le législateur fédéral peut également s'appuyer sur l'art. 57, al. 2, Cst. Les réglementations prévues, notamment pour ce qui est des systèmes d'alarme et de télécommunication et de l'information de la population, peuvent être édictées au titre de cette obligation de coordination.

Les modifications proposées par la présente révision totale sont conformes à la Constitution fédérale.

5.2 Conformité avec les obligations internationales

Les modifications proposées sont conformes aux obligations internationales de la Suisse. Elles n'entraînent pas non plus de nouveaux engagements de la Suisse envers d'autres États ou organisations internationales.

5.3 Forme de l'acte à adopter

La protection de la population et la protection civile continueront d'être réglées dans une seule loi à l'échelon fédéral. Elles seront toutefois plus clairement délimitées, par exemple en ce qui concerne leurs tâches respectives ou le financement (réglementation du financement distincte pour la protection de la population et pour la protection civile). Les interdépendances existantes, comme au niveau des ouvrages de protection ou des systèmes d'alarme et de télécommunication, peuvent ainsi être mieux mises en évidence. Par ailleurs, une loi unique permet de mieux poser que la protection de la population est un système coordonné, tandis que la protection civile est une organisation partenaire de ce système. Si les cantons disposent de compétences législatives étendues concernant la protection de la population et les organisations partenaires à l'échelon cantonal et régional ou communal, la Confédération ne dispose d'aucune compétence législative générale en la matière (cf. ch. 5.1).

⁴² FF 2018 6007

⁴³ La stratégie peut être consultée à l'adresse suivante: www.upic.admin.ch > Thèmes > Cyberrisques SNPC > Stratégie SNPC 2012-2017.

5.4 Frein aux dépenses

Le projet de loi n'implique pas de dépenses soumises au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

Les subventions versées pour les activités énumérées à l'art. 92, al. 1, let. e, 2, 3, 5, 6 et 8, existent déjà. Le projet ne prévoit pas d'en étendre le champ.

L'art. 100, al. 1, règle une nouvelle subvention périodique dont le montant total dépasse deux millions de francs par an. Dans cette optique, elle devrait par conséquent être soumise au frein aux dépenses. Mais elle permettra cependant d'indemniser les cantons à titre provisoire (durant quatre ans au plus) pour des travaux qui seront repris par la Confédération, qui les financera elle-même. Comme il s'agira de fait d'une dépense unique pendant la période transitoire, le seuil de 20 millions de francs s'applique, raison pour laquelle l'art. 100, al. 1, ne doit pas être soumis au frein aux dépenses.

L'art. 100, al. 2, introduit la possibilité d'accorder des prêts sans intérêt aux cantons durant une période transitoire. Le crédit d'engagement requis n'atteindra pas le seuil de 20 millions de francs pour un projet unique, raison pour laquelle l'art. 100, al. 2, ne doit pas être soumis au frein aux dépenses.

5.5 Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

La révision de la LPPCi est conçue de manière à éviter les transferts de charges entre Confédération et cantons. La répartition des compétences prévue en matière de systèmes d'alarme et de télécommunication occasionnera des dépenses supplémentaires pour la Confédération. Celle-ci devra ainsi faire face à un surcroît de charges de 3 millions de francs par an en raison du système d'alarme par sirènes Polyalert. À moyen et à long terme, ces coûts devraient plutôt diminuer, car la suppression de redondances actuelles devrait permettre un gain d'efficacité. De leur côté, les cantons profiteront d'une baisse des charges, puisqu'ils seront désormais exemptés des contributions d'exploitation de 2 millions de francs à verser à la Confédération. Il est prévu que la Confédération supporte les coûts d'investissement de même que les coûts périodiques (environ tous les 8 ans) résultant du «grand» maintien de la valeur des composants centraux du futur système d'échange de données sécurisé. Cette solution représente un transfert de charges des cantons à la Confédération de quelque 3 millions de francs par an. Quant aux coûts du démontage des équipements techniques de constructions protégées dont l'affectation doit être changée, ils seront à l'avenir assumés par les cantons. Actuellement, ces coûts sont entièrement à la charge de la Confédération, qui sera ainsi en mesure d'économiser de 5 à 10 millions de francs par an au cours des 25 à 30 prochaines années. Ces chiffres dépendent toutefois de nombreux facteurs et doivent donc être considérés avec beaucoup de prudence. Dans l'ensemble, le Conseil fédéral considère que la solution de financement proposée est équilibrée: la Confédération prend en charge de nouvelles tâches en matière de systèmes d'alarme et de télécommunication (Polyalert et système national d'échange de données sécurisé) pour un montant annuel d'environ

8 millions de francs, alors qu'elle est déchargée d'une somme de 5 à 10 millions de francs pour le démontage de constructions protégées.

La solution proposée garantit le respect des principes de la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons .

5.6 Conformité à la loi sur les subventions

Selon l'art. 5 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁴⁴, le Conseil fédéral doit examiner périodiquement la conformité des aides financières et des indemnités. Dans son rapport du 30 mai 2008 sur les subventions⁴⁵, le Conseil fédéral a posé le principe suivant: les subventions dont le financement est soumis périodiquement au Parlement dans des messages spéciaux et les subventions dont la base légale est nouvelle ou a été révisée pendant la période d'examen sont examinées dans le cadre du message correspondant. Le Conseil fédéral a donc vérifié dans le cadre du présent message que les aides financières et les indemnités répondent à un intérêt justifié et suffisant de la Confédération, qu'elles atteignent leur objectif de manière économique et efficace et qu'elles sont allouées selon des principes uniformes et équitables. Il a également vérifié qu'elles sont aménagées en tenant compte des impératifs de politique budgétaire et qu'elles correspondent à une répartition judicieuse des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons.

Le projet de loi prévoit les subventions suivantes:

- *art. 92, al. 1, let. e*: subvention pour la mise à disposition de matériel standardisé de la protection civile;
- *art. 92, al. 2, 3 et 5*: indemnisation pour la réalisation et le maintien de la valeur de constructions protégées et d'abris pour biens culturels;
- *art. 92, al. 2*: subvention sous la forme d'une indemnisation pour l'extension des installations télématiques des constructions protégées;
- *art. 92, al. 6*: indemnisation sous la forme de contributions forfaitaires afin d'assurer le fonctionnement des constructions protégées en cas de conflit armé;
- *art. 92, al. 8*: subvention sous la forme d'une aide financière destinée à soutenir les activités d'organisations publiques ou privées dans le domaine de la protection civile;
- *art. 100, al. 1*: prise en charge par la Confédération des coûts de la mise à disposition, de l'entretien et de la disponibilité permanente des sirènes durant la phase de transition sous la forme d'une indemnisation;
- *art. 100, al. 2*: subvention pour le préfinancement au moyen de prêts sans intérêt de l'équipement technique des émetteurs acquis pour le système radio mobile de sécurité.

⁴⁴ RS 616.1

⁴⁵ FF 2008 5651

Les présentes subventions sont portées au crédit A231.0113 Protection civile.

Les indemnisations qui seront versées sur la base de l'art. 92 correspondent à des subventions existantes.

Le matériel standardisé de la protection civile (1,5 million de francs par an) sert à maîtriser des événements NBC qui relèvent de la compétence de la Confédération (p. ex. situation d'irradiation radiologique). Il serait aussi utilisé en cas de conflit armé. La Confédération met le matériel gratuitement à la disposition des cantons. La centralisation de l'acquisition et de la mise à disposition du matériel est nécessaire pour assurer son interopérabilité et la collaboration entre la Confédération, les cantons et les autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité. Le matériel est mis à la disposition des cantons sur demande.

La réalisation, le maintien de la valeur et la désaffectation (en l'absence d'une utilisation ultérieure) de constructions protégées et d'abris pour biens culturels sont indemnisés à hauteur de 10 à 12 millions de francs par an. Cette subvention permet d'assurer le maintien de la valeur des constructions protégées. La Confédération examine les projets de maintien de la valeur sur la base des plans et documentations fournis par les cantons. La procédure est définie dans le processus d'approbation des ouvrages de protection. Le nombre de constructions protégées doit être réduit à long terme, ce qui se répercutera sur le montant de l'indemnisation.

Une indemnisation annuelle (0,5 million de francs) sous la forme de contributions forfaitaires est prévue pour l'extension des installations télématiques des constructions protégées dans le cadre de travaux et de prestations clairement définis. Ces subventions de la Confédération visent à assurer la communication protégée des organisations partenaires. Les cantons doivent adresser des demandes d'approbation à l'OFPP. Le respect des directives de la Confédération est contrôlé dans le cadre du processus d'approbation des ouvrages de protection. Le nombre de constructions protégées doit être réduit à long terme, ce qui se répercutera sur le montant de la subvention.

L'indemnisation des coûts d'entretien destinés à assurer l'état de préparation des constructions protégées en cas de conflit armé sera versée conformément au droit en vigueur, au plus tard quatre ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi (art. 71, al. 3). Les cantons doivent remettre leur planification des besoins trois ans au plus tard à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Aucune autorisation de désaffectation de constructions protégées ne sera délivrée durant la phase transitoire (cf. art. 100, al. 4). Cette subvention permet d'assurer et de contrôler l'état de préparation des constructions protégées. Durant la période transitoire, le montant de la subvention sera de 4,5 à 5,5 millions de francs environ. Le versement a lieu chaque année à la demande des cantons et des propriétaires de constructions protégées (p. ex. communes ou institutions dont relèvent les hôpitaux). La procédure de versement est réglée par des instructions. Le montant devrait diminuer après la phase transitoire, car il y aura moins de constructions protégées à subventionner à long terme.

L'art. 92, al. 8, prévoit la possibilité de soutenir financièrement les activités d'organisations publiques ou privées dans le domaine de la protection civile. À ce jour, aucune subvention n'a encore été versée sur cette base.

Le projet de loi prévoit de faire du système d'alarme par sirènes Polyalert un système fédéral, d'où la suppression des subventions correspondantes. Pendant une période transitoire de quatre ans au plus, les sirènes seront toutefois encore mises à disposition par les cantons conformément aux directives de la Confédération. Les cantons seront indemnisés à hauteur de 400 francs par an et par sirène, ce qui représente un total annuel d'environ 3 millions de francs. Cette prise en charge est considérée comme une indemnisation. Le subventionnement permet d'assurer la disponibilité opérationnelle du vaste réseau de sirènes transmettant l'alarme à la population jusqu'à ce que la Confédération ait repris l'entier du système. Le fonctionnement du système d'alarme est vérifié chaque année par un test des sirènes.

L'art. 100, al. 2, autorise la Confédération à préfinancer l'équipement technique par les cantons de leurs émetteurs du type «station de base T-BS400e» pour le système radio mobile de sécurité (cf. art. 18 et 23) au moyen de prêts sans intérêt pour autant que cela permette de réduire la durée de l'exploitation parallèle et que cette solution s'avère rentable dans l'ensemble. Les cantons rembourseront le préfinancement d'ici 2028. Le crédit d'engagement requis est inférieur à 20 millions de francs.

5.7 Délégation de compétences législatives

Les dispositions suivantes du projet de loi notamment contiennent une délégation de compétences législatives au Conseil fédéral:

- *art. 7, al. 4*: définir l'organisation de l'État-major fédéral Protection de la population;
- *art. 10, al. 2*: définir les tâches de la CENAL; fixer les compétences, les directives et les procédures relatives à l'alerte, à l'alarme et à l'information;
- *art. 17, al. 2*: fixer les exigences techniques auxquelles doivent répondre les systèmes d'alarme eau et les installations nécessaires ainsi que les compétences et les procédures relatives à l'alerte et à l'alarme;
- *art. 18, al. 5, 19, al. 6, 20, al. 5, et 21, al. 6*: définir précisément les tâches et régler les questions techniques concernant les systèmes de communication (communs) de la Confédération, des cantons et de tiers;
- *art. 22, al. 7*: régler les modalités en matière d'instruction;
- *art. 23, al. 3*: définir la participation des exploitants de réseaux partiels aux coûts de l'utilisation commune des émetteurs;
- *art. 23, al. 5*: reporter sur les cantons ou les tiers les surcoûts que des retards dans la mise en œuvre de mesures d'entretien ou de maintien de la valeur ont occasionnés pour la Confédération;
- *art. 25, al. 3*: régler la répartition des coûts d'un éventuel projet pilote de système de communication mobile de sécurité à large bande;
- *art. 26, al. 2*: régler la répartition des coûts de l'instruction dans le cadre de la protection de la population au sens de l'art. 22;
- *art. 31, al. 8 et 9*: prolonger au besoin la durée du service obligatoire;

- *art. 32, al. 3*: régler les modalités du service long; définir notamment les tâches attribuées aux personnes astreintes concernées;
- *art. 36, al. 4*: régler les modalités de l'engagement de personnes astreintes affectées à des tâches de la Confédération;
- *art. 40, al. 2*: régler les conditions permettant de faire valoir les droits des personnes astreintes à une solde, à la subsistance gratuite, à l'utilisation gratuite des moyens de transport publics et à un hébergement gratuit; prévoir le cas échéant que la convocation est un titre de transport public valable;
- *art. 52, al. 3*: régler l'instruction des cadres;
- *art. 54, al. 5*: définir les conditions et la procédure d'autorisation des interventions en faveur de la collectivité;
- *art. 63, al. 4*: définir les grandes orientations de la gestion de la construction des abris, le montant des contributions de remplacement et l'utilisation de celles-ci pour réaffecter des constructions protégées à des fins proches de celles de la protection civile;
- *art. 67, al. 2*: déterminer les conditions auxquelles les abris peuvent être désaffectés;
- *art. 69, al. 1*: dans le domaine des constructions protégées, édicter des prescriptions régissant leur réalisation, leur équipement, leur entretien, leur rénovation et leur changement d'affectation afin d'assurer une disponibilité suffisante de ces ouvrages;
- *art. 77, al. 3*: fixer la nature et la quantité du matériel standardisé de la protection civile; au besoin, édicter des prescriptions concernant l'organisation, la formation et l'intervention;
- *art. 92, al. 10*: définir les conditions liées à la prise en charge ou au refus des coûts supplémentaires reconnus ainsi qu'au versement ou au de la contribution forfaitaire destinée à assurer le fonctionnement des constructions protégées en cas de conflit armé.

Les compétences énumérées ci-après sont déléguées directement à l'OFPP en tant qu'organe de la Confédération responsable de la protection de la population et de la protection civile:

- *art. 43, al. 2*: édicter des dispositions pour prévenir les accidents et les atteintes à la santé dans la protection civile;
- *art. 46, al. 2*: régler les modalités de la convocation aux cours d'instruction et de perfectionnement au sens de l'art. 55, al. 2 à 4;
- *art. 55, al. 5*: régler le contenu de l'instruction de la protection civile et les conditions permettant de raccourcir des services d'instruction;
- *art. 56, al. 3*: régler la formation du personnel enseignant de la protection civile et la participation du personnel enseignant des organisations partenaires aux services d'instruction de la protection civile;

- *art. 69, al. 5*: régler les aspects techniques de l’entretien et de la rénovation des constructions protégées;
- *art. 72, al. 3*: régler la procédure relative à l’approbation de la désaffectation de constructions protégées;
- *art. 92, al. 11*: fixer un montant forfaitaire pour les coûts des interventions en faveur de la collectivité d’envergure nationale remboursés aux cantons.

En outre, le Conseil fédéral peut déléguer des compétences législatives à l’OFPP afin de régler les points suivants:

- *art. 9, al. 5*: la diffusion d’informations et de consignes de comportement, de même que les questions techniques liées aux systèmes d’alerte des autorités, de transmission de l’alarme à la population et d’information de celle-ci et à la radio d’urgence;
- *art. 12, al. 4*: les conditions auxquelles le matériel acquis par la Confédération est livré aux centres de renfort NBC et le maintien de sa disponibilité opérationnelle;
- *art. 17, al. 3, 18, al. 5, 19, al. 6, 20, al. 5, 21, al. 6*: les questions techniques liées aux systèmes;
- *art. 69, al. 4*: les questions techniques liées à la planification des besoins en matière de constructions protégées;
- *art. 76*: l’établissement de projets, la réalisation, l’équipement, la qualité, la rénovation, l’utilisation, l’entretien, le contrôle périodique et la désaffectation des ouvrages de protection; la gestion de la construction d’abris et la planification d’attribution; l’utilisation par des tiers des constructions protégées, ainsi que les exigences relatives à la procédure d’homologation de certains composants soumis à des tests;
- *art. 77, al. 4*: les questions relatives à la garantie de la disponibilité du matériel acquis par la Confédération.

5.8 Conformité à la législation sur la protection des données

Pour accomplir les tâches qui lui incombent dans le cadre du recrutement (art. 35) et du contrôle (art. 48), l’OFPP traite les données des personnes astreintes dans le SIPA. Pour organiser les services de formation, il traite également les données personnelles des participants aux cours dans un système de gestion des cours. À cet effet, il est habilité à établir des profils de personnalité, notamment pour déterminer l’aptitude de personnes astreintes et de participants aux cours à assumer une fonction de cadre. Puisque des données sensibles et des profils de personnalité sont traités, la loi doit contenir une base légale formelle (art. 94, al. 1 et 2).