



**CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS**

▲ Rapport explicatif concernant l'avant-projet de loi sur la protection de la population et sur l'organisation des secours

Rapport du groupe de travail interdépartemental chargé de la révision
de la loi sur l'organisation en cas de catastrophes et de situations
extraordinaires et de la loi sur l'organisation des secours

Mars 2007
(Mis à jour: mai 2008)

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|-----------|
| I. INTRODUCTION | 4 |
| 1.1 Historique de la réforme | 4 |
| 1.2 Mandat | 5 |
| 1.3 Objectifs de la révision | 5 |
| 2. ÉTAT DES LIEUX | 6 |
| 2.1 Examen des textes légaux actuels | 6 |
| 2.2 Structure de la conduite pour les secours et la gestion des catastrophes | 7 |
| 2.3 Alerte et mise sur pied des moyens d'engagement | 7 |
| 2.4 Diffusion de l'information | 7 |
| 2.5 Gestion administrative et financière | 7 |
| 2.6 Formation | 8 |
| 2.7 Service sanitaire coordonné | 8 |
| 2.8 Organisation cantonale faîtière des secours | 8 |
| 3 LES GRANDES LIGNES DU PROJET | 8 |
| 3.1 Une gestion intégrée des risques | 9 |
| 3.2 Une conduite flexible et modulaire | 10 |
| 3.3 Un organe permanent chargé de la coordination | 10 |
| 3.4 Accroissement de la disponibilité opérationnelle des intervenants | 10 |
| 3.5 Renforcement de la collaboration avec l'OCVS | 11 |
| 3.5.1 Historique | 11 |
| 3.5.2 Fonctionnement de l'OCVS et de la centrale d'urgence sanitaire 144 | 12 |
| 3.5.3 Amélioration de la coordination | 14 |

| | | |
|--------------|---|-----------|
| 3.6 | Quelques données sur la centrale d'engagement de la Police cantonale | 15 |
| 3.7 | Abolition du droit de nécessité..... | 16 |
| 4 | STRUCTURE GENERALE DU PROJET..... | 16 |
| 5 | COMMENTAIRE DES ARTICLES | 16 |
| 6 | INCIDENCES FINANCIERES..... | 24 |
| 6.1 | Préparation aux situations particulières et extraordinaires | 24 |
| 6.2 | Dépenses liées aux situations ordinaires | 25 |
| 6.2.2 | Organisation des secours | 26 |
| 7 | CONCLUSION..... | 27 |

Rapport explicatif concernant l'avant-projet de loi sur la protection de la population et sur l'organisation des secours

I. INTRODUCTION

1.1 Historique de la réforme

Au lendemain des intempéries qu'a connu le Valais en février 1999, le Conseil d'Etat avait chargé un groupe de travail de tirer un bilan de la conduite et du déroulement des opérations effectuées en vue de la maîtrise des situations liées aux intempéries et d'émettre d'éventuelles propositions d'améliorations de la prévention, dans les domaines de la gestion et de la conduite de tels événements. Le groupe de travail a constaté qu'il existait quelques difficultés d'interprétation concernant des notions ou des dispositions légales fondamentales de l'actuelle loi sur l'organisation en cas de catastrophes et de situations extraordinaires (LOCS), laquelle a été élaborée **dans l'esprit et le contexte du temps de la guerre froide**. La structure organisationnelle mise en place par la LOCS est conçue avant tout pour **gérer des situations extraordinaires découlant d'une menace politico-militaire ou d'une action illicite mettant en péril la sécurité de la population ou de l'Etat** (art. 5 al. 1 lit. b RexLOCS). Selon l'avis du groupe de travail susmentionné, la LOCS devait être améliorée pour **mieux gérer et conduire avec plus d'efficacité en situation de catastrophe**, c'est-à-dire lors d'"un événement subit (sinistre naturel ou technique ou accident grave) qui provoque des dommages ou des pannes tels que les moyens en matériel ou en personnel de la commune municipale affectée ou du canton s'avèrent insuffisants". Le groupe de travail concluait son rapport en ces termes : "La nécessité d'harmoniser les dispositions légales sur l'organisation en cas de catastrophes et de situations extraordinaires avec les dispositions légales sur l'organisation des secours (en situation ordinaire) devrait ouvrir le débat sur l'opportunité de réunir ces deux lois en une seule et même loi".

Le 2 avril 2003, le Conseil d'Etat constituait un **groupe de travail interdépartemental**, ayant notamment pour missions de procéder à une évaluation exhaustive de l'efficacité des structures d'intervention actuelles et de lui proposer un avant-projet de révision de la loi sur l'organisation en cas de catastrophes et de situations extraordinaires et de la loi sur l'organisation des secours. Placé sous la présidence de M. Paul-Henri Moix, délégué aux institutions auprès du département des finances, des institutions et de la sécurité de l'Etat du Valais, le groupe de travail était formé des personnes suivantes :

- Dr Georges Dupuis, médecin cantonal du Valais, Vice-président;
- M. Henri v. Roten, Chancelier de l'Etat du Valais;
- M. Bernard Geiger, Commandant de la police cantonale valaisanne;
- M. David Schnyder, chef du service de la sécurité civile et militaire du canton du Valais, remplacé dès le 1er décembre 2005 par M. Nicolas Moren, lui succédant à la tête du service;
- M. Charly Wuilloud, chef de la section des dangers naturels, Etat du Valais;
- M. Arnold Burgener, chef de la section organisation, planification et prévention en cas de catastrophes, Etat du Valais;
- M. Francis Anzévui, responsable du controlling départemental au sein du département de l'économie et du territoire, Etat du Valais;
- Dr Raymond Pernet, Président du Conseil d'administration du Réseau Santé Valais;
- Dr Jean-Cyrille Pitteloud, représentant de l'Etat du Valais au Conseil d'administration de l'Organisation cantonale valaisanne des secours (OCVS).

Le groupe de travail a élaboré six concepts portant en particulier sur une analyse de la législation actuelle, sur les principes généraux de la conduite, sur la diffusion structurée de l'information aux autorités et à la population, sur l'instruction des organes de conduite et des

formations d'intervention, sur l'organisation et la coordination des services sanitaires et enfin sur l'organisation faîtière des secours.

Il s'est ensuite agi d'élaborer un avant-projet de loi traitant des secours et des cas de catastrophes qui soit à même d'assurer une cohérence avec les autres bases légales cantonales et fédérales, permettant une conduite flexible et un engagement coordonné de tous les moyens d'intervention.

Cet avant-projet de loi sur la protection de la population et sur l'organisation des secours, accompagné au présent rapport explicatif, est soumis à la procédure de consultation habituelle, en vue d'y recueillir les prises de positions des milieux intéressés.

1.2 Mandat

Dans sa décision du 2 avril 2003, le Conseil d'Etat a donné mandat au groupe de travail de :

- a) procéder à une évaluation exhaustive de l'efficacité des structures d'intervention actuelles;
- b) présenter au Conseil d'Etat différentes variantes législatives;
- c) proposer au Conseil d'Etat un concept d'intervention global.

1.3 Objectifs de la révision

Dans son message consacré à la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)¹, le Conseil fédéral décrit l'éventail des dangers effectifs et potentiels comme un **ensemble complexe au dynamisme croissant**. L'évaluation des menaces sur la base de scénarios élaborés dans la perspective de la protection de la population débouche sur les conclusions suivantes :

- les menaces les plus graves ne sont plus les mêmes. Ce sont les catastrophes et les situations d'urgence qui représentent le plus important défi que la protection de la population devra relever à moyen terme. Leur probabilité d'occurrence est élevée, elles surgissent subitement ou dans un délai très bref et occasionnent des dommages plus étendus qu'auparavant, en raison de la concentration des valeurs et de la dépendance croissante de la société vis-à-vis des infrastructures.
- Les conflits armés n'occupent plus le devant de la scène, en raison de leur faible probabilité d'occurrence et du fait que le délai de préalerte s'élève désormais à plusieurs années.

Toujours selon le Conseil fédéral², le système coordonné de protection de la population sera développé en modules à partir des **moyens de première intervention nécessaires en situation normale**. Selon le type et les dimensions de l'événement, ces moyens pourront être renforcés par d'autres éléments d'intervention et par des instruments d'entraide interrégionale et intercantonale.

Selon l'article 3 LPPCi³, le système de protection de la population coordonne l'action et la collaboration des cinq organisations partenaires que sont la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique, les services techniques et la protection civile. Au besoin, d'autres institutions, des organisations privées, des entreprises et l'armée peuvent être appelées en renfort.

¹ FF 01.062, p. 1613

² FF 01.062, p. 1614

³ RS 520.1

Cet avant-projet de loi a pour objectif premier, sur le plan institutionnel, de concrétiser cette mission, en définissant les tâches qu'elle comporte, en les répartissant entre l'Etat et les communes et en organisant leur mise en oeuvre, en situation ordinaire, particulière et extraordinaire. Le second objectif visé est la **mise à jour complète du droit valaisan régissant les événements non exceptionnels, les situations particulières et extraordinaires.**

L'avant-projet de loi sur la protection de la population et sur l'organisation des secours cherche à relever un triple défi :

- a) corriger les lacunes et dysfonctionnements constatés, par des solutions novatrices et flexibles;
- b) assurer une cohérence avec les autres bases légales cantonales et fédérales;
- c) garantir des interventions coordonnées, rapides, efficaces et de haute qualité.

Une attention particulière a en outre été portée à la **prévention**, aux **mesures préparatoires**, à la **gestion des ressources administratives et financières** et à la **responsabilité pour les dommages causés à un tiers.**

Sur le fond, ce projet s'inscrit d'une part dans le contexte des réponses que le législateur cherche à donner aux défis posés par les risques consécutifs à tout événement dommageable et, d'autre part, apporte des solutions juridiques pragmatiques aux lacunes identifiées par le groupe de travail interdépartemental ou constatées lors d'interventions et de la gestion de catastrophes passées, dont le canton a été régulièrement le théâtre.

2. ÉTAT DES LIEUX

Après plus de deux ans de travaux, le groupe interdépartemental dresse l'état des lieux suivant :

2.1 Examen des textes légaux actuels

- Le groupe de travail constate un **manque de cohérence** entre les bases légales actuelles (loi sur l'organisation en cas de catastrophes et de situations extraordinaires⁴ et loi sur les secours (LOS)⁵). Le domaine de la protection de la population n'y est pas réglé.
- La question des **évacuations** de personnes se trouvant dans une zone dangereuse lors d'un danger vital et imminent n'est traitée ni dans la LOCS, ni dans la LOS.
- L'application du **droit de nécessité** pose un certain nombre de difficultés d'ordre pratique. La décision formelle de décréter l'état de nécessité confère de larges pouvoirs d'exception. Il s'agit dès lors d'une décision hautement politique, basée sur une appréciation correcte de la situation et des moyens disponibles. Le droit de nécessité s'applique lors de situations exceptionnelles de crise majeure (par exemple, guerre ou catastrophe naturelle ou techniques de grande ampleur) qui empêchent le fonctionnement normal des institutions étatiques.⁶ La LOCS **n'opère pas une distinction entre le droit de nécessité et le droit d'urgence.**
- Le passage d'une situation normale à celle d'un accident majeur ou à une catastrophe n'est réglé ni par la LOCS ni par la LOS.

⁴ RS/VS - 501.1

⁵ RS/VS - 541.1

⁶ Communiqué DFJP du 16.06.2006

2.2 Structure de la conduite pour les secours et la gestion des catastrophes

L'organisation de la conduite se base actuellement sur trois échelons, savoir :

- a) un échelon cantonal, avec un état-major civil de conduite (EMCC) dirigé par le Chancelier d'Etat, flanqué d'une cellule de secours pour le cas de catastrophe (CECA) dirigé par le commandant de la police cantonale et des organes techniques de coordination (section organisation, planification et prévention en cas de catastrophes du Service de la sécurité civile et militaire, centrale d'engagement de la police cantonale et centrale d'engagement gérée par l'organisation cantonale faîtière des secours).
- b) un échelon district avec un EM de district;
- c) un échelon communal avec les EM communaux et intercommunaux.

Le groupe de travail constate que les états-majors de district sont **peu reconnus au niveau communal** et **leur rôle est atténué** au vu de l'évolution des systèmes de communication. Il est par ailleurs relevé un **manque de coordination des organes de prévention et des forces engagées**. Le concept général de planification et d'organisation de conduite prévu par la LOCS est **trop lourd et complexe** et par conséquent **difficilement applicable à la lettre**.

2.3 Alerte et mise sur pied des moyens d'engagement

Les alertes et alarmes sont reçues par divers numéros d'alarme (112, 117, 118, 144) par deux centrales d'engagement **indépendantes**. Le groupe de travail relève certains problèmes de **coordination** lors de la mise sur pied des forces d'intervention, un **manque de vision d'ensemble**, un manque de synergie au niveau du personnel des deux centrales et un nombre élevé de numéros d'alarme pouvant entraîner des confusions au sein de la population.

2.4 Diffusion de l'information

La responsabilité dans le domaine de la diffusion de l'information est peu claire. Plusieurs instances (chef d'intervention, spécialistes, autorités communales, Police cantonale, organisation cantonale faîtière des secours, etc...) se partagent la lourde mission d'informer la population et les autorités en situation ordinaire et particulière. La diffusion de l'information fait l'objet d'une réglementation **uniquement en situation extraordinaire**, laquelle relève de la compétence des autorités communales et cantonales.

2.5 Gestion administrative et financière

Le groupe de travail relève que les communes touchées par un événement dommageable ne savent souvent pas auprès de quelle **instance administrative** elles doivent s'adresser. En cas de besoin financiers, les procédures sont lourdes et les moyens financiers du canton sont insuffisants pour soutenir les communes touchées par une catastrophe. Il est encore relevé un **manque de coordination** lors de la collecte de fonds et vis-à-vis des instances fédérales compétentes. Une information préalable aux autorités et aux organes de conduite fait défaut.

2.6 Formation

Le groupe de travail constate un **manque de coordination** dans le domaine, surtout au niveau de la conduite : l'instruction de certains états-majors communaux s'avère insuffisante ou n'existe tout simplement pas. Il est par ailleurs relevé l'absence d'un **concept général de formation** dans le cadre de la protection de la population.

2.7 Service sanitaire coordonné

Avec l'entrée en vigueur le 1er juin 2005 de l'ordonnance fédérale sur le service sanitaire coordonné,⁷ le concept institué par l'article 20 LOCS **doit être revu et adapté** en conséquence. Les six secteurs sanitaires prévus ne correspondent en effet plus à la planification retenue par le Conseil fédéral. Un seul hôpital protégé dit "actif" est maintenu dans le canton. Il est enfin constaté que la planification en cas de catastrophes des hôpitaux n'est plus à jour, en raison, notamment, de la création du Réseau Santé Valais (RSV).

2.8 Organisation cantonale faîtière des secours

L'analyse du groupe de travail laisse apparaître un **manque de coordination structurelle** entre les différents intervenants (police cantonale, pompiers, secours).

La neutralité imposée par la LOCS à l'organisation cantonale faîtière des secours n'est pas toujours perçue de façon positive de la part des entreprises. Inversement, **la composition du Conseil d'administration de l'organisation ne garantit pas l'impartialité nécessaire pour les préavis à l'attention du Département dont dépend la santé publique**. Des difficultés au niveau de la planification annuelle des moyens, avec les mêmes capacités d'action, sont rencontrées de façon récurrente. Enfin, certaines personnes ont plusieurs rôles et fonctions au sein du système coordonné de la protection de la population.

3 LES GRANDES LIGNES DU PROJET

L'organisation cantonale des secours en situation ordinaire et en cas de catastrophes est actuellement régie par deux lois distinctes, savoir la loi sur l'organisation des secours et celle sur l'organisation en cas de catastrophes et de situations particulières. Deux ordonnances d'exécution viennent compléter cet arsenal législatif, dont il a été relevé plus haut⁸ qu'il souffrait d'un **manque de cohérence**. Le projet tel que proposé ne comporte donc plus qu'une seule base légale cadre, laquelle sera complétée par des dispositions d'exécution. L'avant-projet (AP) s'appuie sur une **gestion intégrée des risques**, sur une **structure de conduite modulaire** et sur un **accroissement de la disponibilité opérationnelle des moyens d'intervention** existants en fonction de la montée en puissance. Relevons que l'organisation cantonale faîtière des secours est **intégrée au sein du système coordonné**.

⁷ OSSC - RS 501.31

⁸ Ch. 2.1

3.1 Une gestion intégrée des risques

La systématique de l'AP se base sur un concept de gestion intégrée des risques adopté notamment par la Confédération.⁹ Ce concept définit un processus dont les phases successives visent d'abord à réduire la vulnérabilité des personnes et des choses, puis, en cas d'événement dommageable, à en limiter les effets et à rétablir la situation. Basé sur une **analyse des risques**¹⁰, ce processus comprend entre autres les phases de **prévention**, de **préparation** et de **engagement coordonné** dont il est question dans l'AP.

- L'analyse des risques consiste à identifier les dangers naturels, techniques et de société auxquels sont exposés la population et ses bases d'existence et à évaluer les risques qui en découlent. Cette évaluation porte sur le risque d'occurrence d'un événement dommageable et sur l'ampleur des dommages que cet événement pourrait causer. **Elle constitue la base pour l'adoption de mesures de prévention et de mesures de préparation à l'engagement.** Dans le canton, certaines analyses sont en cours : les cartes de dangers seront terminées en 2011. Les projets sur les cours d'eau prioritaires seront réalisés sur la période 2005-2015. Le système de prévisions hydrométéorologiques est en voie d'achèvement par le projet MINERVE (Modélisation des Intempéries de Nature Extrême pour les Rivières Valaisannes et leurs Effluents). Cet outil devra également permettre d'améliorer l'effet de rétention des retenues hydroélectriques, par une gestion optimisée des entrées et des sorties des différents ouvrages. MINERVE devrait fonctionner dès cette année.
- La prévention : consiste à prendre des mesures pour éviter la réalisation d'un événement dommageable, pour en réduire la probabilité et l'ampleur et pour limiter les dommages qui pourraient en résulter. L'AP intègre la prévention et les services spécialisés de l'administration et des services techniques communaux qui en sont nantis dans le système de protection de la population. Il assure en particulier la **coordination** en la matière, ainsi que la prise en compte des nouveaux risques. Les dispositions qu'il contient ont un caractère **subsidaire** par rapport aux dispositions existantes de la législation spéciale et vise essentiellement à assurer la **cohérence de l'ensemble**.
- La préparation consiste en l'organisation, la planification et la préparation des mesures en vue d'assurer un engagement efficace des moyens en cas d'événement. Il s'agit essentiellement de mesures de coordination, de planification, d'analyse, d'élaboration, de mise à jour des procédures et de formation des intervenants et des organes de conduite. L'AP prévoit par ailleurs que le Conseil d'Etat veille à ce que les organes de conduite et les forces d'intervention soient dotés d'un réseau de communication compatible entre les différents partenaires du canton et de la Confédération. Une telle contrainte vise à permettre au canton de se préparer, dans un futur proche, à l'uniformisation des moyens de télécommunications destinés aux partenaires de la protection de la population, lesquels doivent progressivement remplacer le système radio analogique actuel¹¹. Une telle norme vise en outre à permettre au canton de se préparer à la concrétisation du nouveau concept de la coopération nationale pour la sécurité (CNS), élaboré par la Confédération. Dans la mesure où l'AP prévoit que le Conseil d'Etat et le conseil municipal sont les autorités compétentes pour **la maîtrise des événements** en situation ordinaire, particulière et extraordinaire à l'échelon cantonal respectivement communal, il en

⁹ cf notamment "Information aux médias 2006" parue suite au rapport 2006 sur la politique de sécurité

¹⁰ cf notamment le résumé de la réponse au postulat No 1.042 déposé par le député suppléant Bernhard Bittel et consignataires concernant un rapport du Conseil d'Etat sur les catastrophes liées aux intempéries (12.09.2005)

¹¹ cf réponse du Conseil d'Etat du 06.10.2006, aux postulats No 1.064, 1.075 et 1.076 déposés par les députés Marie-Claude Ecoeur, André Vernay et Laurent Gavillet, concernant Polycom en Valais. Cf également la décision rendue le 14.02.2008 par le Grand Conseil concernant le financement et la mise en œuvre du réseau de radiocommunication POLYCOM Valais

résulte que les mesures préparatoires s'appliquent à l'ensemble des autorités et des services publics ou privés concernés par la maîtrise des événements dommageables.

3.2 Une conduite flexible et modulaire

En vue d'assurer une évolution graduelle de la conduite selon l'événement, l'AP institue la conduite comme il suit :

- a) **en situation ordinaire**, la conduite est assurée par un chef d'intervention, désigné selon la nature de l'événement;
- b) **en situation particulière et extraordinaire** : la conduite est assurée au niveau cantonal par un **organe cantonal de conduite (OCC)** et au niveau communal, par un **état-major communal (EMC) ou intercommunal de conduite (EMIC)**. Les communes peuvent donc opter pour un **état-major intercommunal de conduite (EMIC)**. Le niveau district a été supprimé.

En situation particulière, les organes de conduite sont engagés de manière modulaire, c'est-à-dire qu'une partie seulement de leurs membres peuvent être alertés, voire engagés, en fonction des besoins. Des modules de conduite sont ainsi mis en oeuvre progressivement, garantissant **une évolution progressive de la conduite**. La conduite devient ainsi **dynamique** en s'adaptant constamment à la situation.

Comme il ressort du projet, l'OCC est nanti d'un mandat prioritaire et général de conduite, c'est-à-dire que lors d'événements dans lesquels la conduite locale ferait défaut ou de grandes parties du territoire cantonal sont concernés, il doit, **d'office ou sur demande** des autorités, assurer la conduite des opérations.

3.3 Un organe permanent chargé de la coordination

Le groupe de travail a constaté, d'une manière générale, un manque de coordination entre les différentes instances concernées par les secours, l'organisation, la prévention, et l'aide en cas de catastrophe. Eu vue de corriger un tel état de fait, le projet institue un **organe permanent chargé de coordonner, d'analyser, d'élaborer et de mettre à jour les procédures visant à la maîtrise des situations ordinaires, particulières et extraordinaires**. Par voie d'ordonnance, le Conseil d'Etat précisera la composition de cette commission, laquelle sera assistée dans ses tâches administratives, par une unité spécialisée **existante** de l'administration cantonale.

3.4 Accroissement de la disponibilité opérationnelle des intervenants

En vue d'accroître la disponibilité opérationnelle des intervenants, l'AP prévoit une mise en synergie des organes d'aide à la conduite chargés de la réception des appels d'urgence, de la mise sur pied et de l'engagement des moyens. Il s'agit en effet de corriger les problèmes récurrents de coordination constatés aujourd'hui lors de la mise sur pied simultanée de plusieurs forces d'intervention. Il s'agit en effet de pouvoir **assurer en permanence la coordination optimale des engagements** des divers partenaires d'intervention sans perte de temps et d'information.¹²

¹² cf Réponse du Conseil d'Etat à la motion No 1.066, déposée par les députés Marie-Claude Ecoeur et André Vernay concernant: pour une centrale d'alarme et d'engagement unique (14.03.2006)

3.5 Renforcement de la collaboration avec l'OCVS

3.5.1 Historique

De par sa géographie et sa vocation touristique, notre canton a vu se développer, à partir de la deuxième moitié des années 1960, les secours hélicoptérés en montagne, avec la création d'Air Glacier en 1965, puis d'Air Zermatt en 1968.

En 1981, un groupe de médecins, intéressés par le secours en montagne et désireux d'y investir un peu de leur passion et de leur temps, fondait le GRIMM, au grand soulagement de l'équipe de gendarmes guides de la Police cantonale. Ces derniers ont dès lors vu leur action de sauvetage soutenue et complétée par la présence d'un médecin.

Au début des années 1990, le GRIMM militait en faveur de l'élaboration d'une loi sur les secours afin de régir le domaine de la médecine d'urgence de tous les jours. Les médecins du GRIMM ont pu compter sur l'appui de deux de leurs collègues pionniers de l'urgence hospitalière en Suisse Romande : le Dr. Olivier Möschler et le Dr. Pierre-François Unger (actuellement Conseiller d'Etat en charge du département de la santé et de l'économie à Genève). Ces derniers recommandaient la création d'une véritable centrale sanitaire 144 telle qu'elle existait déjà à Lausanne, à Genève et Grenoble.

Le projet de loi adopté en 1^{ère} lecture en 1992 par le Grand Conseil confiait à une commission cantonale de secours la définition, l'adaptation et la mise en œuvre d'un concept global et coordonné d'organisation des secours dans le canton. Il prévoyait la création d'une seule centrale gérée par la Police cantonale.

Suite aux difficultés financières rencontrées par l'Etat et une réorganisation de la Police cantonale, les activités de la section secours et recherches de ladite Police ont été interrompues et la commission cantonale de secours en montagne a été mise en veilleuse. Parallèlement, plusieurs initiatives privées ont été prises par les professionnels du sauvetage, avec notamment la création de la « Maison du sauvetage » à Sion et de « Sanität Oberwallis » à Viège. Avec la constitution, le 6 juin 1995, de l'Organisation cantonale valaisanne des secours (OCVS), regroupant en une association faîtière tous les partenaires du sauvetage, y compris les bénévoles et les assureurs, les professionnels ont affirmé leur volonté de participer à l'organisation cantonale des secours.

Ces importants changements ont amené le Conseil d'Etat à proposer au parlement une réorientation du projet de loi. Dans son message complémentaire de 1996, le Conseil d'Etat présentait une solution nouvelle consistant à confier à l'OCVS le rôle initialement prévu pour la commission cantonale des secours et d'établir une séparation claire entre la centrale gérée par la Police cantonale pour toutes les questions de sécurité et une centrale distincte pour toutes les questions d'urgence sanitaire. Le message complémentaire du Conseil d'Etat mentionnait notamment ce qui suit : *« la solution initiale d'une seule centrale gérée par la Police cantonale étant par ailleurs devenue trop difficilement réalisable avec les ressources humaines et financières à disposition, il paraît logique d'accepter la proposition des partenaires de déléguer à l'OCVS la responsabilité de la gestion d'une centrale sanitaire unique (...) Cette centrale purement sanitaire permettrait en outre de répondre au mieux au souci commun des partenaires et de l'Etat d'une professionnalisation accrue dans la prise en charge des appels en les confiant à des centralistes maîtrisant au minimum les deux langues officielles, bénéficiant de bonnes connaissances médicales et d'une expérience des secours, formés pour cette tâche selon les critères de l'Interassociation suisse de sauvetage (IAS). ».*

Les propositions du Conseil d'Etat ont été suivies par le Grand Conseil qui, le 27 mars 1996, adoptait en deuxième lecture la loi sur l'organisation des secours. Le 15 mai 1996, le Conseil d'Etat a confié officiellement le mandat de la gestion des secours à l'OCVS.

Depuis le 21 mars 1997, cette dernière exploite la centrale d'urgence sanitaire 144 du Valais.

3.5.2 Fonctionnement de l'OCVS et de la centrale d'urgence sanitaire 144

L'OCVS regroupe l'ensemble des partenaires valaisans du sauvetage tels que les médecins d'urgence, les ambulanciers, les guides spécialisés, les conducteurs de chien d'avalanche, etc. Elle assure la formation continue, le contrôle de qualité, la coordination, la tenue des listes de garde de tous ces spécialistes. De surcroît, elle participe au financement de certains équipements et matériel (ambulances, matériel médical des médecins d'urgence, équipement des intervenants locaux) ainsi qu'aux frais de fonctionnement des SMUR (Service Mobile d'Urgence et de Réanimation) et des SMUP (Service Médical d'Urgence et de Proximité, avec médecins intervenant des régions périphériques). L'OCVS joue ainsi un rôle de coordination, de soutien et de contrôle, indispensable au fonctionnement de l'ensemble de la chaîne du sauvetage.

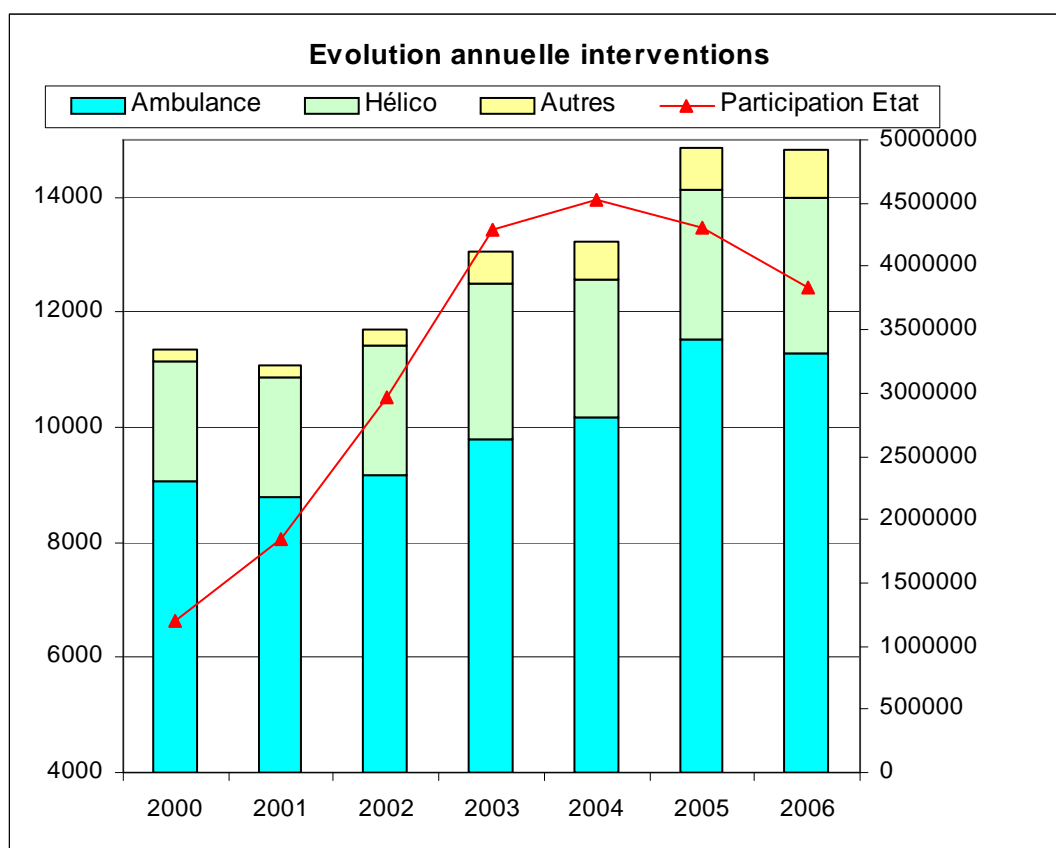
Le rôle fédérateur et technique de l'organisation cantonale faîtière des secours, en tant que partenaire du système coordonné de la protection de la population, se justifie pleinement. Sa mission première restera d'ailleurs la fédération de tous les partenaires du secours exerçant dans le canton.

La centrale d'urgence sanitaire 144 fait partie de l'OCVS. Elle en constitue le premier maillon.

La centrale 144 de l'OCVS est la seule en Suisse, avec celle du Tessin, à gérer, en plus des moyens ambulanciers, les moyens hélicoptérés et les moyens spécialisés. Elle gère l'ensemble des moyens terrestres et aériens : ambulances, hélicoptères, recherches de personnes, avalanches, accidents de canyoning, malaises, maladies, accidents de travail, accidents de montagnes, transferts entre hôpitaux, etc. Il existe donc une pluridisciplinarité et une spécificité qui requièrent un besoin marqué d'accompagnement.

La centrale 144 fonctionne en permanence, 24h/24, avec deux centralistes (un francophone et un germanophone). Aux heures de pointe et à certaines périodes touristiques de très forte affluence, ils sont trois voire quatre à opérer simultanément. Ces centralistes bénéficient de bonnes connaissances médicales et d'une expérience des secours. Ils connaissent bien le terrain et sont formés pour cette tâche selon les critères de l'Interassociation suisse de sauvetage (IAS). La centrale 144 de l'OCVS a ainsi été la première en Suisse à bénéficier en 2003 de la reconnaissance de l'IAS.

Près de 20'000 appels d'urgence aboutissent chaque année sur le numéro d'appel 144; parmi eux, pas moins de 14'867 ont justifié une intervention et l'engagement d'un ou plusieurs partenaires durant l'année 2005.



Le département de la santé a procédé à deux évaluations de la qualité de la prise en charge des urgences préhospitalières en Valais, l'une en 2004 (portant sur les données 2000 à 2002) et l'autre en 2005 (sur la base des données 2000 à 2004). Cette dernière conclut que les résultats peuvent être qualifiés de satisfaisants, compte tenu des particularités géographiques, touristiques et climatiques de notre canton. 79.4% des interventions primaires de priorités 1 en ambulances affichent un délai de réponse inférieur ou égal à 20 minutes. En ce qui concerne les hélicoptères, 79.1% des interventions primaires de priorité 1 sont réalisées en 25 minutes ou moins. Le rapport de 2005 relève également l'amélioration de la qualité des prestations grâce notamment à la formation continue dispensée auprès de tous les intervenants, à la présence d'un médecin répondant à la centrale 144, à l'introduction de l'Advanced Medical Priority Dispatch System (AMPDS) et au renforcement de la collaboration des entreprises de sauvetage avec la centrale 144.

Le service de la santé a également mandaté l'Institut universitaire de médecine sociale et préventive (IUMSP) de Lausanne pour procéder à l'évaluation de l'impact de la transformation du système hospitalier sur la qualité des soins dans le canton du Valais. Cette évaluation a aussi porté sur les urgences préhospitalières. Elle constate que le délai d'hospitalisation s'est quelque peu allongé entre 2003 et 2004, puis s'est stabilisé entre 2004 et 2005. Cela s'explique par une plus grande sévérité ou complexité des cas, par la nécessité de stabiliser l'état du patient avant son transport, et, dans certains cas, par le délai d'arrivée du médecin appelé dans un second temps par les ambulanciers sur place, en raison de la situation. Dans la plupart des cas, ce délai rallongé est donc associé à une plus grande sécurité et à un plus grand confort pour le patient. L'IUMSP conclut à l'absence de conséquences dommageables pour la santé.

3.5.3 Amélioration de la coordination

Une interdépendance accrue des infrastructures d'aide à la conduite (engagement des moyens) devrait permettre d'améliorer la **coordination** entre les différents intervenants (police, pompiers, OCVS), tout en garantissant une capacité d'action égale tout au long de l'année.

Les particularités du domaine sanitaire devront cependant être prises en compte. En effet, l'OCVS abrite aujourd'hui le nouveau système de régulation médicale mis en place en juillet 2007. Il s'agit d'une permanence téléphonique, assurée par des médecins qui fournissent les premiers conseils médicaux, la nuit dès 19h00, ainsi que les fins de semaine et les jours fériés. Le Valais fait dans ce domaine œuvre de pionnier. Ce nouveau système permet de décharger les médecins de premier recours, d'assurer une prise en charge 24h sur 24 à toute la population valaisanne, de soulager les services d'urgence des hôpitaux et d'éviter des hospitalisations inutiles. De juillet à décembre 2007, 5'079 cas ont été traités. 3'666 d'entre eux ont pu être entièrement pris en charge par la régulation médicale. Ainsi, seuls 1'413 cas ont dû être référés aux médecins de garde ou aux services d'urgences des hôpitaux. Afin de pérenniser ce système, il est nécessaire de pouvoir offrir des locaux permettant de garantir le respect du secret médical.

Il est clair que les appels d'urgence doivent être gérés uniquement par des centralistes sanitaires disposant des compétences requises (connaissances médicales, connaissances linguistiques, connaissances du terrain, connaissances des secours, etc.), recrutés, formés et dirigés par les autorités sanitaires compétentes.

Une **dissociation claire des tâches purement corporative de l'OCVS de celles relevant de l'accomplissement des tâches publiques**, voire le rapprochement ou l'intégration progressive de toutes les activités relevant des urgences préhospitalières au Réseau Santé Valais doit être envisagé en vue de garantir une meilleure coordination et un suivi accru du patient, de sa prise en charge médicalisée à l'entrée et à la sortie de l'établissement sanitaire. Une coordination au niveau de la formation est également à envisager. L'OCVS devra cependant être maintenue en tant qu'entité responsable des secours préhospitaliers.

Rappelons qu'en vertu de l'article 22 de la loi sur les établissements et institutions sanitaires, le RSV est notamment tenu de remplir les tâches suivantes :

- organiser une permanence médicale et des services d'urgences conformément à la planification sanitaire décidée par le Conseil d'Etat ;
- organiser, conformément à la planification, un service d'urgences préhospitalières couvrant tout le canton en collaboration avec les partenaires concernés.

Un rapprochement avec l'OCVS permettra au RSV de mieux remplir ces tâches.

Vu ce qui précède, le groupe de travail interdépartemental propose, d'une part, **l'intégration** de l'organisation cantonale faîtière des secours au Réseau Santé Valais (ou tout du moins son rapprochement et sa transformation en un établissement de droit public autonome), d'autre part, la **réunification** des moyens d'alerte, d'alarme et d'engagement des forces d'intervention du canton sous un toit commun¹³. Un tel regroupement ne saurait toutefois être envisagé que si a) les investissements nécessaires puissent être réalisés en vue de l'amélioration des infrastructures et de l'équipement techniques (de l'ordre de **1.5 million de francs environ**), b) une redondance pour la centrale unique regroupant l'ensemble des partenaires soit réalisée et son financement assuré c) l'établissement chargé de la gestion des urgences préhospitalières puisse demeurer étroitement lié géographiquement à la

¹³ Le regroupement des centrales ne signifie nullement une intégration de la centrale 144 à la Police cantonale, mais bien plutôt la création d'une centrale cantonale d'alerte et d'alarme au service de tous les partenaires de la protection de la population

centrale d'alarme cantonale et d) l'organisation mise en place garantit le secret médical et e) que soit garantie une présence permanente de centralistes sanitaires disposant des compétences requises (connaissances médicales, connaissances linguistiques, connaissances du terrain, connaissances des secours, etc.). A cet effet, les appels aboutissant au 144 devront être traités, tout comme aujourd'hui, exclusivement par des centralistes non assermentés, spécialisés dans la régulation sanitaire.

Un retour sur investissements sera assuré à moyen terme par une **rationalisation des ressources techniques et humaines**.

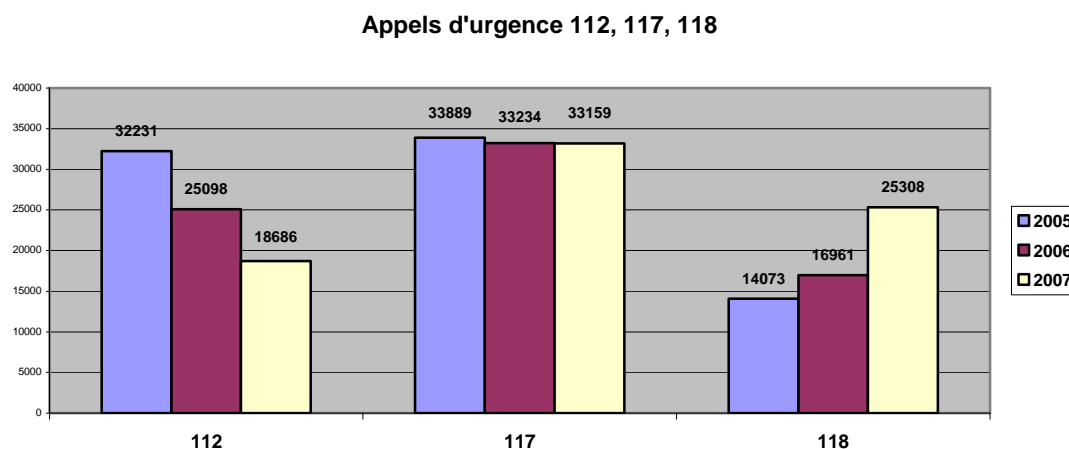
Il incombe désormais aux autorités politiques d'adopter des solutions qui tendront vers des synergies notamment dans les domaines de la formation continue du personnel, de la gestion administrative et des équipements techniques nécessaires à un engagement concerté des forces d'intervention, tout en préservant la sécurité et la qualité de la prise en charge des patients.

En dix ans d'existence, l'organisation cantonale faîtière des secours a démontré son efficacité dans le domaine de la prise en charge des urgences préhospitalières et a su s'appuyer sur des partenaires fiables et fidèles. Son appui technique n'est nullement remis en cause dans le présent projet, loin s'en faut. Quelle que soit la solution envisagée, le savoir-faire, la motivation et l'expérience du personnel de l'organisation cantonale faîtière des secours et de ses partenaires devront être prises en compte.

Des problèmes ont néanmoins été identifiés par le groupe de travail et doivent pouvoir être corrigés dans le sens des propositions formulées. L'on pourra ainsi garantir un **engagement adéquat, coordonné et proportionné des moyens**, tout en rendant possible une défense des intérêts communs des entreprises et organisations s'occupant du sauvetage en Valais.

3.6 Quelques données sur la centrale d'engagement de la Police cantonale

La centrale d'engagement de la Police cantonale sise à l'hôtel de police de Sion assure la réception des appels d'urgence aboutissant sur les numéros 112, 117 et 118 et engage les moyens de la police cantonale et des sapeurs-pompiers. Une seconde centrale redondante est sise à Noës, en vue de garantir sa permanence opérationnelle en toute situation. 27 postes ½ assurent le fonctionnement de cette centrale, 24/24. Près de 77'153 appels ont abouti à la centrale d'engagement de la Police en 2007.



Source: Statistique annuelle de la Police cantonale valaisanne

3.7 Abolition du droit de nécessité

En vue d'éviter une conduite "par à-coup", le groupe de travail interdépartemental a jugé inutile de maintenir le droit de nécessité dans la loi révisée. Une telle option va dans le sens de ce qui est réalisé au plan fédéral, puisqu'en 2003, le Conseil fédéral a abrogé pas moins de 23 actes législatifs dans le domaine du droit de nécessité, actes devenus sans objet qui remontaient souvent à la période 1950-1985 et avaient été pour la plupart soit approuvés à titre provisoire soit simplement soumis pour information au Conseil fédéral, eu égard aux événements exceptionnels de cette époque. Le Conseil fédéral a même qualifié le droit de nécessité de "règlementation laborieuse, inutile et non exempte de risques"¹⁴.

4 STRUCTURE GENERALE DU PROJET

Le projet comporte douze sections et est structuré comme suit :

- Section 1 : Dispositions générales (article 1 à 8)
- Section 2 : Principe de la conduite (article 9 à 13)
- Section 3 : Mesures coordonnées (article 14 à 18)
- Section 4 : Situation ordinaire (article 19 et 20)
- Section 5 : Situation particulière (article 21 à 23)
- Section 6 : Situation extraordinaire (article 24 à 29)
- Section 7 : Formation (article 30)
- Section 8 : Financement et rémunération (article 31 à 36)
- Section 9 : Responsabilité civile et assurance (article 37 à 39)
- Section 10 : Voies de droit et dispositions pénales (article 40 à 43)
- Section 11 : Dispositions finales (article 44 à 46)

5 COMMENTAIRE DES ARTICLES

Le présent commentaire ne traite que des points non déjà traités sous point 3 ci-dessus.

Préambule

Le projet de loi se fonde, d'une part, sur les articles 2 à 8 de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, du 4 octobre 2002 et d'autre part, sur les articles 25 al. 5, 31 al. 1 et 2 et 56 de la constitution cantonale. Selon l'article 25 al. 5 Cst cantonale, la législation pourra prévoir des exceptions relatives à la règle du double frein aux dépenses et à l'endettement en cas de catastrophes naturelles ou d'autres événements extraordinaires. Une telle exception doit pouvoir être envisagée dans le présent projet car elle doit permettre au Grand Conseil et au Conseil d'Etat d'allouer des aides financières extraordinaires urgentes aux collectivités publiques dans le besoin, en situation particulière et extraordinaire.

Relevons encore que, sous réserve de quelques dispositions de rang fédéral, la protection de la population et l'organisation des secours en situation ordinaire relèvent de la compétence du législateur cantonal.

¹⁴ in Communiqué du DFJP du 16.06.2006

Article 1 et 2

Ce projet de loi a pour triple but : d'assurer l'organisation et la planification des mesures visant à protéger la population et ses bases d'existence, de garantir la qualité et la rapidité des opérations de secours sur l'ensemble du territoire cantonal et enfin d'assurer une transition progressive et modulable du secours de la situation normale à l'événement particulier ou extraordinaire. Le titre de l'acte a été choisi à dessein et résume à lui seul les buts et objectifs visés dans ce projet normatif.

Il est applicable à tous les partenaires de la protection de la population, règle la conduite, l'organisation des secours et les mesures préparatoires en vue de faire face aux événements dommageables survenant en situation ordinaire, particulière et extraordinaire.

Article 4

A défaut d'une nomenclature uniforme applicable à l'ensemble du territoire national, le projet définit lui-même les notions indispensables à la compréhension du système et applicables aux partenaires de la protection de la population. Comme certaines définitions peuvent évoluer dans le temps, le Conseil d'Etat a la faculté de dresser un glossaire qui sera annexé aux dispositions d'exécution et adapté cas échéant.

Article 5

Cet article délimite les tâches dévolues à la protection de la population, laquelle constitue un système coordonné se fondant avant tout sur les **moyens d'intervention ordinaires**, complétés en situation particulière et extraordinaire par les moyens de la protection civile et des autres moyens de renfort.

Article 6

Cette disposition traite de la compétence des autorités : le Conseil d'Etat, tout d'abord, est **responsable des tâches organisationnelles et de la coordination** des mesures. A cet effet, il émet les dispositions d'exécution nécessaires à l'application de la loi et peut conclure des conventions avec d'autres cantons ou avec les régions frontalières limitrophes. Il peut en outre conclure des contrats avec des entreprises et des organisations, en vue de garantir la fourniture de certaines prestations en situation extraordinaire. Par ailleurs, selon l'article 56 Cst cantonale, le Conseil d'Etat dispose de **pouvoirs extraordinaires** en cas de danger grave et imminent, sous réserve de l'avis obligatoire au Grand Conseil.

Dans le domaine des **urgences préhospitalières**, le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour en définir la planification et l'organisation dans tout le canton et peut, dans le cadre de la planification sanitaire, intégrer certaines tâches en la matière au Réseau Santé Valais, sous la forme de mandats de prestations.¹⁵ Les communes municipales ne disposent plus de compétences propres en la matière, ce depuis la mise en vigueur de l'actuelle LOS.

Dans le cadre de **l'approvisionnement économique du canton**, le Conseil d'Etat se voit confié la compétence d'édicter les normes d'exécution utiles, en application de l'article 54 de la loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays¹⁶.

¹⁵ Conformément aux articles 13 al. 2 et 22 lit f de la loi sur les établissements et institutions sanitaires, du 12 octobre 2006, entrée en vigueur le 1er février 2007 (RS/VS 800.10)

¹⁶ RS 531

Le Conseil d'Etat et le conseil municipal sont responsables de la maîtrise des événements en situation ordinaire, particulière et extraordinaire à l'échelon cantonal respectivement communal¹⁷. Cette disposition institue ainsi une **collaboration entre le canton et les communes** en matière de maîtrise des événements dommageables et respecte ainsi le principe de la **souveraineté communale**.

Article 7

Cette disposition ancre dans une base légale une **obligation générale d'agir**, transposant ainsi en une règle générale et abstraite les principes énoncés par la doctrine et la jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière. Selon la cour fédérale, il existe deux types d'obligation d'agir: le devoir de protection, soit celui de garder et de défendre les biens juridiques déterminés contre les dangers inconnus qui peuvent les menacer - devoirs concrétisés dans l'AP dans le cadre des mesures préventives - et le devoir de contrôle, consistant à empêcher la survenance de risques connus auxquels les biens indéterminés sont exposés.¹⁸ Ce devoir d'intervenir, qui doit être évident, voire impérieux peut résulter de la loi, d'un contrat ou d'une situation de fait. La protection de l'intérêt public, **dans des cas de danger sérieux, crée une obligation générale d'intervention**. Un manquement à une telle obligation exposera l'Etat ou la collectivité concernée aux sanctions prévues à l'article 128 du Code pénal.

Article 8

Cette disposition définit de manière impérative et exhaustive les conditions permettant aux autorités ou aux personnes désignées par elles de soumettre toute personne à des mesures préventives ou à des évacuations par la contrainte.

Il faut que soient réunies les conditions cumulatives suivantes : a) il doit exister une atteinte directe, b) actuelle ou imminente, c) menaçant sérieusement et directement la vie. Le principe de la proportionnalité¹⁹ doit dans tous les cas être respecté. Il s'agit d'une limitation importante des droits fondamentaux, laquelle ne peut se justifier que si la vie s'en trouve être menacée. Une clause de délégation confie au Conseil d'Etat la tâche de régler la procédure applicable, d'en désigner les organes habilités à appliquer une mesure d'évacuation. Cette norme doit permettre **de passer outre le refus d'une personne à être évacuée**. Elle doit aussi permettre aux autorités sanitaires, notamment, de contraindre quiconque à se soumettre aux mesures préventives ordonnées (port d'un dispositif de protection, en cas de pandémie, par exemple).

Article 12

Les communes peuvent adhérer à tout moment à un organe de conduite intercommunal. Une telle collaboration se fonde sur le droit public (art. 110 ss de la loi sur les communes²⁰). Le Conseil d'Etat encourage d'une manière générale ce type de collaboration. L'organisation de l'état-major intercommunal doit être fixé dans le cadre d'une convention,

¹⁷ Notamment dans les domaines de la maîtrise des incendies et des éléments naturels (art. 2 LPIEN; RS/VS 540.1), de la gestion des risques liés aux cours d'eau, etc.

¹⁸ Voir par exemple ATF 113 IV 68 consid. 5b p. 73, Philippe Graven, L'infraction pénale punissable, 2ème éd, Berne 1995, p. 79 s, Paul-Henri Moix, La prévention ou la réduction d'un préjudice: les mesures prises par un tiers, l'Etat ou la victime, éd. 1995, no 186 à 189

¹⁹ Selon ce principe, le trouble que l'on veut prévenir doit paraître *vraisemblable*. Le principe de proportionnalité (règle de la nécessité) exige par ailleurs qu'entre plusieurs moyens soit choisi celui qui, tout en atteignant le but visé, porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés.

²⁰ RS/VS 175.1

dans laquelle il y aura notamment lieu d'en préciser le fonctionnement et les compétences. Par l'adhésion à un tel organe de conduite, le Conseil municipal s'engage à **déléguer tout ou partie de ses compétences dans le domaine de la conduite** à un organe supracommunal.

Article 17

Cette disposition se fonde sur l'ordonnance fédérale sur l'alerte, la transmission de l'alarme à la population et la diffusion des consignes de comportement (ordonnance sur l'alarme)²¹ laquelle prescrit notamment aux cantons de désigner les services habilités à ordonner la préparation et le déclenchement de l'alarme générale et à procéder à leur déclenchement.

L'office fédéral de météorologie et de climatologie (MétéoSuisse) est l'organe spécialisé chargé d'alerter les autorités et de faire des recommandations générales à l'adresse du public sur le comportement qu'il doit adopter en cas de danger dû aux intempéries. Quant à l'Institut fédéral pour l'étude de la neige et des avalanches (ENA), il est l'organe spécialisé chargé d'alerter les autorités et de faire des recommandations générales à l'adresse du public. **Le canton doit régler**, en collaboration avec ces organes, les critères d'alerte et les recommandations sur le comportement à adopter par la population, les canaux de communication et les compétences. Le Conseil d'Etat se voit attribué, par délégation législative, la compétence de désigner les unités administratives chargées de ces opérations.

C'est également sur cette disposition que se fondera désormais le concept cantonal d'alerte TEMPO et ACQUA et de l'alarme ALTO mis en place au lendemain des intempéries de l'an 2000.

Article 18

Dans l'attente d'un concept global et d'une modernisation future des centrales, la centrale d'alerte et d'alarme peut momentanément être multi site.

Article 19

Est considérée comme **situation ordinaire** celle dans laquelle les moyens et les procédures ordinaires permettent de faire face aux événements. Il s'agit des situations dites non exceptionnelles qui font appel aux moyens de première intervention que sont la police, les sapeurs-pompiers et les moyens de l'organisation cantonale faîtière des secours. Leur engagement sera réalisé de manière coordonnée.

Les services techniques ont été ajoutés au catalogue au motif que l'expérience a démontré qu'ils doivent régulièrement intervenir sur les infrastructures.

Article 21 et 22

Est considérée comme **situation particulière**²² celle dans laquelle les moyens et les procédures ordinaires ne permettent plus d'accomplir certaines tâches. L'action des autorités n'est entravée que de manière sectorielle mais nécessite une préparation à l'engagement et une organisation de la conduite analogue à celle prévue pour les situations extraordinaires. Il y a donc lieu d'alerter ou d'alarmer certains modules de conduite de

²¹ OAL - RS 520.12

²² Cette définition est conforme au manuel de suivi de la situation pour une action coordonnée en matière de suivi de la situation entre organisations partenaires de la protection de la population et organes de conduite (BELA)

niveau cantonal et dans les communes concernées par l'événement. Certains moyens de réserve et de renfort doivent être mis en fonction. Dans tous les cas, une **préparation** à l'engagement de tous les moyens disponibles s'impose.

En situation particulière, il s'agit de donner compétence au Gouvernement de **coordonner** voire **d'ordonner** l'engagement graduel des moyens d'intervention disponibles dans le canton. Dans ce contexte, il s'agira de définir, à l'occasion d'une révision prochaine des dispositions légales régissant la protection civile, la mission qui lui est dévolue dans le cadre de la protection de la population.

Article 23

Les communes disposent de leurs moyens publics et doivent les engager avant de requérir une aide extérieure. Tout comme le canton, elles se garantiront la fourniture de certaines prestations par mandat de prestation (fourniture de denrées alimentaires, de carburant, mise à disposition de matériel lourd, de locaux, etc...).

Article 24 à 29

Est considérée comme une **situation extraordinaire**, celle résultant d'événements inattendus, de mises en danger imminentes de la sécurité et de l'ordre public ou de situations de détresse qui ne peuvent plus être maîtrisées avec les seuls moyens et compétences prévus en situation ordinaire et particulière. Cette situation vise avant tout les catastrophes naturelles ou techniques, les accidents graves, les pandémies, mais aussi les attentats et les conflits armés. Le projet n'y fait pas expressément référence dans la mesure où il est désormais de la compétence de la Confédération de prendre les mesures pour renforcer la protection de la population dans la perspective de conflits armés.

L'information est l'un des éléments majeurs de la conduite. Cette tâche est, par principe, de la responsabilité du Conseil d'Etat et du conseil municipal. Il sied néanmoins de relever que la préparation et la diffusion des messages doivent pouvoir être confiés à des spécialistes, agissant en liaison avec les médias et les différents partenaires civils et militaires.

En situation extraordinaire, afin de pouvoir assurer la diffusion de l'information la plus large possible, il importe de pouvoir exiger la diffusion des messages, ne serait-ce que pour éviter les fausses nouvelles ou la rumeur publique.

Article 26

Lorsque les moyens réglementaires ne sont plus suffisants, il devient indispensable que les autorités compétentes puissent **réquisitionner** les biens nécessaires à la protection, à l'assistance, au sauvetage et à l'approvisionnement des personnes. Il s'agit toutefois de respecter les droits des détenteurs, tout en évitant des spéculations intolérables. **Le droit de réquisition ne doit pouvoir être utilisé qu'en ultime recours et en situation extraordinaire uniquement**, d'où sa place dans le projet.

Afin d'éviter la mise en oeuvre d'une réglementation fastidieuse, le Conseil d'Etat s'inspirera des solutions consacrées au plan fédéral²³ et dans l'actuelle LOCS. L'ordonnance règlera le mode de désignation des experts d'estimation, lesquels agiront conformément à la

²³ Ordonnance sur la réquisition; RS 519.7

procédure sur les expropriations prévue par la loi concernant les expropriations pour cause d'utilité publique.^{24 25}

Article 27

Les mesures de protection, d'assistance, de sauvetage et d'approvisionnement peuvent exiger non seulement l'usage de la possession de biens mobiliers, mais également l'édification ou la transformation d'immeubles, voire l'exploitation de biens-fonds (carrières, sablières, retenues d'eau, etc...) Il importe dès lors d'éviter que ce recours aux ressources privées et publiques soit rendu impossible ou retardé par des procédures d'autorisation ou d'autres prescriptions administratives.

Toutefois, afin d'éviter des abus, l'ayant droit doit respecter le principe de la proportionnalité et sauvegarder les intérêts privés. Les infractions éventuelles seront sanctionnées conformément aux dispositions pénales prévues dans l'AP.

Article 28

Cette disposition, fondée sur l'article 56 Cst cantonale, précise les pouvoirs extraordinaires dont dispose le Conseil d'Etat en situation extraordinaire. Cette clause générale de police doit permettre au Gouvernement de prendre toute mesure utile qui ne serait pas expressément prévue par l'AP, en vue de faire face à une situation extraordinaire. Il se doit d'en informer le Grand Conseil dès que la situation le permet.

Article 29

Cette disposition consacre la prolongation des mandats en vue de **garantir la continuité de l'activité des institutions** en situation extraordinaire²⁶. Les autorités communales sont soumises au même régime. Lorsque le quorum du Gouvernement ou du conseil municipal n'est plus atteint, le bureau du Grand Conseil, respectivement le conseil général ou l'assemblée primaire pourvoit à la vacance.

Article 30

La présente disposition règle la formation dans le domaine de la protection de la population. La formation de base et continue doivent être garanties pour l'ensemble des partenaires. Chaque partenaire met en place une formation adéquate à l'attention de ses membres.

Les communes, avec l'appui du département dont dépend la sécurité, assurent la formation de leurs états-majors et organisent régulièrement des exercices d'état-major.

Article 31 à 36

Ces dispositions règlent notamment le financement des moyens et la rémunération des partenaires.

²⁴ RS/VS 710.1

²⁵ cf également ATF 4C.358/2002

²⁶ L'article 87 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (RS/VS 171.1) devra être modifié en conséquence, en vue de son application en situation extraordinaire, non plus seulement en état de nécessité

L'article 31 **généralise** la gestion administrative et financière par **mandats de prestations**, en conformité avec les dispositions de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton.²⁷

L'article 34 règle le **financement des moyens en situation ordinaire**. Les tarifs font l'objet de conventions entre les assureurs maladie et accident et les fournisseurs de prestations. Les frais inhérents à la réception des appels d'urgence, à l'engagement des moyens sanitaires et aux autres frais de sauvetage (taxes d'intervention) font également l'objet de conventions avec la Commission des tarifs médicaux, et la Conférence des assureurs maladie et accidents du Valais (actuellement SantéSuisse Valais). Le subventionnement de la centrale est **subsidaire** aux autres recettes de fonctionnement.

Quant aux frais relatifs au fonctionnement de l'organisation cantonale faîtière des secours, ils sont assumés d'une part par un subventionnement étatique et d'autre part par d'autres recettes provenant de l'organisation cantonale des secours elle-même. Le Conseil d'Etat doit régler, par voie d'ordonnance, les modalités relatives au subventionnement des activités de secours, lesquelles sont **associées** à des mandats de prestations au sens de la LGCAF.

L'article 35 règle le **financement des moyens en situation particulière et extraordinaire**. Il institue une commission spéciale permanente, chargée de **coordonner la gestion administrative et financière** de telles situations. Cette instance administrative servira de **point de contact permanent** entre les communes sinistrées et l'Etat du Valais.

Article 36

Cette disposition règle les contributions financières en faveur des particuliers et des collectivités. L'aide aux particuliers est prélevée sur le fonds de secours destiné à la correction et à l'entretien des cours d'eau et à l'indemnisation des dommages non assurables alimenté notamment selon les modalités prévues à l'article 69 de la législation sur l'utilisation des forces hydrauliques.²⁸ Ce fonds a été constitué pour attribuer aux victimes de dommages non assurables causés par les forces de la nature une aide complémentaire à celle octroyée par le fonds suisse de secours pour dommages non assurables²⁹. Cette aide financière est par conséquent attribuée selon les critères du fonds suisse. **Ces derniers excluent l'attribution d'une aide financière aux collectivités publiques**. En vue de donner suite au postulat déposé par le député Erno Grand³⁰ concernant un fonds de crise et de catastrophes, le projet prévoit le **principe d'une aide étatique extraordinaire** aux collectivités lorsque les frais d'intervention représentent pour les communes municipales concernées des charges **exceptionnellement lourdes**, notamment lors d'incendies de forêts, d'accidents chimiques, d'avalanches, d'inondations, de tremblements de terre et d'éboulements.

Il sied de relever que dans le domaine public, la responsabilité de la réparation des dommages incombe en premier lieu aux collectivités concernées. Cela vaut notamment pour la remise en état d'infrastructures endommagées ou détruites. Certaines de ces installations, notamment les bâtiments, devraient donc être assurées. La reconstruction d'autres installations détruites est soutenue financièrement par la Confédération,

²⁷ RS/VS 611.1

²⁸ RS/VS 721.8

²⁹ cf Règlement concernant l'utilisation des fonds mis à disposition par la Loterie de la Suisse Romande en vue de venir en aide aux victimes de dommages non assurables causés par les forces de la nature - RS/VS 935.701

³⁰ cf Réponse du Conseil d'Etat du 25.01.2005, au postulat 4.474 (anc. No 1.462) déposé par le député E. Grand; cf également prise de position du Conseil fédéral, du 15.09.2004, au postulat No 04.3324 déposé par le conseiller national Sepp Cathomas (GR), concernant la préparation des moyens extraordinaires pour des situations extraordinaires

conformément aux lois spéciales en la matière, savoir notamment : loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau,³¹ législation en matière de forêts,³² législation fédérale sur l'agriculture,³³ loi sur les routes nationales.³⁴

Le Conseil fédéral part du principe que les moyens financiers et les possibilités des cantons suffisent à soutenir de manière appropriée les communes particulièrement touchées par des catastrophes naturelles. Grâce à l'aide fédérale susmentionnée, **aucun canton n'a eu à faire face jusqu'à présent à une surcharge financière** due à une catastrophe naturelle.

L'aide qui pourra être accordée aux collectivités publiques en vertu de l'article 41 est **subsidaire** aux aides fédérales mentionnées ci-devant.

Article 37 à 39

Ces dispositions règlent d'une part la question de la **responsabilité civile** et d'autre part la **couverture d'assurance** des intervenants et des collectivités publiques. Ces dispositions tiennent compte de la réforme en cours du droit de la responsabilité civile au plan fédéral,³⁵ laquelle propose que les cantons sont habilités à édicter des dispositions dérogatoires régissant leur responsabilité ainsi que celle de leurs corporations, établissements et agents pour les dommages causés dans l'exercice de la puissance publique, pour autant que la personne morale réponde objectivement, que ce soit de manière exclusive ou solidaire avec l'agent. Le projet prévoit une **responsabilité objective** de l'Etat et des communes, par le fait illicite de celui qui participe à l'exécution de la loi.

La responsabilité civile de l'organe nanti des urgences préhospitalières est réglée par l'article 21 de la loi sur les établissements et institutions sanitaires. Selon cette disposition, la responsabilité des organes de l'établissement, savoir de la direction et du personnel est régie par analogie par la loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents. L'établissement assume la responsabilité primaire envers le lésé. L'Etat est responsable à titre subsidiaire envers le lésé pour le dommage que l'établissement n'est pas en mesure de réparer. L'on institue ainsi une responsabilité objective de l'établissement de droit public, en garantissant une protection adéquate des membres de la direction, du personnel et des entreprises s'occupant de sauvetage.

Article 38

Cette disposition fixe une obligation générale de contracter une assurance couvrant la responsabilité civile et les risques liés aux accidents. L'objectif de cette norme est que la collectivité s'assure que chaque personne soie convenablement assurée; cela est valable en particulier pour la personne exerçant une activité lucrative à temps partiel de moins de huit heures par semaine. Une assurance RC collective doit en tout les cas être conclue. A la demande des collectivités intéressées, l'Etat peut aussi conclure lui-même une telle assurance, aux frais des requérants.

³¹ RS 721.100

³² LFo - RS 921.1 et OFo - RS 921.01

³³ LAgr - RS 910.1

³⁴ LRN - RS 725.11

³⁵ cf Rapport explicatif et avant-projet de loi déposés par les Prof. Pierre Widmer et Pierre Wessner, concernant la révision et l'unification du droit de la responsabilité civile

Article 39

Cette disposition, **qui s'applique aux communes municipales**, ancre dans une base légale formelle l'obligation générale de conclure une assurance en responsabilité civile, en vue de la couverture des risques inhérents à la gestion des situations ordinaires, particulières et extraordinaires. Les collectivités, les autorités communales, les chargés de sécurité, les chefs d'intervention, les organes de conduite notamment doivent pouvoir être convenablement couverts au niveau de la responsabilité civile. En réponse au postulat urgent déposé le 13 septembre 2006 par les députés André Quinodoz et Jean Rossier,³⁶ une commission de travail tripartite a été constituée, laquelle était présidée par la Fédération des communes valaisannes et dont l'objectif était de dresser un état des lieux des contrats d'assurances RC et surtout de trouver, si cela s'avérait nécessaire, les solutions les plus appropriées pour faire face à des situations de catastrophe ou de dangers naturels importants³⁷. Le présent projet relaye les travaux de ladite commission, dans le cadre de la présente révision.

Une couverture d'assurance de 5 millions de francs au moins n'empêche nullement les collectivités d'adapter cette somme d'assurance à un montant correspondant au mieux aux risques et dangers spécifiques. Le Conseil d'Etat pourra adapter cette valeur minimale en fonction de la situation du marché des assurances ou en fonction de l'indice des coûts de la construction.

L'on a renoncé à intervenir dans un autre domaine de l'assurance. Les communes municipales sont toutefois vivement encouragées à conclure une assurance couvrant **la protection juridique**. L'expérience récente a en effet montré que les frais de procédure peuvent rapidement atteindre des sommes considérables.

Article 40 à 43

Ce projet impose un certain nombre d'obligations et par là même il peut y avoir risque d'infractions. Les refus de se soumettre au régime d'autorisation concernant l'exploitation d'une entreprise s'occupant de sauvetage ou bien encore le refus de collaborer aux mesures décrétées par l'autorité en situation particulière ou extraordinaire - et à la préparation y afférente - ne peuvent être admissibles, ce qui implique la possibilité de sanctions éventuelles. La protection juridique (voies de droit) est toutefois garantie afin d'éviter tout arbitraire.

6 INCIDENCES FINANCIERES

6.1 Préparation aux situations particulières et extraordinaires

Il convient de distinguer entre les dépenses relatives à l'organisation, à la coordination et à la préparation des mesures visant à faire face aux situations particulières et extraordinaires, de celles découlant de la survenance d'un tel événement.

³⁶ cf postulat No 1.101 du 13.09.2006 et réponse du Conseiller d'Etat Jean-René Fournier, chef du département des finances, des institutions et de la sécurité *in* Bulletin des séances du Grand Conseil d'octobre 2006 - cf également interpellation No 5.050 déposée par le député Pascal Bridy, concernant les crues, sécurité et responsabilité

³⁷ cf Rapport final de la commission tripartite intitulé "Situations extraordinaires: Quelles couvertures en responsabilité civile pour les organes communaux", dont le Conseil d'Etat a pris connaissance en sa séance du 23 janvier 2008

Pour ce qui concerne la mise en place des adaptations proposées en la matière et le **maintien d'un état de préparation permanent**, il convient de signaler qu'il s'agira de dépenses relativement modestes. En effet, le système de protection de la population **se base avant tout sur les moyens existants** de l'administration cantonale, des urgences préhospitalières, du RSV et des communes municipales. Les dépenses engendrées par la présente révision devraient pouvoir être absorbées par les crédits déjà consentis portés au budget annuel des communes et des services de l'Etat.

Toutefois, les nouvelles tâches de coordination, prévues dans le cadre de la présente révision pourraient engendrer dans le service concerné une **augmentation significative de la charge de travail**, sans qu'il soit pour l'heure possible d'indiquer si et dans quelle mesure cet accroissement nécessitera l'engagement de collaborateurs supplémentaires. **Des transferts internes au service ou à l'administration seront privilégiés**, cas échéant.

Il n'en demeure pas moins que les dépenses engendrées par le présent projet, dans le contexte de la gestion des situations particulières et extraordinaires **dépendront essentiellement des mesures adoptées sur les plans de la prévention et de la préparation**. L'ampleur de ces mesures devra faire l'objet de décisions politiques, dans le cadre des processus législatifs et budgétaires prévus à cet effet, **en fonction de l'évolution des risques et de leur perception**. Il sied enfin de préciser que pour un certain nombre de risques dits majeurs (risques de nature technique), les mesures à prendre relèvent en principe non pas des collectivités publiques, mais des entreprises visées par l'ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs.³⁸

En ce qui concerne les frais liés à l'engagement de **l'organe cantonal de conduite**, ils devraient n'entraîner que des dépenses minimales, étant donné que le personnel de l'OCC fait partie intégrante du personnel de l'administration cantonale.

Les coûts liés aux moyens de communication compatibles entre les différents partenaires du canton et de la Confédération ont fait l'objet d'une évaluation, dont le résultat a été porté à la connaissance du Grand Conseil lors de la session de février 2008. Un crédit d'engagement de CHF 35'600'000.00 a été octroyé par le Parlement valaisan en vue de la mise en œuvre, selon la planification du 10 octobre 2007, du réseau de radiocommunication POLYCOM. Un premier montant de CHF 2'000'000.-- a d'ores et déjà été inscrit au budget de l'Etat pour l'année civile en cours.³⁹

Enfin, en ce qui a trait aux dépenses liées aux dommages non assurables découlant d'événements dommageables et de l'engagement d'importants moyens d'intervention, la couverture des dépenses et des dommages sera traitée de cas en cas et leur financement devra inévitablement être assuré au long terme.

6.2 Dépenses liées aux situations ordinaires

6.2.1 Police cantonale Les coûts globaux de la Police cantonale ascendent à 65 millions de francs. Nous renvoyons le lecteur aux comptes généraux de l'Etat, la comptabilité de dite police étant actuellement en refonte dans le système e-dics ; il nous est dès lors pas possible de préciser poste par poste les coûts y relatifs.

³⁸ OPAM - RS 814.012

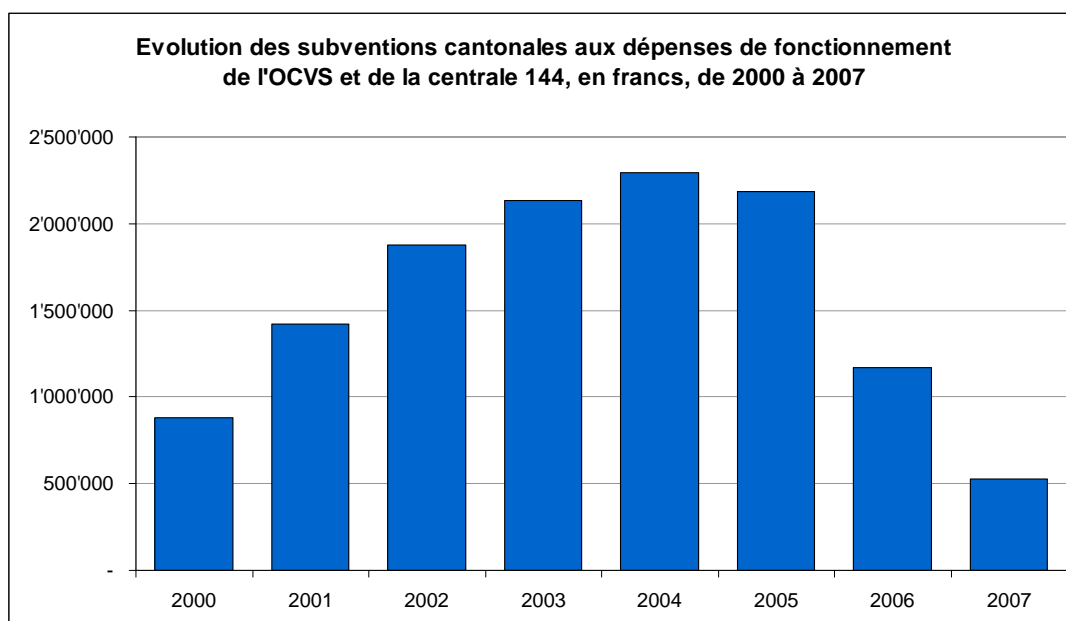
³⁹ op cit No 16

6.2.2 Organisation des secours

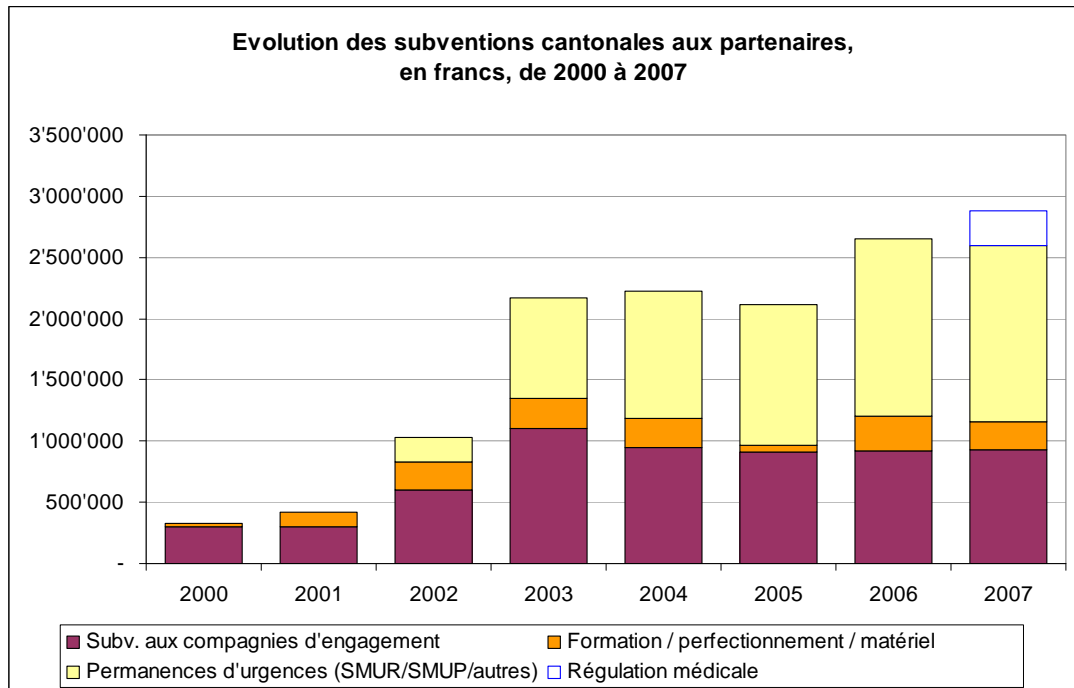
L'Etat du Valais verse à l'OCVS deux types de subventions qu'il importe de bien distinguer :

- les subventions servant à financer une partie des dépenses de fonctionnement de l'OCVS (centrale 144 et l'organisation des secours) ;
- les subventions destinées aux partenaires, mais transitant par l'OCVS.

Le tableau suivant présente l'évolution des subventions cantonales aux dépenses de fonctionnement de l'OCVS et de la centrale 144 de 2000 à 2007.



Les subventions cantonales aux dépenses de fonctionnement de l'OCVS et de la centrale 144 ont pu être considérablement réduites à partir de 2006 grâce à l'augmentation de la participation financière des assureurs, et ce suite à un arrêt du Tribunal fédéral portant sur les contributions de l'assurance-maladie aux coûts de la centrale 144 du canton du Tessin. Les centrales 144 du Tessin et du Valais sont d'ailleurs les seules jusqu'ici à avoir pu faire valoir une participation financière des assureurs maladie et accident. La contribution cantonale devrait désormais se stabiliser à environ un million de francs (l'année 2007 étant particulière, avec une subvention de quelques Fr. 500'000.- suite aux remboursements de taxes).



Les subventions cantonales pour les compagnies d'engagement, la formation (y compris perfectionnement et matériel), les permanences d'urgences (SMUR/SMUP/autres) et la régulation médicale sont allouées par l'OCVS.

La création des permanences d'urgences à partir de 2002 explique une part importante de l'augmentation des subventions aux partenaires. Ces services sont indispensables pour assurer une prise en charge 24h sur 24 de qualité. Ils se composent :

- de 4 SMUR (Service Mobile d'Urgence et de Réanimation), à savoir les SMUR du Chablais, de Martigny, de Sion et de Viège, disposant chacun d'un médecin d'urgence et d'un ambulancier fonctionnant 24h sur 24 selon les directives de l'IAS ;
- de SMUP (Service Médical d'Urgence et de Proximité), introduits en 2003 et basés sur des médecins de premier recours avec une formation de base minimale en médecine d'urgence.

La mise en place du système de régulation médicale décrit au point 3.5 ci-dessus explique l'augmentation des subventions en 2007.

Les subventions **d'investissement** sont assez stables et varient entre **Fr. 390'000.00** (1998) et **Fr. 700'000.00** (première année d'exploitation) avec une **stabilisation à Fr. 500'000.00 par an**, dès l'année 2005.

7 CONCLUSION

Arrivé au terme de son rapport, le groupe de travail interdépartemental souhaite avoir pu fournir une présentation la plus exhaustive possible de ses travaux et réflexions. L'avant-projet de loi qui en résulte se veut être simple, clair et performant. Les processus et procédures proposées doivent permettre de corriger les carences constatées, tout en assurant une gestion **cohérente et coordonnée** des situations ordinaires, particulières et extraordinaires.

Il reste désormais au Conseil d'Etat de prendre position sur la présente révision et ensuite de collecter les remarques et propositions de toutes les personnes et institutions consultées

expressément ou qui se prononceront de manière spontanée. Nous souhaitons enfin que le Parlement fera bon accueil au projet de loi qui lui sera présenté dans le courant de l'automne 2007.

En guise de conclusion à son rapport, le groupe de travail interdépartemental tient encore à souligner que les dépenses à la charge des collectivités publiques, liées aux situations particulières et extraordinaires, sont difficilement mesurables aujourd'hui. Les frais découlant des mesures prévues dans le présent projet de loi doivent toutefois permettre de **limiter les effets d'événements dommageables** et par là même d'atténuer dans une large mesure leurs coûts.

La gestion des événements quotidiens dans le domaine du secours enfin, telle qu'envisagée par l'avant-projet de loi, aura pour conséquence un **emploi judicieux des fonds publics** ainsi qu'une coordination de l'ensemble des moyens d'intervention. La volonté du groupe de travail est non seulement le maintien de la qualité des secours, mais également l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la prise en charge des alertes, des alarmes et de l'engagement coordonné des moyens, par une rationalisation des institutions et des processus.

L'avant-projet de loi doit enfin doter les forces d'intervention d'un instrument juridique fiable, efficace et utile, ce qui devrait avoir pour conséquence de permettre aux chargés de sécurité, aux chefs d'intervention, aux responsables de sécurité ainsi qu'aux autres spécialistes de travailler dans la sérénité.

Sion, le 21 mars 2007

Mis à jour le 21 mai 2008, d'entente entre les services de la santé publique et de la sécurité civile et militaire

Le Conseil d'Etat a pris acte du présent rapport en sa séance du 25 juin 2008 et en a autorisé la diffusion dans le cadre de la mise en consultation de l'avant-projet de loi sur la protection de la population et sur l'organisation des secours.

Le Gouvernement ainsi que le Département des finances, des institutions et de la sécurité et le Département de la santé, des affaires sociales et de l'énergie n'ont pas pris position sur l'avant-projet de loi. Leur détermination interviendra une fois connus les résultats de la consultation.

Sion, le 26 juin 2008