



1^{er} décembre 2008

Révision de l'ordonnance sur l'alarme (OAL, RS 520.12)

Rapport explicatif

1. Situation initiale

Avant et pendant les crues d'août 2005 ainsi que lors d'autres intempéries survenues depuis, les médias électroniques appropriés (notamment la radio et la télévision) n'ont pas toujours transmis à la population de façon complète et précise (par exemple l'indication des sources) ou dans les délais requis les informations publiées par les organes de la Confédération chargés de la diffusion des alertes d'intempéries. Actuellement, il n'existe aucune obligation pour les autorités de faire diffuser par les médias les messages de mise en garde émis en cas de dangers naturels par les services spécialisés, par exemple les avis d'intempéries. Si la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV, RS 784.40) contient la base légale requise à cet effet, l'ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV, RS 784.401) ne mentionne pas les organes de la Confédération spécialisés en matière de dangers naturels dans la liste des autorités habilitées à ordonner la diffusion, raison pour laquelle ces derniers doivent désormais aussi être nommés dans l'ORTV.

Dans la motion Wyss (05.692), le Conseil fédéral a été chargé de mettre en place un système d'alerte météorologique à deux niveaux, qui fournisse des bulletins d'alerte précis à la population, surtout en cas de crues et de tempêtes. Cette motion a été transmise au Conseil fédéral le 16 décembre 2005 par le Conseil national et le 25 septembre par le Conseil des Etats.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral renvoie au système d'alerte météorologique à deux niveaux créé et introduit par l'Office fédéral de météorologie et de climatologie (MétéoSuisse) à la suite de l'ouragan Lothar (1999) et à l'étroite collaboration entre la Confédération (MétéoSuisse) et les cantons (états-majors de conduite de la protection de la population et experts en dangers naturels). Ce système d'alerte à plusieurs niveaux a déjà fait ses preuves à l'occasion de diverses intempéries.

Si le système d'alerte météorologique était jugé insuffisant, c'est principalement parce que les mises en garde et informations diffusées par MétéoSuisse avaient été transmises au public sous une forme trop générale et sans indication des sources. Avec l'intention d'améliorer autant que possible la mise en garde de la population contre tous les dangers naturels imminents, tels que tempêtes et crues mais aussi

avalanches et glissements de terrain ou chutes de pierres, le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion.

La protection de la population contre les dangers naturels est assurée d'un côté de manière collective par les organes spécialisés de la Confédération, des cantons et des communes. De l'autre, la population doit y contribuer elle-même par un comportement adéquat.

Afin que la population puisse se protéger également elle-même contre les dangers naturels visibles par des mesures ad hoc et ainsi réduire le risque d'un comportement erroné et celui de dommages corporels et matériels, des indications compréhensibles et cohérentes doivent être

- identifiables comme alertes et annonces officielles des organes de la Confédération spécialisés dans le domaine des dangers naturels (voix officielle),
- conformes sur le plan du contenu aux alertes adressées aux organes d'intervention de la Confédération, des cantons et des communes (voix unique) et
- diffusées rapidement et intégralement par tous les médias appropriés.

L'application du principe de la voix officielle unique ("Single Official Voice") exige un élargissement des bases légales à l'échelon de l'ordonnance. C'est ainsi que tant l'ordonnance sur l'alerte, la transmission de l'alarme à la population et la diffusion de consignes de comportement (ordonnance sur l'alarme [OAL], RS 520.12) que l'ORTV doivent être adaptées en conséquence (voir les explications sous le chiffre 2 ci-après).

Par décision du 30 mai 2007, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) d'élaborer, en collaboration avec le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), les bases légales nécessaires à l'institution du principe de la voix officielle unique en vue de les lui soumettre.

L'introduction de la voix officielle unique supposant avant tout une révision de l'OAL (voir les explications sous le chiffre 2 ci-après), c'est le DDPS qui a organisé et coordonné les diverses consultations d'entente avec le DFI et le DETEC.

2. Adaptation des bases juridiques

2.1. Ordonnance sur l'alarme (OAL)

Pour appliquer le principe de la voix officielle unique, il importe d'une part de désigner dans l'OAL tous les organes de la Confédération spécialisés dans le domaine des dangers naturels. D'autre part, ces organes, qui jusqu'à présent donnaient uniquement l'alerte officielle aux autorités, auront également à l'avenir la responsabilité de transmettre officiellement l'alerte à la population lors de l'apparition de dangers naturels ainsi que les avis de séisme.

Les adaptations qui doivent être apportées à l'OAL visent à déterminer avec précision les responsabilités et les compétences relatives à l'alerte et à la transmission de l'alarme en rapport avec tous les dangers naturels (intempéries, crues, mouvements de terrain, avalanches, incendies de forêt et séismes) à l'échelon fédéral (jusqu'ici uniquement en cas d'intempéries et d'avalanches) et à jeter les bases nécessaires afin que la population et les autorités puissent être avisées à temps et de manière précise sur les événements naturels dangereux imminents ou survenus.

2.2. Ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV)

Afin que l'alerte de la population en cas de dangers naturels puisse être garantie, l'art. 9 ORTV doit également mentionner les organes spécialisés de la Confédération qui sont habilités à ordonner la diffusion d'alertes en cas de dangers naturels ou d'avis de séisme. Les diffuseurs de programmes radio et TV seront ainsi obligés de diffuser de telles alertes et des avis de ce genre.

Les modifications apportées dans l'ORTV servent à protéger la vie et les biens de tous contre les effets de dangers naturels. En étant officiellement alertée et informée par les autorités sur les recommandations générales concernant le comportement à adopter, la population de la région touchée sera à même d'éviter des situations dangereuses et de prendre elle-même et à temps des mesures de protection simples et pouvant être raisonnablement exigées d'elle.

3. Commentaire relatif aux différentes dispositions

Les articles du projet d'ordonnance ne sont commentés que dans la mesure où cela est nécessaire à la compréhension.

3.1 Ordonnance sur l'alarme (OAL)

Article 1 Objet

Alinéa 1

- *Lettre a:* Les consignes sur le comportement étant émises lors de la transmission d'une alarme et les recommandations sur le comportement l'étant dans le cadre d'une alerte, l'ordre a été adapté en conséquence.
- *Lettre b:* Pour tenir compte du domaine de l'alerte, le libellé de cette lettre a été complété en conséquence.

Article 2 Définitions

Si l'on en excepte deux (accident soudain, zone rapprochée), ces définitions ne sont pas nécessaires dans la mesure où elles reprennent ou décrivent les normes de l'ordonnance; c'est pourquoi l'annexe est supprimée. Les définitions de l'accident soudain et de la zone rapprochée sont intégrées directement aux articles correspondants (art. 6 et 13).

Titre précédant l'article 3

Le deuxième alinéa contenant des dispositions générales, le titre précédant l'article a été adapté en conséquence.

Article 3 Préalerte, alerte et levée de l'alerte

Alinéa 1: Le contenu correspond plus ou moins à celui de la première phrase de l'article 3 actuel. Y est ajoutée la notion de préalerte; une préalerte est destinée aux seules autorités et non pas à la population. Alors qu'une préalerte suppose un danger possible, l'alerte proprement dite implique un danger probable.

A l'avenir, un message d'alerte devra aussi pouvoir renseigner sur les éventuelles conséquences d'un danger. Grâce à ces informations supplémentaires, les autorités seront en mesure de procéder à une appréciation approfondie de la situation et de prendre des mesures de protection appropriées.

Alinéa 2: A l'avenir aussi, un message d'alerte en cas de danger probable devra être transmis non seulement aux autorités mais également, surtout lorsqu'il s'agit de dangers naturels, à la population. Comme jusqu'à présent, un message d'alerte pourra être complété par des recommandations générales sur le comportement à adopter et donc également inclure des informations sur les conséquences possibles du danger annoncé. Ces informations supplémentaires permettront à la population de prévenir des situations dangereuses et de prendre à temps, sous sa propre responsabilité, des mesures de protection simples et pouvant être raisonnablement exigées d'elle.

Excepté les cas de dangers naturels apparaissant à très court terme, tels que les orages violents ou les crues subites ("flash floods"), les autorités seront en possession des messages d'alerte et avis officiels avant qu'ils ne soient transmis aux médias et à la population. Les organes d'intervention pourront ainsi procéder à l'appréciation nécessaire de la situation avant qu'ils ne soient sollicités par les demandes des médias ou d'habitants des régions concernées.

Le contenu des alertes officielles adressées aux autorités est identique à celui des alertes transmises à la population.

Alinéas 3 et 4, première phrase: Prévoient désormais explicitement ce qui correspond déjà aujourd'hui à la réalité.

Alinéa 5: Correspond à la deuxième phrase de l'article 3 actuel.

Article 5 Ordre d'alarme et de diffusion des consignes de comportement

Alinéa 1: Complété en ce sens que les consignes de comportement sont contraignantes.

Article 6 Mandat de transmettre l'alarme et de diffuser des consignes de comportement

Alinéa 2, lettre b: Vu la suppression de l'annexe, l'"accident soudain" est expliqué dans le texte de l'ordonnance proprement dite.

Article 8 Levée de l'alarme et des consignes de comportement

A l'avenir, l'article 8 stipulera explicitement l'obligation de lever également une alarme.

Article 8a Obligation de diffuser

Aux termes de l'article 9 de l'ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV, RS 784.401), les diffuseurs radio et TV peuvent être obligés déjà aujourd'hui à intégrer dans leurs programmes les communiqués urgents de la police, les messages d'alarme et les consignes de comportement émanant des autorités en vue de les porter à la connaissance de la population. Désormais, les médias devront également diffuser les alertes officielles de la Confédération en cas de dangers naturels, notamment les avis de séisme; par conséquent, l'article 9 ORTV sera complété conformément aux explications ci-dessous.

S'il revêt un caractère déclaratoire, le nouvel article 8a contribue néanmoins à compléter l'obligation de diffuser qui constitue en effet un élément essentiel de la chaîne d'alerte et d'alarme.

Titre précédant l'article 9

Une section supplémentaire est insérée afin d'améliorer la structure de l'ordonnance.

Article 9 Dangers naturels

Alinéa 1: Cet alinéa remplace les alinéas 1 et 2 de l'article 9 actuel et contient également la mention de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et du Service sismologique suisse (SSS). Non seulement les compétences en matière d'alerte des autorités mais également les compétences en matière d'alerte de la population y sont désormais prévues.

Les organes fédéraux chargés de diffuser les alertes en cas de danger et les avis de séisme officiels feront désormais l'objet d'une énumération exhaustive, complétée par les domaines de compétence respectifs. On distinguera à l'avenir entre les alertes en cas de dangers naturels prévisibles, tels qu'intempéries, crues, mouvements de terrain, incendies de forêt ou avalanches, d'une part, et les alertes en cas de séisme (généralement de répliques), d'autre part.

Lorsqu'un certain niveau d'alerte est atteint (cf. explications suivantes concernant l'article 9a), l'organe compétent alerte les autorités. Si celles-ci le jugent nécessaire, ce message d'alerte sera transmis à la population (art. 3, al. 2).

Alinéa 2: Les services spécialisés de la Confédération collaborent toujours étroitement. Cette coopération permanente est garante de l'application du principe de la voix officielle unique à l'échelon fédéral. Lors d'événements relevant de plusieurs organes spécialisés de la Confédération (p. ex. fortes précipitations avec crues), les services compétents devront dans chaque cas désigner d'un commun accord lequel d'entre eux transmettra les préalertes, alertes et recommandations sur le comportement officiels. Chaque organe spécialisé concerné devra toutefois être mentionné dans les messages de préalerte, alertes et recommandations sur le comportement à adopter.

Alinéa 3: La désignation uniforme comme *alertes officielles de la Confédération* revêt une grande importance aussi bien pour la population que pour les médias, puisqu'elles peuvent être identifiées sans équivoque comme des mises en garde provenant de la Confédération. Les compétences des cantons dans le domaine de l'alerte ne sont pas remises en question.

D'autres prestataires de services (également privés) qui proposent des prévisions météorologiques ou hydrologiques ou signalent l'apparition éventuelle de phénomènes naturels dangereux ne sont pas limités quant à leurs activités commerciales. Ils ne pourront cependant pas prétendre au label d'alerte officielle.

Les médias et le public pourront ainsi clairement différencier entre les alertes et avis de séisme officiels de la Confédération et les autres indications de dangers. Les alertes officielles présentent en effet la garantie de leur conformité avec celles dont disposent les organes de la protection de la population.

Alinéas 4 et 5: Ces deux alinéas règlent la collaboration entre la Confédération, chargée d'émettre des alertes en cas de dangers (art. 1, al. 1, let. c, de la loi fédérale sur la météorologie et la climatologie [LMét, RS 429.1], art. 9, OAL), et les cantons dans le domaine de la protection de la population (cf. art. 5, al. 1, de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile [LPPCi], RS 520.1).

Article 9a Niveaux d'alerte

Alinéa 1: L'intensité et donc le degré de dangerosité des événements naturels prévisibles ou survenus sont indiqués selon une échelle uniforme des dangers comprenant cinq niveaux. Grâce à cette répartition, les autorités et la population peuvent apprécier correctement l'importance qu'il faut attacher aux dangers naturels imminents. De plus, cette échelle sert à déterminer les alertes officielles qui sont soumises à l'obligation de diffuser. L'échelle correspond aux éventuelles gradations établies au niveau international (avalanches, intempéries).

Alinéa 2: Les conditions fixées pour atteindre les différents niveaux d'alerte doivent se fonder en particulier sur l'intensité de l'événement naturel. D'autres facteurs, tels que la quantité de pluie tombée avant les intempéries, peuvent toutefois être pris en considération. En revanche, les critères servant à définir un niveau d'alerte doivent en règle générale être indépendants du potentiel destructeur de l'événement naturel, dans la mesure où ce potentiel est largement fonction de conditions locales telles que la configuration du terrain, les constructions ou la nature des ouvrages concernés qui, à intensité de pluie égale, peuvent être touchés à des degrés divers.

Article 9b Avis de séisme

Alinéa 1: Les avis de séisme étant diffusés uniquement lors d'événements survenus, un article distinct est prévu à ce propos. Comme pour les alertes en cas de répliques, les avis de séisme relèvent du SSS.

Alinéa 2: Les avis de séisme doivent eux aussi être diffusés de manière uniforme et identifiables comme avis officiels émis par la Confédération. De plus, ils doivent pouvoir être complétés utilement par des recommandations non contraignantes sur le comportement à adopter.

Article 10

Alinéa 2, lettre a: La Division principale de la sécurité des installations nucléaires sera intégrée dans l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) à partir du 1^{er} janvier 2009.

Article 11 Danger d'inondation à proximité d'un ouvrage d'accumulation

Alinéa 2, lettre c: Conformément à l'art. 17, al. 2, de l'ordonnance concernant la sécurité des ouvrages d'accumulation (OSOA, RS 721.102), l'exploitant d'un ouvrage d'accumulation est tenu, en cas d'urgence, de prévenir immédiatement l'autorité de surveillance, représentée par l'Office fédéral de l'énergie (OFEN); celui-ci doit donc lui aussi être mentionné ici.

Titre précédant l'article 12

Une section supplémentaire est insérée pour améliorer la structure de l'ordonnance.

Article 13 Signal d'alarme-eau

Alinéas 1 et 2: L'article actuel est complété en ce sens que l'alarme-eau peut être déclenchée sans délai en cas de danger imminent, soit avant que le signal de l'alarme générale soit diffusé. Cette possibilité est importante lors d'événements qui surviennent rapidement, comme les séismes, les actes de sabotage ou certains glissements de terrain, ou encore lorsqu'une défaillance subite d'un ouvrage d'accumulation provoquant un écoulement d'eau incontrôlé ne peut plus être évitée ou s'est déjà produite. En l'occurrence, chaque minute peut décider du succès ou de l'échec d'une évacuation. Le cas échéant, le signal de l'alarme-eau est répété une fois pour empêcher que les habitants des zones inondables ne supposent une fausse alerte et n'hésitent ainsi à évacuer celles-ci.

Les cantons et les exploitants d'ouvrages d'accumulation doivent disposer d'un délai transitoire pour adapter leurs bases juridiques, si bien que les modifications proposées pour l'article 13 ne doivent entrer en vigueur que le 1^{er} juillet 2010.

En outre, vu la suppression de l'annexe, la notion de zone rapprochée sera désormais définie dans le texte de l'ordonnance proprement dite.

Titre précédant l'article 15

La numérotation doit être adaptée.

Article 15 Confédération

Alinéa 1: Cette modification concerne uniquement la version française actuelle qui inclut par erreur la mention du DFI.

Article 18 Exploitants d'installations nucléaires

Alinéa 2: La Division principale de la sécurité des installations nucléaires sera intégrée dans l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) à partir du 1^{er} janvier 2009.

Titre précédant les articles 20 à 22

La numérotation doit être adaptée.

3.2 Ordonnance sur la radio et la télévision

Article 9 Obligation de diffuser

Alinéa 1: Les alertes officielles en cas de dangers naturels tiennent elles aussi lieu de communiqués urgents de la police. L'OAL réglera désormais les compétences des organes de la Confédération spécialisés en matière de dangers naturels en matière d'établissement des alertes officielles en cas de dangers naturels (événements météorologiques dangereux, crues, mouvements de terrain, incendies de forêt, avalanches et tremblements de terre) et des avis de séisme officiels. C'est pourquoi ces organes doivent être intégrés, avec les mêmes droits et obligations, à la liste des autorités cantonales et fédérales habilitées à ordonner la diffusion.

Alinéa 2: L'ordonnance sur l'alarme oblige les services spécialisés à établir pour les alertes et les avis de séisme une échelle de dangers à cinq niveaux correspondant notamment à l'intensité de l'événement naturel (aucun danger ou danger minime, danger modéré, important, élevé, extrême).

Inscrite dans l'ORTV, l'obligation de diffuser les alertes officielles en cas de dangers naturels et les avis de séisme officiels est différenciée en fonction du danger naturel et du niveau de danger. De cette façon, le nombre des alertes et avis de séisme officiels à diffuser sera limité.

L'obligation de diffuser est fixée pour les avis d'avalanche au niveau de danger 5 et pour les autres alertes liées à la météorologie aux niveaux de danger 3 à 5. Selon les estimations, il devrait y avoir entre 15 et 25 événements d'envergure dus aux intempéries, crues ou avalanches, qui feront l'objet d'environ 6 alertes chacun, ce qui représente un total approximatif de 90 à 150 messages d'alerte à diffuser chaque année. Dans la mesure où une partie de ces événements ne surviendront qu'à l'échelle régionale, les alertes correspondantes devront être diffusées uniquement sur les programmes radio et TV couvrant la région concernée. S'y ajouteront une quinzaine d'événements résultant d'orages locaux, qui donneront chacun lieu à 5 à 10 alertes,

soit 75 à 150 avis météorologiques supplémentaires au total qui devront être diffusés uniquement par des médias couvrant la zone en question.

En matière de séismes, la diffusion est obligatoire pour les niveaux de danger 4 et 5. Le cas échéant, l'alerte (concernant surtout les répliques) ou l'avis de séisme à diffuser doit également comprendre des recommandations sur le comportement à adopter.

Alinéas 3 et 5: Les organes spécialisés qui sont désormais désignés à l'al. 1, let. c, sont assimilés aux autorités citées aux let. a et b, si bien que les al. 3 et 5 doivent être complétés en conséquence.

Alinéa 4: Si les communiqués urgents de la police doivent en principe être diffusés immédiatement, les alertes et avis de séisme officiels ne nécessitent pas dans tous les cas une interruption des programmes. Celle-ci est décidée selon la situation. Lorsqu'il transmet aux diffuseurs de programmes radio et TV et aux fournisseurs de services de télécommunication l'alerte ou l'avis de séisme destiné à la diffusion, l'organe spécialisé leur communiquera également le moment désiré pour la diffusion (immédiatement, dans la demi-heure qui suit, etc.; selon le degré d'urgence).

L'extension de l'obligation de diffuser apportera une contribution importante à l'amélioration de l'information de la population en cas de dangers naturels, conformément aux mesures proposées dans le projet OWARNA.