

CH_VB 2001-2759 1669 vom 17. Oktober 2001

Bundesverwaltung, 2001-10-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2001-2759_1669

FR: CH_VB 2001-2759 1669 du 17 octobre 2001

IT: CH_VB 2001-2759 1669 del 17 ottobre 2001

Erwägungen

E. 17

octobre 2001 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

1670 Condensé Protection de la population La situation de la Suisse en matière de sécurité a changé depuis la fin de la Guerre froide. Le rapport 2000 du Conseil fédéral sur la politique de sécurité («La sécurité par la coopération») préconise une adaptation des instruments aux menaces actuelles et à celles qui se dessinent. La probabilité d'une guerre impliquant l'Europe, et donc la Suisse, est aujourd'hui nulle. Le délai de préalerte est désormais de plusieurs années pour un tel conflit. Les principaux défis sont posés par les catastrophes et les situations d'urgence, dont les effets dommageables sont renforcés par une forte interpénétration de zones résidentielles et industrielles dotées d'une infrastructure de plus en plus dense. Le projet «Protection de la population» ne propose pas un système entièrement nouveau. Il s'agit en grande partie de poursuivre les réformes des années 90, avant tout en s'orientant résolument vers l'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence ainsi qu'en renforçant la collaboration entre les organisations partenaires. La mission du nouveau système consiste à protéger la population et ses bases d'existence en cas de catastrophe, de situation d'urgence et de conflit armé. Pour ce faire, il assure la coordination de la conduite, de la protection, du sauvetage et de l'aide lorsque de tels événements surviennent. Il contribue ainsi à en limiter et à en maîtriser les effets. Le système de protection de la population coordonne l'action et la coopération des cinq organisations partenaires: police, sapeurs-pompiers, santé publique, services techniques et protection civile. Au besoin, d'autres organisations publiques ou privées, des entreprises, des personnes effectuant un service civil ou encore l'armée peuvent être appelées en renfort. Les cantons sont compétents en matière de protection de la population, dans les limites du droit fédéral. C'est à eux qu'il incombe en particulier de prendre des mesures en cas de catastrophe et en situation d'urgence. La Confédération règle les questions fondamentales relatives à la protection de la population et veille à la coordination dans ce domaine. Elle prend des dispositions en ce qui concerne les situations de radiations ionisantes, les accidents survenant dans des barrages hydroélectriques, les épidémies ou les épizooties ainsi qu'en cas de conflit armé. En accord avec les cantons, la Confédération peut être amenée à assurer la coordination et, le cas échéant, la conduite des moyens lorsque plusieurs cantons, la totalité du pays ou des zones frontalières sont touchés par une catastrophe. S'agissant de la protection civile, elle règle les droits et les obligations des personnes astreintes à servir ainsi que les questions relatives à l'instruction, au matériel, aux installations d'alarme et aux systèmes télématiques, aux ouvrages de protection et au financement.

1671 Organisations partenaires Les cinq organisations partenaires sont responsables de leurs champs d'action respectifs et se portent mutuellement assistance dans l'accomplissement de leurs tâches. La police, constituée des corps de police cantonaux et communaux, est responsable du maintien de l'ordre et de la sécurité. C'est un moyen de première intervention dont l'organisation est réglée par les cantons. Les sapeurs-pompiers sont chargés du sauvetage et de la lutte contre tous les sinistres en général (y c. les incendies) ainsi que de la maîtrise des dommages non exceptionnels. Il s'agit également d'un moyen de première intervention dont les engagements durent de quelques heures à plusieurs jours. L'organisation des corps de sapeurs-pompiers est réglée à l'échelon cantonal. Les services de la santé publique, y c. les services sanitaires d'urgence, fournissent des prestations médicales à la population et aux services d'intervention. Ces prestations comprennent également les mesures de prévention et le soutien psychologique. Les services sanitaires d'urgence sont un moyen de première intervention. La réglementation des services de la santé publique incombe aux cantons. Après un sinistre, les services techniques garantissent le retour progressif à la normale en matière d'approvisionnement en eau, gaz et électricité, la disponibilité des voies de communication et des réseaux de télécommunications ainsi que l'évacuation des déchets. Ils accomplissent leurs tâches de manière autonome. La protection civile est responsable de l'infrastructure de protection et des moyens permettant de transmettre l'alarme à la population; elle est en outre chargée d'encadrer les personnes en quête de protection et les sans-abri ainsi que de prendre les mesures nécessaires à la protection des biens culturels. Au besoin, elle effectue des interventions de longue durée (plusieurs jours, voire plusieurs semaines) pour appuyer les autres organisations partenaires. La protection civile effectue des travaux de remise en état et contribue à renforcer la logistique et l'aide à la conduite. Elle peut également être engagée au service de la collectivité. L'obligation de servir est réglée à l'échelon national. Dans les limites du droit fédéral, les cantons règlent les questions de protection civile et fixent les principes de la collaboration avec les autres organisations partenaires. Structure et conduite Pour gérer les événements, les organisations partenaires disposent de moyens à structure modulaire. La conception modulaire prend l'événement non exceptionnel pour point de départ. Les moyens engagés sont coordonnés et renforcés en fonction de la nature et de la gravité de l'événement. Pour maîtriser des événements mineurs, les moyens de première intervention (police, sapeurs-pompiers, services sanitaires d'urgence) sont engagés sur place selon une procédure prédéfinie. En cas de catastrophe ou en situation d'urgence, les organisations partenaires peuvent faire appel à d'autres éléments d'intervention.

1672 En temps normal, la direction de l'intervention revient aux organisations partenaires concernées (généralement les sapeurs-pompiers ou la police). Lors de sinistres majeurs, la conduite des opérations est confiée à une direction commune, composée de spécialistes issus des organisations concernées ou de l'administration, selon le type d'événement. Si plusieurs organisations partenaires sont engagées pour une durée relativement longue, la coordination et la conduite des opérations sont confiées à un état-major appelé «organe de conduite», au sein duquel les organisations sont représentées. En cas d'aggravation du danger (p. ex. augmentation de la radioactivité ou menace politico-militaire), la Confédération, les cantons et les communes élèvent, en temps utile et en fonction de la situation, le degré de préparation des systèmes d'alarme, des organes de conduite, des organisations partenaires et des ouvrages de protection relevant de leurs compétences. Si un conflit armé menace d'éclater, le Gouvernement et le Parlement peuvent décréter la

montée en puissance du système de protection de la population. La montée en puissance doit être assurée durant le délai de préalerte, dont la durée admise est aujourd'hui de plusieurs années. Elle consiste essentiellement en des mesures relatives au personnel (p. ex. le relèvement de la limite d'âge pour l'obligation de servir), à l'instruction et au matériel.

Aide subsidiaire de l'armée Les autorités compétentes peuvent solliciter l'aide de l'armée en respectant le principe de la subsidiarité. Avant d'y recourir, elles doivent avoir épuisé les moyens de la protection de la population et les possibilités issues de la collaboration régionale et intercantonale (sauf pour l'aide spontanée). L'armée fournit les prestations suivantes: engagements subsidiaires de sûreté (essentiellement surveillance), aide en cas de catastrophe et appui en général (transports routiers ou aériens, génie).

Personnel Les obligations de servir que l'on connaît à l'heure actuelle sont maintenues: service militaire, service civil et service dans la protection civile au plan national, d'une part, et service dans les corps de sapeurs-pompiers au plan cantonal, d'autre part. L'armée et la protection civile procèdent à un recrutement commun. Il n'y a toutefois pas de liberté de choix, l'armée ayant la priorité. Pour la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence, la protection civile a besoin d'environ 105 000 personnes pour toute la Suisse. A cela s'ajoute un contingent de quelque 15 000 personnes libérées à titre anticipé de l'obligation de servir dans la protection civile au profit d'autres organisations partenaires. Au total, les effectifs de la protection civile se montent donc à environ 120 000 personnes, soumises à l'obligation de servir de 20 à 40 ans.

1673 La libération anticipée de l'obligation de servir dans la protection civile relève des cantons. Les personnes suivantes sont exemptées d'office: les membres du Conseil fédéral, des exécutifs cantonaux, des Chambres fédérales et du Tribunal fédéral ainsi que les membres à plein temps des tribunaux cantonaux et des exécutifs communaux. Les sapeurs-pompiers ont besoin d'environ 110 000 personnes pour l'ensemble de la Suisse. En fonction des prescriptions cantonales, une partie de ce personnel peut être recrutée parmi les personnes libérées à titre anticipé du service de protection civile. Le personnel supplémentaire nécessaire en cas de conflit armé est recruté seulement après que les autorités ont décrété la montée en puissance. Dans ce but, la Confédération peut relever la durée de l'obligation de servir dans la protection civile. Les sapeurs-pompiers couvrent leur besoin en personnel supplémentaire en réintégrant d'anciens membres et en recourant à des volontaires. Aucune mesure particulière n'est prévue pour les autres organisations partenaires.

Instruction L'instruction au sein de la protection de la population sera axée en priorité sur la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence. La responsabilité de l'instruction incombe au premier chef aux cantons. Tous les membres des organes de conduite suivent une formation de base et des cours de perfectionnement afin d'être prêts à prendre leurs fonctions. Leur disponibilité opérationnelle est contrôlée dans le cadre d'exercices. Chaque partenaire organise de manière indépendante l'instruction technique qui lui est spécifique. Lorsque cela s'avère possible et approprié, il convient de faire appel à des spécialistes issus d'autres organisations partenaires ou d'institutions privées pour traiter certains thèmes. Les personnes astreintes à servir dans la protection civile suivent toutes une formation générale et une formation spécialisée (axée sur les fonctions). Elles peuvent ensuite être convoquées à des cours de perfectionnement ainsi qu'à des cours de répétition annuels. La Confédération encourage la collaboration en matière d'instruction entre les organisations partenaires de même qu'avec l'armée. Elle peut convenir avec les cantons de l'organisation de cours d'instruction et de perfectionnement et organise périodiquement des cours de perfectionnement à l'intention des organes de conduite cantonaux. Elle définit, en

accord avec les cantons, un cadre commun pour l'instruction en matière de protection civile et crée les bases nécessaires à une formation uniforme. Elle instruit les commandants de la protection civile et leurs suppléants ainsi que les cadres et certains spécialistes de l'aide à la conduite et de la protection des biens culturels. Elle gère une infrastructure d'instruction et permet au personnel enseignant des organisations partenaires de suivre les cours qu'elle propose.

1674 Matériel, installations d'alarme et systèmes télématiques Le matériel de la protection de la population est avant tout destiné à la gestion d'événements mineurs et aux interventions en cas de catastrophe et en situation d'urgence. Son acquisition incombe aux cantons. La Confédération est responsable du matériel utilisé en cas de catastrophe et de situation d'urgence relevant de ses compétences ou en cas de conflit armé. Elle en assure également le financement. Elle fixe les exigences relatives aux installations permettant de transmettre l'alarme à la population ainsi qu'aux systèmes télématiques de la protection civile, et en supporte les coûts. Ouvrages de protection Les ouvrages de protection civile doivent être maintenus. En cas de conflit armé, chaque habitant doit disposer d'une place protégée à proximité de son lieu de résidence, afin de garantir l'égalité des chances. En outre, les ouvrages de protection (abris et constructions protégées) doivent pouvoir servir à l'hébergement provisoire en cas de catastrophe ou en situation d'urgence. Il importe de maintenir la valeur des ouvrages de protection pour plusieurs raisons. Le laps de temps qui serait nécessaire pour reconstruire tous ces ouvrages en cas de conflit armé dépasserait largement le délai de préalerte admis aujourd'hui, à savoir quelques années. En outre, il existe toujours de par le monde d'importants stocks d'armes balistiques à longue portée, avec ou sans potentiel de destruction massive. D'où la nécessité de conserver les ouvrages de protection en l'état. L'obligation, imposée aux propriétaires d'immeubles, de construire des abris ou de verser une contribution de remplacement est maintenue. Les contributions de remplacement sont en principe utilisées pour réaliser des abris ou pour en maintenir la valeur. Les cantons règlent l'exécution de l'obligation de construire et le montant des contributions de remplacement, conformément aux prescriptions fédérales. Le degré de préparation au fonctionnement des ouvrages de protection peut être réduit selon la situation, de manière à diminuer les coûts d'exploitation et d'entretien. Financement Dans le cadre de la protection de la population, seul le mode de financement de la protection civile subit des changements fondamentaux. La Confédération cesse de verser des subventions en fonction de la capacité financière des cantons. Désormais, les coûts sont entièrement pris en charge par les organes concernés en fonction de leurs compétences. Les dépenses de fonctionnement des collectivités publiques devraient diminuer globalement d'env. 15 % par rapport à 1998. Le nouveau mode de financement laisse une marge de manœuvre aux cantons et aux communes. Il leur appartiendra de la mettre à profit pour réduire leurs dépenses. Législation et mise en œuvre La réforme exige une révision complète de la législation fédérale en matière de protection civile. La législation relative à la police, aux sapeurs-pompiers, à la santé publique et aux services techniques relève des cantons.

1675 S'agissant des organisations partenaires, la mise en place du nouveau système incombe aux cantons. Dans le cadre de la protection de la population, la Confédération édicte au besoin des directives dans les domaines qui relèvent de sa compétence. Durant la phase de mise en œuvre, la disponibilité opérationnelle et la capacité d'intervention des organisations partenaires doivent être assurées sans interruption.

1676 Rapport 1 Protection de la population: pourquoi une réforme? 1.1 Evolution de la situation internationale L'évolution de la situation politique et stratégique en Europe depuis la fin de la Guerre froide a modifié l'éventail des dangers. Les conflits traditionnels entre Etats ont cédé du terrain face aux guerres civiles, à la criminalité organisée et à l'extrémisme violent. Les aspects sociaux, économiques et écologiques sont aujourd'hui des éléments clés de la sécurité des Etats et des populations. C'est également le cas des dangers liés aux catastrophes naturelles ou anthropiques, en raison de leur potentiel de destruction. Tous ces facteurs militent pour une refonte de la politique de sécurité et de ses instruments. Le rapport du Conseil fédéral du 7 juin 1999 sur la politique de sécurité (FF 1999 VII 6903) prône une analyse globale de la situation de la Suisse en la matière. L'objectif est de mieux cerner les tâches et le poids respectif des instruments de la politique de sécurité ainsi que les relations qu'ils entretiennent entre eux. Ces instruments doivent être axés sur la lutte contre les menaces actuelles et futures. L'idée-force du rapport 2000 sur la politique de sécurité est «la sécurité par la coopération». Le rapport préconise la coopération aussi bien en Suisse qu'avec les autres Etats et les organisations internationales. La Suisse pourra relever au mieux les défis posés à sa politique de sécurité si, d'une part, tous les moyens disponibles à l'intérieur du pays sont coordonnés avec souplesse et efficacité, et si, d'autre part, elle met à profit les possibilités de collaboration internationale permettant d'améliorer sa propre sécurité. Vu l'évolution de la situation, la défense et la protection de la population en cas de conflit armé ne représentent plus aujourd'hui les principales préoccupations de la politique de sécurité. Au contraire, celle-ci accorde une place plus importante à des dangers qui ne sont pas liés à l'usage de la violence mais qui n'en constituent pas moins des menaces potentielles pour la sécurité de la Suisse et de ses habitants. Ces dangers peuvent avoir des effets au plan régional, national ou international.

1.2 Adaptation systématique Le système de protection de la population prend en compte la nouvelle orientation de la politique de sécurité. Il ne s'agit pas de créer quelque chose d'entièrement neuf: de nombreuses idées fondamentales s'inspirent des réformes des années 90. Pour la protection civile, c'est à ce moment-là que la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence est devenue une tâche prioritaire au même titre que la mission qui est la sienne en cas de conflit armé et qui avait prévalu jusque-là. C'est à cette époque aussi que le principe de la coopération a été posé et que l'on a commencé à encourager les organisations partenaires à se partager clairement les tâches. Par la suite, de nombreux cantons, régions et communes ont accéléré le processus. Ces réformes se sont avérées judicieuses lors des différentes catastrophes survenues ces dernières années. S'il n'est donc pas nécessaire d'élaborer une nouvelle doctrine, il faut poursuivre de manière systématique dans la voie tracée en tenant compte des derniers développements.

1677 Conformément aux réflexions qui précèdent, la protection de la population consiste à coordonner, sous une direction commune, la collaboration entre les cinq organisations partenaires que sont la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique, les services techniques et la protection civile. Les cantons sont compétents en matière de protection de la population, dans les limites des prescriptions fédérales. Tous sous un même toit Figure 1 L'un des objectifs premiers du système de protection de la population est d'harmoniser le mieux possible les préparatifs et l'engagement des organisations partenaires. Une coopération renforcée doit permettre d'améliorer la coordination des moyens, de tirer profit des synergies et de concentrer le savoir-faire disponible. Les ressources financières restreintes des collectivités publiques exigent que les organisations partenaires concentrent leurs efforts sur la lutte contre les dangers menaçant la Suisse à l'heure actuelle. Par

conséquent, on ne conservera que les moyens nécessaires à l'engagement en cas de catastrophe ou de situation d'urgence, ainsi que ceux qui ne pourraient être disponibles à temps lors de la montée en puissance. Le soutien de la population, des responsables politiques et des organisations partenaires est une condition sine qua non du bon fonctionnement du système. Il faut être prêt à remettre les structures actuelles en question, à réviser ses préjugés et à renoncer à son quant-à-soi, afin d'œuvrer pour le bien du plus grand nombre, c'est-à-dire de la population. Ces dernières années, de nombreux pays d'Europe ont mené à bien ou entamé des réformes de leur système de protection de la population. Tous ont mis l'accent sur la lutte contre les catastrophes naturelles ou anthropiques, les situations d'urgence et la collaboration internationale. Dans la plupart d'entre eux, la protection de la popula-

1678 tion est organisée sous la forme d'un système global dont les principaux partenaires sont la police, les sapeurs-pompiers et les services de la santé publique. Dans certains pays, les organisations de volontaires jouent également un rôle de premier plan. 2 L'éventail des dangers 2.1 La situation en matière de politique de sécurité Le rapport 2000 sur la politique de sécurité décrit l'éventail des dangers comme «très dynamique et complexe». Il insiste sur l'importance décroissante des distances géographiques. Le processus de mondialisation en cours pose également un défi à la Suisse. Le rapport met l'accent sur les menaces suivantes: – les catastrophes naturelles ou anthropiques; – les migrations; – la manipulation et la mise hors service des réseaux informatiques et des infrastructures de télécommunication; – les restrictions à la liberté des échanges et les pressions économiques; – les développements technologiques pouvant représenter un danger pour la sécurité; – le terrorisme, l'extrémisme violent, l'espionnage, la criminalité et le crime organisé; – la prolifération des armes de destruction massive et des systèmes d'armes à longue portée; – les guerres civiles. Nombre de ces dangers présentent un caractère nouveau quant à leur ampleur. Notamment parce que les sociétés modernes, en raison de leur développement démographique et économique, mais aussi de l'interpénétration de zones résidentielles et industrielles dotées d'une infrastructure de plus en plus dense, deviennent plus vulnérables. Il n'y a pas en Europe, à l'heure actuelle, de menace de conflit armé conventionnel susceptible de toucher la Suisse. Les délais de préalerte sont aujourd'hui de plusieurs années. Il est certes toujours possible qu'un conflit localisé s'étende pour toucher la Suisse, mais la probabilité d'un tel événement est faible. En revanche, la prolifération des armes de toutes sortes constitue pour la sécurité internationale un danger permanent, auquel la Suisse est également confrontée. 2.2 Champ d'intervention La protection de la population et de ses bases d'existence exige des mesures de précaution. Cela concerne avant tout des événements dont la probabilité d'occurrence paraît faible, mais qui pourraient occasionner des dégâts très importants. Les mesures de précaution, dans le sens d'une planification détaillée et de préparatifs axés sur les risques, représentent un instrument important dans la gestion de dangers de

1679 toutes sortes. Des scénarios prenant en compte les dangers menaçant la Suisse et leurs conséquences possibles ont été élaborés à cette fin. C'est sur cette base que l'on peut définir les exigences posées à la protection de la population. L'illustration ci-dessous présente une vue d'ensemble des scénarios: Vue d'ensemble des scénarios Figure 2 Les événements qui constituent le pain quotidien des services d'intervention ne sont pas pris en compte dans la planification de la protection de la population. Pour la maîtrise de ces événements, la collaboration entre les organisations partenaires, à savoir la police, les sapeurs-pompiers,

les services de la santé publique et les services techniques, est réglée et fonctionne de manière satisfaisante. La concentration des activités humaines (en particulier dans les centres urbains) et la dépendance croissante à l'égard des infrastructures techniques aggravent les conséquences potentielles des catastrophes et des situations d'urgence. La probabilité de tels événements est relativement élevée alors que les délais de préalerte sont extrêmement courts, voire nuls, et que plusieurs cantons peuvent être touchés simultanément. Il s'agit en l'espèce des plus importants défis posés à la protection de la population. Les effets de la violence infraguerrrière (chantage, extrémisme violent, terrorisme) sont plutôt d'ordre psychologique. Leur pouvoir de destruction est limité dans l'espace. En l'occurrence, ce sont les autorités et la police qui sont concernées au premier chef. En cas d'acte terroriste mettant en œuvre des armes de destruction massive, il faut pouvoir recourir à l'infrastructure de protection disponible. A l'heure actuelle, la violence infraguerrrière n'a pas une importance primordiale pour la protection de la population dans son ensemble. Aujourd'hui, le délai de préalerte admis pour un conflit armé impliquant la Suisse est de plusieurs années. Il y a fort peu de risques qu'un tel événement survienne à court terme dans un pays voisin. La probabilité d'opérations militaires de grande envergure touchant toute la Suisse est très faible. On mettra donc à profit le délai de préalerte pour ordonner la montée en puissance, c'est-à-dire pour adapter, efficace-

1680 ment et en temps voulu, les moyens de la protection de la population à l'évolution de la situation. Les changements touchant l'éventail des dangers et leur probabilité d'occurrence doivent être identifiés à temps afin de créer les conditions nécessaires pour être en mesure d'avertir les autorités en temps utile, pour permettre aux organisations partenaires d'accroître leur disponibilité et pour transmettre de manière appropriée l'alarme à la population.

3 Mission de la protection de la population

3.1 Politique de sécurité

Les intérêts de la Suisse sont déterminants pour la mission dévolue au système de protection de la population dans le cadre de la politique de sécurité. L'art. 2 de la Constitution du 18 avril 1999 (RS 101) stipule que la Confédération protège la liberté et les droits du peuple et assure l'indépendance et la sécurité du pays. Il y est également précisé que la Confédération favorise la prospérité commune, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays, qu'elle veille à garantir une égalité des chances aussi grande que possible et qu'elle s'engage en faveur de la conservation durable des ressources naturelles. Les objectifs de la Suisse en matière de sécurité sont définis par la Constitution fédérale et précisés dans le rapport 2000 sur la politique de sécurité. En résumé, la Suisse veut conserver sa liberté de décision, protéger sa population et ses bases d'existence et contribuer à la stabilité et à la paix au-delà de ses propres frontières ainsi qu'à l'édification d'une communauté internationale fondée sur les valeurs démocratiques. La protection de la population a pour mission de protéger la population et ses bases d'existence en cas de catastrophe, en situation d'urgence ou en cas de conflit armé. Elle contribue à limiter et à maîtriser les effets de tels événements. Pour ce faire, elle assure la conduite, la protection, le sauvetage et l'aide. Les tâches du système sont les suivantes: – informer la population des dangers, des possibilités de protection et des mesures à prendre; – transmettre l'alerte et l'alarme et diffuser des consignes de comportement à la population; – assurer la conduite; – coordonner la préparation et l'engagement des organisations partenaires; – assurer, en temps utile et en fonction de la situation, la disponibilité opérationnelle et la montée en puissance des organisations partenaires.

1681 3.2 Orientation et points forts Sur la base des scénarios élaborés, les options prises par la protection de la population sont les suivantes: – Les principaux dangers à prendre en compte dans la planification sont, à l’heure actuelle, les catastrophes et les situations d’urgence. – L’état de préparation dans la perspective d’un conflit armé peut être réduit. Il s’agit de maintenir la capacité de montée en puissance des organisations partenaires, en particulier de la protection civile, en fonction des besoins et de l’évolution de la situation, dans le cadre des délais de préalerte admis. D’une manière générale, ni les catastrophes, ni les situations d’urgence, ni même la violence infraguerrrière ne menacent l’ensemble du territoire suisse. La planification et l’engagement des moyens de la protection de la population peuvent donc être conçus sous la forme d’une coopération à l’échelon régional ou cantonal. Cela permet de réaliser des économies de personnel et d’équipement. Seules les autorités politiques à l’échelon fédéral ou cantonal sont habilitées à définir les dimensions du système, autrement dit le degré souhaité de protection de la population. Les scénarios fournissent les bases de telles décisions, de même que les réflexions relatives à l’efficacité de la protection de la population, à son coût et au risque résiduel acceptable. Le degré d’efficacité («service level») du système évolue dans un rapport inversement proportionnel à la gravité de la situation. Degré d’efficacité de la protection de la population Figure 3 Le système est fondé sur les moyens nécessaires en situation normale. Le degré d’efficacité en la matière est régulièrement amélioré et atteint un niveau élevé en Suisse.

1682 En cas de catastrophe, de situation d’urgence ou de conflit armé, il faut s’accommoder d’un degré d’efficacité moins élevé qu’en situation normale. Les responsables politiques et les organisations partenaires qui interviennent doivent fixer des priorités. L’efficacité des organisations peut être améliorée si leur intervention est coordonnée par un organe de conduite et si les moyens sont engagés dans le cadre d’une coopération régionale ou cantonale. De plus, on peut solliciter l’aide d’entreprises privées, de personnes effectuant un service civil ou encore de l’armée. En cas de conflit armé, l’efficacité sera améliorée par un état de préparation approprié et par la montée en puissance. 4 Structure de la protection de la population 4.1 Un système coordonné La protection de la population est un système intégré pour la conduite, la protection, le sauvetage et l’aide. Dans le cadre de ce système, les organisations partenaires assument chacune la responsabilité de leur action dans leur propre domaine d’activité. Elles se prêtent mutuellement assistance pour remplir leurs tâches. Un organe de conduite commun assure la coordination de la planification et des préparatifs ainsi que la direction des interventions. Les organisations partenaires et leurs champs d’action Figure 4 Au besoin, d’autres institutions peuvent être appelées, par le biais de mandats de prestations, à apporter leur soutien à la protection de la population. Il peut s’agir de services publics (p. ex. les services sociaux), d’organisations privées (Samaritains, Croix-Rouge, etc.), d’entreprises privées (p. ex. entreprises de construction, de transport, de sylviculture), du service civil ou de l’armée.

1683 Les organisations partenaires collaborent à l’échelon communal ou régional. Les cantons et les communes définissent leurs structures organisationnelles en fonction de leurs besoins, compte tenu des risques spécifiques auxquels ils sont exposés. Pour leurs planifications, la Confédération et les cantons se basent sur des unités organisationnelles correspondant à des zones de 6000 à 10 000 habitants. Il s’agit en l’occurrence de modèles, qui n’ont pas un caractère contraignant. La figure ci-dessous montre la structure d’une organisation d’intervention. Structure d’une organisation d’intervention à l’échelon communal ou régional Figure 5 4.2 La conduite La responsabilité générale de la sécurité de

la population et, par conséquent, du système coordonné de protection de la population incombe à l'exécutif compétent, qui désigne, aux échelons cantonal et communal (ou régional), des organes de conduite bénéficiant d'une légitimité politique. L'organe de conduite accomplit les tâches suivantes: – évaluer les risques et les menaces; – organiser les planifications et les préparatifs; – coordonner, le cas échéant, l'engagement des organisations partenaires. La conduite est organisée en fonction de trois échelons: – En temps normal (lors d'événements non exceptionnels), la direction de l'intervention revient aux organisations partenaires concernées, généralement les sapeurs-pompiers ou la police. – Lors d'événements majeurs, il est nécessaire de coordonner l'intervention des organisations partenaires. La conduite des opérations est alors confiée à une direction commune, composée de spécialistes provenant des organisations concernées et de l'administration, selon le type d'événement. – Si plusieurs organisations partenaires sont engagées pour une durée relativement longue, la coordination et la conduite des opérations sont confiées à

1684 un état-major appelé «organe de conduite», au sein duquel chaque organisation est représentée. Les compétences respectives de la direction de l'intervention (sur place) et de l'organe de conduite doivent être clairement délimitées par les cantons. L'organe de conduite se compose de membres des autorités, d'un chef d'état-major et de son suppléant, de représentants de l'administration et des représentants des organisations partenaires. Les membres de l'organe de conduite sont désignés à l'avance et reçoivent la formation correspondant à leur fonction. Suivant les cas, le responsable de la direction générale des opérations siège également au sein de l'organe de conduite. Des spécialistes peuvent également y être associés. Le domaine de l'aide à la conduite regroupe les activités suivantes: information, suivi de la situation, télématique, protection ABC et coordination de la logistique. Ces tâches sont remplies autant que possible par les moyens de première intervention. Au besoin, du personnel de l'administration ou des organisations partenaires, en particulier de la protection civile, peut être appelé en renfort. En cas d'événement dommageable, l'information du public et des médias revêt une grande importance. Cette tâche incombe aux autorités compétentes. Celles-ci doivent s'assurer de pouvoir recourir à des spécialistes formés dans ce domaine, issus si possible de l'administration, et qui travaillent en étroite collaboration avec l'organe de conduite ou le chef de l'intervention. La conduite doit pouvoir s'appuyer sur une organisation et une infrastructure efficaces. Les locaux doivent notamment être équipés (ou pouvoir être équipés) de moyens de télécommunication modernes. Les locaux de conduite protégés (postes de commandement) doivent être rapidement opérationnels, surtout en cas de conflit armé. Les organisations partenaires s'occupent elles-mêmes de leur logistique. Elles peuvent également faire appel à des entreprises privées. La protection civile peut mettre des éléments logistiques à la disposition des autres organisations, si plusieurs d'entre elles sont engagées ou si l'intervention se prolonge. Lorsque plusieurs éléments logistiques sont engagés, leurs moyens seront coordonnés dans le cadre de l'aide à la conduite. En cas de danger pour la population, la Centrale nationale d'alarme et les autres services compétents sont chargés d'alerter les autorités et les postes d'alarme suffisamment tôt. Ces organes veillent également à ce que l'alarme soit transmise à temps à la population et à ce que celle-ci soit informée. La Confédération élabore des plans d'action en cas d'urgence et édicte des prescriptions en vue d'unifier les procédures d'alarme. Les cantons et les communes mettent ces mesures en œuvre conformément aux conditions fixées par la Confédération.

4.3 Structure modulaire, accroissement de la disponibilité opérationnelle et montée en

puissance Pour gérer les événements, les organisations partenaires disposent de moyens à structure modulaire. La conception modulaire prend pour point de départ les événements non exceptionnels. Les moyens engagés sont renforcés en fonction du genre et de la gravité de l'événement. Lors d'événements non exceptionnels, la coordination

1685 usuelle des organisations partenaires, en particulier les moyens de première intervention (police, sapeurs-pompiers, services sanitaires d'urgence) suffit. Les organisations concernées dirigent les interventions sur place en appliquant des procédures éprouvées. En cas de catastrophe ou en situation d'urgence, plusieurs, voire toutes les organisations d'une même commune ou région, entrent en action. Elles peuvent mettre sur pied d'autres éléments d'intervention et également recevoir le renfort d'organisations ou d'entreprises privées ou encore de l'armée. Si le danger s'accroît (p. ex. en cas d'augmentation de la radioactivité ou de menace politico-militaire), la Confédération, les cantons et les communes élèvent, en fonction du moment et de la situation, l'état de préparation des systèmes d'alarme, des organes de conduite, des organisations partenaires et des ouvrages de protection dans les domaines relevant de leurs compétences respectives. Ils se tiennent prêts à faire intervenir les éléments de réserve. Si l'évolution de la situation laisse craindre l'éclatement d'un conflit armé, le Gouvernement et le Parlement peuvent également décréter la montée en puissance du système de protection de la population. La montée en puissance doit pouvoir être garantie dans le cadre des délais de préalerte de plusieurs années admis actuellement. Elle implique des mesures relatives au personnel (mise à disposition d'éléments supplémentaires grâce à l'élévation de la limite d'âge fixée pour l'obligation de servir), à l'instruction et au matériel. Ces mesures doivent être planifiées aujourd'hui déjà. Celles dont la mise en œuvre dépasserait le cadre des délais de préalerte (en particulier le maintien de la valeur des abris et des constructions protégées) doivent être appliquées en permanence. La figure ci-dessous schématise la structure modulaire, l'élévation de l'état de préparation et la montée en puissance du système de protection de la population. Structure modulaire, élévation de l'état de préparation et montée en puissance Figure 6

1686 4.4 Répartition des tâches entre les cantons et la Confédération Les cantons sont compétents en matière de protection de la population, dans les limites fixées par le droit fédéral. Il leur incombe en particulier de prendre les mesures nécessaires en cas de catastrophe ou en situation d'urgence. Les cantons règlent l'organisation, l'instruction, l'état de préparation et l'engagement des organisations partenaires de la protection de la population, à l'exception des services techniques. Ils assurent la conduite et la préparation de l'infrastructure de protection, en temps voulu et en fonction de la situation. Ils sont responsables de l'application des prescriptions fédérales dans le domaine de la protection civile. Ils règlent également la collaboration intercantonale. Dans sa législation, la Confédération règle les principes généraux de la protection de la population. Elle est également chargée de la coordination dans ce domaine. Elle a la compétence de prendre des dispositions dans les cas suivants: – augmentation de la radioactivité, accidents survenant dans des barrages hydroélectriques, épidémies et épizooties; – conflits armés. En accord avec les cantons, la Confédération peut assurer la coordination et, le cas échéant, la conduite lorsque plusieurs cantons, l'ensemble du pays ou des zones frontalières sont touchés par un événement (p. ex. un tremblement de terre). Le renseignement stratégique, l'identification précoce des dangers et l'alerte rapide qui en découle font également partie des tâches de la Confédération. En ce qui concerne la protection civile, la Confédération règle les domaines suivants: droits et obligations des personnes astreintes, instruction, matériel, installations

d'alarme et systèmes télématiques, ouvrages de protection et financement. Les cantons et la Confédération collaborent à l'accomplissement de tâches communes. Il s'agit notamment de la réflexion sur le développement de la protection de la population, de l'information et de la coopération internationale. La Confédération collabore également avec les cantons pour ce qui a trait à la recherche en matière de protection de la population. 5 Les organisations partenaires et leurs champs d'action Ce chapitre est consacré aux organisations partenaires et à leurs champs d'action dans le cadre du système de protection de la population. Les tâches incombant à ces organisations en temps normal ne sont pas abordées ici. Les domaines du personnel, de l'instruction et du financement sont traités dans les chapitres suivants. Toutes les organisations partenaires ont entrepris des réformes: la police, notamment en relation avec le projet de réexamen du système de sécurité intérieure de la Suisse (USIS); les sapeurs-pompiers, à la suite du rapport «Sapeurs-pompiers 2000 plus»; la santé publique, qui doit s'adapter aux conditions actuelles; les services techniques, principalement à la suite de privatisations. S'agissant des réformes, les lignes qui suivent ne traitent que de celle de la protection civile, menée par la Confédération en étroite collaboration avec les cantons.

1687 5.1 Police (ordre et sécurité) Dans le cadre de la protection de la population, la police est responsable du maintien de l'ordre et de la sécurité. Il s'agit d'une tâche centrale de l'Etat. Les moyens nécessaires sont constitués par les corps de police cantonaux et communaux. La police est réglementée au plan cantonal pour les questions de personnel, d'organisation, d'équipement, d'instruction et de financement. La police est un moyen de première intervention. La collaboration avec les sapeurs-pompiers et les services sanitaires d'urgence fonctionne de longue date. La protection civile peut être appelée en renfort en cas de surcharge momentanée ou lors d'une intervention de longue durée. Sa contribution se limitera à des tâches qui n'exigent pas d'être armé, par exemple la régulation du trafic. 5.2 Sapeurs-pompiers (sauvetage et lutte contre les sinistres en général) Les sapeurs-pompiers sont responsables du sauvetage et de la lutte contre les sinistres en général (y c. les incendies et les sinistres causés par les éléments). Ils sont en outre chargés des tâches spéciales que sont la lutte contre les fuites de produits toxiques ou d'hydrocarbures et contre les émanations radioactives. Les cantons confient certaines tâches à des centres de renfort, dont les membres sont équipés et formés en conséquence. Les questions de recrutement, de personnel, d'organisation, d'équipement, d'instruction et de financement sont réglées au plan cantonal. Les sapeurs-pompiers s'occupent eux-mêmes de leur équipement spécifique. Les établissements cantonaux d'assurance incendie, les cantons et les communes supportent les coûts des mesures requises dans leurs domaines de compétences. Les sapeurs-pompiers constituent un moyen de première intervention. Leurs formations sont structurées de façon modulaire. Elles peuvent intervenir en quelques minutes. Leurs engagements durent de quelques heures à plusieurs jours. L'aide mutuelle et la relève sont assurées par les communes voisines et les centres de renfort. Les sapeurs-pompiers collaborent depuis longtemps avec la police et les services de la santé publique. Des entreprises privées peuvent être chargées de tâches particulières (p. ex. des entreprises de construction ou de nettoyage de canalisations). Des moyens d'autres organisations partenaires peuvent être appelés en renfort. 5.3 Services de la santé publique (santé et premiers secours) Les services de la santé publique fournissent des prestations médicales à la population et aux services d'intervention. Ces prestations comprennent aussi les mesures prises à titre préventif et le soutien psychologique. Les législations cantonales règlent les questions de personnel, d'organisation, d'équipement, de formation et

de financement. Les cantons se chargent de créer les structures ad hoc et de mettre les moyens nécessaires à disposition. Ils définissent les

1688 moyens supplémentaires (y c. ceux de la protection civile) requis en cas de catastrophe ou en situation d'urgence (personnel, médicaments, matériel, lits dans des constructions protégées, etc.). Les services sanitaires d'urgence sont un moyen de première intervention. Ils collaborent de longue date avec la police et les sapeurs-pompiers. Au besoin, ils peuvent être renforcés par des membres de la protection civile formés à cet effet. La Confédération met à disposition un organe de coordination et de conduite ainsi que des moyens supplémentaires lors de catastrophes ou de situations d'urgence ayant de graves conséquences sanitaires (épidémie, tremblement de terre, contamination radioactive, etc.) ou en cas de conflit armé. Elle prescrit des mesures de précaution dans la perspective d'un conflit armé, essentiellement le maintien d'une infrastructure sanitaire protégée et du degré de préparation du matériel.

5.4 Services techniques (fonctionnement de l'infrastructure technique) Les services techniques (de droit public ou privé) assurent, en vertu des dispositions légales spécifiques, le fonctionnement de leurs infrastructures. Après un sinistre, ils garantissent le retour progressif à la normale en matière d'approvisionnement en eau, en gaz et en électricité, la disponibilité des voies de communication et des réseaux de télécommunications ainsi que l'évacuation des déchets, compte tenu des mesures d'urgence ordonnées par les autorités. Les services techniques accomplissent leurs tâches sous leur propre responsabilité. Ils prennent des mesures en application de la législation ou de la réglementation en vigueur, fournissent le personnel, l'équipement et le matériel nécessaires et prennent en charge les frais qui en résultent. Dans les phases de forte sollicitation, les services techniques reçoivent en priorité le renfort d'entreprises privées. Si nécessaire, des moyens d'autres organisations partenaires peuvent être mis à leur disposition.

5.5 Protection civile (protection, assistance et aide) La protection civile accomplit les tâches suivantes: – mise à disposition de l'infrastructure de protection et des moyens permettant de transmettre l'alarme à la population; – encadrement de sans-abri et de personnes en quête de protection; – protection des biens culturels; – appui aux autres organisations partenaires, notamment en cas de catastrophe ou de situation d'urgence; – aide à la conduite et logistique, à titre de renfort; – travaux de remise en état; – engagements au profit de la communauté.

1689 Selon la situation et le temps à disposition, la direction de l'intervention ou l'organe de conduite peuvent ordonner des mesures de protection. Lors de catastrophes et de situations d'urgence ou en cas de conflit armé, les autorités peuvent ordonner la préparation et l'occupation des abris. Ces mesures sont communiquées dans le cadre de la diffusion des consignes de comportement. L'assistance a pour but d'accueillir et d'encadrer des sans-abri et des personnes en quête de protection. On dispose pour cela de bâtiments et de locaux publics ou privés, d'abris, de constructions protégées ou d'une partie de l'infrastructure militaire. La Confédération crée les conditions nécessaires à la protection des biens culturels d'importance nationale et régionale. En cas de conflit armé, elle ordonne des mesures de protection au sens de la Convention de La Haye. Les cantons prennent les mesures nécessaires conformément aux prescriptions fédérales et en collaboration avec les institutions culturelles et les particuliers. Au besoin, la protection civile appuie les autres organisations partenaires. Elle peut notamment être engagée pour effectuer des interventions de longue durée (de quelques jours à plusieurs semaines), seule ou en collaboration avec d'autres organisations partenaires. Des membres de la protection civile

peuvent être engagés pour renforcer l'aide à la conduite ou le dispositif d'alarme-eau. Au besoin, la protection civile assure des prestations logistiques au profit d'autres organisations partenaires. Elle est responsable de la coordination de la logistique dans le cadre de l'aide à la conduite. Certains événements, généralement d'origine naturelle comme les inondations, les tempêtes ou les avalanches, occasionnent des dégâts qu'il convient de réparer le plus rapidement possible. Ces travaux de consolidation et de déblaiement durent en général quelques jours, voire quelques semaines. Sur décision des autorités, la protection civile peut être engagée au profit de la communauté (p. ex. lors de manifestations importantes). La Confédération fixe le cadre légal de la protection civile et édicte des prescriptions dans les limites de ses compétences, notamment en ce qui concerne le recrutement et le personnel. Les cantons sont responsables de l'organisation de la protection civile et de la mise en œuvre des prescriptions fédérales. L'organisation de la protection civile est dictée par l'analyse des dangers, les données géographiques et les structures politiques des cantons, des communes ou des régions. Elle peut différer d'une entité à l'autre. On appliquera en principe le modèle suivant, notamment pour l'instruction:

1690 Modèle d'organisation Figure 7 6 Coordination et collaboration 6.1 Recherche et développement (recherche appliquée) La protection de la population peut être améliorée en permanence par les apports d'une recherche et d'un développement ciblés. Les priorités en la matière sont le partage des connaissances disponibles et l'étude d'interdépendances complexes. Tous les champs d'action de la protection de la population peuvent faire l'objet d'investigations. La recherche et le développement portent en particulier sur les domaines suivants: – l'examen périodique des menaces et des risques potentiels, leur probabilité d'occurrence et la mise à jour des connaissances en la matière; – l'élargissement et l'approfondissement des connaissances en matière de comportements sociaux à risques liés aux catastrophes; – l'amélioration des méthodes de planification des mesures; – la mise à disposition de bases de travail pour optimiser l'accomplissement des tâches; – l'évaluation des événements (préparatifs et gestion); – les échanges d'informations et la coopération dans le cadre d'activités internationales de recherche.

1691 La recherche et le développement doivent être interdisciplinaires et coordonnés entre les représentants cantonaux des organisations partenaires. C'est une tâche qui poursuit des objectifs à long terme. Elle doit être planifiée sur plusieurs années afin d'assurer la continuité. La Confédération pilote et finance la recherche et le développement par le biais d'une organisation ad hoc dans laquelle les cantons sont représentés. Des mandats peuvent être confiés à des hautes écoles ou à des entreprises privées. 6.2 Institutions actives essentiellement dans le domaine de la prévention Le système coordonné de protection de la population est prévu avant tout pour assurer les préparatifs, les interventions en cas d'événement dommageable et la remise en état. Les institutions actives essentiellement dans le domaine de la prévention n'y sont pas directement intégrées. C'est le cas, par exemple, de l'Institut fédéral pour l'étude de la neige et des avalanches, rattaché à l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (FNP), de divers organes du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) ainsi que de l'Office fédéral de la santé publique et de l'Office vétérinaire fédéral. Ces institutions doivent être associées au système dans le cadre d'une étroite collaboration et d'une coordination rigoureuse, avant tout aux échelons national et cantonal. Dans le domaine de l'alarme et de la diffusion des consignes de comportement, cette coopération accrue se traduira notamment par le fait qu'une seule ordonnance sur

l'alarme traitera, dans la mesure du possible, tous les cas d'importance nationale, cantonale ou régionale.

6.3 Domaines coordonnés

Les activités menées dans le cadre des domaines coordonnés consistent principalement à établir des planifications et des préparatifs afin de permettre aux cantons et à la Confédération d'accomplir au mieux leurs tâches civiles et militaires communes. Certains organes de coordination ont perdu leur raison d'être, soit parce que leur fonction est désormais remplie par les services spécialisés de l'administration, soit parce que les besoins de l'armée et de la protection de la population en cas d'engagement se sont réduits. Certains services coordonnés sont supprimés. Il s'agit (ordre alphabétique) de l'approvisionnement, de l'aumônerie, des études de base, de l'information, de l'instruction, de la protection des bâtiments contre les effets des armes et du service vétérinaire. Pour ces domaines, la coordination incombera à l'avenir aux unités administratives responsables. Il convient de poursuivre ou de mettre en place une coordination dans les domaines suivants (dans l'ordre alphabétique): circulation et transports, protection ABC, réquisition, service des avalanches, service météorologique, service sanitaire, suivi de la situation (nouveau) et télématique (transmissions).

1692

6.4 Approvisionnement économique du pays

En temps normal, l'approvisionnement économique du pays est chargé d'assurer la constitution de réserves suffisantes et de prévoir des mesures de gestion en prévision de crises, notamment pour garantir le maintien de prestations de services importantes. En cas de difficultés d'approvisionnement, il peut prendre différentes mesures, telles que recourir aux stocks obligatoires, favoriser les importations ou, au besoin, restreindre la consommation. Il collabore avec l'armée et la protection de la population.

6.5 Aide subsidiaire de l'armée

L'armée contribue à la prévention et à la maîtrise des dangers majeurs. Avant de faire appel à l'armée, les autorités civiles doivent mettre à contribution tous les moyens de la protection de la population et les possibilités offertes par la collaboration régionale et intercantonale (sauf pour l'aide spontanée). Le principe de la subsidiarité doit donc être appliqué systématiquement lorsqu'il s'agit de demander l'aide de l'armée et d'engager des formations militaires. Les autorités civiles gardent la responsabilité générale des opérations menées dans le cadre de la protection de la population. Les commandants de troupes sont responsables de la conduite des formations militaires. Les principes de l'engagement sont définis en commun par les responsables civils et militaires. Les autorités civiles attendent de l'armée une aide subsidiaire sous trois formes. Le plan directeur de l'armée précise ce qui peut être demandé à l'armée et ce que celle-ci peut offrir, sur le plan de la qualité et de la quantité. Les engagements subsidiaires de sûreté (armés) concernent essentiellement des tâches de surveillance. Il s'agit avant tout de protéger: – les frontières; – des personnalités importantes; – des conférences et des manifestations internationales; – des bâtiments importants; – et d'assurer la défense contre les dangers menaçant gravement la sûreté intérieure. L'armée aide les autorités civiles à maîtriser des catastrophes naturelles ou anthropiques à l'intérieur des frontières nationales. Sa contribution peut prendre les formes suivantes: – mise à la disposition des partenaires civils de matériel militaire pour l'aide en cas de catastrophe, indépendamment des prestations de la troupe (aide préventive); – mise à disposition de matériel supplémentaire sur demande dans les dépôts décentralisés (aide spontanée de l'administration); – intervention rapide de troupes se trouvant à proximité du lieu d'un événement afin d'apporter une aide spontanée, limitée dans le temps et dans l'espace;

1693 – aide militaire en cas de catastrophe à proprement parler, apportée par des formations spécialisées (structurées de façon modulaire) à la demande des autorités civiles. Au besoin, l'armée effectue des engagements d'appui généraux, tels que transports routiers et aériens ou travaux de génie. Elle choisit les moyens qui doivent être engagés. Dans le domaine de l'assistance, elle ne fournit plus d'aide aux autorités et aux organisations d'entraide privées. L'engagement de l'armée en cas d'arrivée massive de requérants d'asile demeure réservé; elle ne dispose plus de formations spéciales. Dans d'autres domaines (sanitaire, protection AC, télématique), elle intervient à titre subsidiaire avec les moyens dont elle dispose.

6.6 Coopération internationale

La Suisse est confrontée aux mêmes dangers que ses voisins. Pour la protection de la population, il s'agit, d'une part, de profiter de la coopération internationale en matière de recherche et d'évaluation des événements et des interventions et, d'autre part, de contribuer à la solidarité internationale et à la consolidation de la situation sur le plan de la politique de sécurité en Europe. La protection des biens culturels est un domaine qui se prête particulièrement bien au développement de la coopération internationale. Celle-ci est d'ailleurs explicitement encouragée par le Deuxième Protocole additionnel de la Convention de La Haye, que la Suisse a signé en 1999. La Suisse peut coopérer à l'aide internationale de trois manières. Premièrement, les cantons et les communes peuvent, sur la base d'accords bilatéraux, fournir de l'aide en cas de catastrophe dans les régions frontalières en engageant les moyens de la protection de la population. Deuxièmement, les membres des organisations partenaires peuvent s'engager à titre volontaire dans le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe ou dans la Chaîne suisse de sauvetage. Enfin, la protection de la population est, d'une part, représentée au sein du Partenariat pour la paix et, d'autre part, participe à des manifestations internationales traitant de la prévention des catastrophes dans le domaine de la protection des biens culturels.

7 Personnel

7.1 Principes

Au début de la phase de mise en œuvre du nouveau système de protection de la population, en 2003, l'obligation de servir devra encore se fonder sur l'actuelle Constitution fédérale. Les obligations que l'on connaît aujourd'hui seront maintenues. Sur le plan national, il s'agit de l'obligation de servir dans l'armée ou dans la protection civile ainsi que, dans des cas exceptionnels, de l'obligation d'accomplir un service civil. Sur le plan cantonal, cela concerne l'obligation de servir dans les sapeurs-pompiers ainsi que d'autres formes de service obligatoire. Les personnes qui auront accompli intégralement leurs obligations militaires ou le service civil ne seront plus astreintes à servir dans la protection civile. Dès que la collaboration au sein du système coordonné de protection de la population sera rodée, il faudra aborder la question, aujourd'hui laissée en suspens, d'une obligation générale de servir.

1694 Afin de garantir le fonctionnement du système de santé publique en cas de catastrophe, en situation d'urgence et en cas de conflit armé, il convient de créer des bases légales à l'échelon cantonal pour assurer la disponibilité du personnel sanitaire. Cette disponibilité peut aussi être garantie par la voie contractuelle (contrats de travail). Le personnel professionnel de toutes les organisations partenaires est assujéti aux dispositions régissant le droit du travail. Dans la protection de la population, les femmes ont les mêmes possibilités que les hommes et ont donc accès à toutes les fonctions. Elles peuvent effectuer un service de protection civile sur une base volontaire. En outre, les femmes sont désormais soumises à l'obligation de servir dans les corps de sapeurs-pompiers dans la plupart des cantons.

7.2 Protection civile

Pour la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence, la protection civile a besoin d'environ 105 000 personnes pour toute la Suisse. A cela s'ajoutent quelque 15 000 personnes libérées à titre anticipé de l'obligation de servir dans la

protection civile au profit des autres organisations partenaires. Au total, le besoin en personnel se monte donc à environ 120 000 personnes. Environ 6000 personnes astreintes sont recrutées chaque année pour la protection civile. L'obligation de servir dans la protection civile s'étend de 20 à 40 ans. L'armée et la protection civile procèdent à un recrutement commun. La procédure comprend trois étapes: l'information par écrit des personnes astreintes, la journée d'information et le recrutement proprement dit. Il est tenu compte, dans la mesure du possible, des aptitudes et des désirs des personnes appelées quant à leur incorporation. Il n'y a cependant pas de liberté de choix, l'armée gardant la priorité. Les personnes recrutées pour la protection civile sont réparties entre trois fonctions de base: collaborateur d'état-major, préposé à l'assistance et pionnier. Afin de permettre une incorporation optimale des conscrits, les profils d'exigences pour les différentes fonctions sont redéfinis. La responsabilité principale du recrutement incombe à l'armée. La collaboration entre la Confédération et les cantons est assurée par un organe de coordination. Le service volontaire dans la protection civile est possible. Il est ouvert aux femmes et aux étrangers à partir de 20 ans ainsi qu'aux personnes ayant accompli leur service militaire, leur service civil ou leur service dans la protection civile. Les personnes servant à titre volontaire ont les mêmes droits et obligations que les personnes astreintes. Les personnes astreintes sont à la disposition de leur canton de domicile. La gestion et le contrôle du personnel incombent aux cantons. Ceux-ci peuvent incorporer les personnes astreintes dans le personnel de réserve. La libération anticipée du service dans la protection civile est l'affaire des cantons. Pour autant que les besoins de la protection civile soient couverts, la libération anticipée permet d'éviter que les organisations partenaires en général manquent de

1695 personnel professionnel et que les organes de conduite et les sapeurs-pompiers manquent de personnel de milice. Les membres du Conseil fédéral et des exécutifs cantonaux, de l'Assemblée fédérale et du Tribunal fédéral ainsi que les membres à plein temps des tribunaux cantonaux et des exécutifs communaux sont libérés d'office de l'obligation de servir dans la protection civile. Le personnel supplémentaire dont a besoin la protection civile en cas de conflit armé est recruté seulement après que les autorités ont décrété la montée en puissance. La Confédération fixe les effectifs supplémentaires nécessaires, en accord avec les cantons. Les besoins globaux sont estimés à 200 000 personnes au maximum. Pour atteindre cet objectif, la Confédération peut, dans un premier temps, relever la limite d'âge pour l'obligation de servir.

7.3 Sapeurs-pompiers

Le recrutement des sapeurs-pompiers est réglé sur le plan cantonal. Le potentiel de recrutement est donc distinct de celui de l'armée et de la protection civile. En principe, les sapeurs-pompiers recrutent des personnes âgées d'au moins 25 ans. Les sapeurs-pompiers ont besoin d'environ 110 000 personnes pour l'ensemble de la Suisse. En fonction des prescriptions cantonales, une partie de ce personnel peut être constituée par des personnes libérées à titre anticipé du service de protection civile. En cas de conflit armé, les sapeurs-pompiers couvrent le besoin en personnel supplémentaire en réintégrant d'anciens membres et en recourant à des volontaires.

8 Instruction

8.1 Principes

L'instruction au sein de la protection de la population est axée prioritairement sur la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence. Elle doit être en rapport avec les interventions et exploiter les synergies existant entre les organisations partenaires et avec l'armée. Afin d'éviter les doubles emplois, les cours doivent être proposés par l'organisation partenaire ou l'institution qui dispose des meilleures connaissances techniques, de la plus grande expérience et de l'infrastructure la plus appropriée. Les cantons sont responsables au

premier chef de l'instruction dispensée dans le cadre de la protection de la population. 8.2 Instruction des organes de conduite Les membres des organes de conduite doivent recevoir une instruction et suivre des cours de perfectionnement leur permettant d'assumer en permanence leurs responsabilités en matière de planification, de préparatifs et d'intervention.

1696 Lors de l'instruction de base, les membres des organes de conduite doivent se préparer à assumer leurs fonctions selon leur position hiérarchique. Ils doivent connaître les dangers et les risques existants, les tâches des organes de conduite et les possibilités d'intervention des différentes organisations partenaires. Ils se forment en outre au travail d'état-major et se familiarisent avec l'infrastructure nécessaire. Le perfectionnement sert à renouveler, compléter et approfondir les connaissances acquises durant l'instruction de base. Il a également pour but de vérifier périodiquement l'état de préparation des organes de conduite. Leurs membres peuvent se préparer à gérer divers types d'événements en participant à des exercices. 8.3 Instruction au sein des organisations partenaires Chaque partenaire organise de manière indépendante l'instruction technique qui lui est spécifique. Lorsque cela est possible et approprié, il convient de faire appel à des spécialistes issus d'autres organisations partenaires ou d'institutions privées pour traiter certains thèmes. Chaque organisation partenaire est invitée à tenir compte de l'instruction et de l'expérience des autres. Les corps de police forment leur personnel dans les centres d'instruction cantonaux et communaux ainsi qu'à l'Institut suisse de police. L'instruction des sapeurs-pompiers est réglée à l'échelon cantonal. La coordination est assurée par la Conférence gouvernementale pour la coordination du service du feu (CGCSF), en accord avec les organes cantonaux compétents. Dans le domaine de la santé publique, l'instruction est réglée en principe à l'échelon cantonal. Les services compétents définissent des normes applicables au personnel professionnel et aux non-professionnels assumant une fonction dans le domaine sanitaire. L'instruction destinée aux non-professionnels est conçue de manière à permettre un engagement polyvalent. Il convient d'encourager une étroite collaboration avec la Croix-Rouge Suisse et l'Alliance suisse des samaritains. Les services techniques forment leur personnel en fonction de leurs besoins. 8.4 Instruction dans la protection civile La réorientation de la protection civile implique une adaptation et une révision partielle de l'instruction. Le contenu est axé sur le domaine clé de la gestion des catastrophes et des situations d'urgence. L'instruction prévue en prévision d'un conflit armé sera mise en veilleuse et réactivée si la montée en puissance est décrétée. L'instruction doit permettre à la protection civile d'accomplir ses nouvelles tâches avec un personnel polyvalent. Trois fonctions de base sont prévues dans la nouvelle conception: – collaborateur d'état-major (aide à la conduite); – préposé à l'assistance (protection et assistance); – pionnier (appui).

1697 Recrutement et instruction de base dans la protection civile Figure 8 Après le recrutement, fondé sur les exigences relatives aux trois fonctions fondamentales, les personnes astreintes doivent suivre une instruction de base structurée en deux volets interdépendants: – d'une part, l'instruction générale (IG), qui regroupe en un tronc commun toutes les personnes astreintes et traite des connaissances générales communes aux trois fonctions de base; – d'autre part, l'instruction spécialisée (IS), qui offre des filières séparées permettant de dispenser les connaissances techniques et pratiques relatives à chaque fonction. Les personnes astreintes se verront confier des tâches plus diversifiées qu'aujourd'hui. Par conséquent, l'instruction de base sera un peu plus longue. Certaines personnes

peuvent compléter leurs connaissances générales, soit immédiatement après l'instruction de base, soit ultérieurement, en suivant une instruction complémentaire pour spécialistes (IC) sur des thèmes comme la gestion d'un central téléphonique ou l'entretien du matériel et des constructions. Une instruction spéciale est prévue pour chacune des différentes fonctions de cadres: chef de groupe, chef de section, responsable d'un domaine de l'aide à la conduite, commandant de la protection civile. Les cadres sont responsables de la conduite, de l'instruction et de la préparation de leurs formations. L'instruction doit répondre aux exigences liées à ces tâches et améliorer les compétences. Les cadres et les spécialistes de la protection civile doivent suivre périodiquement des cours de perfectionnement afin de pouvoir mettre rapidement en œuvre les innovations. Les cours de répétition annuels doivent permettre aux personnes astreintes d'être opérationnelles à tout moment. Ils comprennent également les prestations de service supplémentaires que doivent fournir les cadres pour être à même d'accomplir leurs tâches exigeantes de conduite et d'instruction. Les cours de répétition servent avant tout à vérifier, à compléter et à consolider l'état de préparation des formations et des

1698 cadres. Ils permettent en outre à ces derniers d'acquérir l'expérience nécessaire en matière de conduite. Les cours de répétition peuvent également avoir lieu à l'occasion d'exercices organisés conjointement avec d'autres organisations partenaires.

8.5 Aide de la Confédération

La Confédération peut organiser des services d'instruction et de perfectionnement dans les domaines relevant de la compétence des cantons, en accord avec ceux-ci. Il s'agit avant tout de cours qui requièrent soit des instructeurs professionnels ayant des connaissances spécifiques, soit une infrastructure particulière ou encore dont l'organisation s'avère plus économique à l'échelon fédéral. Afin de garantir la coopération entre les différents échelons de conduite en cas d'intervention réelle, la Confédération apporte son aide aux cantons dans le domaine de l'instruction des organes de conduite. Elle leur propose également des cours de perfectionnement périodiques. La Confédération peut proposer des services d'instruction et de perfectionnement spéciaux. En accord avec les cantons, la Confédération fixe le cadre général et crée les bases d'une instruction uniformisée. Pour des raisons de rentabilité, elle forme les commandants de la protection civile et leurs suppléants, les cadres et certains spécialistes de l'aide à la conduite et de la protection des biens culturels. A la demande des cantons, elle peut organiser des services d'instruction et de perfectionnement. La Confédération assure la formation et le perfectionnement du personnel enseignant aux organes de conduite ainsi que dans le cadre de la protection civile. Les instructeurs sont soumis à des exigences élevées en raison des profondes mutations qui caractérisent l'époque actuelle. Aussi est-il nécessaire de leur offrir une formation de base complète et des cours de perfectionnement réguliers. Afin de tirer profit des synergies, la Confédération autorise le personnel d'instruction des autres organisations partenaires à suivre les cours qu'elle propose. Etant donné la complexité des risques et des dangers actuels, une instruction efficace ne saurait se passer de moyens d'enseignement, d'information et de communication modernes. L'acquisition et l'entretien de l'infrastructure technique indispensable étant hors de portée des cantons, c'est la Confédération qui prend en charge la gestion d'une infrastructure d'instruction moderne.

9 Matériel, installations d'alarme et systèmes télématiques

L'acquisition du matériel incombe en principe aux cantons. Le matériel est choisi d'abord pour la gestion des événements non exceptionnels et en vue des interventions en cas de catastrophe ou de situation d'urgence. Dans ce domaine également, il convient de tirer profit des synergies entre organisations partenaires. La Confédération est responsable du matériel utilisé pour les catastrophes et les

situations d'urgence relevant de ses compétences, ou en cas de conflit armé. Elle en assure également le financement. Cela concerne en particulier les installations

1699 permettant de transmettre l'alarme à la population, les systèmes télématiques de la protection civile, l'équipement et le matériel des constructions protégées ainsi que le matériel standardisé de la protection civile (matériel de protection AC). Il convient de veiller à la compatibilité avec les équipements des autres organisations partenaires. La Confédération fixe les exigences auxquelles doivent répondre les systèmes de transmission de l'alarme à la population. Les installations de sirènes et de télécom- mande existantes (y c. celles réservées aux centrales nucléaires et à l'alarme-eau) doivent être adaptées aux exigences techniques actuelles, être prêtes à fonctionner, pouvoir être déclenchées de façon centralisée et couvrir tout le territoire. Les coûts de ces installations et de leur modernisation sont pris en charge par la Confédéra- tion. La planification et l'exécution ressortissent aux cantons. La gestion et l'entretien incombent aux communes ou aux exploitants. Pour l'essentiel, les formations des organisations partenaires disposent déjà du matériel nécessaire à la protection de la population. Au besoin, il peut être complété par du matériel appartenant à des tiers. Le maintien de la valeur du matériel des formations incombe aux organisations partenaires. Dans le cadre de l'aide subsidiaire, l'armée peut mettre à disposition des équipements performants pour pallier le manque ou l'insuffisance de ce type de matériel au sein de la protection de la population. La Confédération peut fournir des prestations relevant de la compétence des cantons, en accord avec ceux-ci, comme des acquisitions de matériel. Il convient d'encourager systématiquement la mise à profit de synergies entre les organisations partenaires et avec l'armée.

10 Ouvrages de protection

10.1 Principes

Dans les conditions actuelles, un conflit armé ayant des répercussions directes sur la Suisse ne serait susceptible d'éclater qu'au terme d'un délai de préalerte de plusieurs années. Aussi les ouvrages de protection dont on dispose actuellement ne répondent- ils pas à un besoin impérieux à court terme. Il n'en reste pas moins qu'il existe toujours de par le monde d'importants stocks d'armes balistiques à longue portée, avec ou sans potentiel de destruction massive. L'utilisation de telles armes contre la Suisse est aujourd'hui peu probable, mais on ne saurait exclure définitivement cette éventualité. Lors d'un conflit armé, il faut également s'attendre à devoir maîtriser des incendies plus importants qu'en temps normal, et nécessitant des interventions plus longues. En l'absence de solution de remplacement, il importe, dans une pers- pective de long terme, de conserver les ouvrages de protection en bon état. Le jour où un conflit armé se dessinerait à l'horizon, le laps de temps qui serait nécessaire pour reconstruire tous ces ouvrages de protection dépasserait largement le délai de préalerte admis aujourd'hui, à savoir quelques années. Les ouvrages de protection ont une durée de vie de plusieurs décennies, et les conserver en l'état ne demande qu'un faible investissement: il vaut par conséquent la peine d'en maintenir la valeur.

1700 Les ouvrages de la protection civile doivent être maintenus en état. En cas de conflit armé, chaque habitant doit disposer d'une place protégée à proximité de son lieu de résidence, ceci afin de garantir l'égalité des chances. En outre, les ouvrages de protection doivent également pouvoir être utilisés comme hébergement de secours lors de catastrophes et dans des situations d'urgence, par exemple en cas d'aug- mentation de la radioactivité, de tremblement de terre ou d'avalanche imminente. Les ouvrages de protection sont conçus en premier lieu pour assurer la protection de la population en cas de conflit armé, et assurer l'état de préparation des moyens ad hoc, en particulier contre les armes de destruction

massive. Ils offrent une protection de base contre une large palette d'effets directs et indirects des armes. L'étendue de la protection et le degré de protection qui prévalent actuellement sont maintenus tels quels. Compte tenu de l'évolution des dangers et des délais de préalerte, il est possible de réduire le degré de préparation au fonctionnement des ouvrages de protection, d'où une diminution des frais d'exploitation et d'entretien. 10.2

Abris Le nombre de places protégées sur l'ensemble de la Suisse est certes important, mais des déficits locaux subsistent. Pour garantir l'égalité des chances, il importe de combler les lacunes existantes et de prévoir également un nombre supplémentaire d'abris de manière à pouvoir faire face à une éventuelle augmentation de la population. L'obligation de construire des abris est donc maintenue. Lors de la construction de maisons d'habitation, les propriétaires doivent réaliser des abris et les équiper. Ils doivent ensuite en assurer l'entretien. Dans les zones où le nombre de places protégées est insuffisant, les communes doivent également réaliser, équiper et entretenir des abris (abris publics). Les cantons gèrent la construction d'abris, règlent l'exécution de l'obligation de construire et fixent le montant des contributions de remplacement, conformément aux prescriptions fédérales. Si, pour des raisons techniques, il n'est pas possible de construire un abri ou si le besoin en places protégées est déjà couvert dans la zone d'appréciation, le propriétaire du bâtiment est tenu de verser, à la place, une contribution de remplacement. Le prélèvement de telles contributions doit en premier lieu permettre de financer une grande partie de la réalisation et du maintien de la valeur des abris publics. Les nouveaux abris doivent être équipés. L'équipement des abris existants est prévu pendant la phase de montée en puissance. Les cantons peuvent obliger les propriétaires et les possesseurs de biens culturels meubles et immeubles à prendre ou à tolérer des mesures pour protéger lesdits biens.

1701 10.3 **Constructions protégées** On entend par constructions protégées les postes de commandement, les postes d'attente, les centres sanitaires protégés et les unités d'hôpital protégées. La protection de la population a besoin des constructions protégées principalement pour assurer la conduite et la disponibilité opérationnelle de ses moyens. Les postes de commandement sont nécessaires aux activités de conduite et d'aide à la conduite. Les postes d'attente peuvent être utilisés pour le personnel et une partie du matériel des formations des organisations partenaires. En ce qui concerne les constructions sanitaires, la Confédération fixe les conditions-cadre. Les cantons ont l'obligation de prévoir pour au moins 0,6 % de la population des possibilités de soins et des lits dans des unités d'hôpital protégées et dans des centres sanitaires protégés – à la différence des unités d'hôpital protégées, les centres sanitaires protégés ne sont pas en liaison directe avec un hôpital. Si les cantons et les institutions dont relèvent les constructions sanitaires protégées établissent l'existence d'un besoin supérieur à ce pourcentage, la Confédération peut augmenter les subventions qu'elle verse pour la construction et le matériel jusqu'à ce que ce nombre de places corresponde à 0,8 % de la population. Les postes sanitaires existants seront transformés en abris pour personnes ayant besoin de soins (abris pour patients). Les autres constructions protégées rendues superflues par le processus de régionalisation ou la réduction des effectifs pourront être utilisées à d'autres fins (p. ex. comme abris pour la population ou pour les biens culturels). Seul un nombre limité de constructions protégées, destinées à l'utilisation en cas de catastrophe et en situation d'urgence ainsi qu'à l'instruction, doivent être immédiatement disponibles. Pour les autres constructions, on se contentera d'assurer qu'elles soient toujours en état de remplir leur fonction, mais on les maintiendra à un degré réduit de préparation au fonctionnement. La Confédération réglera cette nouvelle pratique. 10.4 **Compétences et répartition des coûts** La

Confédération édicte des prescriptions visant à garantir l'efficacité de l'ensemble du système des ouvrages de protection. Les cantons mettent en œuvre ces prescriptions avec l'aide de la Confédération. Les propriétaires supportent les coûts de réalisation, d'équipement et d'entretien des abris privés. Les communes prennent en charge les coûts de réalisation, d'équipement et d'entretien de leurs propres abris. Les cantons règlent le financement du contrôle périodique des abris. Les contributions de remplacement peuvent être utilisées pour cette tâche. La Confédération règle la réalisation, l'équipement, l'entretien, la modernisation et le changement d'affectation des constructions protégées. Les cantons déterminent les besoins en matière de constructions protégées en application des prescriptions fédérales. Les communes sont compétentes pour la réalisation, l'équipement, l'entretien, la modernisation et le changement d'affectation des postes de commandement, des postes d'attente et des centres sanitaires protégés, dans le respect des prescriptions fédérales et cantonales. La réalisation, l'équipement, l'entretien, la

1702 modernisation et le changement d'affectation des unités d'hôpital protégées incombent aux institutions responsables des hôpitaux, conformément aux prescriptions fédérales. Les propriétaires de barrages réalisent et entretiennent les installations nécessaires au dispositif d'alarme-eau. Compétences en matière d'ouvrages de protection et prise en charge des coûts

Conception et

prescriptions

Planification

Réalisation

Réalisation

Entretien

Modernisation

Contrôle Abris privés Propriétaire Propriétaire Propriétaire Commune, év. canton Abris publics Commune, év. canton Commune, év. canton Postes sanitaires (abris pour patients)

Canton Commune, à la demande du canton —

Commune —

Commune Abris Abris pour biens culturels Propriétaire Postes de commandement Postes d'attente Centres sanitaires protégés Constructions protégées Unités d'hôpital protégées

Confédération

Conféd. et canton

Canton, à la demande de la

Confédération

Confédération 1

Conféd. 1, canton et

commune

Confédération 1

Commune ou canton 1 La Confédération ne participe pas aux frais liés à l'acquisition de terrains, aux indemnités dues pour l'utilisation de biens-fonds publics ou privés ni aux émoluments cantonaux et communaux. Les cantons et les communes prennent en charge les frais liés à l'entretien ordinaire, alors que la Confédération verse une contribution annuelle forfaitaire destinée à assurer l'état de préparation au fonctionnement des constructions protégées dans la perspective d'un conflit armé (frais liés à l'exploitation extraordinaire).

11 Financement 11.1 Financement de la protection de la population En matière de financement, les organisations partenaires ont des priorités différentes. La police, les sapeurs-pompiers, la santé publique et les services techniques consacrent l'essentiel de leurs ressources financières à leurs tâches quotidiennes ainsi qu'à la maîtrise d'événements non exceptionnels et d'événements majeurs. En revanche, la part financière que ces organisations réservent à la gestion de

1703 catastrophes et de situations d'urgence ainsi qu'aux cas de violence infraguerrière et de conflit armé est minime. Au contraire de la protection civile, dont l'une des missions principales est justement d'intervenir dans de telles situations, ce qui détermine par ailleurs son dimensionnement et ses coûts. Priorités et dimensionnement Tableau 2 Dangers et événements Tâches quotidiennes Evénements non exceptionnels et événements majeurs Catastrophes et situations d'urgence Violence infraguerrière, conflits armés Fourniture de soins, approvisionnement en énergie, sécurité routière, etc. Incendies, accidents de la route, sinistres dus aux éléments, accidents chimiques, criminalité, pannes de courant, etc. Epidémies, épizooties, tremblements de terre, augmentation de la radioactivité, etc. Chantage contre la Suisse, guerre, etc. Déterminant pour le dimensionnement et donc pour les coûts de la police, des sapeurs-pompiers, de la santé publique et des services techniques Déterminant pour le dimensionnement et donc pour les coûts de la protection civile La mise en place du système de protection de la population n'aura pas d'influence notable sur le mode de financement et les dépenses de la police, des sapeurs-pompiers, de la santé publique et des services techniques. Par contre, le mode de financement de la protection civile subira des changements fondamentaux, qui toucheront principalement la répartition des dépenses entre la Confédération, les cantons et les communes. La suite de ce chapitre traite uniquement de cet aspect-là. En 1998, la Confédération, les cantons, les communes et les particuliers ont dépensé environ 0,4 milliard de francs pour la protection civile, répartis comme suit: 20 % pour la Confédération, 55 % pour les cantons et les communes et 25 % pour les particuliers (abris). La participation de la Confédération consistait jusqu'ici en subventions. 11.2 Financement de la protection civile Principes Jusqu'ici, la Confédération participait à la prise en charge des coûts de la protection civile en modulant sa contribution en fonction de la capacité financière des cantons. Cette forme de financement n'aura plus cours avec la protection de la population. Désormais, les coûts seront entièrement pris en charge par les organes concernés en fonction de leurs compétences. Par conséquent, les cantons supporteront les coûts induits par les catastrophes et les situations d'urgence, alors que la Confédération prendra à sa charge ceux relatifs aux situations relevant de ses compétences: conflits armés, violence infraguerrière, augmentation de la radioactivité, accidents dans les barrages, épidémies et épizooties.

1704 Réorientation du financement Figure 9 Evolution des dépenses consacrées à la protection civile au cours des années 90 Au cours des années 90, les dépenses consacrées à la protection civile par la Confédération, mais aussi par les cantons et les communes, ont

diminué globalement d'environ 50 %. Cette baisse est due essentiellement à trois facteurs: les changements intervenus sur le plan international, le haut niveau de développement atteint et les effets de la réforme 95, qui avait déjà supprimé ou transféré certaines tâches et introduit les premiers regroupements d'organisations de protection civile (régionalisation).

1705 Dépenses budgétaires de la protection civile de 1991 à 1998 Figure 10 Prévisions concernant la protection civile La nouvelle orientation proposée par la loi sur la protection de la population n'apporte pas que des allègements. Elle introduit également de nouvelles compétences assorties de nouvelles tâches. Les dépenses de fonctionnement devraient être réduites globalement de près de 15 % par rapport à 1998. En ce qui concerne les autres dépenses (notamment le personnel), leur évolution dépendra, d'une part, de l'avancement des travaux de mise en œuvre du nouveau système dans les cantons et, d'autre part, de l'usage que feront les cantons et les communes de leur marge de manœuvre, à savoir s'ils mettent à profit les synergies entre communes, entre cantons et avec la Confédération. Outre les abris publics, au financement desquels elle ne participera plus, la principale source d'économies par rapport à 1998 pour la Confédération viendra de l'instruction. On renoncera en effet, dans une large mesure, à la préparation dans la perspective d'un conflit armé. Une autre diminution est envisageable dans le domaine du matériel, en raison de l'excellent niveau actuel d'équipement. Il s'agira cependant de maintenir la valeur du matériel et d'être à même de s'adapter à l'évolution technologique. La Confédération devra par contre faire face à de nouvelles dépenses du fait qu'elle prendra désormais à sa charge les coûts de modernisation et d'entretien des constructions protégées ainsi que ceux des installations d'alarme (sirènes) et des systèmes télématiques de la protection civile. Dans l'ensemble, elle pourra toutefois, à l'avenir, faire face à ses obligations avec un personnel réduit.

1706 Evolution prévisible des dépenses de la Confédération Figure 11 Les cantons et les communes qui ont mis certaines tâches en veilleuse en prévision des réorientations à venir doivent s'attendre à des dépenses supplémentaires par rapport à 1998. D'une manière générale, les allègements prévus dans le domaine des ouvrages de protection profiteront aux cantons et aux communes. Ceux-ci devront par contre consentir des dépenses plus importantes pour l'instruction et pour l'acquisition de matériel destiné à l'aide en cas de catastrophe et aux secours urgents adaptés aux besoins locaux. Evolution prévisible des dépenses des cantons et des communes (valeur moyenne non transposable sur un canton ou une commune particulière) Figure 12

1707 Autres coûts de la protection civile Les investissements des particuliers dans la protection civile ont diminué de moitié au cours des années 90. Ils ne représentaient plus qu'une centaine de millions de francs en 1998. On peut tabler sur une réduction de la construction d'abris dans les années à venir, ce qui entraînera une nouvelle baisse sensible des dépenses imputables aux particuliers. Ceux-ci profiteront également de l'abaissement des contributions de remplacement. Ces contributions peuvent être affectées à la réalisation d'abris dans les régions où le nombre de places protégées n'est pas suffisant ainsi qu'à l'entretien et à la modernisation des abris publics. Les pertes de gain induites par le service de protection civile sont couvertes conformément au régime de l'allocation pour pertes de gain (APG). L'allocation journalière de base s'élève à 65 % du revenu moyen réalisé avant le service, jusqu'à concurrence de 140 francs par jour. Des suppléments peuvent être accordés aux indépendants et aux personnes ayant des obligations d'assistance. Le montant maximum de l'allocation totale s'élève à 215 francs par jour de service. De

1996 à 1998, quelque 70 millions de francs ont été versés chaque année au titre de l'APG pour environ 600 000 jours de service dans la protection civile (soit env. 120 fr. par jour). A l'avenir, le nombre de jours de service devrait diminuer d'environ 100 000 par année. Durant le service, les personnes astreintes sont couvertes par l'assurance militaire. Celle-ci a versé en moyenne, ces dernières années, 6 à 8 millions de francs en indemnités pour des accidents et en rentes d'invalidité et de survivants. Ces dépenses sont à peu près proportionnelles au nombre de jours de service. Elles devraient légèrement diminuer à l'avenir.

12 Législation et mise en œuvre
Législation La législation fédérale sur la protection de la population se fonde sur l'art. 61 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999. Le volume et la portée des modifications, en particulier celles qui découlent de la nouvelle répartition des tâches et des coûts, exigent une révision totale de la législation fédérale. Celle-ci remplacera les lois actuelles sur la protection civile et sur les abris. Le message et le projet de loi devraient être soumis aux Chambres fédérales au printemps 2002. Ce calendrier doit permettre l'entrée en vigueur de la nouvelle législation en 2003. Il incombe aux cantons d'estimer si la mise en place du nouveau système de protection de la population implique des modifications de leurs bases légales. La législation relative à la police, aux sapeurs-pompiers, à la santé publique et aux services techniques est de la compétence des cantons.

Mise en œuvre Le système de protection de la population doit être mis en œuvre de manière à garantir sans interruption l'état de préparation et la capacité d'intervention des organisations partenaires.

1708 Les cantons sont responsables de la mise en œuvre du système au sein des organisations partenaires. Dans le cadre de la protection de la population, la Confédération édicte au besoin des directives dans les domaines qui relèvent de sa compétence. Pour l'essentiel, la mise en œuvre se fonde sur: – la nouvelle législation fédérale sur la protection de la population; – le plan directeur de la protection de la population; – le rapport «Sapeurs-pompiers 2000 plus»; – les réglementations de détail dans les domaines relevant des compétences de la Confédération; – les résultats des travaux menés par les groupes de travail du projet «Protection de la population» chargés de préparer la mise en œuvre. Les cantons pourront passer à la mise en œuvre dès que le Parlement aura approuvé la loi et pris connaissance du plan directeur. Il est judicieux de commencer dès à présent de planifier la mise en œuvre et d'introduire certaines mesures prioritaires ciblées, particulièrement dans les domaines de l'instruction et du recrutement. La durée du processus dépendra essentiellement du niveau de régionalisation et des besoins des cantons et des communes en matière de réforme. Une fois le nouveau système mis en place, il devra s'adapter continuellement à l'évolution générale. Le succès de la réforme dépendra en fin de compte de l'ouverture d'esprit de toutes les organisations œuvrant dans le domaine de la protection de la population et de leur volonté d'échanger leurs expériences.

1709 Annexes A1 Financement de la protection civile A1.1 Introduction Les données relatives au financement et aux dépenses de la protection civile proviennent de plusieurs sources. Celles qui concernent la Confédération sont issues des statistiques de l'Office fédéral de la protection civile. Les données des cantons et des communes proviennent des statistiques publiques mais aussi d'une extrapolation des données de six cantons sélectionnés dans le cadre d'une analyse. Les prévisions relatives aux dépenses moyennes pour ces prochaines années se fondent sur des estimations effectuées dans le cadre du projet «Protection de la population». Pour les données concernant la Confédération, on peut tabler sur une marge d'erreur de 10 à 20 % sur les cinq à dix prochaines années.

S'agissant des cantons et des communes, la marge d'erreur est plus importante. Des différences plus ou moins grandes peuvent en outre apparaître d'un canton à l'autre. C'est pourquoi les chiffres sont donnés sous forme de fourchettes.

1710 A1.2 Financement en fonction des compétences et dépenses budgétaires en fonction des tâches Matériel, installations d'alarme et systèmes télématiques Auparavant, la Confédération achetait du matériel standardisé selon une liste détaillée. A l'avenir, les acquisitions de la Confédération se feront en fonction des compétences qui lui seront attribuées. Vue d'ensemble des compétences et des dépenses Tableau 1 Compétences Dépenses (en millions de fr. par an) actuelles futures 1998 futures Matériel, installations d'alarme et systèmes télématiques C ct/cne C ct/cne C ct/cne C ct/cne Matériel standardisé (matériel de protection AC) X X 2 Matériel des constructions protégées, matériel pour l'instruction et matériel de transmission X SF X 5 Réseaux télématiques de la protection civile X SF X 8 Equipement personnel X X X 4 Matériel pour le ravitaillement X SF X 0,5 Matériel pour la régulation de la circulation et les transports X X X 0,5 Autre matériel (selon besoins locaux) X X 3 Maintien de la valeur X X 3 Total 23 7 15 11 Légende: C: Confédération; ct/cne: cantons, communes; SF: subventions fédérales; X: compétence; vide: détail des coûts inconnu ou dépense inexistante. Vu l'excellente qualité générale des équipements de la protection civile, les dépenses de la Confédération pour le matériel devraient sensiblement baisser par rapport à 1998. Outre au renouvellement, elles devraient être essentiellement consacrées aux adaptations nécessaires à l'évolution technologique. Il est difficile d'estimer le montant de ces dépenses; il convient, en la matière, de prendre en considération une marge d'erreur plus importante que pour les autres dépenses. S'agissant des cantons et des communes, les prévisions sont encore plus délicates, dans la mesure où elles dépendent fortement des besoins et du mode d'acquisition (centralisé ou décentralisé). Là aussi, l'excellent niveau d'équipement et la réduction des effectifs devraient contenir les dépenses nouvelles dans un cadre restreint.

1711 Alarme La Confédération devra dorénavant garantir le fonctionnement des systèmes permettant de transmettre l'alarme à la population (sirènes). Vue d'ensemble des compétences et des dépenses Tableau 2 Compétences Dépenses (en millions de fr. par an) actuelles futures 1998 futures Installations d'alarme C Ct/cne C Ct/cne C Ct/cne C Ct/cne Appareils et sirènes X SF X 0,5 5 Installation des sirènes et des télécommandes X SF X 0,5 2 Entretien/exploitation (sans les coûts liés au personnel) SF X 1 1 Total 1 1 7 1 Légende: C: Confédération; ct/cne: cantons, communes; SF: subventions fédérales; X: compétence; vide: détail des coûts inconnu ou dépense inexistante. La modernisation des systèmes d'alarme incombera à l'avenir entièrement à la Confédération, qui verra par conséquent ses dépenses augmenter en la matière. A noter que, dans ce domaine, les estimations ne tiennent pas compte d'éventuelles innovations techniques, qui peuvent avoir une influence sur ces prévisions. De leur côté, cantons et communes n'auront plus que des dépenses d'entretien et d'exploitation. Abris publics La construction d'abris devrait sensiblement diminuer, d'où une nouvelle baisse prévisible des coûts par rapport à 1998. Les cantons et les communes disposeront en outre, pour couvrir ces dépenses, du produit des contributions de remplacement. Vue d'ensemble des dépenses relatives aux abris publics Tableau 3 1998 (en millions de fr.) A l'avenir (en millions de fr. par an) Abris publics C Ct/cne CR Tot C Ct/cne CR Tot Construction 6 6 4 16 1 4 5 Modernisation 1 1 Entretien et exploitation, sans les frais de personnel 6 6 5 5 Total 6 12 4

1 10 11 Légende: C: Confédération; ct/cne: cantons, communes; CR: contributions de remplacement; vide: pas de dépenses.

1712 On peut s'attendre à une diminution des dépenses de l'ordre de 50 %. La Confédération ne versera plus de subventions. Quant aux cantons et aux communes, ils pourront mettre à profit les montants accumulés au titre des contributions de remplacement, et n'auront ainsi pratiquement plus de dépenses dans ce domaine par rapport à 1998.

Constructions protégées Jusqu'ici, le financement des constructions protégées (autrefois «constructions de protection») incombait conjointement à la Confédération, aux cantons et aux communes. Dorénavant, la Confédération assumera l'essentiel de la responsabilité et des coûts en la matière. Vue d'ensemble des dépenses relatives aux constructions protégées

Tableau 4 1998 (en millions de fr.)	A l'avenir (en millions de fr. par an)
Constructions protégées (y c. PBC)	C Ct/cne CR Tot C Ct/cne CR Tot
Construction	7 7 2 16 2,5 2,5
Modernisation	2 2 1 5 11,5 11,5
Garantie de l'état de préparation au fonctionnement, sans les frais de personnel	16 4 20 10 4 3 17
Abris pour biens culturels	1 2 0 3 1 1
Total	10

E. 27

7 44 25 4 3

E. 32

Instruction protection de la population 0,5 2,5 3 Instruction protection ci-ville 14 25 39 1,5 29,5 31 Total 54 72 11 137 49 49 13 111

Légende: C: Confédération; ct/cne: cantons, communes; CR: contributions de remplacement; vide: détail des coûts inconnu ou dépense inexistante. Vue d'ensemble des dépenses de personnel et des autres dépenses de fonctionnement

Tableau 9 1998 (en millions de fr.)	A l'avenir (en millions de fr. par an)
Personnel et autres dépenses de fonctionnement	C Ct/cne CR Tot C Ct/cne CR Tot
29 175 204 27 150 (+/- 50) 177 (+/- 50)	Total 83 247 11 341 76 199 (+/- 50) 13 288 (+/- 50)

Selon les mesures préalables que les cantons auront prises dans la perspective de la mise en place du système en 2003, il faudra s'attendre à des diminutions ou à des augmentations des dépenses. Abréviations: voir légende du tableau 8. La réorientation proposée par la loi sur la protection de la population entraîne une diminution des dépenses globales de la Confédération, des cantons et des communes par rapport à 1998. Le volume des économies réalisées dépendra en grande partie de l'usage que feront les cantons et les communes de leur marge de manœuvre lors de la mise en place du nouveau système.

1716 A2 Glossaire Bases d'existence Ensemble des éléments nécessaires à la vie d'une personne, incluant notamment l'approvisionnement en denrées alimentaires, en énergie et en matières premières, le bon fonctionnement de l'économie, l'accès sans obstacle aux marchés internationaux, ainsi qu'une infrastructure et un environnement nationaux et transfrontaliers si possible intacts. Catastrophe Événement (sinistre naturel ou anthropique ou accident grave) qui provoque des dommages ou pannes tels que les moyens en matériel ou en personnel de la communauté affectée s'avèrent insuffisants. Conflit armé Événement qui met en danger la population, ses bases d'existence et ses biens culturels par le recours aux armes ou à des actes de violence dans le cadre d'interventions militaires menaçant également l'existence et l'identité de la Suisse. Consigne de comportement Communication officielle indiquant quel est le comportement à adopter face à un danger imminent. Contribution de remplacement Contribution financière due en vertu de l'obligation de construire, lorsque qu'aucun abri n'est réalisé. Coordination de la logistique Coordination des mesures logistiques ainsi que de l'intervention des éléments logistiques lorsque plusieurs

organisations partenaires sont engagées. Danger Evénement ou développement d'origine naturelle, technique ou politico-militaire qui constitue une menace pour la population et ses bases d'existence ou pour les intérêts de la Suisse en matière de politique de sécurité. Délai de préalerte Laps de temps entre l'observation des signes avant-coureurs d'un événement et le moment où il intervient. Elément logistique Elément de la protection civile qui prend en charge la logistique lorsque la logistique propre aux différentes organisations partenaires ne suffit pas ou plus. Emplacement destiné à la conduite; local de conduite Installation fixe ou mobile, équipée pour offrir à la direction de l'intervention ou à l'organe de conduite des conditions de travail favorables. Elle peut être improvisée ou située dans une construction protégée. Evénement dommageable majeur; événement majeur Evénement dommageable dont la maîtrise requiert l'intervention de plusieurs organisations partenaires et une aide extérieure, mais qui reste gérable. Evénement non exceptionnel Evénement dommageable que les moyens d'intervention locaux ou régionaux peuvent maîtriser sans aide extérieure.

1717 Logistique Mesures prises pour assurer l'exploitation des emplacements des organes de conduite et des formations, l'engagement des moyens de transport et d'engins de chantier ainsi que le ravitaillement. Logistique spécifique Logistique propre à chaque organisation partenaire. Montée en puissance Dans la perspective d'un conflit armé, augmentation – en fonction de la situation et en temps opportun – de la disponibilité opérationnelle et de la capacité durable d'intervention des organisations partenaires de la protection de la population et réduction des délais d'intervention. Moyens Personnel, matériel, équipement et véhicules dont dispose une organisation partenaire. Moyen de première intervention Organisation prête à intervenir à tout moment et qui peut être alertée 24 h sur 24 via un numéro d'appel en cas d'urgence (police, sapeurs-pompiers, services sanitaires d'urgence). Organe de conduite Organe qui est responsable de la conduite et qui soutient les autorités dans le processus de prise de décisions. Ouvrage de protection Ouvrage répondant à certaines normes dont la fonction première est d'assurer la protection de la population (abris) et la disponibilité opérationnelle des moyens de la protection de la population (constructions protégées) en cas de conflit armé. Politique de sécurité Ensemble des mesures prises par les autorités compétentes en vue de prévenir et de maîtriser les menaces directes et indirectes - dont les catastrophes d'origine naturelle ou anthropique - ou toute utilisation de la violence de portée stratégique contre la Suisse, sa population et ses bases d'existence. Protection de la population Structure civile modulable destinée à assurer la conduite des opérations, à fournir aide et protection à la population, et à protéger ses bases d'existence et les biens culturels en cas de catastrophe naturelle ou anthropique, en situation d'urgence et en cas de menace d'origine politico-militaire. La protection de la population relève en premier lieu de la compétence des cantons. Elle intervient dans les domaines suivants: ordre et sécurité, sauvetage et lutte contre tous les types de sinistres, santé publique et services sanitaires, infrastructures techniques ainsi que protection, assistance et appui. Recherche et développement Recherche appliquée dont les résultats sont nécessaires à l'Etat dans l'accomplissement de ses tâches. Région Zone correspondant à plusieurs communes ou à une partie d'un canton. Remise en état Réparation des dégâts causés par un événement dommageable afin de rétablir des conditions de vie normales, en particulier en ce qui concerne le fonctionnement de l'infrastructure.

1718 Scénario de dangers Description d'événements ou de situations constituant des dangers et présentation schématique et chronologique des conséquences qu'ils peuvent

avoir pour la Suisse, sa population et ses bases d'existence. Situation d'urgence Situation qui résulte d'une évolution sociale ou d'un problème technique et que les procédures ordinaires ne permettent pas de gérer, les moyens en personnel et en matériel de la communauté concernée s'avérant insuffisants. Situation extraordinaire Situation dans laquelle les moyens et les procédures ordinaires ne permettent plus, dans de nombreux domaines et secteurs, de faire face aux problèmes, par exemple en cas de catastrophe ou en situation d'urgence affectant sérieusement l'ensemble du pays, ou en cas de conflit armé. Situation normale Situation dans laquelle les moyens et les procédures ordinaires permettent de faire face aux problèmes qui se posent. Situation particulière Situation dans laquelle les moyens et les procédures ordinaires ne permettent plus d'accomplir certaines tâches. A la différence de la situation extraordinaire, l'action des autorités n'est en l'occurrence entravée que de manière sectorielle. Le cas échéant, il convient de concentrer rapidement les moyens disponibles et de rationaliser les procédures de décision. Violence infraguerrière Affrontements violents impliquant des individus, des groupes ou des organisations, et qui n'entrent pas dans le cadre d'un conflit armé à proprement parler.

1719 A3 Documents de référence – La sécurité par la coopération. Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000) du 7 juin 1999 – Principes directeurs pour la protection de la population du 24 mars 2000 – Rapports des groupes de travail d'avril 2000 – Modèle de structure pour la protection de la population (étude de faisabilité) du 10 mai 2000 – Gefährdungsannahmen für den Bevölkerungsschutz (Scénarios de dangers à l'usage de la protection de la population, en allemand uniquement) du 21 juin 2000 – Sapeurs-pompiers 2000 plus. Conception de la Conférence gouvernementale pour la coordination du service du feu (CGCSF) du 12 février 1999 – Conception 96 du service sanitaire coordonné (SSC) d'octobre 1997 – Verfassungsrechtliche Schranken für das Projekt «Armee XXI» (Cadre constitutionnel pour le projet «Armée XXI», en allemand uniquement) Expertise du prof. Dietrich Schindler du 14 avril 1999 – Plan directeur de l'armée XXI

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la conception de la protection de la population (Plan directeur de la protection de la population, PDPP) In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2002 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 09 Cahier Numero Geschäftsnummer 01.066 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 05.03.2002 Date Data Seite 1669-1719 Page Pagina Ref. No 10 126 097 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.