

**Initiative parlementaire
Sommaruga Simonetta. Faire appel au personnel de réserve
dans les situations d'urgence
Rapport de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des
Etats**

du [date de la décision de la commission]

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de modification de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi), que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'approuver le présent projet.

[date de la décision de la commission] Pour la commission

Le président, Hermann Bürgi

Condensé

L'initiative parlementaire Sommaruga Simonetta (05.443) vise à compléter l'art. 18, al. 2 de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi). A l'avenir, dans des situations de catastrophe et d'urgence ainsi que pour les travaux de remise en état qui en résultent, il devra être possible de recourir immédiatement à des personnes astreintes à servir dans la protection civile qui n'ont pas été formées et qui ont été incorporées dans le personnel de réserve, même sans leur faire suivre une instruction de base préalable ; ces réservistes auront les mêmes droits et obligations que les personnes ayant suivi une formation. La législation actuelle, telle qu'elle est appliquée, permet uniquement d'engager les personnes astreintes à servir dans la protection civile qui ont suivi une formation.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Obligation de servir

Selon l'art. 59 de la Constitution fédérale¹, les citoyens suisses accomplissent leur service obligatoire dans l'armée (obligation de service militaire) ou, exceptionnellement, sous la forme d'un service civil (obligation de service civil). Les hommes qui ne sont pas aptes au service militaire, mais qui sont aptes à servir dans la protection civile (service de protection civile obligatoire selon l'art. 61 Cst. et l'art. 11 de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, LPPCi²) sont astreints à la protection civile. Selon la loi de 1994 sur la protection civile³, l'obligation de servir dans la protection civile naissait l'année du 20^{ème} anniversaire de la personne astreinte et durait jusqu'à la fin de sa 52^{ème} année. La LPPCi du 4 octobre 2002 a réduit la durée de cette obligation en la ramenant à la fin de la quarantième année de la personne astreinte.

1.2 Recrutement

Actuellement, l'armée et la protection civile procèdent à un recrutement commun. La procédure comprend l'information aux conscrits, une journée d'information puis le recrutement lui-même, qui dure trois jours au maximum et se déroule dans l'un des centres de recrutement instaurés par Armée XXI. Les conscrits ne peuvent pas choisir leur affectation, qui est déterminée en priorité par l'armée.

En 2006, l'armée a recruté 37 377 conscrits ; 24 133 d'entre eux (64,57 %) étaient aptes au service militaire et 6 133 (16,41 %) aptes à la protection civile. 7 111 conscrits (19,02 %) n'étaient aptes ni à l'un, ni à l'autre.

1.3 Besoins en personnel dans la protection civile

Le Plan directeur de la protection de la population du 17 octobre 2001⁴ estimait que pour la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence, la protection civile avait 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'organisations partenaires (notamment la police, les sapeurs-pompiers et les services de la santé publique, art. 3 LPPCi). Au total, les effectifs de la protection civile s'élèvent donc à environ 120 000 personnes, soit une réduction de deux tiers environ par rapport à Protection civile 95.

Actuellement en Suisse, environ 90 000 personnes astreintes à servir dans la protection civile sont incorporées dans le service civil. Ce chiffre devrait se stabiliser à

¹ RO 1999 2556

² RO 2003 4187

³ RO 1996 1445

⁴ FF 2002 1669

85 000 à la suite des régionalisations en cours. Les motifs qui poussent les cantons à limiter les effectifs de la protection civile par rapport aux chiffres cités dans le Plan directeur de la protection de la population (-19 %) sont essentiellement d'ordre financier.

1.4 Personnel de réserve

Il ressort du message du 17 octobre 2001 concernant la révision totale de la législation sur la protection civile que le Conseil fédéral, en proposant l'art. 18 LPPCi, avait pour objectif d'éviter que l'on instruisse des personnes astreintes qui ne participent pas aux interventions. Le message ajoute que, sur le plan de l'organisation, le personnel de réserve permet de gérer avec davantage de souplesse les divers besoins régionaux et cantonaux en effectifs.⁵

Le Parlement a ensuite précisé l'art. 18 en ce sens que les personnes incorporées dans le personnel de réserve ne doivent pas nécessairement suivre une formation et ne peuvent pas se prévaloir du droit de servir dans la protection civile (délibérations du 4 juin 2002 du Conseil des Etats⁶). La question de l'engagement, en cas d'urgence, de personnes astreintes incorporées dans le personnel de réserve n'a cependant pas été éclaircie, ce qui laissait place à l'interprétation. L'art. 18 LPPCi permet aux cantons d'incorporer dans le personnel de réserve des personnes astreintes, sans qu'elles doivent suivre une formation. Il ne s'agit donc pas des mêmes « réservistes » que ceux de l'armée, qui ont suivi une formation et se sont acquittés de leur obligation de servir. L'incorporation dans le personnel de réserve permet d'éviter de former inutilement des personnes astreintes dont on n'a pas besoin en cas d'intervention. Les personnes astreintes à la protection civile et incorporées dans le personnel de réserve doivent renforcer la protection civile uniquement dans les conflits armés, c'est-à-dire en cas de montée en puissance. Les personnes astreintes ayant suivi une formation sont incorporées au personnel de réserve dans une mesure restreinte.

Le 7 octobre 2004, le comité directeur de l'Office fédéral de la protection de la population a adopté les commentaires relatifs aux bases légales fédérales régissant l'instruction dans la protection de la population. On peut y lire, à propos de l'art. 18 LPPCi, que si des personnes astreintes à servir dans la protection civile qui ont été incorporées dans le personnel de réserve et qui n'ont donc pas été formées sont « réactivées », elles doivent suivre l'instruction de base conformément à l'art. 33 LPPCi, qui dure de deux à trois semaines. Ainsi, les personnes astreintes qui ont été incorporées sans formation préalable dans le personnel de réserve ne peuvent pas être convoquées conformément à l'art. 27 LPPCi. Le but est de limiter au maximum les effectifs réglementaires ; cependant, il est ainsi exclu a priori d'avoir recours à des personnes astreintes qui n'ont pas suivi de formation. Dans ses commentaires, l'Office fédéral de la protection de la population estime qu'en cas de besoin urgent, il convient d'avoir recours à des personnes astreintes ayant suivi une formation et appartenant à des organisations partenaires. En cas de catastrophe, le principe est donc le suivant : les premières à être appelées sont les organisations de protection civile des communes concernées, puis celles des autres communes du can-

⁵ FF 2002 1607

⁶ BO 2002 E 294

ton qui ne sont pas touchées, et enfin celles des autres cantons. Cette procédure a été confirmée dans une convention de la Conférence des directeurs cantonaux des départements des affaires militaires et de la protection civile (CCMP), datée du 13 mai 2005. Jusqu'à présent, jamais des réservistes n'ayant pas suivi de formation n'ont été convoqués.

Au 1^{er} janvier 2006, le personnel de réserve comptait 52 000 personnes environ. Ces dernières doivent payer, de l'âge de vingt à trente ans, une taxe d'exemption du service militaire, qui est réduite de quatre pour cent par jour de service accompli chaque année. Sur demande des cantons, les personnes astreintes peuvent être incorporées directement au personnel de réserve au cours du recrutement, après avoir été affectées à une fonction. En 2005, ce cas s'est produit pour 1 000 personnes sur l'ensemble de la Suisse.

2 Grandes lignes du projet et arguments de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États

La pratique en matière de protection civile a montré que dans certains cas, il était tout à fait souhaitable d'avoir recours à des réservistes n'ayant pas suivi de formation. Dans des cas graves, les organisations partenaires elles-mêmes sont souvent déjà à pied d'œuvre et n'ont plus d'effectifs à mettre à disposition à d'autres communes ou cantons. Dans de telles situations, il faudrait pouvoir faire appel également à des réservistes qui n'ont pas suivi de formation de base, sans leur en faire suivre une au préalable.

En général, immédiatement après une catastrophe, il se trouve suffisamment de particuliers à proposer volontairement leur aide. Après quelques jours, ils doivent cependant reprendre leur travail et c'est alors que les bras manquent pour les travaux usuels de remise en état ; des réservistes pourraient alors parfaitement être convoqués, même ceux qui n'ont pas suivi de formation de base pouvant être affectés utilement à de nombreuses tâches. C'est le supérieur de ces personnes qui doit veiller à ce qu'elles soient mises à contribution de manière adéquate. A cela s'ajoute le fait que dans des situations d'urgence, il faut pouvoir donner des ordres aux personnes sur le terrain : or, si les personnes astreintes à la protection civile doivent, elles, accepter et exécuter ces ordres, ce n'est pas toujours le cas des volontaires. De plus, lorsqu'il est fait appel à des réservistes, les questions d'assurance sont clairement définies, ainsi que les indemnités telles que perte de gain et solde.

Pour la commission, il est incohérent de disposer d'une réserve de personnes astreintes mais de ne pouvoir y recourir en situation d'urgence au seul motif qu'elles n'ont pas suivi de formation appropriée. Aussi considère-t-elle que l'Office fédéral de la protection de la population aurait dû ici se montrer plus souple et permettre qu'en situation prolongée de catastrophe du moins, il soit également possible d'appeler, après les réservistes au bénéfice d'une formation, ceux qui ne disposent pas de cette formation.

Grâce au projet de modification de l'art. 18 LPPCi, les réservistes qui n'ont pas suivi de formation pourront eux aussi être appelés rapidement, sans obligation de formation préalable. Sans la modification proposée, les réservistes n'ayant pas suivi de formation pourraient certes continuer d'aider à maîtriser une catastrophe ou une situation d'urgence, mais, comme aujourd'hui, uniquement en qualité de volontaires.

Sous la direction de la protection civile, ils sont alors assurés conformément à la loi fédérale sur l'assurance militaire (LAM⁷), comme le prévoit l'art. 29 LPPCi, mais n'ont droit ni à une solde, ni à une allocation pour perte de gain, pas plus qu'à une réduction de la taxe d'exemption de l'obligation de servir.

Selon une minorité de la commission, il faut absolument disposer de connaissances de base pour intervenir dans des situations graves ; une formation préalable est donc indispensable. En outre, la collaboration entre les personnes ayant suivi une formation et les autres sans formation au sein d'une même équipe pourrait poser des problèmes.

L'Office fédéral de la protection de la population insiste lui aussi sur le fait que lorsqu'il s'agit de maîtriser une catastrophe, les personnes astreintes n'ayant pas suivi de formation ne sont pas plus efficaces que les volontaires. À titre d'exemple, après les intempéries d'août 2005, le responsable de la protection civile de l'état-major de direction du canton de Lucerne a indiqué dans un rapport que le personnel de réserve n'était pas entraîné à faire face à ce genre de situation et qu'une formation de base était indispensable pour garantir une action efficace. En outre, l'Office fédéral de la protection de la population estime que ces intempéries ont montré une fois de plus que de tels volontaires ne manquaient pas dans ce genre de situation : mais, pendant la phase aiguë de l'intervention, ces derniers sont une charge supplémentaire car il faut les diriger et leur fournir équipement, nourriture et hébergement ; de plus, leur travail est généralement peu utile comparé à celui des membres de la protection de la population ayant suivi une formation. Par contre, pour les travaux de remise en état qui peuvent être exécutés sans qu'il y ait urgence, les volontaires sont en règle générale les bienvenus.

L'Office fédéral de la protection de la population considère que le personnel de réserve est surtout utile dans le cadre de la montée en puissance.

Résumé des résultats de la procédure de consultation (suivra)

3 Commentaire des dispositions

Le projet de modification permet d'avoir recours, en situation de catastrophe ou d'urgence ainsi que pour des travaux de remise en état, à des personnes astreintes n'ayant pas suivi de formation ; ces personnes auront les mêmes droits et obligations que les personnes astreintes justifiant d'une formation.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Si l'on fait appel à des personnes astreintes sans formation pour des tâches effectuées jusqu'à présent par des volontaires, il faut compter avec un coût supplémentaire moyen de 200 francs par jour et par personne, soit 172 francs d'allocation pour perte de gain⁸, 8 francs de solde⁹ et environ 20 francs de frais de transport et

⁷ RO 1993 3043

⁸ Montant maximal, sans allocation pour charge d'assistance

⁹ En moyenne

d'hébergement. Le coût des allocations pour perte de gain serait alors supporté par la Confédération tandis que les autres frais seraient pris en charge par les cantons.

Pour pouvoir faire appel rapidement aux personnes astreintes, il faut disposer d'un système d'alerte qui permette de les joindre par téléphone, par radiomessager (pager) etc. Or, à ce jour, la plupart des organisations manquent déjà des moyens financiers nécessaires pour y relier toutes les personnes justifiant d'une formation, ce qui explique a fortiori que leur extension aux personnes non formées ne soit pas prévue.

4.2 Mise en œuvre

La formulation potestative du texte de loi permet d'augmenter les capacités de la protection civile. Cependant, le recours à des réservistes sans formation fondé sur l'art. 18 LPPCi devra rester exceptionnel. Il faudra du reste se garder de la tentation de réaliser des économies en invoquant la modification proposée pour incorporer au personnel de réserve un nombre accru de personnes astreintes non formées, sous peine de nuire gravement à la crédibilité de la protection civile.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

La LPPCi, dont seul l'art. 18, al. 2 sera modifié, se fonde sur l'art. 61 Cst.

L'art. 61 Cst. attribue à la Confédération une compétence générale en matière de protection civile. Elle peut en particulier légiférer sur l'intervention de la protection civile en cas de catastrophe et dans les situations d'urgence (art. 61, al. 2 Cst.).

5.2 Forme de l'acte

Il est prévu de modifier directement l'art. 18, al. 2 LPPCi.