



Berne, 23. octobre 2024

Version

Modification de l'ordonnance sur la protection civile (ouvrages de protection)

Rapport explicatif
relatif à l'ouverture de la procédure de con-
sultation



Condensé

Un concept pour le développement et le maintien de la valeur des ouvrages de protection (abris, postes de commandement [PC] et postes d'attente [po att]) a été élaboré en collaboration avec les cantons. Le présent projet vise la mise en œuvre des principaux éléments de ce concept ainsi que des modifications ponctuelles relatives aux abris et à la collecte de données.

Les cantons ont déjà eu l'occasion de se prononcer sur le projet dans le cadre d'une consultation technique. Comme ils sont concernés de manière significative et que le projet touche aussi, au moins à certains égards, les droits et obligations de particuliers, il a été décidé de procéder à une consultation publique.

Contexte

En prévision d'un conflit armé, la Suisse a déployé au cours des soixante dernières années un vaste réseau d'ouvrages de protection destinés à la population, aux organes de conduite et aux formations d'intervention de la protection civile. Le maintien de la valeur et la disponibilité opérationnelle des ouvrages de protection doivent être garantis à l'avenir, au vu notamment de la situation sécuritaire actuelle. Ces ouvrages sont indispensables à la protection physique de la population. Renoncer au maintien de leur valeur signifierait renoncer à cette protection.

Avant même le début de la guerre en Ukraine, des lignes directrices relatives aux ouvrages de protection avaient été définies en collaboration avec les cantons. Elles ont permis d'élaborer ensuite un concept qui sert de base de planification pour le développement et le maintien de la valeur des abris destinés à la population et des constructions protégées utilisées par les organes de conduite et les organisations de protection civile. Le contenu du concept a été réexaminé et modifié depuis en tenant compte des enseignements tirés de la guerre en Ukraine. La Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS) a pris connaissance du concept le 4 janvier 2023.

Contenu du projet

Basé sur le concept concernant les ouvrages de protection, le présent projet prévoit d'autres adaptations ponctuelles relatives aux abris et à la collecte de données :

- *la modification de l'obligation de construire des abris et de verser des contributions de remplacement ;*
- *l'adaptation du montant des contributions de remplacement ;*
- *les dispositions concernant l'équipement ultérieur des abris et l'obligation y relative ;*
- *l'autorisation de procéder à la collecte de données ;*
- *les dispositions concernant le remplacement de composants des ouvrages de protection et de l'équipement ;*

- *la planification des besoins et les contributions forfaitaires pour les PC et les po att.*

Table des matières

1.	Contexte	5
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés.....	5
1.2	Solutions étudiées et solution retenue.....	5
1.3	Relation avec le programme de la législature la planification financière et les stratégies du Conseil fédéral	6
2.	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	6
3.	Présentation du projet.....	7
3.1	Réglementation proposée	7
3.2	Adéquation des moyens requis	8
4.	Commentaire des dispositions.....	8
5.	Conséquences	14
5.1	Conséquences pour la Confédération	14
5.2	Conséquences pour les cantons et les communes	16
5.3	Conséquences économiques	16
5.4	Conséquences sociales	17
6.	Aspects juridiques	17
6.1	Constitutionnalité.....	17
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	17
6.3	Forme de l'acte à adopter	17

Rapport explicatif

1. Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Le présent projet a pour but de mettre en œuvre les points essentiels du concept de développement et de maintien de la valeur des ouvrages de protection (abris et constructions protégées). Une partie des ouvrages de protection ont plus de 40 ans. Les composants intégrés (p. ex. les appareils de ventilation et les filtres de protection) atteignent progressivement ou ont déjà atteint la fin de leur durée de vie et doivent être remplacés. À défaut, les ouvrages de protection ne seraient plus opérationnels et la protection des organes de conduite et des organisations d'intervention ainsi que de la population ne serait plus assurée de manière fiable.

Concernant les abris destinés à la population suisse, le principe selon lequel toute personne doit disposer d'une place protégée dans un abri situé à proximité de son lieu d'habitation reste applicable. L'évolution du contexte international souligne l'importance de l'infrastructure de protection et de son but initial, la protection physique de la population en cas de conflit armé. Il convient donc d'assurer le maintien de la valeur des abris existants. Dans un contexte de croissance démographique, il faut en outre veiller à ce que suffisamment d'abris continuent d'être construits à l'avenir.

Les constructions protégées utilisées par les organes de conduite (PC) et la protection civile (po att) doivent être ramenées au nombre nécessaire, notamment du fait de la régionalisation de la protection civile qui entraîne une réduction des besoins en la matière. Les constructions protégées surnuméraires peuvent être réaffectées, par exemple en tant qu'abris publics, tandis qu'il convient de maintenir la valeur de celles qui sont conservées.

Afin de continuer à disposer d'ouvrages de protection opérationnels en nombre suffisant ces prochaines années, il faut prendre des mesures pour assurer le maintien de leur valeur et leur rénovation. Le projet propose en outre des mesures qui tiennent compte du renchérissement et des évolutions dans la construction de logements. Aujourd'hui, de nombreux abris publics ne sont pas munis de lits, de toilettes sèches, etc. Au regard de la situation sécuritaire, il convient de les doter des équipements manquants. La Confédération doit se voir donner la possibilité de mieux contrôler les mesures prises dans le domaine des abris et d'en déduire éventuellement d'autres mesures. Pour ce faire, l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) doit pouvoir recueillir des données.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

En cas de renoncement aux mesures susmentionnées, le maintien de la valeur des ouvrages de protection ne pourrait plus être assuré au cours des prochaines années et le système suisse d'ouvrages de protection serait menacé dans son ensemble. La

Suisse ne disposerait alors plus d'une protection suffisante pour la population. L'expérience montre qu'une rénovation retardée entraînerait des coûts multiples et que la disponibilité opérationnelle ne peut être rétablie que des décennies plus tard. Compte tenu de la situation actuelle en matière de politique de sécurité, une telle éventualité ne peut être envisagée.

Le principe actuel selon lequel chaque habitant doit disposer d'une place protégée a été analysé à la lumière des conflits actuels (Ukraine, Syrie) en collaboration avec l'armée et les représentants des cantons. Le but était de déterminer si ce principe est encore judicieux et adapté à notre époque. Ils sont parvenus aux conclusions suivantes :

Il est essentiel de maintenir le réseau actuel d'abris de protection contre les armes conventionnelles et de destruction massive à proximité du lieu d'habitation, car la Suisse ne dispose pas d'autre installation ou matériel pour assurer la protection de la population. Les conflits actuels montrent que les combats ne touchent souvent pas l'ensemble d'un pays et que la vie quotidienne se poursuit à peu près normalement dans certaines régions. La population y reste mobile et, pendant la journée, de nombreuses personnes (surtout les pendulaires) ne se trouvent pas à proximité de l'abri qui leur a été attribué. Ces personnes doivent bénéficier d'une protection contre les attaques aériennes sporadiques, raison pour laquelle l'OFPP élabore actuellement un concept à ce sujet.

1.3 Relation avec le programme de la législature la planification financière et les stratégies du Conseil fédéral

Le projet a été annoncé dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹.

La mise en œuvre des mesures prévues (en particulier celles du concept de maintien de la valeur des ouvrages de protection) nécessite une modification de l'ordonnance sur la protection civile.

2. Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Les adaptations proposées concernent exclusivement des domaines du droit national, de sorte qu'il n'y a pas lieu de tenir compte des prescriptions du droit européen.

Les conditions et les réglementations en matière de protection civile dans les pays européens voisins sont très différentes de celles de la Suisse et ne se prêtent donc pas à la comparaison.

¹ FF 2024 525

3. Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

Les mesures prévues par la révision pour éviter un déficit en places protégées sont les suivantes :

- L'obligation de construire des abris ou de verser des contributions de remplacement lors d'une extension, d'une surélévation, d'une transformation ou d'un changement d'affectation ainsi que pour les maisons d'habitation de moins de 38 pièces est modifiée. Les extensions, les surélévations, les transformations et les changements d'affectation sont aussi considérés comme de nouvelles constructions dans la mesure où ces interventions créent une nouvelle surface habitable ou permettent de mettre à disposition de nouveaux lits de patients. Ils sont par conséquent soumis à l'obligation de construire un abri ou, dans la plupart des cas, de verser une contribution de remplacement.
- Dans les communes ou les zones d'appréciation connaissant un déficit en places protégées et où le bilan des places protégées est donc inférieur à 100 %, il doit être possible à l'avenir d'ordonner la réalisation d'abris également dans les maisons d'habitation de moins de 38 pièces.

En raison de l'inflation, les coûts de construction d'abris publics et privés ont connu une croissance continue au fil des années. En 2012, le montant des contributions de remplacement a été fixé dans une fourchette de 400 à 800 francs par place protégée. Depuis, les contributions de remplacement n'ont pas été adaptées à l'augmentation des coûts liés à la réalisation d'un abri. Il convient de remédier à cet état de fait.

À l'heure actuelle, de nombreux abris publics doivent encore être équipés. Afin de garantir un équipement suffisant des abris en cas de besoin, la révision prévoit aussi que les abris publics soient dotés de lits et de toilettes sèches.

Des réglementations et des mesures de maintien de la valeur des ouvrages de protection sont également prévues (réglementation de la durée de vie et remplacement des composants et de l'équipement).

En ce qui concerne les constructions protégées, les montants forfaitaires annuels versés par la Confédération pour garantir la disponibilité opérationnelle en cas de conflit armé doivent être adaptés. Ils font l'objet de nouveaux calculs et d'une redéfinition. Les facteurs pris en compte sont le renchérissement (depuis 2004), les investissements supplémentaires (essentiellement pour les nouveaux moyens télématiques et les dispositifs de détection de gaz) et le remplacement de petits équipements.

Enfin, pour que l'OFPP puisse à l'avenir se faire une idée plus précise du nombre d'ouvrages de protection existants, le projet prévoit d'apporter des précisions concernant la collecte des données relatives aux abris. Une base juridique sera élaborée permettant la collecte des données relatives aux abris pour biens culturels et au maintien de la valeur des ouvrages de protection.

3.2 Adéquation des moyens requis

Le financement de la rénovation des constructions protégées (PC / po att) qui resteront dans le portefeuille de la Confédération à partir de 2026, une fois la planification cantonale des besoins achevée, incombe à la Confédération (art. 91, al. 2, loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile [LPPCi ; RS 520.1]). Environ 200 de ces constructions protégées auront 40 ans et plus (à partir de 2026) et devront par conséquent être rénovées dans les années à venir. Cela implique des investissements d'un montant total de 220 millions de francs. Étant donné que la Confédération dispose actuellement d'environ 9 millions de francs par année pour la rénovation de constructions protégées, des moyens financiers et des ressources sont requis (cf. explications au ch. 5.1).

Les propriétaires de maisons d'habitation supportent les frais de construction et d'équipement d'abris privés. S'ils ne doivent pas réaliser d'abris, ils doivent verser une contribution de remplacement (art. 61, al. 1, LPPCi). Les contributions de remplacement, qui servent en premier lieu à la construction d'abris publics et à la rénovation des abris, sont perçues et gérées par les cantons. Au 31 décembre 2022, les contributions de remplacement disponibles auprès des cantons pour l'ensemble de la Suisse s'élevaient à environ 880 millions de francs.

4. Commentaire des dispositions

Art. 70

Al. 1^{bis}

Dans les zones urbaines en particulier, de nombreux projets prévoient d'importants travaux d'extension, de transformation ou de changement d'affectation de bâtiments visant à créer de nouvelles surfaces habitables ou à ajouter de nouveaux lits de patients dans des hôpitaux ou des établissements médico-sociaux. Malgré une augmentation sensible du nombre de résidents potentiels, ces nouvelles surfaces habitables ou nouveaux lits de patients n'étaient jusqu'ici soumis ni à l'obligation de construire des abris ni au versement de contributions de remplacement. Désormais, ces obligations s'appliqueront également aux extensions, surélévations, transformations ou changements d'affectation entraînant la création de pièces supplémentaires ou l'ajout de lits de patients (cf. explications relatives à l'art. 71, al. 1^{bis}). Selon la pratique de l'OFPP relative aux lofts, l'obligation de construire s'applique aussi lors de la création d'une nouvelle surface habitable (une place pour 50 m² de surface utile principale).

Al. 7

Dans les communes ou les zones d'appréciation où le nombre de places protégées est insuffisant et où le bilan des places protégées est donc inférieur à 100 %, les cantons pourront à l'avenir ordonner une obligation de construire même pour les maisons d'habitation de moins de 38 pièces. Dans ces cas, contrairement à ce que prévoit l'art. 70, al. 6, phrase 2, il peut y avoir obligation de construire même si le nombre de places protégées est inférieur à 25. Il est toutefois recommandé de n'ordonner une telle obligation que pour des abris d'au moins 10 places, cela avant tout pour des raisons

d'ordre économique, à savoir pour que les coûts des investissements dans les installations de ventilation ne soient pas disproportionnés par rapport à l'utilité des places protégées créées.

Art. 71, al. 1^{bis}

L'aménagement ultérieur ou la réalisation de nouveaux abris dans les bâtiments dans lesquels sont effectués des extensions, des surélévations, des transformations ou des changements d'affectation s'avère souvent impossible ou disproportionné. Dans un tel cas, il doit être possible de s'acquitter de l'obligation de construire en versant une contribution de remplacement dont le montant est fixé à l'art. 75, al. 2.

Art. 73, al. 2^{bis} et 3

Seuls les abris publics non équipés jusqu'à présent doivent être dotés de toilettes sèches et de lits. S'il est également recommandé d'équiper les abris privés, il n'y a pas d'obligation en la matière.

Les contributions de remplacement permettent aux communes de financer la réalisation d'abris publics et la rénovation d'abris publics et privés (art. 62, al. 3, LPPCi). Lorsque les abris sont équipés pour la première fois, il ne s'agit pas de mesures de rénovation. Seuls les coûts d'équipement ultérieur des abris publics non équipés jusqu'à présent peuvent être financés par des contributions de remplacement. L'équipement ultérieur des abris privés non équipés jusqu'à présent doit être financé par les propriétaires.

Art. 75, al. 2

Pour assurer une couverture suffisante en abris, les propriétaires sont tenus de réaliser et d'équiper des abris lors de la construction de nouvelles maisons d'habitation, pour autant qu'il y ait un déficit en places protégées. Si les besoins sont couverts au moment de la délivrance du permis de construire, le versement d'une contribution de remplacement s'impose par souci d'égalité de traitement entre les maîtres d'ouvrage.

Les contributions de remplacement encaissées servent en premier lieu à financer la réalisation d'abris publics (équipement compris) et la rénovation d'abris privés et publics. Le solde des contributions de remplacement peut être affecté exclusivement à la réaffectation de constructions protégées à des fins proches de la protection civile, au démontage des équipements techniques des constructions protégées (à condition que celles-ci soient toujours utilisées par la protection civile [art. 91, al. 3, LPPCi]), au matériel d'intervention de la protection civile au sens de l'art. 92, let. c, LPPCi, au contrôle périodique des abris (CPA), aux frais d'administration du fonds de contributions de remplacement ainsi qu'aux tâches de formation de la protection civile.

Dans les régions où le nombre de places protégées est insuffisant, les communes doivent veiller à en créer un nombre adéquat en utilisant les contributions de remplacement pour la réalisation d'abris publics. Afin de ne pas perdre les places protégées existantes, les abris anciens doivent être rénovés. Ces travaux sont également financés par des contributions de remplacement.

Le montant maximal de la contribution de remplacement – 800 francs – fixé par l'OPCi en vigueur ne couvre plus les frais supplémentaires occasionnés par l'aménagement d'une place protégée. En raison du renchérissement et notamment des prix actuels des matières premières et de la construction, les maîtres d'ouvrage qui ne sont pas obligés de construire des places protégées et peuvent s'acquitter d'une taxe de compensation sont aujourd'hui avantagés. Dans le sens de l'égalité de droit, les contributions de remplacement doivent donc également être revues à la hausse.

En tenant compte des exigences techniques actuelles et des prix de la construction, l'OFPP a calculé le montant des frais supplémentaires moyens liés à la réalisation d'un abri par rapport à une cave normale de même surface. Le calcul s'est basé sur une taille d'abri comprise entre 25 et 200 places protégées. Les frais supplémentaires moyens s'élèvent à 1400 francs par place protégée. La plausibilité de cette valeur a été vérifiée au moyen d'une enquête auprès des cantons.

Les coûts de revient de la construction d'un abri (notamment en ce qui concerne les fermetures / composants d'abri et l'équipement) devraient être plus ou moins les mêmes dans toute la Suisse et ne pas trop varier d'un canton à l'autre. Pour cette raison, il a été décidé de renoncer à la fourchette actuelle pour les contributions de remplacement et de fixer la contribution de remplacement par place protégée à 1400 francs.

Art. 81, al. 4

L'OFPP doit pouvoir se faire une idée plus précise du nombre d'abris contrôlés et opérationnels au plan national, et ainsi du nombre de places protégées disponibles. Par conséquent, chaque canton doit lui remettre sur demande un récapitulatif détaillé.

Bien que la construction d'abris soit largement normalisée, il en existe différentes catégories. On distingue notamment les abris privés et publics et l'on opère une distinction sur le plan technique en fonction de la taille et de l'équipement : les hôpitaux et les établissements médico-sociaux disposent par exemple d'abris spéciaux.

Art. 88, al. 3

L'OFPP doit aussi pouvoir se faire une idée du nombre d'abris pour biens culturels contrôlés et opérationnels au niveau national. Par conséquent, chaque canton doit lui remettre sur demande un récapitulatif.

Art. 102

La modification ne concerne que la version allemande.

Art. 102a

Cette disposition règle la désaffectation et la mise hors service dans le cadre de l'approbation de la planification des besoins.

Conformément à l'art. 99, al. 4, phrase 1, LPPCi, les cantons doivent remettre à l'OFPP, d'ici fin 2025, une planification mise à jour des besoins en constructions protégées au sens de l'art. 68 LPPCi. Cette planification des besoins indiquera également

quelles constructions protégées ne sont plus nécessaires et doivent donc être désaffectées. L'approbation de la planification des besoins entraîne la désaffectation des constructions qui n'y figurent plus.

En règle générale, les constructions protégées sont affectées à une autre utilisation après leur désaffectation, conformément à l'al. 4. La mise hors service n'est envisagée que si la construction n'est destinée à aucune autre utilisation et doit par conséquent être totalement démontée (enveloppe comprise). Avant de procéder à une mise hors service, il faut toujours démontrer que d'autres utilisations possibles ont été examinées en détail (al. 4). L'attestation sera jointe à la demande de mise hors service.

Art. 105a Maintien de la valeur

Eu égard à leur vieillissement naturel, les composants et l'équipement des ouvrages de protection doivent être remplacés afin d'assurer le bon fonctionnement de ces derniers.

Les composants des ouvrages de protection sont des éléments des installations et équipements techniques des bâtiments qui, même lorsqu'ils ne sont pas utilisés, sont soumis à un vieillissement naturel, ce qui entraîne une baisse du niveau de performance. En outre, le risque de défaillance de ces composants en cas d'utilisation augmente. Les composants en fin de vie doivent être remplacés. L'équipement (lits et toilettes sèches) est également sujet au vieillissement.

Les composants des ouvrages de protection et l'équipement comprennent notamment le système de ventilation (appareils de ventilation et filtres de protection NBC [filtres à gaz], valves anti-explosion et composants des conduits d'aération), des élastomères et matières plastiques (p. ex. joints en caoutchouc, passages de mur étanches aux gaz et résistant à la pression), des composants électriques et sanitaires, des lits et toilettes sèches, l'alimentation électrique de secours et les fermetures d'ouvrage de protection (p. ex. portes pression, portes blindées).

Al. 1 et 2

Une fourchette de 80 à 100 ans a été définie pour la durée de vie moyenne de l'enveloppe des ouvrages de protection. La plupart des composants ont une durée de vie de 40 ans. La durée de vie est déterminée sur la base d'ouvrages spécialisés, d'avis de spécialistes et d'études spécifiques de longue durée sur des composants d'ouvrages de protection.

Pour des raisons techniques, logistiques et financières, il apparaît judicieux de remplacer l'ensemble des composants d'ouvrages de protection ayant atteint une durée de vie moyenne de 40 ans (p. ex. l'ensemble du système de ventilation). Le remplacement spécifique de certains composants ou les réparations ne sont pas justifiables d'un point de vue économique. Il n'est pas non plus recommandé de créer différentes catégories en ce qui concerne la périodicité du renouvellement. Une telle mesure ne serait guère finançable par les contributions de remplacement et nécessiterait de la part des cantons de considérables ressources en personnel supplémentaires. La charge administrative liée au contrôle et à la mise à jour des abris opérationnels serait très élevée.

Pour les ouvrages de protection qui ont atteint l'âge de 40 ans, tous les composants ainsi que l'équipement doivent être remplacés, à l'exception des fermetures d'ouvrages de protection comme les portes blindées ou les portes pression. Celles-ci sont soumises à un processus de vieillissement comparable à celui de l'enveloppe de l'ouvrage de protection. Les joints des fermetures d'ouvrages de protection doivent toutefois être remplacés. En raison des différences entre les cantons en ce qui concerne l'âge de leurs abris et les moyens financiers disponibles (état des contributions de remplacement), il convient de procéder de la manière suivante : si, dans le cadre d'un contrôle périodique des abris (CPA) effectué tous les 10 ans, on constate que l'âge d'un ouvrage est de 40 ans ou plus, les composants et les équipements concernés seront remplacés dans un délai de 5 ans. Les cantons sont libres de recenser l'âge des ouvrages de protection dans un délai plus court, même en dehors du CPA. Comme le CPA doit être réalisé tous les 10 ans et qu'il existe ensuite un délai de 5 ans pour les travaux de rénovation ou le remplacement des composants, la période effective nécessaire à la rénovation peut s'étendre au total jusqu'à 15 ans. De ce fait, les cantons doivent établir une planification à long terme. Pour les constructions protégées, le remplacement intervient sur la base de la planification des besoins approuvée. L'OFPP planifie les rénovations respectives en collaboration avec les cantons.

Comme mentionné précédemment, les réparations ne sont pas une solution satisfaisante d'un point de vue technique, financier et logistique. En particulier, les réparations visant à prolonger la durée de vie ne sont pas pertinentes d'un point de vue technique, car elles ne constituent pas une réelle rénovation ; la capacité opérationnelle des composants ne peut guère être garantie et, à long terme, la réparation devrait coûter plus cher que le remplacement direct. Dans des cas exceptionnels, des réparations peuvent toutefois être utiles, notamment lorsque le composant peut être réparé bien avant la fin de sa durée de vie. De telles réparations ne sont autorisées qu'avec des pièces de rechange d'origine du détenteur du certificat d'homologation. Ce dernier doit s'assurer que le composant reste conforme selon les essais de type, même après la réparation. Celle-ci doit être consignée dans le procès-verbal du CPA ou du contrôle périodique des constructions (CPC).

Al. 3

La mise à disposition des données fournit à l'OFPP une vue d'ensemble des composants et des matériaux utilisés et lui permet d'évaluer les tendances futures pour le maintien de la valeur de la protection collective de la population. L'enregistrement des données peut avoir lieu dans le cadre du contrôle périodique des ouvrages de protection (CPA et CPC). Ce dernier joue un rôle décisif dans le maintien de la valeur des composants d'ouvrages de protection, puisqu'il doit garantir leur bon fonctionnement et leur capacité opérationnelle. Conformément à l'art. 108, l'OFPP désigne les composants et les matériaux des ouvrages de protection qui doivent être soumis à des tests. Dans le cadre du maintien de la valeur, ces composants doivent par exemple être saisis avec les indications du numéro d'homologation, du numéro de fabrication et de l'année de montage.

Al. 4

Les modalités techniques du maintien de la valeur des composants d'ouvrages de protection ainsi que les précisions concernant la collecte de données sont régies par les directives de l'OFPP relatives au maintien de la valeur (rénovation et entretien). La charge pour les cantons doit rester dans des proportions raisonnables.

Art. 112, al. 4

L'art. 99, al. 4, LPPCi, prévoit que les cantons envoient à l'OFPP, d'ici fin 2025 au plus tard, leur planification des besoins en constructions protégées au sens de l'art. 68 LPPCi. Jusqu'à la fin 2026, la Confédération versera les montants forfaitaires annuels conformément à l'ancien droit (art. 71, al. 3, de la loi fédérale du 4 novembre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile [RO 2003 4187]). Pendant cette période, en l'absence de planification des besoins approuvée au sens de l'art. 99, al. 4, phrase 1, LPPCi, aucune désaffectation de construction protégée ne sera approuvée.

La planification des besoins pour les PC et les po att établie selon les nouvelles directives sert aussi de base au versement de la contribution forfaitaire majorée.

La contribution forfaitaire majorée est versée pour les PC et les po att déjà inscrits dans une planification des besoins approuvée conformément à l'art. 99, al. 4, phrase 1, LPPCi. Conformément à l'art. 94, al. 1^{bis} prévu par le projet de révision, les constructions ne figurant plus dans la planification des besoins approuvée sont désaffectées. Par conséquent, aucune contribution forfaitaire n'est plus versée pour ces constructions.

Pour les PC et les po att qui ne figurent pas dans une planification des besoins approuvée conformément à l'art. 99, al. 4, phrase 1, LPPCi, la contribution forfaitaire sera encore versée jusqu'au 31 décembre 2026 au plus tard conformément à l'ancien droit (annexe 4 de l'ancien acte). Après cette date, aucune contribution forfaitaire ne sera plus versée pour ces constructions protégées qui ne sont pas prévues dans une planification des besoins approuvée conformément à l'art. 69, al. 2, LPPCi en relation avec l'art. 99, al. 4, phrase 1, LPPCi.

Si la planification des besoins n'est pas soumise dans les délais (soit jusqu'au 31 décembre 2025), rien ne garantit qu'elle pourra être approuvée en 2026.

Annexe 4

Depuis l'entrée en vigueur de la LPPCi en 2004, la Confédération verse une contribution forfaitaire annuelle destinée à assurer la disponibilité opérationnelle des constructions protégées en cas de conflit armé. Les niveaux de contribution par type de construction protégée sont fixés dans l'annexe 4.

Ces contributions forfaitaires annuelles n'avaient jamais été adaptées au renchérissement. Elles ont été recalculées et redéfinies. Les éléments suivants sont désormais pris en compte dans le calcul :

- le renchérissement depuis l'introduction des contributions forfaitaires en 2004,
- la participation proportionnelle et forfaitaire aux frais d'entretien du système de détection de gaz,

- la participation proportionnelle et forfaitaire aux frais de téléphonie et d'internet,
- les forfaits pour le remplacement du petit matériel (déshumidificateurs, lampes portatives de secours, extincteurs), calculés sur 10 ans.

Le développement et l'utilisation future des constructions sanitaires protégées (unités d'hôpital protégées et centres sanitaires protégés) font actuellement l'objet d'une nouvelle stratégie et d'un concept basé sur celle-ci. Les dispositions actuelles relatives aux constructions sanitaires protégées restent donc en vigueur jusqu'à la présentation du concept correspondant, sur la base duquel les cantons pourront procéder à la planification des besoins. Par conséquent, les contributions forfaitaires pour les centres sanitaires protégés et les unités d'hôpital protégées ne seront pas modifiées.

5. Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Coûts et conséquences du maintien de la valeur des constructions protégées en termes de personnel :

La Confédération est responsable du financement de la rénovation des constructions protégées (PC / po att) qui resteront dans son portefeuille à partir de 2026, une fois la planification cantonale des besoins approuvée. Cette dernière prévoit de continuer à exploiter en priorité les constructions protégées récentes (postes de commandement et postes d'attente). Un grand nombre (estimation à 75 %) des quelque 800 constructions protégées âgées de 40 ans et plus devraient donc être désaffectées et affectées à une autre utilisation. Environ 200 constructions de 40 ans et plus resteront en revanche dans le portefeuille de la Confédération une fois la planification des besoins cantonaux achevée et devraient par conséquent être rénovées dans les années à venir. D'après un premier relevé de l'OFPP, les coûts de rénovation d'une construction protégée moyenne s'évaluent à environ 1,1 million de francs, ce qui porte à un total de 220 millions de francs l'investissement auquel devra consentir la Confédération pour en rénover 200 ces prochaines années. La planification des besoins validée prévoit en outre que les constructions protégées doivent être rénovées sur 15 ans, ce qui implique de disposer chaque année, en fonction des demandes adressées par les cantons, d'un montant de 14 à 15 millions de francs. Pour le suivi des projets, l'examen et l'approbation des demandes, l'OFPP aurait besoin de huit postes à plein temps (EPT). Or la Confédération (DDPS, OFPP) ne peut compter pour l'heure que sur environ 9 millions de francs et 4 EPT par année (1,5 EPT pour le chauffage, la ventilation et les installations sanitaires [CVS], 1,5 EPT pour l'électricité, 1,0 EPT pour la construction) pour l'accomplissement de ces tâches relatives à la rénovation et à l'entretien des constructions protégées. Ce montant de 9 millions doit en outre financer certains travaux d'entretien et de réparation qui ne relèvent pas des mesures de rénovation.

La mise en œuvre des rénovations à l'échelon fédéral requiert ainsi des ressources et des moyens financiers additionnels. Ceux-ci ne peuvent pas être compensés au sein de l'OFPP, sous réserve d'un examen ultérieur de la répartition des tâches (Confédération et cantons).

À compter de 2027, 5 à 6 millions de francs supplémentaires seront en moyenne nécessaires chaque année à l'échelon fédéral (DDPS, OFPP) :

	2027	2028	2029-2041	Total (en millions de CHF)
Budget actuel	9	9	117 (annuel : 9)	135
Besoin global	12	13	195 (annuel : 15)	220
Besoin supplémentaire	3	4	78 (annuel : 6)	85

Par conséquent, le DDPS, à travers l'OFPP, demandera début 2026, dans le cadre du processus budgétaire 2027 ss., l'augmentation du crédit de transfert A202.0173 « Protection civile » par un relèvement du plafond financier: 2027: +3 millions; 2028: +4 millions; à partir de 2029: +6 millions.

Quatre EPT supplémentaires seront en outre nécessaires. Ils doivent faire l'objet d'une demande en automne 2025, qui accompagnera le cadre de développement du domaine propre 2027/28, pour autant qu'ils n'aient pas déjà été pris en compte dans le cadre de développement 2025/26 (EXE 2023.2608) (solution groupée Renforcement de la protection civile, augmentation des ouvrages de protection). Une fois les postes déjà considérés dans le cadre de développement 2025/26 retirés, soit 1,5 EPT, la création de 2,5 EPT à compter de 2026 sera demandée (0,45 million).

Développement des postes	EPT
Postes actuels	4
Postes pris en compte dans le cadre de développement 2025/2026	1.5
Postes à demander dans le cadre de développement 2027/2028	2.5
Besoin total	8

Obtenir les ressources supplémentaires nécessaires en les compensant dans d'autres domaines d'activité relevant de la protection de la population n'est pas possible. Si le financement n'était pas octroyé, le déploiement du concept concernant les ouvrages de protection se verrait compromis.

Coûts liés à l'augmentation des contributions forfaitaires destinées à assurer la disponibilité des constructions protégées en cas de conflit armé

La mise en œuvre des planifications cantonales des besoins débouche sur une réduction du nombre de constructions protégées de 40 ans et plus. Il en découle une diminution du nombre total de constructions protégées. Par conséquent, les nouvelles contributions forfaitaires annuelles ne devraient pas entraîner de coûts additionnels importants pour la Confédération. Si, à l'avenir, le nombre de constructions protégées indemnisées devrait certes être en partie moindre, les contributions versées pour l'exploitation des constructions restantes seront plus élevées. Les constructions protégées

existantes donnent actuellement lieu à des contributions forfaitaires de 5,46 millions de francs par an pour une disponibilité opérationnelle complète; les modèles de calcul prévoient des coûts annuels de 5,57 millions de francs pour l'avenir. L'augmentation des coûts est compensée par le fait que les petits équipements ne sont plus indemnisés dans le cadre du renouvellement, mais via les contributions forfaitaires, ce qui réduit également la charge administrative de la Confédération et des cantons.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le renouvellement de l'équipement des abris publics et la rénovation des abris dans le cadre du maintien de la valeur des ouvrages de protection devraient entraîner des coûts supplémentaires pour les cantons. Ces coûts peuvent néanmoins être couverts par des contributions de remplacement (art. 62, al. 3, LPPCi).

L'OFPP ne dispose pas de chiffres fiables relatifs à l'âge et à l'état des abris. Selon un recensement, le montant total des contributions de remplacement au 31 décembre 2022 s'élevait à environ 880 millions de francs pour toute la Suisse le 31 décembre 2021. Les conditions générales et financières varient cependant d'un canton à l'autre, en fonction du montant des fonds de contributions de remplacement aux niveaux cantonal et communal. La modification de l'obligation de construire des abris ou de payer des contributions de remplacement ainsi que l'augmentation de ces dernières devraient générer des recettes supplémentaires pour les cantons.

L'utilisation des contributions de remplacement pour la rénovation d'abris privés et publics et pour la construction d'abris publics doit être planifiée individuellement par les cantons dans le cadre de la gestion de la construction d'abris.

Suite à l'augmentation prévue des contributions de remplacement ainsi qu'au versement de ces dernières pour les extensions, les surélévations, les transformations et les changements d'affectation, on peut s'attendre à une hausse des recettes pour les cantons.

Si les montants des fonds de contributions de remplacement ne suffisent pas, les cantons devront couvrir les moyens supplémentaires nécessaires au moyen de leur budget ordinaire.

5.3 Conséquences économiques

En augmentant les contributions de remplacement, le projet engendre des coûts supplémentaires pour les propriétaires qui bâtissent de nouvelles maisons d'habitation.

Les contributions de remplacement ont pour but premier de financer la construction d'abris publics et la rénovation d'abris publics et privés. Étant donné la hausse des coûts qu'a connue la construction au fil des années, il est devenu nécessaire d'augmenter les contributions de remplacement afin de permettre aux cantons d'assurer le maintien des places protégées existantes et d'en créer de nouvelles dans des abris publics.

Afin de garantir l'égalité de traitement entre les propriétaires de nouvelles constructions qui doivent construire des abris et ceux qui versent des contributions de remplacement, une augmentation de ces dernières est justifiée. Le montant maximal de 800 francs par place protégée aujourd'hui en vigueur ne permettant plus de couvrir les coûts supplémentaires générés par la création d'un abri, une augmentation des contributions de remplacement est indiquée.

Concernant le maintien de la valeur des ouvrages de protection, une part substantielle de la valeur ajoutée est produite en Suisse.

5.4 Conséquences sociales

La protection de la population ne peut être assurée sans l'application des mesures prévues dans le projet, et tout particulièrement sans celles contribuant à maintenir la valeur des ouvrages de protection.

6. Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Les dispositions proposées dans le présent projet se fondent sur la LPPCi, en lien avec les art. 57, al. 2, et 61 de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101).

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les modifications proposées sont conformes aux obligations internationales de la Suisse. Elles n'entraînent pas de nouvelles obligations de la Suisse envers d'autres États ou organisations internationales. Elles sont également compatibles avec la législation européenne en vigueur ou en cours d'élaboration, ainsi qu'avec les recommandations correspondantes en matière de protection des droits de l'homme (Conseil de l'Europe, ONU).

6.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet met en œuvre des dispositions de la LPPCi.