



**CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS**

**▲ Rapport explicatif relatif à l'avant-projet de loi
sur la protection civile**

Mars 2008

TABLE DES MATIERES

Liste des abréviations utilisées dans le rapport.....	4
1. INTRODUCTION.....	6
1.1 Contexte général.....	6
1.1.1 Protection civile.....	6
1.1.2 Un système coordonné de protection de la population (rappel).....	7
1.2 Mandat.....	7
1.2.1 Méthode de travail.....	8
1.2.2 Rapport final de la commission.....	8
2. REFORMES EN COURS.....	8
2.1 Au niveau cantonal.....	8
2.1.1 Révision de la législation sur les catastrophes et sur les secours.....	8
2.2 Au niveau fédéral.....	9
2.2.1 Abris et constructions protégées.....	9
2.2.1.1 Abris privés.....	9
3. SITUATION INITIALE.....	10
3.1 Bases légales d'application et décision de regroupement.....	10
3.2 Structure actuelle de la protection civile valaisanne.....	11
3.3 Identification des causes de dysfonctionnement.....	11
4. NOUVEAU CONCEPT SP-PCI.....	12
4.1 Préambule.....	12
4.2 Les grandes lignes du nouveau concept.....	13
4.3 Protection civile 2009.....	13

4.3.1	Mission.....	13
4.3.2	Une organisation décentralisée.....	14
4.3.3	Effectifs réglementaires	17
4.3.4	Brève description des fonctions	17
4.3.5	Suppression des formations d'intervention cantonales	18
4.3.6	Création de Groupes d'intervention rapide.....	18
4.3.7	Abris.....	19
4.3.8	Constructions protégées	19
4.3.9	Alarme à la population, généralités	19
4.3.10	Matériel	20
4.3.11	Instruction	21
4.3.12	Cours de répétition	21
4.3.13	Interventions au profit de la collectivité	22
4.3.14	Direction stratégique	22
4.3.15	Conduite opérationnelle.....	23
4.3.16	Financement de la protection civile.....	23
5.	STRUCTURE GENERALE DU PROJET DE LOI	24
6.	COMMENTAIRE DES ARTICLES.....	24
6.1	Introduction	24
6.2	Commentaire par articles	25
7.	INCIDENCE FINANCIÈRE	37
7.1	Incidence pour les communes.....	37
7.2	Incidence pour le canton.....	37
8.	CONCLUSION	38

Liste des abréviations utilisées dans le rapport

Al. Alinéa

AP Avant-projet de loi

AP LPPS Avant-projet de loi sur la protection de la population et sur l'organisation des secours du...

Art. Article

BLA Base logistique de l'Armée

Cf voir

CIR Cellule d'intervention renforcée

CR Contribution de remplacement

CSI Centre de secours incendie

CSI A Centre de secours incendie de type A (lourd)

Cst. (Cst. féd.) Constitution fédérale

Cst. VS Constitution du canton du Valais

DDPS Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

FF Feuille fédérale

Fr. Franc suisse

GIR Groupe d'intervention rapide

lit. lettre

LALPPCi Loi d'application de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, du 11 février 2005

LCo Loi sur les communes du 5 février 2004

LPIEN Loi sur la protection contre l'incendie et les éléments naturels, du 18 novembre 1977

LPCi Loi cantonale sur la protection civile, du...

LPPCi Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, du 4 octobre 2002

OAI Ordonnance fédérale sur l'alarme, la transmission de l'alarme à la population et la diffusion de consignes de comportement

OFPP Office fédéral de la protection de la population

OIPCC	Ordonnance fédérale sur les interventions de la protection civile au profit de la collectivité, du 5 décembre 2003
OPCi	Ordonnance fédérale sur la protection civile, du 5 décembre 2003
OPC	Organisation de protection civile
p.	Page
PCi	Protection civile
RPT	Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RS/VD	Recueil systématique des lois du Canton de Vaud
RS/VS	Recueil systématique des lois du canton du Valais
SP	Sapeur-pompier
SSCM	Service de la sécurité civile et militaire
ss	pages suivantes
VS	Valais

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte général

1.1.1 Protection civile

Bien que, depuis 1995, la protection civile se soit de plus en plus axée sur la gestion de catastrophes naturelles ou anthropiques et de situations d'urgence, ses structures organisationnelles et ses effectifs étaient demeurés, dans une large mesure, ceux d'une organisation prévue pour apporter aide et protection en cas de conflit armé.

Sous le mot d'ordre de la "sécurité par la coopération", le rapport 2000 sur la politique de sécurité proposait une stratégie adaptée à la nouvelle donne. Approuvé en juin 1999 par le Conseil fédéral, ce document a fortement inspiré les objectifs fondamentaux de la réforme de la protection de la population et, partant, de la protection civile, **en tant qu'organisation partenaire**.

Ces objectifs, formulés en 2001 déjà, sont notamment :

- la mission de la protection de la population dans le cadre de la politique de sécurité et son organisation, en particulier celle de la protection civile, doivent être **adaptés systématiquement aux risques et aux dangers actuels et à venir**. En termes d'orientation, il s'agit concrètement d'être plus près de la réalité des menaces "véritables".
- Le mot d'ordre du rapport 2000 du Conseil fédéral sur la politique de sécurité, la sécurité par la coopération, s'applique également au renforcement de la coopération entre les moyens civils oeuvrant à l'intérieur des frontières. Cet objectif pourra être atteint grâce à une **harmonisation optimale des préparatifs et des interventions des organisations partenaires** ainsi que par la **simplification des structures et des procédures de conduite**. Il s'agira notamment d'éliminer des doubles emplois, de mettre à profit le maximum de synergie et de concentrer le savoir-faire disponible. Le but est de créer un véritable système coordonné de protection de la population.
- Dès le 1er janvier 2004, les cantons doivent disposer d'une marge de manoeuvre plus large et de compétences accrues, essentiellement dans le domaine de la protection civile, afin de pouvoir trouver des solutions sur mesure, le mieux adaptées possible, en matière d'organisation, aux risques et aux dangers qui les menacent.

En résumé, les cantons sont compétents en matière de protection de la population, dans les limites fixées par le droit fédéral. Il leur incombe en particulier de **prendre les mesures nécessaires en cas de catastrophe ou en situation d'urgence**. Les cantons règlent l'organisation, l'instruction, l'état de préparation et l'engagement des organisations partenaires de la protection de la population, à l'exception des services techniques. Ils assurent la conduite et la préparation de l'infrastructure de protection, en temps voulu et en fonction de la situation. Les cantons sont responsables de l'application des prescriptions fédérales dans les domaines de la protection civile. Ils règlent également la collaboration intercantonale.¹

¹ cf Convention entre les cantons concernant l'aide intercantonale par la protection civile en cas de catastrophes et de situations d'urgence, du 13 mai 2005

1.1.2 Un système coordonné de protection de la population (rappel)

Le système entré en vigueur le 1er janvier 2004 se fonde sur un système civil coordonné, dont le développement est modulaire et dont la préparation des moyens d'intervention est différenciée. La révision en cours de la loi sur l'organisation en cas de catastrophe et de situation extraordinaire et de celle sur l'organisation des secours s'inspire largement de ces quelques principes².

Tant la Constitution suisse³ (*a contrario*) que celle du canton du Valais prescrivent que **la protection de la population est de la compétence des cantons**. Ainsi par exemple, l'article 56 Cst VS⁴ prescrit que le Conseil d'Etat assure l'ordre public et dispose à cette fin des forces policières et militaires du canton. Il exerce les pouvoirs extraordinaires en cas de danger grave et imminent, en avisant immédiatement le Grand Conseil des mesures qu'il prend.

1.2 Mandat

Constatant que des dysfonctionnements existaient au sein de certains partenaires de la protection de la population, le Conseil d'Etat a désigné, en sa séance du 29 mars 2006, une commission mixte (ci-après: la commission) nantie du mandat ci-après:

- a) analyser la situation existante des services du feu (CSI), de la protection civile et des EM communaux;
- b) élaborer des solutions pour les demandes de classification (CIR ou CSI) des CSP;
- c) proposer, dans un premier temps, des conditions cadres pour harmoniser les concepts "sapeurs-pompiers 2000 plus VS" et "PCi 2004 VS";
- d) faire des propositions d'amélioration pour les régions où la situation existante ne s'avère pas optimale;
- e) étudier, dans un deuxième temps, d'éventuelles modifications législatives tendant à une **plus grande concentration des moyens PCi**, voire la "cantonalisation" des organisations PCi.

Placée sous la présidence de M. Nicolas **Moren**, chef du Service de la sécurité civile et militaire du canton du Valais, la commission était composée des personnalités suivantes :

- M. Felix **Ruppen**, Député, Président de la Commission thématique de la sécurité publique du Grand Conseil;
- Mme Margrit **Picon-Furrer**, Députée et Présidente de la commune de Port-Valais;
- M. Jean-Albert **Ferrez**, Député;
- Mme Françoise **Viaccoz**, Présidente commission du feu et PCi, commune d'Ayer;
- M. Eric **Senggen**, chef de l'Office cantonal du feu, Service de la sécurité civile et militaire du canton du Valais;
- M. Arnold **Burgener**, Service de la sécurité civile et militaire du canton du Valais, remplacé au début mars 2007 pour raisons de santé par M. Mario **Schaller**, Service de la sécurité civile et militaire;
- M. Valentin **Cina**, chef de l'Office cantonal de la protection civile, Service de la sécurité civile et militaire du canton du Valais;

² Avant-projet de loi sur la protection de la population et sur l'organisation des secours

³ Article 57 Cst féd.

⁴ RS/VS 101.1

- M. Eric **Kamerzin**, Président de la commune d'Icogne;
- M. Robert **Bruttin**, ancien Président de l'ACSP du Valais Central⁵;
- M. Louis-Ernest **Sidoli**, ancien chef instructeur sapeur-pompier du Bas-Valais;
- M. Stefan **Schnyder**, Président de la Zivilschutzverband Oberwallis;
- M. Dominique **Gaillard**, Président de la section valaisanne de l'union suisse pour la protection civile;
- M. Otto **Ebener**, commandant du CSP d'établissement de la Lonza, Visp;
- M. Philippe **Morard**, commandant du CSI A et de la PCi de Sion.

La commission s'est réunie à cinq reprises, savoir les 23 mai 2006, 17 août 2006, 29 novembre 2006, 8 février 2007 et 25 avril 2007.

1.2.1 Méthode de travail

Deux sous-groupes de travail ont été constitués, à savoir un premier groupe chargé de résoudre les problèmes spécifiques au domaine du feu et un second groupe dont la mission était d'examiner la situation de la protection civile valaisanne et d'émettre des propositions de mesures correctrices.

Le groupe "feu" s'est réuni à dix reprises, tandis que son homologue chargé de la protection civile a siégé neuf fois.

Chaque rapporteur est ensuite venu présenter l'avancement des travaux de son groupe de travail en commission plénière, laquelle était compétente quant au choix des variantes retenues.

1.2.2 Rapport final de la commission

En sa séance du 3 octobre 2007, le Conseil d'Etat a pris connaissance du rapport final de la commission et a décidé d'approuver l'adaptation des concepts "Sapeurs-pompiers 2000 Plus Valais" et "PCi 2004 VS" telle que proposée, en particulier **l'harmonisation des concepts feu et PCi par la création de six organisations de protection civile décentralisées dont le territoire d'intervention est identique à celui des centres de secours incendie de type A (CSI dits "lourds")**.

Le Gouvernement valaisan a en outre chargé le Service de la sécurité civile et militaire de lui présenter un avant-projet de révision totale de la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile du 11 février 2005.

2. REFORMES EN COURS

2.1 Au niveau cantonal

2.1.1 Révision de la législation sur les catastrophes et sur les secours

Parallèlement aux travaux décrits ci-devant, une seconde commission a procédé à la préparation de la nouvelle législation sur la protection de la population et sur

⁵ actuellement "Association des corps de sapeurs-pompiers du Valais Romand"

l'organisation des secours, laquelle est appelée à remplacer les lois cantonales actuelles sur l'organisation en cas de catastrophes et de situations extraordinaires (LOCS) et sur l'organisation des secours (LOS).

Ce nouveau texte vise, d'une part, sur le plan institutionnel, à concrétiser dans une base légale unifiée, **l'action et la collaboration** des cinq organisations partenaires de la protection de la population que sont la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique, les services techniques et la protection civile, en organisant **leur mise en oeuvre coordonnée en situation ordinaire, particulière et extraordinaire**. D'autre part, il vise à **mettre à jour le droit valaisan régissant les événements non exceptionnels, les situations particulières et extraordinaires**, en y intégrant les dispositions topiques du droit fédéral en matière de protection de la population.

Le volet protection de la population sera traité en détail dans le cadre de la future loi sur la protection de la population et sur l'organisation des secours. Il n'en sera donc que brièvement fait mention dans le présent rapport.

2.2 Au niveau fédéral

2.2.1 Abris et constructions protégées

A la suite du dépôt par l'ancien Conseiller national Pierre Kohler,⁶ d'une initiative parlementaire, la commission de politique de sécurité du Conseil national a décidé, en sa séance du 24 janvier 2006, de ne pas donner suite à l'initiative tendant à la suppression de l'obligation pour les particuliers de construire des abris de protection civile ou de payer une taxe compensatoire pour la non-réalisation de tels abris. Quant à la commission de politique de sécurité du Conseil des Etats, elle a décidé de suspendre sa décision. Par contre, la commission a soutenu une motion de la Commission des finances du Conseil national⁷ aux termes de laquelle le Conseil fédéral est chargé de dresser un état des lieux dans le domaine des constructions protégées et des abris. Ce document a été approuvé par le Conseil fédéral lors de sa séance du 7 mars 2008. Un projet de modification de la législation fédérale suivra.

2.2.1.1 Abris privés

L'obligation de construire est **maintenue**. La charge financière pour les maîtres d'ouvrage et les propriétaires de maisons d'habitation **doit fortement être réduite**. Il est également prévu que le montant des contributions de remplacement (CR) soit réduit. Les nouvelles CR, fortement réduites par rapport à celles d'aujourd'hui, **seront versées au canton (et non plus aux communes comme c'est actuellement le cas)**, ce qui permettra une meilleure répartition à l'intérieur du canton. Les CR pourront également être utilisées pour le maintien de la valeur des abris privés. Les charges pour les maîtres d'ouvrage, les propriétaires de maisons d'habitation et les communes seront réduites. Lors de la réalisation de cette option, le DDPS devra présenter une solution financière équitable pour le maître d'ouvrage qui doit encore construire par rapport à celui qui sera libéré de construire et par conséquent payera une CR réduite.

⁶ Initiative 05.400 n, déposée le 09.03.2005 par P. Kohler et cosignataires

⁷ Motion 05.047 déposée par la Commission des finances du CN le 18.11.2005

3. SITUATION INITIALE

La commission a procédé à un état des lieux exhaustif des corps de sapeurs-pompiers et de la protection civile, à la lumière des bases légales cantonales actuelles et a procédé à l'inventaire des dysfonctionnements, dont les causes figurent sous point 3.3 ci-après.

Il sied de préciser que la commission a travaillé sans aucun *a priori*, en s'efforçant d'émettre des solutions pragmatiques et conformes à la réalité du terrain.

Le présent avant-projet de loi s'intègre pleinement au futur concept cantonal d'aide en cas de situations ordinaires, particulières et extraordinaires.

3.1 Bases légales d'application et décision de regroupement

a) Loi d'application et ordonnance d'exécution

La commission a procédé à une analyse rétrospective de la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, adoptée par le Parlement valaisan en unique lecture le 11 février 2005⁸, ainsi que de son ordonnance d'exécution mise en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Elle a par ailleurs auditionné le personnel administratif et d'instruction de l'office cantonal de la protection civile, chargé d'appliquer ces dispositions légales au quotidien. Elle a pu identifier les problèmes suivants:

- manque de structure des actes normatifs;
- mise en œuvre complexe;
- choix inapproprié des instruments d'action de l'Etat: ceux qui ont été choisis par le législateur de 2005 étaient appropriés du temps de la guerre froide;
- dispositions financières ne garantissant pas une répartition équitable et adéquate des deniers publics entre toutes les régions du canton;
- isolement de la protection civile des autres partenaires de la protection de la population qui se veut justement être un concept de **sécurité par la coopération**;
- difficulté d'intégrer les dispositions actuelles au sein de la nouvelle législation sur la gestion des situations ordinaires, particulières et extraordinaires;
- régime d'autorisation peu clair, conférant à l'administration un large pouvoir d'appréciation, lequel a par exemple fait exploser le nombre de journées de protection civile dans le canton.

b) Décision du Conseil d'Etat du 31 mars 2004 tendant au regroupement des OPC

Le Conseil d'Etat a décidé le regroupement des 93 anciens organismes de protection locaux (OPL) au sein de 38 organisations de protection civile⁹. **Cette décision a été suivie avec plus ou moins de conviction** et impose aux régions la conclusion de conventions dont l'application est souvent ressentie par les communes comme laborieuse.

⁸ RS/VS 520.1 entrée en vigueur le 01.01.2006

⁹ DCE du 31 mars 2004

c) Synthèse

En résumé, chaque collectivité agit en **fonction de ses moyens financiers, convictions propres et priorités.**

Les instruments prescriptifs choisis par le législateur de 2005 ne tiennent pas suffisamment compte des réalités sociales actuelles. Le non-respect de la loi, tant par les collectivités que par les personnes servant dans la protection civile n'est passible que de sanctions mineures. La loi actuelle ne prévoit plus aucun instrument incitatif: l'article 31 en est un exemple flagrant. Le canton décide quel est le matériel standardisé de la protection civile, alors que celui-ci doit être financé par les collectivités publiques. Dans les faits, une telle disposition est tout simplement inapplicable, faute d'y prévoir des moyens adéquats en vue de son application.

En l'état actuel, l'action gouvernementale en matière d'aide en cas de situations particulières et extraordinaires se trouve fortement limitée¹⁰ et l'appui de la protection civile aux autres partenaires de la protection de la population n'est de loin pas garanti.

3.2 Structure actuelle de la protection civile valaisanne

La commission a dressé le bilan ci-après, concernant le PCi valaisanne:

- 38 organisations de protection civile, dont une n'a jamais fonctionné;
- Changement fréquent de domicile constaté dans les vallées latérales;
- 10 conventions intercommunales doivent encore être signées (soit 26,59 % du nombre total des conventions);
- 3 détachements régionaux d'intervention gérés par le canton, structurés et fonctionnels en situation normale;
- 1 détachement sanitaire dont la structure est à redéfinir;
- 1 détachement cantonal de spécialistes qui n'existe que sur le papier;
- Dans la plaine, il est constaté un bon fonctionnement des organisations de protection civile, alors que dans les vallées latérales, il n'en est pas de même.

3.3 Identification des causes de dysfonctionnement

La commission a ainsi dressé le catalogue d'un certain nombre de causes possibles de dysfonctionnement :

- Inadéquation des instruments d'action par rapport à la réalité sociale de l'après guerre froide;
- Coordination de la conduite pas suffisamment prise en compte;
- Conduite de milice inexpérimentée;
- Cours de répétition axés quasiment exclusivement sur l'aide aux collectivités (réfection de chemins vicinaux, nettoyage de places, etc...), laissant ainsi de côté le volet "formation et rafraîchissement" des connaissances acquises durant l'instruction de base dispensée par le canton;

¹⁰ L'incendie de forêt survenu à Arbaz le 14 avril 2007 a démontré la difficulté de mobiliser la protection civile des régions actuelles en vue d'assurer la relève des sapeurs-pompiers

- Financement de la protection civile inadéquat, inéquitable et peu transparent;
- Structure des organisations de protection civile ne tenant pas compte de celle des autres partenaires de la protection de la population (sapeurs-pompiers, en particulier);
- Inadéquation des moyens par rapport aux risques recensés dans le canton;
- Pas d'instruments de contrôle qualitatif de l'état de préparation de la protection civile;
- Manque de coordination au niveau de la formation des astreints et des autres partenaires;
- Du point de vue de la **responsabilité en cas de dommages**, chaque organisation de protection civile intercommunale constitue une entité sans personnalité juridique propre (cf art. 111 ss de la loi sur les communes). Qui répondra en cas de dommages : les communes municipales parties aux conventions ou l'Etat ? La question reste ouverte.

La mise en œuvre de la protection civile, intégrée au nouveau système de protection de la population, s'est faite dans un climat de précipitation. Toutes les analyses utiles n'étaient alors pas disponibles. Le Gouvernement devait alors impérativement proposer une nouvelle législation avant le 31 décembre 2005¹¹. Pour ces motifs, le Conseil d'Etat avait alors opté pour une simple **mise à niveau** de la loi d'application de la législation fédérale sur la protection civile et les abris, en attendant de pouvoir disposer d'une analyse rétrospective suffisamment exhaustive.

Les effets pervers de la loi actuelle sont aujourd'hui identifiés et le Conseil d'Etat a aussitôt requis sa révision totale dans le cadre de sa planification intégrée pluriannuelle (PIP).

Le cas du Valais n'est de loin pas isolé puisque, près de quatre ans après la mise en vigueur de la LPPCi, **l'ensemble des cantons latins qui avaient opté pour un système semblable au nôtre ont décidé de réexaminer leurs concepts** et de confier le pilotage de leur protection civile, non plus aux régions, mais au canton.

4. NOUVEAU CONCEPT SP-PCI

4.1 Préambule

L'avant-projet de loi sur la protection de la population et sur l'organisation des secours (LPPS), qui sera mis prochainement en consultation par le Conseil d'Etat prévoit notamment que le Gouvernement est l'autorité compétente pour **l'organisation et la coordination** des mesures permettant de faire face aux situations ordinaires, particulières et extraordinaires. 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.

La future LPPS vise à concrétiser dans une base légale unique l'action et la collaboration des cinq organisations partenaires de la protection de la population (police, sapeurs-pompiers, santé publique, services techniques et protection civile), en **organisant leur mise en œuvre coordonnée**. Afin qu'un tel postulat puisse

¹¹ en raison de la fin du décret voté par le Grand Conseil en novembre 2003, tendant à prolonger les effets de la LALPCi jusqu'au 31 décembre 2005

pleinement se concrétiser, il est essentiel d'adapter les concepts actuels SP et PCi **en vue de les rendre cohérents** avec le reste du système. C'est dans un tel esprit que la commission a travaillé tout au long de son mandat, en proposant des solutions constructives en vue de corriger les dysfonctionnements identifiés.

4.2 Les grandes lignes du nouveau concept

La commission propose **une harmonisation** des concepts feu et PCi par :

- la création de **six organisations de protection civile** (Brig-Glis, Visp, Sierre, Sion, Martigny et Monthey), dont le territoire couvert est **identique à celui des CSI A**;
- une organisation **décentralisée**, calquée sur les 15 CSI B du canton; chaque secteur se verra attribuer un ou plusieurs éléments de protection civile;
- La "**cantonalisation**" accrue des moyens de protection civile (financement / gestion / formation / conduite et suivi);
- la **professionnalisation** de la conduite opérationnelle dans le domaine de la protection civile (le commandement des CSI A est déjà en grande partie assuré de manière professionnelle);
- la création de six groupes d'intervention rapide PCi (GIR), provenant des organisations précitées, aptes à fournir un appui aux forces de première intervention, dans les délais les plus brefs;
- la suppression des détachements régionaux d'intervention et des groupes de spécialistes gérés par le canton;
- le financement de la protection civile par les communes et par l'Etat selon une clé de répartition à définir (X frs. par habitant);
- la formation continue des deux partenaires (feu et PCi) sur des bases communes;
- la simplification des structures actuelles du service du feu par la suppression des centres d'intervention renforcés (CIR) et par la fusion des corps de sapeurs-pompiers dont les points de charge calculés selon le nouveau modèle n'atteignent pas 55.

4.3 Protection civile 2009

4.3.1 Mission

La protection civile constitue l'un des cinq piliers de la protection de la population et accomplit les tâches suivantes¹² :

- appui aux autres formations d'intervention, notamment en situation particulière et extraordinaire;
- aide à la conduite et logistique à titre de renfort;
- travaux de remise en état consécutifs à une catastrophe;
- mise à disposition des infrastructures de protection;
- encadrement des sans-abri et de personnes en quête de protection;
- protection des biens culturels;
- subsidiairement, engagements au profit de la communauté.

¹² Plan directeur de la protection de la population, p. 15; art. 3 lit e LPPCi (RS 520.1)

La protection civile a également pour fonction **d'accroître la résistance opérationnelle des autres organisations partenaires** face à des situations extraordinaires.

4.3.2 Une organisation décentralisée

La réforme entreprise en 2004 a sans doute eu le mérite de permettre le passage de 93 à 38 organisations de protection civile. **Le territoire de ces dernières ne correspond toutefois pas à celui des centres de secours incendie** de type A et B. Une telle situation rend donc hasardeuse la coordination des moyens d'intervention en situation particulière et extraordinaire.

Les critères ci-après, empruntés au système élaboré par les sapeurs-pompiers et adaptés à la protection civile, ont été utilisés en vue de préciser, **selon des critères objectifs**, les besoins en personnel astreint à servir dans la protection civile:

		Facteur 1	Facteur 2	Facteur 3	Facteur 4	Facteur 5	Multiplificateur
1	Nombre d'habitants (population)	<30'000	<40'000	<50'000	<60'000	>60'001	X 5
2	Population touristique (capacité d'hébergement)	<30'000	<40'000	<50'000	<60'000	>60'001	X 2
3	Topographie	idéale	---	moyenne	---	mauvaise	X 2
4	Dangers naturels (inondations, glissements de terrains, avalanches, feux de forêts, etc...)	très petit	petit	moyen	grand	très grand	X 4
5	Dangers techniques (entreprises, axes routiers et/ou ferroviaires, tunnels, etc...)	petit	---	moyen	---	grand	X 2
6	Dangers particuliers (entreprises chimiques, barrages, etc...)	petit	---	moyen	---	grand	X 2
7	Axes de circulation	bon	---	moyen	---	mauvais	X 1

Chaque région a été examinée, à la lumière des critères ci-dessus. Le calcul est reproduit dans le détail dans le tableau ci-après:

			Nombre d'habitants	Population touristique	Topographie	Dangers naturels	Dangers techniques	Dangers particuliers	Axes de circulation	Total points de charge
1	ZSO Brig	Points	2	3	5	2	1	1	3	41
		pts charge	25	10	6	12	2	6	1	
2	ZSO Visp	points	3	5	3	2	1	3	1	48
		pts charge	15	10	6	8	2	6	1	
3	OPC Sierre	points	3	5	3	2	1	3	1	48
		pts charge	15	10	6	8	2	6	1	
4	OPC Sion	points	5	5	3	3	1	3	1	62
		pts charge	25	10	6	12	2	6	1	
5	OPC Martigny	points	4	5	5	3	3	3	3	67
		pts charge	20	10	10	12	6	6	3	
6	OPC Monthey	points	3	1	3	2	3	3	3	46
		pts charge	15	2	6	8	6	6	3	

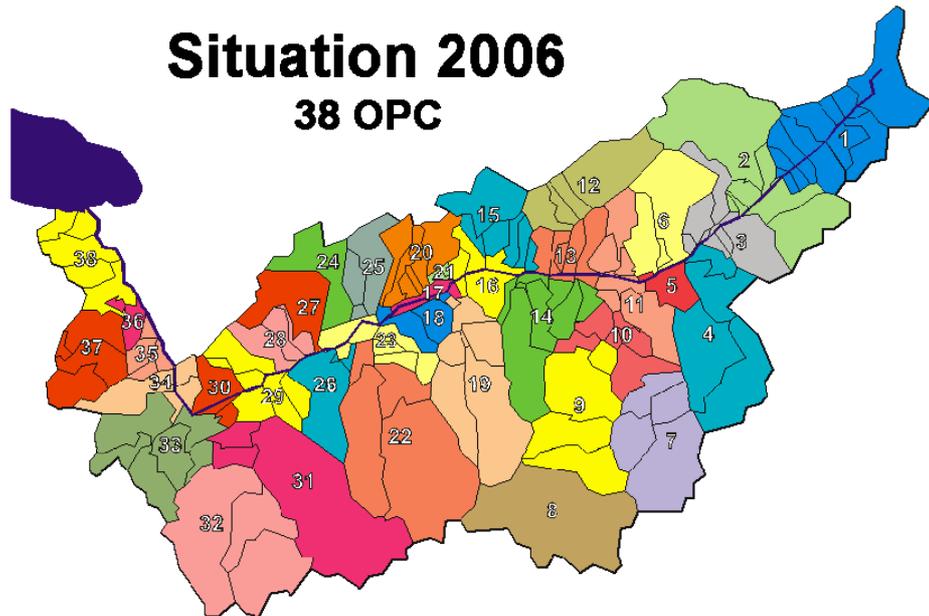
La commission a voulu simplifier la dotation en personnel PCi dans les régions, tout en tenant compte des besoins des autres partenaires. Elle a par conséquent décidé de créer **deux types d'organisations** (comprenant 450, respectivement 600 personnes astreintes à servir dans la protection civile).

Dans les régions où le total des points de charge est compris entre 40 et 50, il sera attribué 450 personnes astreintes à servir dans la protection civile, tandis que 600 personnes constitueront l'effectif réglementaire des régions où les points de charge sont compris entre 60 et 70.

Les six organisations de protection civile comprendront ainsi

Brig-Glis	450 personnes
Visp	450 personnes
Sierre	450 personnes
Sion	600 personnes
Martigny	600 personnes
Monthey	450 personnes
Effectif total	3'000 astreints

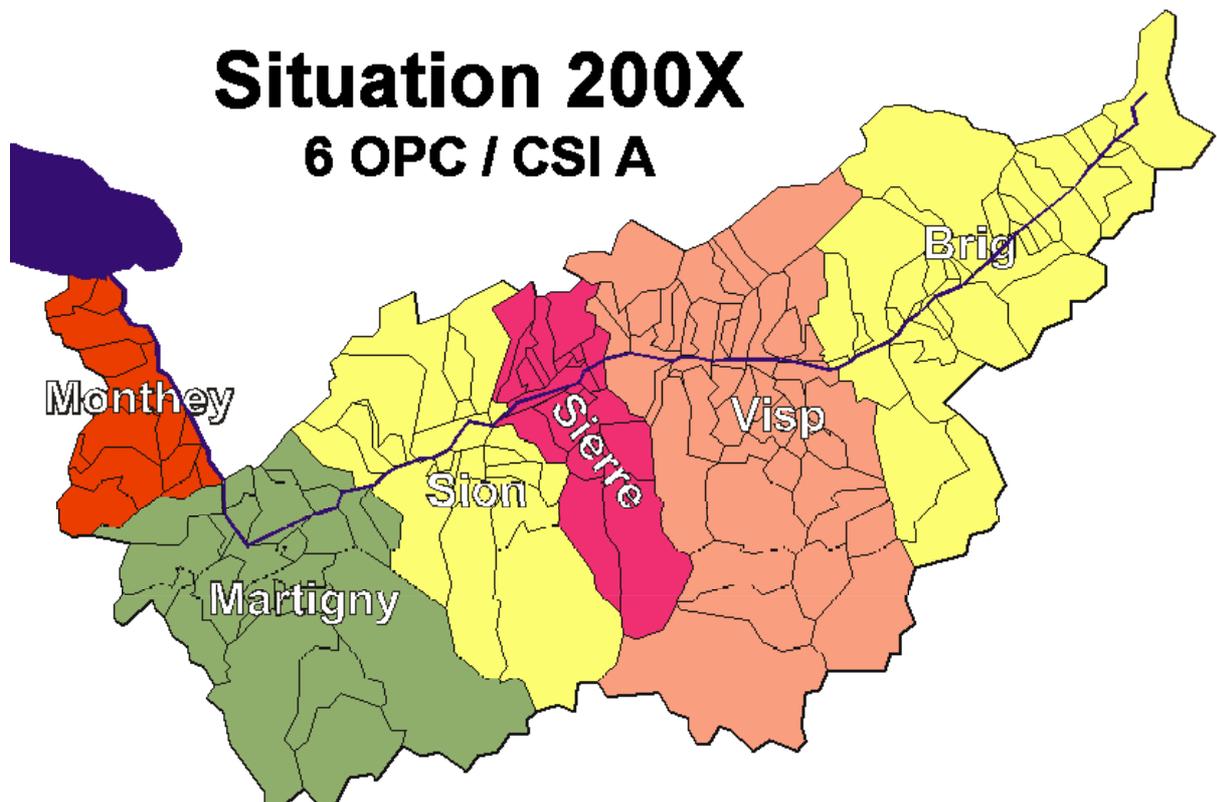
Situation 2006 38 OPC



Chaque secteur sera organisé de façon **décentralisée**, c'est-à-dire qu'un ou des éléments de protection civile seront affectés au territoire de chacun des 15 CSI B. La commission a ainsi voulu garantir des **interventions de proximité** dans toutes les régions du canton, en particulier dans les vallées latérales.

La structure de conduite existante des grandes villes pourra perdurer et les commandants professionnels des organisations telles que celle du Haut-Plateau, du Haut-Lac ou bien encore celle de Bagnes-Vollèges-Sembrancher pourraient renforcer l'effectif de conduite de la ville la plus proche.

Situation 200X 6 OPC / CSI A



4.3.3 Effectifs réglementaires

L'effectif réglementaire est une valeur indicative pour déterminer les effectifs de chaque domaine de compétence de la protection civile. La commission s'est basée sur les facteurs suivants pour déterminer les effectifs réglementaires, applicables à l'ensemble du canton :

- la structure de l'organisation de protection civile retenue;
- les valeurs indicatives fournies par l'Office fédéral de la protection de la population;
- la topographie et les caractéristiques géographiques propres au Valais;
- les risques et dangers potentiels de chaque région;
- l'infrastructure de protection disponible (constructions à entretenir);
- les points de charge, calculés pour chaque région.

	Brig	Visp	Sierre	Sion	Martigny	Monthey	Totaux
Commandement	4	4	4	4	4	4	24
Aide à la conduite	45	45	45	55	55	45	290
Protection & assistance	147	147	147	200	200	147	988
Protection des biens culturels	9	9	9	9	9	9	54
Appui	219	219	219	296	296	219	1'468
Logistique	26	26	26	36	36	26	176
Total	450	450	450	600	600	450	3'000

4.3.4 Brève description des fonctions

- **Commandement** : direction opérationnelle de l'organisation;
- **Aide à la conduite** : comprend le suivi de la situation, la télématique et la coordination logistique. Le personnel de l'aide à la conduite est affecté aux organes de conduite communaux ou intercommunaux.
- **Protection et assistance** : comprend toutes les mesures qui ont pour but de recueillir, de loger, de vêtir, de soulager la population et de veiller à son bien-être.
- **Protection des biens culturels** : protection des biens meubles et immeubles qui présentent une grande importance pour le patrimoine (recensement, documentation, entreposage, protection en situation ordinaire, particulière et extraordinaire).
- **Appui** : renforcement des organisations partenaires sur la place sinistrée et travaux de remise en état consécutifs à une catastrophe.
- **Logistique** : l'ensemble des mesures visant à permettre au personnel d'accomplir ses tâches. Il s'agit de l'exploitation d'emplacements, de la mise à disposition de biens divers, de moyens de transport, d'engins de chantier

et du matériel nécessaire. A cela s'ajoute la maintenance de ce matériel et la fourniture de la subsistance.

4.3.5 Suppression des formations d'intervention cantonales

La commission est d'avis qu'il y a lieu de supprimer les détachements régionaux d'intervention et de spécialistes actuellement gérés par le canton et mis en place sous l'empire de la protection civile 95. Les motifs qui ont conduit la commission à proposer une telle démarche sont les suivants:

- **L'information** ne relève pas de la protection civile, mais des organes de conduite (en situation particulière) et des autorités compétentes du canton et des communes (en situation extraordinaire). **Un groupe de 4 personnes est cependant maintenu en place**, en vue de promouvoir la protection civile dans le canton, en situation ordinaire;
- Les missions dévolues initialement au groupe de spécialistes affecté aux **dangers naturels** doivent pouvoir être confiées à des bureaux spécialisés, dont les tâches sont garanties en toute situation par contrat de prestation. La protection civile peut intervenir en appui dans le cadre de ses missions générales;
- Les missions dévolues initialement au groupe de **spécialistes chimiques** doivent être confiées aux partenaires professionnels spécialisés (laboratoire cantonal, chimistes agréés, etc...);
- Le **détachement sanitaire** compte dans ses rangs des médecins et des infirmiers déjà engagés au sein de l'organisation cantonale valaisanne des secours;
- Les missions dévolues aux trois "**détachements catastrophe**" sont peu claires. La gestion de ces détachements est actuellement confiée à des miliciens et leur gestion mobilise des ressources humaines et financières au sein du Service. Les 450 astreints seront attribués aux six secteurs.

4.3.6 Création de Groupes d'intervention rapide

Chaque organisation sera dotée de groupes d'intervention rapide (GIR), dont la formation devra être adaptée aux missions qui leur seront expressément dévolues, savoir notamment :

- Renfort aux sapeurs-pompiers lors d'engagements majeurs;
- Soutien logistique aux intervenants et aux victimes;
- Sécurisation de zones lors de sinistres;
- Aide à la conduite (prise en charge des communications radio, tenue du journal des événements, par exemple);
- Relève des formations de première intervention (lors d'incendies de forêt par exemple).

Il s'agira de déterminer les **moyens d'alarme** de ces groupes d'intervention, lesquels pourront emprunter les mêmes canaux que ceux actuellement utilisés par les autres partenaires de la protection de la population. Il s'agira, enfin, de déterminer le délai d'intervention, lequel ne saura dépasser une à trois heures au maximum.

4.3.7 Abris

Dans ce domaine, le droit fédéral stipule que chaque habitant doit disposer d'une place protégée dans un abri situé à proximité de son lieu d'habitation et atteignable dans un délai raisonnable. Ce volet pourra évoluer jusqu'à la phase parlementaire, en fonction de l'avancement des travaux législatifs au niveau fédéral.

4.3.8 Constructions protégées

On entend par constructions protégées, les postes de commandement, les postes d'attentes, les centres sanitaires protégés et les unités d'hôpital protégées.

Une partie des constructions réalisées pourra être affectée aux partenaires de la protection de la population, tandis que les plus anciens - devenus inutiles - seront désaffectés.

Le présent concept ne modifie pas la pratique actuelle en la matière, si ce n'est qu'à l'avenir, l'entretien de ces installations **pourra bénéficier de l'appui des professionnels des organisations qui seront mises en place.**

4.3.9 Alarme à la population, généralités

L'alarme eau est gérée de manière centralisée par les membres du "Pool Valais", tandis que le réseau des sirènes de l'alarme générale est géré par les communes, sous la surveillance du canton. Il est aujourd'hui difficile de garantir le fonctionnement de ces dernières. **Bon nombre des collectivités s'acquittent de leurs tâches d'entretien avec bienveillance, tandis que d'autres n'assument malheureusement pas du tout leur tâche en la matière.** Le résultat des tests effectués le 6 février 2008 est là pour en témoigner.

Les tableaux ci-après résument les corrections envisagées, lesquelles se fondent sur l'ordonnance fédérale sur l'alarme¹³ ainsi que sur les directives en la matière émises par l'OFPP¹⁴

Responsabilité	OFPP	Etat	Communes	Barragistes
Fonctionnement des installations	X			
Planification de l'alarme		X		X
Mise à disposition des systèmes techniques		X		
Garantie de la transmission de l'alarme			X	
Déclenchement alerte ou alarme-eau				X

Prise en charge des frais	OFPP	Etat	Communes	Barragistes
Frais de coordination générale		X		X
Frais de planification de l'alarme gén.		X		
Frais de projet AG ¹⁵	X			

¹³ Ordonnance fédérale sur l'alarme, la transmission de l'alarme à la population et la diffusion de consignes de comportement du 5 décembre 2003 (OAI; RS 520.12)

¹⁴ Instructions concernant l'exécution des tests de sirènes du 1^{er} mars 2004, instructions concernant la planification de l'alarme du 10.10.2007, guide pour la planification de l'alarme du 10.10.2007, instructions techniques concernant les installations d'alarme-eau du 01.04.2005, instructions concernant les exigences s'appliquant aux installations de sirènes fixes du 01.01.2004

Frais d'acquisition du matériel AG	X			
Frais d'installation AG	X			
Frais liés à l'emplacement de l'AG		X	X	
Frais d'exploitation AG		X	X	
Frais d'entretien AG		X	X	
Frais liés à l'emplacement de l'al. combi		X	X	X
Frais de planification alarme combinée		X		X
Frais d'exploitation alarme combinée		X	X	X
Frais d'entretien alarme combinée		X	X	X
Frais de modernisation alarme comb.	X			X

A la lumière de ce qui précède, l'Etat assumera la coordination générale, la planification de l'alarme à la population, l'installation des moyens d'alarme stationnaires, en collaboration avec les communes concernées et les exploitants d'ouvrages d'accumulation, la surveillance centralisée des installations, la maintenance préventive et corrective, les tâches de coordination. Les communes, quant à elles, assumeront les tâches qui leurs sont expressément dévolues par la législation fédérale, savoir la garantie de la transmission de l'alarme. Cela implique que les collectivités veillent à ce que l'alarme puisse être transmise également par téléphone aux habitations isolées.

Le nouveau concept intègre enfin le futur concept d'alarme combinée en y réglant, notamment la propriété des installations. Ce dernier point sera développé lors de l'analyse des articles de l'avant-projet.

- Sur les 500 sirènes que compte à ce jour le réseau d'alarme cantonal, il devrait n'en rester que 340 environ au terme de la réalisation du projet, soit une diminution de l'ordre de 32 % ;
- Malgré la suppression de 132 installations d'alarme générale, le réseau de couverture de l'alarme générale sera renforcé puisque le nombre de sirènes émettant ce signal passera à 340 au total (+ 14.47 %), **grâce à l'implantation de 175 sirènes combinées**;
- Un partage des coûts **de planification, de coordination, d'exploitation et de maintenance** entre les communes, l'Etat du Valais et les exploitants d'ouvrages d'accumulation interviendra sur les 175 sirènes combinées;
- Un partage des sites et un renforcement des synergies entre les partenaires concernés seront désormais assurés.

4.3.10 Matériel

L'ancien Office fédéral de la protection civile¹⁶ a livré pour près de 40 millions de francs de matériel au canton du Valais. Ce matériel a été distribué aux communes **gratuitement** jusqu'à la fin de l'an 2000. L'ancienne législation cantonale d'application précisait que ce matériel était propriété des communes. Or, les communes n'ont pas versé un franc dans l'acquisition de ce matériel et certaines d'entre elles ont même refusé de prendre livraison du matériel standardisé en question.

La commission a donc été d'avis que tout ce matériel doit revenir en priorité au canton, lequel le met gratuitement à disposition des six futures organisations de protection civile. Leur lieu d'entreposage sera laissé à l'appréciation de la direction stratégique et opérationnelle de chaque organisation.

¹⁵ Alarme générale

¹⁶ Aujourd'hui, l'OFPP

Un **responsable cantonal du matériel** assurera la coordination en la matière et assistera les organisations de protection civile, dans toutes les questions en rapport avec la gestion, l'entreposage et l'entretien du matériel.

Signalons encore que le 31 mai 2006 a été signée entre les cantons, l'Office fédéral de la protection de la population, armasuisse et la Base logistique de l'Armée, une convention concernant la création et l'exploitation d'une plate-forme commune pour le matériel de protection civile. Elle a pour objectif de trouver avec la Confédération des solutions adéquates et avantageuses pour les cantons. La plate-forme matériel vise donc une acquisition et une gestion commune les plus avantageuses possibles du matériel de protection civile.

4.3.11 Instruction

L'instruction de base comprendra, tout comme aujourd'hui, deux semaines réparties comme suit :

- Instruction générale de base (IGB) 3,5 jours
- Instruction spécialisée (IS) 6,5 jours

Elle répond ainsi au minimum légal fédéral.¹⁷

Pour assurer l'unité didactique et le niveau de compétence requis, c'est le canton qui continue à être en charge de l'instruction de base, de celle des cadres et des spécialistes.

Le nouveau concept prévoit qu'il soit désormais fait appel au personnel professionnel¹⁸ des organisations de protection civile en vue de compléter les besoins en personnel d'instruction du canton. Ce choix est dicté par les motifs ci-après :

- Garantie d'une unité de doctrine de l'instruction de base et des cours de répétition ;
- Renfort au personnel d'instruction du centre cantonal sis à Grône (composé de 4 instructeurs professionnels) ;
- Maintien d'un niveau de formation optimal.

Vu le nombre élevé de personnes recrutées dans la protection civile, provenant des centres de recrutement, le centre d'instruction cantonal ne parvient plus à former ces nouvelles recrues, de sorte qu'à ce jour, il reste près de 800 astreints à instruire. Le personnel professionnel des organisations de protection civile viendra donc renforcer le corps des instructeurs au niveau de la formation de base. A cet effet, une formation adéquate d'une durée d'environ 30 jours leur sera prodiguée par l'OFPP.

4.3.12 Cours de répétition

Selon l'article 36 de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, après avoir suivi l'instruction de base, toute personne astreinte est

¹⁷ Art. 33 LPPCi; RS 520.1 (deux semaines au moins et trois semaines au plus)

¹⁸ lesquels devront au moins suivre une formation fédérale d'instructeur à temps partiel de la protection civile, conformément à l'ordonnance de l'Office fédéral de la protection de la population concernant la formation du personnel enseignant (RS 523.51)

convoquée chaque année à des cours de répétition de deux jours au moins et d'une semaine au plus. Les cadres et spécialistes peuvent être convoqués chaque année à une semaine supplémentaire de cours. Selon le Message du Conseil fédéral¹⁹, les cours de répétition annuels doivent permettre aux personnes astreintes d'être opérationnelles à tout moment. Les cadres doivent fournir des prestations de service supplémentaires pour être à même d'accomplir leurs tâches exigeantes de conduite et d'instruction. Les cours de répétition servent avant tout à vérifier, à compléter et à consolider l'état de préparation des formations et des cadres. Ils permettent d'acquérir l'expérience indispensable en matière de conduite. Les cours de répétition peuvent aussi être mis à profit pour réaliser des exercices en coordination avec les autres organisations partenaires.

Ces cours de répétition seront organisés par les commandants de la protection civile, sur la base de directives cantonales élaborées chaque année. Ils seront soumis au régime de l'autorisation.

4.3.13 Interventions au profit de la collectivité

L'ordonnance fédérale sur les interventions de la protection civile au profit de la collectivité²⁰ prévoit à son article 2 que des prestations en faveur de tiers peuvent être fournies lorsque les demandeurs ne sont pas en mesure d'assumer leurs tâches par leurs propres moyens, lesdites prestations sont compatibles avec le but et les tâches de la protection civile et qu'elles permettent aux participants de mettre en pratique les connaissances et le savoir-faire qu'ils ont acquis durant leur instruction et que ces prestations ne concurrencent pas de façon excessive les entreprises privées.

Ces interventions doivent être soumises à un régime d'autorisation **ne laissant que peu de pouvoir d'appréciation à l'administration chargée de décider.** Aujourd'hui en effet, l'on assiste à une explosion des demandes en faveur de toutes sortes de manifestations, à un point tel que l'économie risque d'en souffrir par un taux d'absentéisme exagérément élevé des personnes astreintes à servir.

Le nouveau projet prévoit donc de soumettre toute demande au régime d'autorisation où, en principe, seules des demandes concernant des projets d'importance internationale ou nationale pourront faire l'objet d'une décision favorable. Chaque aide sera désormais l'objet d'une facturation auprès du requérant.

Un tel régime doit garantir une disponibilité opérationnelle des astreints en cas d'urgence ou de catastrophe, tout en limitant au strict nécessaire de telles interventions.²¹

4.3.14 Direction stratégique

Le nouveau concept prévoit que la direction politique de l'organisation de protection civile soit confiée à un comité directeur, composé d'un représentant par commune, **ainsi que d'un représentant de l'Etat du Valais.**

¹⁹ FF 01.062 p. 1636 *ad art.* 36 LPPCi

²⁰ OIPCC; RS 520.14

²¹ L'OIPCC est actuellement en cours de révision et contraindra les cantons à annoncer à l'OFPP toute demande d'aide de la protection civile formulée par les collectivités

4.3.15 Conduite opérationnelle

La commission a constaté de graves lacunes au niveau de la conduite des formations de protection civile. C'est de manière unanime que la commission a estimé qu'il était indispensable d'instaurer une conduite professionnelle.

Ce point de vue est d'ailleurs partagé par le comité de pilotage chargé de la révision des législations sur l'organisation en cas de catastrophes et des secours. En effet, la coordination et la continuité de la conduite ne peuvent difficilement être assurées par de la milice, peu entraînée et non habituée au stress. Tant l'organe cantonal de conduite que les états-majors communaux doivent pouvoir se fonder sur des partenaires solides, soudés et bien conduits. **Chaque organisation comprendra donc entre 2 et 3 professionnels.**

4.3.16 Financement de la protection civile

Le financement de la protection civile repose aujourd'hui sur deux niveaux (canton-commune). Une enquête a été réalisée auprès des 153 communes du canton, au début du mois de juillet 2006.

Celle-ci a permis de tirer les constats suivants: le coût par habitant consacré à la protection civile varie entre **Fr. 1.38 et Fr. 16.22**. Il n'a pas été tenu compte dans cette analyse des quatre communes qui ont implicitement renoncé à mettre en place une organisation de protection civile et dont le coût par habitant est nul.

Toutes les collectivités publiques n'ont certes pas répondu au questionnaire qui leur avait été adressé, mais les données collectées permettent toutefois de conclure que la part totale des communes affectée à la protection civile se situe aux alentours de **Fr. 3'000'000.00**.

La part de l'Etat du Valais à la protection civile se montait quant à elle, au 31 décembre 2007, à **Fr. 2'553'920.00 net** tandis qu'elle était en 2004 de Fr. 2'580'568.03, en 2005 de Fr. 2'465'515.91 net et en 2006 enfin de Fr. 2'559'735.95 net.

La commission a pu constater que:

- **les montants alloués par les communes à la protection civile sont répartis de façon très inégale sur l'ensemble du territoire cantonal.** Ce n'est souvent pas là où les risques sont les plus élevés que les moyens financiers consacrés à la protection civile sont les plus importants.
- Les moyens financiers alloués par le canton à la protection civile sont assez stables, mais inférieurs d'environ **Fr. 500'000.00** aux montants consacrés par les communes.

En résumé, il existe aujourd'hui un **manque manifeste de transparence** dans la gestion des organisations de protection civile et une **inégalité de traitement crasse entre personnes et collectivités publiques**. En effet, certaines organisations ne convoqueront jamais leurs astreints en vue de réaliser des économies, alors que d'autres collectivités s'acquittent de leurs obligations légales à satisfaction.

Le Conseil d'Etat doit pouvoir, à l'avenir, jouer un rôle accru dans les domaines de l'organisation, de la coordination et de la conduite des mesures permettant de faire face aux situations ordinaires, particulières et extraordinaires. Le législateur doit par conséquent lui accorder les moyens nécessaires pour agir dans ce sens. Une

parité des moyens financiers entre canton et communes garantirait une **maîtrise commune** des événements, ainsi qu'un **partenariat** entre les divers acteurs concernés.

La commission propose que l'Etat joue un rôle de "collecteur" des fonds en provenance des communes et que la redistribution des deniers ainsi encaissés soit opérée de manière équitable selon le type d'organisation de protection civile. La participation des communes se calculera en fonction du nombre d'habitants résidant de manière permanente sur leur territoire. La somme par habitant devra être déterminée d'entente avec l'administration des finances et les autres milieux intéressés.

Un tel mode de financement permettra de rationaliser la gestion des deniers publics affectés à la protection civile tout en garantissant une **juste et équitable répartition des moyens financiers** au niveau des six secteurs d'intervention. Enfin, chaque acteur sera désormais en mesure d'opérer un contrôle strict des coûts engendrés par la protection civile.

5. STRUCTURE GENERALE DU PROJET DE LOI

Le présent projet codifie le concept qui vient d'être décrit dans le détail, lequel comporte 60 articles, articulé en douze sections et est structuré comme suit:

- Section 1 : Dispositions générales et autorités compétentes (article 1 à 7)
- Section 2 : Personnel de la protection civile (article 8 à 11)
- Section 3 : Convocation et tenue des contrôles (article 12 à 16)
- Section 4 : Instruction (article 17 à 18)
- Section 5 : Matériel, alarme et systèmes télématiques (article 19 à 24)
- Section 6 : Ouvrages de protection (article 25 à 36)
- Section 7 : Dispositions financières (article 37 à 45)
- Section 8 : Statut et traitement du personnel (article 46 à 47)
- Section 9 : Régime d'autorisation (article 48 à 50)
- Section 10 : Responsabilité en cas de dommages et assurance (article 51 à 52)
- Section 11 : Prétentions civiles, procédure pénale et voies de droit (article 53 à 56)
- Section 12 : Dispositions transitoires et finales (article 57 à 60)

Dans la mesure du possible, la structure de la loi fédérale a été reprise dans l'avant-projet, afin d'en assurer une cohérence, facilitant du même coup le travail d'application.

6. COMMENTAIRE DES ARTICLES

6.1 Introduction

L'avant-projet de révision totale de la loi cantonale d'application de la législation fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile du 11 février 2005 se fonde sur les articles 57 et 61 de la Constitution fédérale.²² L'article 57 Cst confère à la Confédération et aux cantons la compétence de garantir dans leur sphère de compétence respective la sécurité et la protection de la population.

²² RS 101

Sur la base de cette compétence, la Confédération peut assurer, en temps utile et en fonction de la situation, la disponibilité opérationnelle et le renforcement des ressources humaines et matérielles de la protection de la population dans la perspective de conflits armés.

L'article 61 Cst attribue à la Confédération la compétence de légiférer en matière de protection civile.

L'avant-projet de loi qui sera décrit ci-après consacre les solutions proposées par la commission.

Le présent commentaire ne traite que des points non déjà traités sous point 4 ci-dessus.

6.2 Commentaire par articles

Préambule

Le projet de loi se fonde, d'une part, sur les articles 11 et suivants 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 31 et 42 al. 1 de la constitution cantonale.

Article 1 et 2

L'avant-projet de loi sur la protection civile (ci-après: l'AP) a pour triple but : appliquer les prescriptions fédérales en matière de protection civile, garantir un état de préparation optimal et uniforme et des interventions efficaces et coordonnées de la protection civile, assurer une gestion financière rationnelle et transparente ainsi qu'une répartition équitable et adéquate des moyens sur l'ensemble du territoire cantonal.

L'AP se propose de ne traiter que du partenaire "protection civile". La mise en œuvre du volet "protection de la population" sera traitée à l'occasion de la nouvelle législation sur la protection de la population et sur l'organisation des secours. Un renvoi à cette dernière est expressément consacré à l'article 2 al. 2 AP. Quant à l'adaptation de l'organisation du service du feu, elle sera concrétisée à l'occasion d'une modification future du règlement organisant l'exécution du service de protection contre l'incendie et les éléments naturels du 12 décembre 2001.

Article 3

Cette disposition rappelle les missions de la protection civile contenues à l'article 3 lit. e LPPCi et prévoit par ailleurs qu'elles seront précisées et adaptées périodiquement par voie de mandat de prestation. Une telle démarche sera menée d'entente avec tous les partenaires de la protection de la population. La formation continue sera adaptée en conséquence, au moyen de directives émises par le Service chargé de la protection civile.

Article 5

Cette disposition délimite les compétences du Conseil d'Etat en matière de protection civile, lequel est désormais également nanti des **tâches de conduite et de coordination**, en conformité avec l'article 6 al. 1 de l'avant-projet de loi sur la protection de la population et sur l'organisation des secours. Le Conseil municipal reste quant à lui l'autorité compétente pour la maîtrise des événements dommageables survenant en situation ordinaire, particulière et extraordinaire à l'échelon communal.

Une délégation législative au Conseil d'Etat est aménagée en vue de lui permettre de fixer le nombre des organisations de protection civile, leur limite territoriale, leur fonctionnement, leur siège administratif, ce en conformité avec le concept élaboré par la Commission.

Une clause générale d'exécution par substitution est enfin prévue.

Article 7

Les communes sont chargées des tâches de gestion des abris ainsi que de leur construction en cas de carence (art. 46 al 2 LPPCi) et doivent garantir, dans le cadre des prescriptions, la transmission de l'alarme à la population (art. 17 OAI).

Elles ont en outre la compétence de nommer leurs représentants au sein des comités-directeurs (art. 5 al. 4 AP).

Article 8

Cette disposition se propose d'ancrer dans une base légale formelle la pratique administrative consacrée depuis 2004 en matière de recrutement, lequel est de la compétence exclusive de la Confédération. Le Service en charge de la sécurité civile et militaire est notamment chargé de l'annonce des effectifs au recrutement et d'organiser les journées d'information, conformément à l'article 5 OPCi.

Les personnes qui ont été déclarées aptes à servir dans la protection civile et qui ont suivi une instruction de base sont, en principe, à la disposition de l'organisation de la protection civile de leur région. Il se peut, néanmoins, que pour des raisons d'effectifs ou d'ordre personnel, la personne astreinte à servir soit affectée à une autre organisation, voire même dans un autre canton.

Le Conseil d'Etat est l'autorité chargée d'arrêter les conditions d'incorporation dans le personnel de réserve (art. 18 LPPCi).

Article 9

Il s'agit ici d'ancrer dans une base légale formelle la compétence du Conseil d'Etat de fixer la procédure d'admission à titre volontaire dans la protection civile (art. 15 al. 2 LPPCi). Comme l'ont déjà fait d'autres cantons, une limite d'âge supérieure est fixée, laquelle tiendra compte des principes prévus dans la loi sur la protection contre l'incendie et les éléments naturels du 18 novembre 1977.²³ Cette limite est aujourd'hui arrêtée à 50 ans révolus (art. 22 al. 1 LPIEN).

²³ LPIEN, RS/VS 540.1

Article 10

Cette disposition, fondée sur les articles 20 LPPCi et 2 de l'ordonnance fédérale sur la protection civile²⁴, se propose d'ancrer dans la loi les instructions émises par l'OFPP concernant la libération anticipée de l'obligation de servir dans la protection civile du 1^{er} avril 2004. L'on garantira ainsi une standardisation de la procédure, ainsi qu'une égalité de traitement pour tous les partenaires concernés.

Article 11

Cette disposition, fondée sur les articles 9 et 10 OPCi, délègue au Conseil d'Etat la compétence de fixer les conditions et modalités d'octroi d'un ajournement de servir ou d'un congé. L'on se référera à ce propos à la pratique appliquée par l'administration militaire en la matière.

Le présent article fonde l'existence de l'actuel règlement concernant l'administration durant le service de protection civile aux niveaux communal et cantonal émis par le Conseil d'Etat en sa séance du 10 mai 2006, lequel sera adapté au concept PCi 2009 élaboré par la Commission.

Article 12 à 14

Ces dispositions tiennent compte de l'avant-projet de loi sur la protection de la population et sur l'organisation des secours, lequel distingue très clairement la situation ordinaire (celle dans laquelle les moyens et les procédures ordinaires permettent de faire face aux événements), la situation particulière (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), la 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 normale et particulière) et la catastrophe (assimilée à une situation extraordinaire, où un événement (sinistre naturel ou technique ou bien encore un accident grave) 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).

Les tâches dévolues à la protection civile sont différentes, que l'on se trouve en situation ordinaire, particulière ou extraordinaire. Une remise en état consécutive à une catastrophe pourra être effectuée par la protection civile en situation ordinaire. Il en va de même des travaux pratiques au profit de la collectivité; ceux-ci sont soumis au régime de l'autorisation (art. 13 AP) aux conditions prévues aux articles 48 ss AP et 2 de l'ordonnance fédérale sur les interventions de la protection civile au profit de la collectivité du 5 décembre 2003.²⁵

Les dispositions d'exécution devront définir le processus d'alarme des membres de la protection civile. Notons qu'à l'heure actuelle déjà, les sapeurs-pompiers et quelques membres de la protection civile sont connectés dans diverses communes

²⁴ OPCi; RS 520.100

²⁵ OIPCC; RS 520.14

au même système d'alarme. Ainsi, une intervention commune et coordonnée peut avoir lieu.

Article 15

Cette disposition reprend l'actuel article 27 LALPPCi. L'alinéa 1 est une reprise de l'article 7 de l'OPCi. Quant à l'alinéa 2, il se fonde sur l'expérience. Trop souvent en effet, les employeurs ne libèrent pas volontiers leur personnel en vue de l'accomplissement d'un service de protection civile. Avec le nouveau concept, la protection civile doit devenir plus efficace.

Article 16

Selon l'article 28 LPPCi et le message y relatif (FF 2002 p. 1635), la tenue des contrôles des personnes astreintes est effectuée par les cantons. Cette nouvelle tâche a exigé de la part de l'Etat du Valais la mise en œuvre d'un système informatique en réseau. Pour des raisons afférentes à la protection des données, il était indispensable de préciser la liste des partenaires habilités à accéder au fichier.

La mise à jour du fichier central devra être coordonnée avec le service cantonal de l'informatique et les autres services gérant le contrôle des habitants.

Article 17 et 18

L'article 17 alinéa 5 doit permettre au service en charge de la protection civile d'intervenir au niveau du contenu des cours de répétition. La préparation de la protection civile à l'aide en cas de catastrophe passe inévitablement par une intervention de l'Etat dans la planification standardisée des programmes et du contenu de la formation continue (cours de répétition).

Article 19

Cette disposition introduit à son alinéa 1^{er} un regroupement des achats de matériel au niveau du canton au sein d'une centrale cantonale d'achats en cours de création, en vue d'en limiter les coûts d'acquisition et de gestion. Cette centrale travaillera notamment avec la Plate-forme matériel créée conjointement par la Confédération et les cantons.

L'alinéa 2 a trait au matériel standardisé défini par le canton et non celui visé aux articles 43 lettre d et 71 LPPCi, qui a trait au matériel fourni par la Confédération.

Il découle en effet de l'article 6 LPPCi que le canton prend les mesures nécessaires en cas de catastrophes et de situations d'urgence. Cette tâche implique nécessairement l'achat de moyens d'engagements complémentaires non livré par la Confédération (par exemple : véhicules, pompes à immersion, moyens pour le déplacement de charges, outils divers, etc...)

Le financement des acquisitions de ce matériel complémentaire d'aide en cas de catastrophes pourra éventuellement être couvert par les contributions de remplacement, comme le prévoit l'article 47 alinéa 2 *in fine* LPPCi (cf également

art. 22 al. 2 OPCi), pour autant que le financement des abris manquants éventuels soit assuré intégralement.

Concernant l'alinéa 3, il sied de rappeler que le canton est seul partenaire de la Confédération. Il est logique, compte tenu de la mission imposée aux cantons par l'article 6 LPPCi, que ceux-ci gèrent le matériel livré gratuitement par la Confédération aux communes. D'ailleurs, l'article 14 alinéa 2 OPCi expose que : *"Les cantons règlent la distribution aux communes du matériel acquis par la Confédération"*. Il s'agit du matériel déjà livré ou qui sera livré à l'avenir par la Confédération (*Protection de la population, guide de la mise en œuvre dans les cantons, 27 nov. 2001*). En l'occurrence, le matériel sera livré directement aux OPC. Charge à eux ensuite de le répartir sur leur territoire d'intervention. Dorénavant, ce matériel restera propriété du canton, tout en étant mis sans frais à la disposition des OPC.

Article 20

Cet article se fonde sur l'article 16 OPCi, lequel dispose que les cantons assurent la maintenance du matériel acquis par la Confédération conformément aux prescriptions de l'office fédéral. Ils sont en outre tenus d'en contrôler périodiquement l'état de préparation et l'entretien. Un centre cantonal de réparation, géré par le service, doit par conséquent être à la disposition des organisations.

Le service doit pouvoir contrôler non seulement le matériel acquis par la Confédération, mais également celui qu'il prescrit (art. 19 al. 2 AP). C'est la raison pour laquelle il doit pouvoir prescrire les mesures correctives à apporter, mais également contraindre le défaillant à procéder aux acquisitions du matériel manquant.

Article 22

L'alinéa 1 traite de la propriété des infrastructures d'émission de l'alarme.

Cette question ne s'était guère posée jusqu'à ce jour. L'actuelle ordonnance d'exécution de la LALPPCi n'évoque d'ailleurs pas ce sujet.

En ce qui concerne l'alarme-eau, les infrastructures appartiennent aux exploitants d'ouvrages d'accumulation. Il leur incombe d'en assumer les frais de réalisation, d'exploitation et d'entretien. Ce principe doit, à notre sens, rester inchangé dans le cadre du nouveau projet **pour ce qui a trait à la propriété des infrastructures d'émission de l'alarme-eau non combinées** à une installation de diffusion de l'alarme générale. Cela va concerner environ une trentaine de sirènes internes aux exploitants.

Avec la mise en œuvre du nouveau projet relatif à l'alarme combinée, la question de la propriété des infrastructures d'émission de l'alarme doit être définitivement tranchée, dans le cadre du présent avant-projet de loi.

La commission chargée d'élaborer la planification de l'alarme et le projet relatif à l'alarme combinée est arrivée à la conclusion qu'il y avait lieu de cantonaliser le réseau d'alarme, pour les raisons ci-après:

- L'implantation d'une sirène est déterminée avant tout par rapport au bassin de population à alarmer et son rayon d'action peut chevaucher le territoire de plusieurs communes;
- L'alarme-eau ne dessert souvent pas un seul barragiste mais peut être utilisé par plusieurs exploitants d'ouvrages d'accumulation. C'est la zone inondable qui est déterminante;
- La propriété commune ou la copropriété sont difficilement gérables, tant du point de vue de la répartition des coûts que de celui de la responsabilité civile (art. 21 alinéa 3 OAI²⁶);
- Il y a lieu, conformément au projet RPT II d'identifier clairement les tâches qui incombent aux communes et celles qui sont de la compétence et à charge du canton;
- Il y a lieu de simplifier au maximum les structures et processus, à chaque fois que cela s'avère possible;
- Conformément à l'ordonnance fédérale sur l'alarme, les tâches qui incombent au canton sont plus importantes que celles dévolues aux communes en matière d'alarme à la population;
- Le partenariat canton-communes s'en trouvera renforcé et les collectivités publiques décentralisées ne seront plus uniquement des "tiers-payeurs" de l'alarme à la population;
- Une surveillance centralisée du réseau d'alarme pourra être assurée et des procédures standardisées de maintenance mis en œuvre.

Une telle "cantonalisation" du réseau de l'alarme à la population a, par exemple, été choisie par le canton de Vaud.²⁷ Le financement de son exploitation est prélevé sur un fonds spécial affecté aux tâches de protection civile, alimenté par les communes sous la forme d'annuités constantes, dont le montant est arrêté par le Conseil d'Etat vaudois, sur la proposition des régions.

Les communes resteront souveraines dans les domaines suivants:

- choix de l'implantation lors de l'installation d'une nouvelle sirène (dans les limites des prescriptions techniques fédérales);
- déclenchement de l'alarme en cas de situation particulière ou extraordinaire survenant localement (dans les limites des prescriptions de rang fédéral et cantonal).

Les communes demeurent propriétaires des alarmes mobiles qu'elles ont acquises par le passé.

Le canton deviendra souverain dans les domaines ci-après:

- entretien des sirènes (de l'alarme générale et de l'alarme combinée);
- surveillance de l'état de fonctionnement et des dérangements;
- déclenchement de l'alarme (lors d'événements dont la maîtrise lui incombe).

L'Etat garantira les prestations ci-après:

- la coordination générale;
- la planification de l'alarme (selon article 16 OAI);
- la surveillance centralisée de l'alarme à la population;

²⁶ RS 520.12

²⁷ Cf art. 14 du règlement du canton de Vaud sur les mesures de protection civile s'étendant à l'ensemble du canton (RS/VD 520.11.1)

- la maintenance préventive et corrective des installations.

Selon l'article 16 al. 1 OAI, les cantons sont chargés de la planification et de la mise à disposition des systèmes techniques destinés à alerter les autorités et à transmettre l'alarme à la population. La mise à disposition des systèmes destinés à transmettre l'alarme suppose par conséquent qu'un contrôle permanent de son état de fonctionnement puisse être réalisé, afin que les communes puissent disposer en tout temps de ces installations.

L'article 22 alinéa 3 reprend le texte de l'article 21 alinéa 1 OAI.

L'article 23 alinéa 2 du projet prévoit une possibilité de délégation de compétence des tâches (publiques) de surveillance, de planification, de coordination, de maintenance et de gestion de l'alarme à un organisme spécialisé, oeuvrant déjà dans le domaine. Le service en charge de la protection civile ne dispose en effet pas du personnel spécialisé à même d'assurer un tel mandat.

Par garantie de la transmission de l'alarme (art. 23 al. 3 du projet), il faut entendre le déclenchement de l'alarme générale, lorsque cette opération n'est pas assurée par la centrale cantonale d'alerte et d'alarme, la diffusion de l'alarme au moyen de sirènes mobiles dans les hameaux, enfin, la transmission de l'alarme par téléphone dans les lieux isolés. Cette question sera réglée dans le détail dans le cadre de la future ordonnance d'exécution de la législation cantonale sur la protection de la population et sur l'organisation des secours qui sera soumise au Grand Conseil courant 2008.

Article 24

Cette disposition a pour objectif d'assurer une coordination en matière de télématique entre la protection civile et les autres partenaires de la protection de la population²⁸. La protection civile valaisanne sera dotée, d'ici à 2013, des terminaux Polycom, conformément à la planification décidée par le Grand Conseil le 14 février 2008²⁹.

Article 25

L'alinéa 1^{er} renvoie aux articles 45 à 58 LPPCi et 17 à 39 OPCi. L'alinéa 2 fait référence à l'article 19 alinéa 1 OPCi. Les alinéas 3 et 4 font référence à l'article 18 OPCi. L'alinéa 4, repris de l'article 12 alinéa 3 de l'actuelle LALPPCi est une adaptation à la pratique constante du traitement des dossiers de constructions: dans certains cas particuliers, prévus de manière exhaustive à l'article 18 OPCi, certains propriétaires sont libérés de l'obligation de construire. Il est donc normal qu'ils soient aussi exemptés de la contribution de remplacement³⁰.

²⁸ L'article 16 AP LPPS assure la coordination générale et la compatibilité des liaisons radio entre les organes de conduite et tous les partenaires

²⁹ Cf Décision concernant le financement et la mise en œuvre du réseau de radiocommunication POLYCOM Valais 2007 à 2013, ainsi que message du Conseil d'Etat l'accompagnant

³⁰ Cf également Message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi d'application de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, §8.5 ad art. 13 ss

Article 26

Cette disposition fait référence à l'article 48 LPPCi et est repris de l'actuel article 17 LALPPCi.

Articles 27 à 29

Il convient de se référer au commentaire des articles 14 à 16 LALPPCi, contenu dans le message du Conseil d'Etat accompagnant la LALPPCi.

Article 30

Cet article se fonde sur l'article 47 alinéa 4 LPPCi. Le Conseil d'Etat pourra adapter le montant des contributions de remplacement en tenant compte des prescriptions émises par la Confédération. Ainsi, cette disposition tient compte des travaux préparatoires décrits sous point 2.2.1 ci-dessus.

Article 31

L'on peut lire en page 18 du rapport du Conseil fédéral du 7 mars 2008 relatif à l'état des lieux concernant les constructions protégées et les abris de la protection civile: "depuis l'entrée en vigueur de l'obligation de verser une contribution de remplacement en 1979, les communes ont encaissé, jusqu'en 2006, un total d'environ 1,3 milliard de francs à ce titre. Sur ce montant, quelque 750 millions de francs ont été utilisés pour les abris publics, les constructions protégées et d'autres mesures de protection civile. Le montant actuel des contributions de remplacement versées s'élève à 550 millions de francs pour toute la Suisse. Ce montant est relativement élevé pour les raisons suivantes:

- Entre 1979 et 1990, les contributions n'ont pas été utilisées assez systématiquement pour financer des ouvrages de protection publics.
- Sauf exception, les contributions de remplacement ne peuvent pas servir à financer la construction et l'entretien d'abris obligatoires.
- En 2006, le boom de la construction de logements a généré des contributions de remplacement pour environ 75 millions de francs.
- Généralement, les contributions de remplacement sont versées à des communes qui, en présentant déjà un degré de couverture en places protégées supérieur à 100 %, n'ont guère de besoins de financement pour la construction d'abris.
- Une répartition des contributions de remplacement à l'échelon régional n'est pas possible dans la plupart des cantons pour des raisons légales."

En règle générale, les communes disposent de beaucoup de contributions de remplacement. Etant donné que ces dernières sont en principe la propriété des communes, les cantons n'ont pratiquement aucune possibilité de les utiliser de manière à établir un certain équilibre entre les communes.

Les principales nouveautés proposées par le Conseil fédéral sont:

- les nouvelles contributions de remplacement encaissées sont versées aux cantons;

- les contributions de remplacement pourront également être utilisées pour le financement des mesures de maintien de la valeur des abris obligatoires.

L'alinéa 1^{er} tient compte du projet du Conseil fédéral en prévoyant que les communes reversent les montants encaissés au canton. L'alinéa 2 maintient l'obligation de tenir une comptabilité détaillée des contributions de remplacement encaissées (avant et après l'entrée en vigueur de la future loi). L'alinéa 3 a été repris de l'actuel article 19 alinéa 2 LALPPCi et adapté au projet du Conseil fédéral. Ainsi, les contributions de remplacement déjà encaissées par les communes leur sont acquises et serviront, comme par le passé, à la réalisation d'abris publics.

Article 32

Cet article se fonde sur l'article 47 alinéa 2 LPPCi et codifie les directives émises par le service de la sécurité civile et militaire, en matière de déblocage des contributions de remplacement et fixe ainsi clairement la compétence du Conseil d'Etat en la matière.

Article 35

Cette disposition fait référence à l'article 38 LPJA.

Article 36

Cette norme renferme des dispositions d'exécution et de délégation qui ne diffèrent pas de l'actuel article 22 LALPPCi.

Articles 37 à 44

Ces dispositions règlent la répartition des frais entre l'Etat, les organisations de protection civile et les communes.

L'Etat supportera, comme aujourd'hui, les frais ci-après:

- les frais liés au fonctionnement du centre d'instruction cantonal de la protection civile;
- les frais liés au personnel administratif et technique nécessaire au fonctionnement de l'Office cantonal de la protection civile;
- les frais liés à l'instruction (articles 33 à 35 LPPCi);
- les frais liés à l'engagement de la protection civile dans le cadre de l'aide intercantonale, selon les modalités prévues par la convention entre les cantons concernant l'aide intercantonale par la protection civile en cas de catastrophes et de situations d'urgence.³¹

L'Etat prendra par ailleurs à sa charge:

³¹ Cette convention a été signée par le Chef du département des finances, des institutions et de la sécurité en date du 8 juin 2005

- le 20 % de la masse salariale du personnel des organisations de protection civile. En contrepartie, ces dernières mettront leur personnel d'instruction à la disposition du centre cantonal d'instruction;
- 50 % des frais liés à l'emplacement, à l'exploitation, à l'entretien, à la gestion et à la coordination de l'alarme générale (article 20 alinéa 2 OAI);
- 25 % des frais liés à l'emplacement, à l'exploitation, à l'entretien, à la gestion et à la coordination de l'alarme combinée (article 20 alinéa 2 OAI);
- le 100 % des dépenses liées à la planification de l'alarme générale (article 16 alinéa 1 OAI);
- le 50 % des dépenses liées à la planification de l'alarme combinée (article 16 alinéa 1 OAI et article 4 alinéa 1 lit. a des instructions techniques concernant les installations d'alarme-eau du 1^{er} avril 2005).

Les organisations de protection civile prendront à leur charge:

- 100 % des frais liés aux cours de répétition (article 36 et 37 LPPCi);
- 80 % des frais de personnel;
- 100 % des frais d'acquisition du matériel d'aide en cas de catastrophes et de l'équipement personnel;
- 50 % des frais liés à l'emplacement, à l'exploitation, à l'entretien, à la gestion et à la coordination de l'alarme générale;
- 25 % des frais liés à l'emplacement, à l'exploitation, à l'entretien, à la gestion et à la coordination de l'alarme combinée;
- 100 % des frais liés à l'entretien des constructions protégées, sous réserve de la contribution forfaitaire versée par la Confédération au canton et redistribuée (environ Fr. 3'500.00 par année et par construction);
- 100 % des frais d'assurances ayant trait aux constructions, au matériel et au personnel professionnel.

Les exploitants d'ouvrages d'accumulation financeront:

- le 50 % des frais liés à l'emplacement, à l'exploitation, à l'entretien, à la gestion et à la coordination de l'alarme combinée;
- le 50 % des dépenses liées à la planification de l'alarme combinée (article 4 alinéa 1 lit. a des instructions techniques concernant les installations d'alarme-eau du 1^{er} avril 2005);
- le 100 % des dépenses liées à l'exploitation et l'entretien du système d'alarme-eau.

Les communes prendront, quant à elles, à leur charge:

- une participation financière annuelle globale, calculée par rapport au nombre d'habitants résidant de manière permanente dans la commune;
- les frais consécutifs à l'engagement de la protection civile lors de situations particulières et extraordinaires, sous réserve d'une aide cantonale ou fédérale;
- les frais d'entretien des abris publics.

Article 46

Tout comme les instructeurs du service du feu (article 4 de la loi sur la protection contre l'incendie et les éléments naturels du 18 novembre 1977³²) le Conseil d'Etat est l'autorité de nomination du personnel des organisations de protection civile. Les

³² RS/VS 540.1

comités-directeurs sont chargés de proposer les candidats, après avoir procédé à une mise en concours préalable.

L'alinéa 3 définit le statut du personnel des organisations de protection civile. Celui-ci dépend du statut du personnel de la commune-siège de l'organisation (fonctionnaire ou statut de droit privé). Le personnel des organisations de PCi est ainsi soumis au règlement du personnel de la commune-siège.

L'alinéa 4 subordonne expressément le personnel de l'organisation au comité-directeur.

Le **statut juridique** des organisations de protection civile a fait l'objet d'une analyse approfondie, à la lumière des dispositions topiques de la loi sur les communes du 5 février 2004³³ :

- Le statut juridique actuel des OPC (article 112 LCo) ne donne pas satisfaction, car il suppose la conclusion d'une convention, laquelle doit être acceptée par toutes les collectivités parties au contrat;
- L'association de communes suppose l'adhésion volontaire des collectivités publiques concernées au sein d'une association à constituer. L'approbation de l'assemblée primaire est indispensable;
- La constitution d'une fondation n'a pas non plus été retenue, car elle suppose des démarches administratives et juridiques lourdes, nécessitant le consentement de toutes les collectivités concernées.

Articles 48 à 50

Le service en charge de la protection civile est compétent pour délivrer les autorisations en matière de protection civile (article 48).

Des conditions précises et strictes ont été définies à l'article 49, dans le but d'orienter les cours de répétition vers une formation continue à l'aide en cas de catastrophes. Le Conseil d'Etat est compétent pour limiter la durée des cours de répétition au strict nécessaire (article 17 alinéa 4 du projet).

L'article 50 tient compte de la révision en cours de l'ordonnance fédérale sur les interventions de la protection civile au profit de la collectivité. La "preuve" aujourd'hui exigée de la réalisation des conditions de l'article 2 OIPCC, que l'on trouve énumérées à l'article 3 alinéa 2 de cette ordonnance, sera avantageusement remplacée par le terme "démonstré"; la constitution d'un dossier suffira en général à la démonstration que les conditions sont remplies et au prononcé d'une décision favorable, laquelle fixera la durée de l'intervention, le nombre maximal de jours pouvant être consacrés à l'événement, l'enveloppe financière ainsi que la répartition des frais.

En principe, seules des demandes concernant des manifestations publiques à caractère international ou national peuvent être approuvées (article 13 alinéa 2 du projet). Une telle restriction au profit de manifestations d'une certaine importance doit permettre de limiter le nombre des interventions.³⁴ Les conditions prévues par l'article 2 OIPCC ont souvent été interprétées de façon trop large par les cantons, pour autoriser des interventions au profit de la collectivité au niveau du canton ou

³³ LCo; RS/VS 175.1

³⁴ Cette disposition va dans le sens du rapport du Conseil fédéral à la Commission des finances du Conseil National sur les irrégularités dans les décomptes des jours de service effectués dans la protection civile, du 7 décembre 2007

des communes. En vue d'assurer une conformité avec le droit de rang fédéral, les interventions au profit de la collectivité doivent constituer l'exception (article 3 alinéa 1 lit. g du projet).

Article 51

Cette disposition se rapporte aux articles 60 et suivants LPPCi et coïncide avec l'article 34 de l'actuelle LALPPCi. La règle de base relative aux prétentions civiles est prévue à l'article 53 du projet, qui réserve l'article 51 concernant la responsabilité en cas de dommages.

Article 52

Cette disposition reprend le principe général formulé dans l'avant-projet de loi sur la protection de la population et sur l'organisation des secours, en matière d'assurance en responsabilité civile. Cet article doit permettre aux organisations de protection civile d'être couvertes de manière satisfaisante contre les risques inhérents à la gestion des situations ordinaires, particulières et extraordinaires.

Article 53

Cet article prévoit l'application générale du Code de procédure civile en matière de responsabilité civile et réserve pour le surplus les dispositions topiques de la loi (art. 51).

Article 54

Cette disposition reprend l'article 7 de l'actuelle LALPPCi et pourra faire l'objet d'une adaptation ultérieure au moment de la mise en vigueur du code de procédure pénale suisse³⁵ adopté par les Chambres fédérales le 5 octobre 2007.

Article 55

La surcharge de travail que connaissent les tribunaux pénaux occasionne des retards considérables, de sorte que les personnes qui ont commis des infractions à la LPPCi sont jugées souvent plus de deux ans après la transmission du dossier au juge compétent à raison du lieu.

Il était dès lors nécessaire d'armer le projet de dispositions de droit pénal administratif, dont la procédure est réglée aux articles 34h et suivants LPJA.

Avec la réduction drastique des effectifs PCi, les personnes astreintes qui ne donnent pas suite à une convocation doivent pouvoir être traitées de manière encore plus stricte à l'avenir.

Article 56

L'alinéa 1^{er} fait référence aux articles 34a à g LPJA. La désignation du service comme autorité permet de décharger les commandants de leurs tâches

³⁵ FF 2007 6583

administratives en la matière et d'éviter que des décisions soient rendues sans qu'elles respectent les principes généraux de procédure.

L'alinéa 3 fixe une règle spéciale en matière d'incorporation, d'exemption, de libération anticipée, d'exclusion et de réintégration, d'ajournement de service et de congé et supprime l'effet suspensif, pour ces seules décisions.

Article 59

Concernant la notion de procédure pendante (alinéa 1^{er}), il y a lieu de préciser qu'en matière de construction, une procédure est dite pendante jusqu'à ce que l'autorisation de construire soit effectivement en force, c'est-à-dire lors de la mise en chantier (vérification de l'implantation par la commune). Ceci signifie que si une modification du tarif des contributions de remplacement survient entre l'établissement du permis de construire et le début des travaux, la contribution de remplacement doit être adaptée au nouveau tarif. Ainsi, si le Conseil fédéral décidait d'adapter le montant des contributions conformément à son projet, le présent projet en tiendrait immédiatement compte.

L'alinéa 2 a trait au matériel acquis par les communes, de leur propre chef, avant l'entrée en vigueur du présent acte normatif. Les nouvelles organisations pourront l'acquérir, moyennant une indemnité équitable, calculée sur la base de la valeur résiduelle estimée par expertise.

Article 60

Cette disposition concrétise les principes énoncés par les articles 40 et 43 LOCRP³⁶ lorsqu'une législation d'application ne renferme pas seulement des normes de stricte exécution et que la voie du référendum facultatif est ainsi partiellement ouverte.

7. INCIDENCE FINANCIÈRE

7.1 Incidence pour les communes

Les communes doivent-elles payer davantage à l'avenir ? Cette question ne manquera pas d'être posée à l'occasion de la présente procédure de consultation. En l'occurrence, l'on peut observer que la charge financière des communes qui ont assumé leurs tâches et obligations en matière de protection civile conformément aux dispositions actuelles, verront leurs contributions diminuer ou rester inchangée.

7.2 Incidence pour le canton

Le nouveau concept prévoit la suppression des détachements cantonaux d'intervention. En contrepartie, l'Etat participera à hauteur de 20 % au salaire des professionnels des organisations. Il prendra également à sa charge une grande

³⁶ RS/VS 171.1

part des frais liés au fonctionnement des infrastructures permettant d'alarmer la population en cas de situation particulière et extraordinaire.

Il en résulte pour le canton une charge supplémentaire de l'ordre de Fr.292'647.45, qui est justifiée par les prestations supplémentaires suivantes :

- | | |
|--------------------------|----------------|
| - Formation de base | Fr. 152'039.50 |
| - Alarme à la population | Fr. 140'607.98 |

L'augmentation de Fr. 292'647.45 doit cependant être relativisé, pour les raisons ci-après:

- Le budget 2007 des charges de fonctionnement se montait à Fr. 3'374'187.00, soit un écart par rapport au compte 2007 de -200'301.57;
- Le coût des détachements cantonaux avait été budgétisé pour l'année 2007 à Fr. 367'503.00. Le compte affiche, quant à lui un écart de -164'376.04;
- Un tel écart est dû principalement au fait qu'il a été renoncé à l'acquisition de matériel et d'équipement et que les cours de répétition ont limités, en prévision de la mise en œuvre de la future législation;
- Certains frais afférents à l'alarme générale ont été un tant soi peu surestimés.

8. CONCLUSION

La révision totale de la LALPPCi doit permettre :

- de garantir des interventions efficaces, économiquement supportables et de qualité;
- d'améliorer la conduite des opérations, par la professionnalisation du commandement;
- de simplifier les structures actuellement en place, par la création de régions d'intervention décentralisées identiques au feu et à la protection civile;
- de garantir un état de préparation optimal et uniforme;
- de mettre en synergie un certain nombre de moyens entre les deux partenaires;
- de permettre un contrôle qualitatif de l'état de préparation des formations par le Conseil d'Etat;
- de garantir une gestion financière transparente et économique.

Le nouveau concept, ainsi que l'avant-projet de loi sur la protection civile qui vous est soumis avec le présent rapport permettront d'assurer un engagement coordonné des services du feu et de la protection civile, dans le cadre du système modulaire de protection de la population.

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 2008.

En guise de conclusion à son rapport, le SSCM tient encore à souligner que les dépenses à la charge des collectivités publiques, liées à la maîtrise des 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.

Mieux gérée et mieux préparée, la protection civile pourra, à l'avenir, jouer un rôle déterminant, en tant que partenaire crédible, dans la maîtrise des catastrophes en offrant aux collectivités qui la solliciteront des prestations de haute qualité.

Sion, le 31 mars 2008