



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48  
www.fr.ch/cha

Conseil d'Etat  
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

---

Le Département fédéral de la défense, de la  
protection de la population et des sports  
3003 Berne

*Fribourg, le 8 octobre 2012*

**Révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la  
protection civile / Procédure de consultation du Département fédéral de la défense,  
de la protection de la population et des sports (DDPS)**

*Réponse au courrier du DDPS du 27 juin 2012*

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous nous référons à votre lettre du 27 juin 2012 relative à la consultation notée en titre. Nous vous faisons part ci-après de nos observations.

**1. Remarques générales**

**1.1 Renforcement du contrôle de la Confédération**

Nous ne refusons pas par principe un renforcement du contrôle fédéral. Cependant, les possibilités de contrôle prévues étonnent ; elles sont gênantes dans la mesure où elles peuvent passer pour une restriction des compétences actuellement octroyées aux cantons. Le présent projet de révision, comme aussi et surtout les nombreuses formulations qui s'y rapportent dans le rapport explicatif, suggèrent une certaine méfiance de la Confédération envers les cantons. Nous nous en défendons fermement et exigeons que les passages correspondants soient nettement atténués. Nous ne contestons pas que des irrégularités dans les décomptes d'APG aient pu être découvertes dans le passé grâce à l'opération ARGUS. Cependant, nous nous permettons de constater que les perceptions d'APG jugées abusives dans le cadre de ladite opération ne relèvent pas exclusivement d'une mauvaise intention, mais sont dues aussi et surtout à un manque de connaissances, à un manque de prescriptions et d'informations de la Confédération, ainsi qu'à l'absence de mécanismes de contrôle à l'usage des caisses de compensation. Aujourd'hui, la situation s'est nettement améliorée par rapport à l'époque ayant précédé l'opération ARGUS. Au terme de cette opération, les cantons ont eux-mêmes introduit des mesures efficaces, la diminution annuelle de la somme des APG restituées en témoigne.

En outre, nous remarquons que les autorités fédérales ont elles aussi reconnu leur part de responsabilité en optimisant leurs mécanismes de contrôle, notamment par l'introduction d'un contrôle de plausibilité et la mise en vigueur de prescriptions telles que le Guide pour l'approbation d'interventions de la protection civile en faveur de la collectivité sur les plans cantonal et communal. A la lumière de cette évolution, les mesures de contrôle (cf. art. 28 al. 4 tel que proposé) telles qu'elles sont proposées nous paraissent dans leur ensemble disproportionnées et rétrogrades quant à leur intention. Pour la Confédération et les cantons, ces mesures entraîneraient de plus un travail administratif supplémentaire considérable et ralentiraient fortement des procédures qui fonctionnent correctement aujourd'hui. Les possibilités d'intervention de la protection civile, qui représente toujours un moyen aux mains des cantons et des communes, seraient fortement restreintes si ces mesures voyaient le jour. C'est pourquoi nous demandons à la Confédération de manifester aux cantons la confiance qui leur revient ; nous proposons donc de revoir les formulations utilisées et d'examiner la possibilité de renoncer aux mécanismes de contrôle prévus.

### 1.2 Possibilité d'intervention en faveur de la collectivité

Nous constatons avec étonnement que le projet de révision vise à limiter encore davantage les possibilités d'intervention de la protection civile, en particulier en ce qui concerne les interventions en faveur de la collectivité et les travaux de remise en état. Cette nouvelle limitation est motivée par la volonté d'empêcher des engagements abusifs de la protection civile. Nous nous prononçons contre toute perception d'APG. Nous constatons cependant que les possibilités d'intervention de la protection civile doivent être réduites par la présente révision. La restriction des possibilités d'intervention de la protection civile aura également pour effet d'affaiblir la disposition des communes et des cantons à investir dans l'instruction et le matériel de leurs formations. Il devrait s'en suivre une baisse de la qualité et de la réputation de la protection civile. Par conséquent, nous exigeons la renonciation à des mesures qui limiteraient de manière démesurée la marge de manœuvre de la protection civile et qui prêteraient celle-ci au profit d'autres organisations.

### 1.3 Introduction du Système d'information sur le personnel de l'armée (SIPA) pour les contrôles dans la protection civile

Nous saluons le fait que la Confédération, en envisageant d'utiliser le SIPA également pour les contrôles dans la protection civile, réponde par là à une décision des cantons. La mise à disposition d'un système uniforme à l'échelle suisse devrait permettre à notre avis d'optimiser la tenue des contrôles dans la protection civile, d'autant que toutes les personnes astreintes à servir dans la protection civile sont d'ores et déjà enregistrées dans le SIPA lors de leur recrutement. L'introduction échelonnée de ce système, telle qu'elle est ébauchée, nous paraît judicieuse. Dans ce contexte, il importera de veiller à offrir aux cantons qui viennent d'acquérir leurs propres systèmes de contrôle une protection appropriée de leurs investissements. En outre, nous nous attendons à ce que la Confédération associe des représentants des cantons au développement du SIPA pour les besoins de la protection civile.

## 2. Au sujet des différentes dispositions

### Ad art. 15 al. 5 (nouveau)

Nous approuvons les modifications proposées.

### **Ad art. 16 al. 2 et 3 (nouveaux)**

Nous sommes favorables à cette nouvelle réglementation, laquelle répond à un besoin que les cantons ont soulevé à plusieurs reprises. Il n'est pas admissible que des personnes non recrutées pour l'armée en raison d'une condamnation pénale ou pour des raisons psychiques puissent néanmoins être affectées à la protection civile. Nous proposons de préciser dans le rapport explicatif que les personnes n'ayant pas été recrutées pour l'armée en raison d'un résultat négatif du contrôle de sécurité relatif aux personnes ne puissent pas non plus l'être pour la protection civile.

### **Ad art. 27 al. 2<sup>bis</sup> et 2<sup>ter</sup> (nouveaux)**

Telles qu'elles sont prévues, les nouvelles restrictions concernant les travaux de remise en état nous paraissent judicieuses. En revanche, nous rejetons catégoriquement le libellé figurant au début du deuxième paragraphe sous le chiffre 5.1.1.1.2, page 12, du rapport explicatif. On y affirme que certains cantons déclareraient sciemment comme travaux de remise en état des interventions en faveur de la collectivité ou des cours de répétition afin de pouvoir effectuer un plus grand nombre de jours de service de la protection civile. Cette formulation nous met mal à l'aise dans la mesure où elle révèle une méfiance fondamentale de la Confédération à l'égard de la pratique en matière d'autorisation et de l'exercice de l'activité de contrôle dans les cantons. Nous sommes convaincus que les cantons appliquent, dans les limites du droit fédéral et en toute bonne foi, l'autonomie que leur confère notre système d'Etat fédéraliste. Le fait est que la distinction, en partie difficilement compréhensible dans la pratique, entre cours de répétition, travaux de remise en état et interventions en faveur de la collectivité, provoque souvent la confusion au sein des organisations de protection civile. Du fait de l'absence de bases et de définitions claires, de nombreuses interventions pourraient aujourd'hui être souvent attribuées à chacune des trois catégories. A l'exemple de l'armée, il serait souhaitable, dans ces circonstances, de limiter les catégories de service aux cours de répétition et aux interventions en cas de catastrophe ou en situation d'urgence.

Aussi proposons-nous d'adapter en conséquence ledit extrait du rapport explicatif et d'étudier la possibilité de renoncer à moyen terme à faire la distinction entre cours de répétition, travaux de remise en état et interventions en faveur de la collectivité.

### **Ad art. 27a al. 4**

Comme expliqué ci-dessus, nous ne nous opposons pas par principe aux contrôles et restrictions par la Confédération. Dans la mesure où elles servent à préciser les procédures, des prescriptions fédérales sont souhaitables. Toutefois, nous nous inscrivons en faux contre le reproche formulé dans le dernier paragraphe de la page 13 du rapport explicatif, selon lequel de nombreux cantons ne motiveraient pas suffisamment les autorisations pour les interventions en faveur de la collectivité sur les plans cantonal et communal. Faute d'autres informations claires de la part de la Confédération, les cantons ont eux-mêmes fixé la procédure d'autorisation, suivant en cela la disposition juridique en vigueur qui habilite les cantons à régler l'octroi d'autorisations pour des interventions en faveur de la collectivité sur les plans cantonal et communal (cf. art. 8 OIPCC). Il a fallu l'opération ARGUS pour révéler que ces procédures n'étaient, sur certains points, pas conformes aux intentions de la Confédération. D'ailleurs, ces intentions n'ont jamais été énoncées

auparavant par la Confédération ; entre-temps, elles ont été infirmées par des tribunaux cantonaux de dernière instance. Par la suite, la Confédération, notamment sous la pression des cantons, a défini la notion d'intervention en faveur de la collectivité et les modalités d'autorisation en la matière. Dans l'intervalle, la majorité des cantons ont depuis longtemps adapté leur procédure d'autorisation en conséquence. En résumé, les explications mentionnées dans le rapport explicatif reflètent la situation telle qu'elle existait avant l'opération ARGUS et livrent une fausse image de la pratique actuelle. Dès lors, nous proposons que ce paragraphe soit supprimé ou pour le moins reformulé.

Par contre, la teneur proposée du texte législatif peut selon nous être reprise telle quelle. Les prescriptions futures seront insérées dans l'ordonnance actuelle du 6 juin 2008 sur les interventions de la protection civile en faveur de la collectivité (OIPCC, RS 520.14) et cas échéant précisées dans le cadre du contrôle au Guide pour l'approbation d'interventions de la protection civile en faveur de la collectivité sur les plans cantonal et communal, établi conjointement par la Confédération et les cantons.

### **Ad art. 28**

Nous ne sommes pas opposés en soi aux prescriptions et contrôles appropriés de la Confédération. Les tâches de contrôle de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) prévues à l'article 28 témoignent pourtant une nouvelle fois d'une méfiance de la Confédération envers les cantons. Ce mécanisme de contrôle (en réalité : un mécanisme d'approbation) suscite un sentiment de gêne ; nous le rejetons sans équivoque. Si ce mécanisme était mis en œuvre comme prévu et comme décrit dans le rapport explicatif, la décision finale quant à la réalisation de travaux de remise en état ou d'interventions en faveur de la collectivité reviendrait de fait à l'OFPP puisque, selon ce qui est voulu, seule l'appréciation de l'OFPP pourrait garantir la sécurité du droit aux organisations de protection civile. Dans la pratique, cela revient à limiter la compétence d'autorisation dont les cantons disposent actuellement. Sous cet angle, il semblerait plus cohérent de transférer le pouvoir d'autoriser de telles interventions entièrement des cantons à la Confédération. Néanmoins, la protection civile constituant en fin de compte un moyen utilisé et financé par les cantons et les communes, nous nous opposerions catégoriquement à un tel transfert de compétence. Les cantons et les communes doivent aussi à l'avenir pouvoir disposer de leur protection civile dans les limites des prescriptions fédérales.

Au total, nous estimons que le mécanisme de contrôle a posteriori prévu à l'article 8 al. 2 OIPCC (système d'annonce) est suffisant pour garantir l'unité d'application du droit fédéral, et ce sans mécanisme administratif coûteux.

Dans l'optique de leur mise en œuvre, les dispositions prévues nous paraissent également poser problème. D'une part, des travaux de remise en état à titre d'exemple peuvent exiger une préparation et une planification importantes en termes de temps et de coûts. C'est pourquoi le demandeur doit savoir à un stade précoce si l'intervention concernée répond ou non aux exigences de l'OFPP. D'autre part, peuvent également survenir des cas où les travaux de remise en état doivent impérativement être exécutés immédiatement ou dans un bref délai après un événement. Le cas échéant, les délais fixés à l'alinéa 4 ne pourraient pas être respectés, si bien que l'appréciation de l'OFPP devrait alors intervenir plus rapidement et aisément.

Chaque année, en moyenne 4'000 jours de service sont accomplis dans notre canton pour des interventions en faveur de la collectivité. Au vu de ces chiffres, ajoutés à ceux d'autres cantons, l'on voit bien que le mandat de surveillance prévu pour l'OFPP devrait occasionner des coûts supplémentaires avant tout à la Confédération mais aussi aux cantons. Comme l'OFPP aurait de fait l'obligation d'autoriser les demandes adressées aux cantons, il n'est pas exact d'affirmer, sous le chiffre 3.3.2 du rapport explicatif, que le renforcement des tâches de surveillance de la Confédération en matière d'interventions en faveur de la collectivité sur les plans cantonal et communal n'aura aucun effet particulier pour les cantons. L'adaptation des processus, la transmission des demandes à l'OFPP et la coordination avec les demandeurs et les organisations de protection civile entraîneront en effet un surcroît pour les cantons.

Si le système d'approbation, tel que prévu, est réalisé, nous proposons de régler les délais prévus à l'alinéa 4 non pas dans le cadre d'une loi, mais à l'échelon de l'OIPCC et de les adapter de telle manière qu'ils puissent répondre aux besoins de la pratique décrits ci-dessus. En particulier, il y aura lieu de fixer également pour l'OFPP un délai pour l'appréciation des demandes d'interventions.

#### **Ad art. 33**

Nous sommes en principe favorables aux modifications proposées.

Selon l'alinéa 4 de l'article 33, les personnes qui accomplissent le service de protection civile sur une base volontaire et qui disposent déjà d'une formation équivalente sont dispensées de l'instruction de base. Or, la notion de formation équivalente n'est définie ni dans le projet de révision ni dans le rapport explicatif. Pour les cantons, le fait de continuer de reconnaître comme une formation équivalente des filières militaires ou civiles, par exemple dans le domaine de l'aide psychologique d'urgence, revêt une importance décisive. C'est pourquoi nous proposons de compléter la partie traitant de la question dans le rapport explicatif par des exemples concrets et de conférer aux cantons la compétence décisionnelle en matière de reconnaissance de formations équivalentes.

#### **Ad art. 34**

Nous accueillons favorablement les modifications proposées.

#### **Ad art. 35**

Nous sommes en principe favorables aux modifications proposées. En particulier la possibilité de convoquer dorénavant à des cours de perfectionnement également les titulaires des nouvelles fonctions de base de préposés au matériel ou aux constructions traduit un besoin explicite des cantons.

En renvoyant à l'article 39 al. 2 LPPCi, l'alinéa 2 de l'article 35 limite la compétence des cantons en ce sens que seuls peuvent être convoqués à des cours de perfectionnement les commandants, leurs suppléants, les autres cadres et certains spécialistes de l'aide à la conduite et de la protection des biens culturels. Les cantons doivent toutefois impérativement pouvoir convoquer à des cours de perfectionnement les personnes astreintes à servir qui assument toutes les fonctions mentionnées à l'article 35 al. 1. Par conséquent, une adaptation correspondante de la teneur de l'alinéa 2 est demandée.

### **Ad art. 36 al. 2 et 3**

Nous accueillons favorablement les modifications proposées. En particulier la possibilité de convoquer dorénavant chaque année à 12 jours de cours de répétition supplémentaires au plus les titulaires des nouvelles fonctions de base de préposés au matériel ou aux constructions traduit un besoin des cantons.

### **Ad art. 38 al. 2, art. 66b, art. 72 al. 1<sup>er</sup> (nouveau) et 5**

Nous sommes d'accord avec les modifications proposées par les articles 38 et 72.

Par contre, concernant l'article 66b, nous rappelons que le système mis en place (recours) est totalement impraticable dans la mesure où nul ne peut exiger l'ajournement de son service (cf. art. 6a al. 1 in fine OPCi) et dans la mesure où l'obligation d'entrer en service subsiste tant que l'ajournement n'a pas été accordé. Dans ces conditions, les recours n'ont plus aucun sens. Un tel système de recours n'a plus qu'un effet constatatoire, ce qui est inhabituel et totalement insuffisant en soi. Nous proposons donc, comme nous l'avons déjà fait à plusieurs reprises, de prévoir, à l'instar du service militaire, un système de réexamen avec une décision définitive. Si une telle proposition n'était pas acceptée, nous demandons que le délai de 10 jours prévu à l'article 6a al. 1 OPCi soit porté à 30 jours. Il est illusoire de traiter de façon définitive et exécutoire, en 10 jours, une requête d'ajournement munie des voies de droit prévues (recours au Tribunal cantonal compétent, puis recours au Tribunal administratif fédéral).

### **Ad modifications de la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur les systèmes d'information de l'armée (LSIA)**

Nous approuvons en principe les modifications proposées, de même que les nouvelles possibilités de contrôle. Comme nous l'évoquions dans les remarques générales, la possibilité d'étendre l'utilisation du SIPA à la protection civile répond à un besoin explicite des cantons ; ceux-ci l'ont d'ailleurs exprimé à plusieurs reprises. C'est pourquoi les démarches visant à introduire le SIPA à l'échelle nationale doivent être saluées.

Il importe cependant de signaler que les cantons ont actuellement recours à différents systèmes pour la tenue des contrôles dans la protection civile. Si l'OFPP veut remplir ses nouvelles fonctions de contrôle, il incombera à la Confédération de mettre à disposition les interfaces entre les systèmes cantonaux et le SIPA. En outre, il y aura lieu de régler avec précision le mode de transmission des données des systèmes cantonaux au SIPA ainsi que les éventuelles obligations des cantons. Des indications ad hoc font actuellement défaut aussi bien dans le projet de révision de la loi, que dans le rapport explicatif. Aussi est-il proposé de compléter en conséquence le rapport explicatif. A cet égard, il importe toutefois de souligner que les fournitures de données à la Confédération ne doivent pas entraîner des dépenses supplémentaires pour les cantons.

De même, il faut faire remarquer que des cas de perception d'APG prétendument abusive sont apparus ces dernières années non seulement dans la protection civile mais également et surtout dans l'armée. Pour cette raison, nous ne pouvons approuver le fait que la protection civile serve pour ainsi dire de bouc émissaire et que les nouveaux droits d'accès au SIPA prévus pour la Centrale de

compensation soient motivés par la prévention d'abus en matière d'obligation de servir dans la protection civile. Aussi proposons-nous, dans le rapport explicatif, de citer également les abus constatés dans l'armée et d'attirer l'attention sur le potentiel d'abus que représente le service civil.

**Ad modification de la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (loi sur les allocations pour perte de gain, LAPG)**

**Art. 10 al. 1, 3 et 6**

Nous sommes d'accord avec les modifications proposées aux alinéas 1 et 6.

Dans le chapitre 3.1 du rapport explicatif, on laisse sous-entendre une nouvelle fois que des interventions effectuées par du personnel à plein temps ou à temps partiel de la protection civile en faveur d'une autre commune appartenant à la même organisation de protection civile auraient eu lieu de manière abusive et illicite. Nous rejetons ce reproche. Il convient de souligner que l'OFPP a plusieurs fois procédé à des vérifications. Sur la base d'un modèle dit de commune-siège, il a jugé que ce genre d'intervention et que le mode de décompte y relatif étaient légaux. La Confédération ne saurait reprocher aux cantons une absence de dispositions légales différentes. Nous référant au quatrième paragraphe de la page 21 du rapport explicatif, nous nous permettons par ailleurs de constater que le personnel à plein temps ou à temps partiel de la protection civile n'a pas, comme indiqué ici par erreur, été engagé avant tout en faveur de son propre employeur mais, comme relevé à juste titre dans le chapitre 3.1, en faveur d'autres communes de la même organisation de protection civile. Dès lors, nous proposons que les pages 7, 20 et 21 du rapport explicatif soient fondamentalement revues en tenant compte de ce qui précède.

Quant au but effectif de cette disposition – combler la lacune juridique découverte et limiter les possibilités pour le personnel à plein temps ou à temps partiel de la protection civile de participer à des interventions en faveur de la collectivité -, il nous paraît fondamentalement défendable. Comme relevé à juste titre dans le chapitre 3.1 du rapport explicatif, une telle limitation ne doit cependant pas amener une inégalité de traitement par rapport au personnel de l'armée. A notre avis, les dispositions proposées ne satisfont que partiellement à cette condition. C'est ainsi que les employés de l'administration militaire perdraient leur droit à l'allocation pour perte de gain uniquement en cas de prolongation de l'obligation de servir dans l'armée et de services volontaires; le service obligatoire continue de donner droit aux allocations pour perte de gain. En revanche, le personnel à plein temps ou à temps partiel de la protection civile doit, indépendamment d'une prolongation de la durée de l'obligation de servir dans la protection civile ou d'un service accompli volontairement, être privé du droit aux APG pour toutes les interventions en faveur de la collectivité, qu'elles aient été ordonnées ou effectuées sur une base volontaire. Pour éliminer cette inégalité de traitement, nous proposons que la teneur choisie pour les employés de l'administration militaire soit appliquée par analogie au personnel à plein temps ou à temps partiel de la protection civile.

Il convient de signaler en outre que ni le projet de loi, ni la partie concernée du rapport explicatif ne contiennent une définition claire de la notion de personnel à plein temps ou à temps partiel de la protection civile. Cette désignation englobe-t-elle dans le cas présent les seuls commandants de la protection civile et les chefs des organisations de protection civile ou doit-elle être étendue de telle sorte que la nouvelle réglementation vise également le personnel à temps partiel et les miliciens des organisations de protection civile auxquels la commune concernée délivre un certificat de salaire à

la fin de l'année? Nous nous opposons catégoriquement à ce que la notion soit étendue à la catégorie de personnel mentionnée en dernier, dans la mesure où celle-ci comprend une grande partie des cadres de la protection civile ; il résulterait de cette extension des problèmes dans la conduite d'interventions en faveur de la collectivité. C'est pourquoi nous proposons de confiner la notion aux commandants de la protection civile et aux chefs des organisations de protection civile et de préciser en ce sens le chapitre 3.1.

**Art. 11 al. 1**

Nous approuvons les modifications proposées.

**Art. 20a (nouveau)**

Nous prenons connaissance des nouvelles dispositions proposées en matière de réparation d'un dommage. En ce qui concerne l'alinéa 1 let. a, nous faisons cependant remarquer que dans certains cantons, les convocations à des interventions de la protection civile sont généralement envoyées par les communes et non par le canton. Cette possibilité n'est prévue ni dans le texte de loi proposé ni dans le rapport explicatif. Il y est en effet toujours question d'une "convocation par les cantons". Par conséquent, nous proposons, dans le projet de loi ou du moins dans le rapport explicatif, de mentionner également la responsabilité des communes.

C'est avec grand étonnement et stupéfaction que nous prenons connaissance de la possibilité, prévue à l'alinéa 4, de compenser avec des prestations de la Confédération les dommages occasionnés. Nous sommes d'avis que cette réglementation viole clairement des principes juridiques fondamentaux, en particulier le principe de l'unité de la matière. Il est surprenant que des prestations (fédérales) complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité soient utilisées de fait comme caution dans le cadre de créances en réparation du dommage que la Confédération ferait valoir envers un canton. L'alinéa 4 est dès lors refusé et doit être supprimé.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre considération distinguée.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

  
Georges Godel  
Président



  
Danielle Gagnaux  
Chancelière d'Etat