



Rapport

Date de la séance du CE: 22 mars 2023
Direction: Direction de la sécurité
N° d'affaire: 2019.POMBSM.3712
Classification: –

Loi cantonale sur la protection civile (LCPC)

Table des matières

1.	Synthèse	2
2.	Contexte	2
2.1	Révision des bases légales au niveau fédéral et ordonnance portant introduction de la loi fédérale	2
2.2	Création de deux lois	3
2.3	Travaux stratégiques	3
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	3
3.1	Objectif	3
3.2	Modifications apportées à la systématique de la loi	4
3.3	Système de services dans la protection civile	4
3.4	Système d'instruction dans la protection civile	4
3.5	Profil de prestations	4
3.6	Répartition des tâches entre le canton et les communes	5
4.	Commentaire des articles	5
5.	Place du projet dans le programme gouvernemental et dans d'autres planifications importantes	15
6.	Répercussions financières	15
7.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	15
8.	Répercussions sur les communes	15
9.	Répercussions sur l'économie	16
10.	Résultat de la procédure de consultation	16
11.	Proposition	16

1. Synthèse

Les dispositions entièrement révisées de la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi; RS 520.1), de l'ordonnance du 11 novembre 2020 sur la protection de la population (OProP; RS 520.12) et de l'ordonnance du 11 novembre 2020 sur la protection civile (OPCi; RS 520.11), entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2021, nécessitent des adaptations du droit cantonal dans différents domaines. En raison du peu de temps à disposition, il n'a pas été possible d'adapter la loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi; RSB 521.1) pour le 1^{er} janvier 2021. Se fondant sur l'article 88, alinéa 2 de la Constitution cantonale du 6 juin 1993 (ConstC; RSB 101.1), le Conseil-exécutif a donc édicté le 25 novembre 2020 une ordonnance urgente portant introduction de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (Oi LPPCi; RSB 521.111) dont la durée de validité est limitée au 31 décembre 2025. Cette ordonnance porte uniquement sur les points dont la réglementation ne pouvait être différée en raison de l'absence de délai transitoire du droit fédéral. La présente révision de la loi a pour but d'intégrer ces points dans le droit ordinaire. Outre d'autres adaptations nécessaires au nouveau droit fédéral, la révision est aussi l'occasion de procéder à des modifications sur la base des expériences faites depuis la dernière révision de la loi en 2015.

2. Contexte

2.1 Révision des bases légales au niveau fédéral et ordonnance portant introduction de la loi fédérale

Les dispositions entièrement révisées de la LPPCi, de l'OProP et de l'OPCi sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2021 au niveau fédéral. La révision avait pour objectif d'adapter le système de la protection de la population à l'évolution des menaces et au paysage actuel des risques. Dans le domaine de la protection civile, des modifications ont été apportées à l'organisation du service et de l'instruction. Les bases légales suivantes, révisées ou nouvelles, sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2021:

- loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi; RS 520.1),
- ordonnance du 11 novembre 2020 sur la protection civile (OPCi; RS 520.11),
- ordonnance du 11 novembre 2020 sur la protection de la population (OProP; RS 520.12).

La révision de la loi fédérale du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement économique du pays (LAP; RS 531) était déjà entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

Les dispositions d'exécution de la LPPCi devaient également être prêtes, du moins en partie, pour le 1^{er} janvier 2021. En raison de ce délai très serré, l'adaptation du droit cantonal n'a pas pu se faire dans le cadre de la procédure législative ordinaire; elle a été effectuée au moyen de l'Oi LPPCi. Cette dernière se limite uniquement aux adaptations du droit cantonal impérativement nécessaires à la suite des modifications apportées au droit fédéral. Elle contient donc principalement de nouvelles dispositions sur les systèmes de transmission de l'alarme et de télécommunication de la protection de la population, sur le service et l'instruction dans la protection civile et sur l'approvisionnement économique du pays. Il s'agit maintenant d'intégrer les dispositions de l'Oi LPPCi, applicables jusqu'au 31 décembre 2025, dans le droit cantonal selon une procédure législative ordinaire. L'obligation énoncée à l'article 88, alinéa 3 ConstC de remplacer sans délai les dispositions d'exécution urgentes en suivant la procédure ordinaire est donc satisfaite. La présente révision est également l'occasion d'entreprendre des adaptations au droit fédéral allant au-delà des domaines couverts par l'Oi LPPCi et d'intégrer dans la nouvelle législation cantonale sur la protection de la population et sur la protection civile des expériences faites en pratique depuis la dernière révision de la loi en 2015.

2.2 Création de deux lois

Du fait de son étendue thématique, la révision de la LCPPCi concerne un grand nombre d'acteurs et de parties prenantes. Par ailleurs, la pandémie de COVID–19 a ouvert une discussion sur la pertinence d'une loi séparée pour régir les situations de crise. À l'occasion d'un échange, la Conférence des secrétaires généraux (CSG) est arrivée à la conclusion qu'il fallait renoncer à une loi spécifique pour les situations de crise et intégrer, dans la mesure du possible, certaines questions dans la révision de la LCPPCi. Les discussions auxquelles une loi séparée ont donné lieu ont aussi fait apparaître la possibilité de créer deux lois distinctes, à savoir une pour la protection de la population et une pour la protection civile, des domaines réglementés pour le moment dans une même loi. Étant donné que la protection civile est formée de cinq organisations partenaires et que les autres organisations partenaires possèdent leur propre base légale, il est logique de prévoir deux lois, l'une contenant les dispositions relatives au système coordonné et l'autre celles applicables aux organisations partenaires de la protection civile. Par arrêté n° 672/2021 du 2 juin 2021, le Conseil-exécutif a approuvé cette division. En conséquence, le présent projet de loi contient les dispositions relatives à la protection civile, alors que celles portant sur la protection de la population sont réglées dans la nouvelle loi cantonale sur la protection de la population (LCPP).

2.3 Travaux stratégiques

En collaboration avec les 31 commandantes et commandants de la protection civile, les responsables des centres d'instruction, des représentantes et des représentants des secrétariats et d'autres parties prenantes, l'Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires (OSSM) a analysé entre 2017 et 2020, dans le cadre de considérations stratégiques, la situation actuelle de la protection civile dans le canton de Berne et son développement possible à l'horizon 2030. Les résultats de ces travaux ont été soumis fin 2020 aux commandantes et commandants de la protection civile, aux secrétariats et aux centres d'instruction lors d'une consultation technique. Une base commune a ainsi pu être créée dans l'optique de la présente révision. Plusieurs modifications proposées dans le présent projet de loi découlent de ces travaux.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

3.1 Objectif

Le présent projet de loi porte principalement sur les adaptations obligatoires du droit cantonal au droit fédéral révisé. Il tient également compte de certains ajustements indispensables au vu de l'expérience de ces dernières années, notamment par rapport au recul des effectifs de la protection civile. Du fait de la division de la LCPPCi en deux lois distinctes, la présente loi ne contient que les dispositions relatives à la protection civile, celles relevant du système coordonné de la protection de la population et des infrastructures de protection étant régies séparément dans la LCPP. Ainsi, la loi cantonale sur la protection civile contient:

- des adaptations à la suite de la révision totale du droit fédéral,
- des adaptations visant à combler les lacunes de la LPPCi du 19 mars 2014,
- des nouveautés et les précisions qui s'imposent en raison des expériences faites en pratique.

La nouvelle loi doit autant que possible contenir des dispositions claires, simples, aisément compréhensibles et rédigées avec précision. Celles-ci doivent être formulées de manière à ce que des modifications touchant l'organisation et la répartition des tâches entre les cantons et les communes puissent être rapidement mises en œuvre face à de nouveaux défis. La division par domaines thématiques permet à ce

projet de loi d'être plus clair dans sa structure et ses définitions que ne l'est la loi actuelle et crée de bonnes conditions pour répondre aux défis présents et futurs auxquels la protection civile est ou sera confrontée.

3.2 Modifications apportées à la systématique de la loi

La structure de la loi est légèrement modifiée par rapport à la section consacrée à la protection civile dans la LCPPCi. Les compétences (section 4), en particulier, ne sont plus réglementées par thème, mais par acteur (cantons, communes, propriétaires et détentrices ou détenteurs de biens culturels immobiliers ou mobiliers).

3.3 Système de services dans la protection civile

Il s'agit de modifications déjà introduites par l'Oi LPPCi mais qui doivent être inscrites dans la loi. La durée de l'obligation de servir dans la protection civile a été réduite et assouplie au niveau fédéral alors que le nombre maximum de jours à fournir a été fixé à 245, par analogie avec les obligations militaires. Par ailleurs, la réserve précédente a été remplacée par la réserve nationale de personnel, qui devrait simplifier l'affectation intercantonale des personnes astreintes et permettre ainsi de mieux compenser les sous-effectifs dans chaque canton.

3.4 Système d'instruction dans la protection civile

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle LPPCi, les travaux de remise en état et les interventions en faveur de la collectivité sont effectués dans le cadre des cours de répétition depuis le 1^{er} janvier 2021. L'Oi LPPCi a déjà adapté le droit cantonal dans ce sens. Cette modification figurera désormais aussi dans la présente loi. Il en va de même pour la durée du service civil, qui nécessite une adaptation du début et de la durée des instructions. Le nouveau droit fédéral prévoit par ailleurs une instruction plus uniforme, ce qui implique à son tour d'adapter les compétences en matière d'instruction des personnes astreintes.

Le présent projet de loi crée également la base qui permettra au canton d'exploiter son propre centre d'instruction.

3.5 Profil de prestations

Pour le moment, la protection civile du canton de Berne ne dispose pas d'un profil de prestations uniforme et clairement défini. Les tâches de base sont certes prescrites, mais les organisations de protection civile (OPC) ont la possibilité prévoir des exigences supplémentaires dans le cadre des prescriptions légales. À l'avenir, l'OSSM devra pouvoir préciser périodiquement les tâches de la protection civile au moyen de profils de prestations. Ces profils seront axés sur la mission de base de la protection civile, à savoir la maîtrise de catastrophes, de situations d'urgence et d'événements majeurs, et reposeront sur l'analyse des dangers applicable. Sur la base de ces profils, les organes communaux pourront définir le mandat incombant concrètement à leur OPC.

3.6 Répartition des tâches entre le canton et les communes

La protection civile reste l'affaire des communes, qui se regroupent en OPC régionales. Dans le respect des prescriptions de la Confédération et du canton, les communes sont responsables, conformément au profil de prestations, de l'exécution des tâches, de la conduite de l'OPC, de l'instruction et de la tenue des contrôles. Ce projet de loi pose toutefois la base permettant aux communes de déléguer au canton, moyennant indemnisation, l'exécution de tâches clairement définies, notamment dans le domaine de l'instruction et de la tenue des contrôles.

Pour assumer ses tâches en matière de contrôle, le canton doit pouvoir compter, en particulier, sur la collaboration des OPC et des centres d'instruction. Ceux-ci seront désormais tenus de mettre à la disposition du canton les données et les chiffres définis par lui.

4. Commentaire des articles

Remarques générales

Dans ce projet de loi, la notion de «personnes astreintes à la protection civile» désigne également les personnes qui accomplissent un service à titre volontaire, par analogie avec la terminologie fédérale.

Article 1

Cette disposition correspond à l'article 1, alinéa 1 LCPPCi, à la différence que seules les tâches relevant de la protection civile y figurent, celles relevant de la protection de la population étant régies par la LCPP. Elle précise aussi que la loi règle non seulement les tâches incombant au canton, mais aussi celles des communes et des tiers puisque les communes restent chargées de la protection civile et que certaines tâches sont aussi dévolues à des tiers, notamment dans le domaine de la protection des biens culturels (cf. en particulier l'art. 10).

Article 2

Afin d'éviter les répétitions, la terminologie utilisée n'est pas définie dans les deux lois. Le présent projet de loi se fonde sur les notions de catastrophe, de situation d'urgence, d'événement majeur, de grande manifestation et de conflit armé définies aux articles 2 à 6 LCPP.

Article 3

La loi en vigueur n'énonce pas les tâches incombant à la protection civile; elle fait simplement référence à la loi fédérale (cf. art. 33, al. 1 LCPPCi). Étant donné qu'il existera une loi spécifique pour la protection civile, les tâches lui incombant pourront désormais aussi être définies de manière exhaustive. Dans le présent projet de loi, la teneur des alinéas 1 et 2 correspond à l'article 28 LPPCi, une adaptation rédactionnelle mise à part.

L'alinéa 3 pose la base légale de l'élaboration, par l'OSSM, des profils de prestations de la protection civile. Actuellement, la protection civile du canton de Berne ne dispose pas de profil de prestations uniforme et clairement défini. Les tâches de base sont certes définies, mais les OPC ont la possibilité de prévoir des exigences supplémentaires dans le cadre des prescriptions légales. D'après les résultats de la consultation technique relative à la protection civile dans le canton de Berne, mentionnée sous le chiffre 2.3, il est incontestable que le profil de prestations doit être axé sur la mission de base de la protection civile, à savoir la maîtrise de catastrophes, de situations d'urgence et d'événements majeurs, et se fonder sur l'analyse des dangers applicable. Les interventions en faveur de la collectivité et les travaux de remise en état doivent uniquement être effectués s'ils présentent un intérêt direct pour l'instruction. Par ailleurs, le profil de prestations doit pouvoir servir de base à l'ensemble des planifications et stratégies à venir. L'OSSM élabore les profils de prestations en collaboration avec les communes et les OPC.

Article 4

Pour l'heure, la structure de la protection civile est définie à l'article 47 LCPPCi. À l'avenir, les communes créeront des organisations régionales de protection civile (al. 1). Actuellement, il n'existe déjà plus d'OPC rattachée exclusivement à une commune.

L'alinéa 2 correspond à l'article 2, alinéa 1 de l'ordonnance cantonale du 25 novembre 2020 sur la protection civile (OCPCi; RSB 521.11), avec une adaptation rédactionnelle.

L'alinéa 3 correspond dans une large mesure à l'actuel article 2, alinéa 1a OCPCi. Une OPC qui ne présente pas une structure standard (bataillon) peut être structurée en compagnie, en concertation avec le service compétent de la DSE, c'est-à-dire l'OSSM. Cela ne signifie pas que l'OSSM doit autoriser la structure. Toutefois, étant donné que la conduite du système et le contrôle de la protection civile dans le canton de Berne sont de son ressort, il est nécessaire de l'impliquer. C'est pourquoi cet alinéa est complété.

Article 5

Pour le moment, l'OPC cantonale a pour base légale l'article 48 LCPPCi. Au 1^{er} janvier 2022, la formation cantonale de protection civile est devenue l'«élément cantonal d'intervention en cas de catastrophe» (ECIC). Cette nouvelle formulation met également en évidence les changements que la protection civile cantonale a connus ces dernières années. Le Conseil-exécutif définit les tâches de l'ECIC par voie d'ordonnance. Le profil de prestations comprend actuellement les quatre domaines suivants:

- aide technique / soutien: sauvetage de personnes ensevelies sous des décombres, construction d'abris et d'infrastructures, production de courant au moyen de groupes électrogènes de secours mobiles, éclairage de secteurs de sinistre et d'espaces particuliers intérieurs ou extérieurs;
- aide à la conduite: télématique et soutien des organes de conduite;
- protection contre les risques nucléaires, biologiques et chimiques (NBC): gestion d'une augmentation de la radioactivité, lutte contre les épizooties, gestion du matériel de protection NBC et instructions d'utilisation en cas d'événement;
- premiers secours psychologiques et spirituels ou aide d'urgence: intervention du Care Team du canton de Berne en cas d'événement traumatisant survenant dans la vie quotidienne ou dans un cas d'événement majeur.

Article 6

Cette disposition constitue une fusion de nombreux articles existants, les compétences visées ne changeant guère par rapport à la loi actuelle. L'énumération des compétences revenant au canton n'est pas exhaustive; elle se limite aux compétences les plus importantes.

L'alinéa 1 énonce les compétences revenant obligatoirement au canton selon la LPPCi.

L'alinéa 1, lettre a correspond par analogie à l'actuel article 20, alinéa 1 Oi LPPCi.

L'alinéa 1, lettre b correspond à l'article 20, alinéa 3 Oi LPPCi, avec une adaptation rédactionnelle. Conformément à l'annexe 2 OPCi, l'instruction des commandantes et des commandants est du ressort de la Confédération depuis 2020. Le canton a toutefois une certaine responsabilité en matière d'instruction des cadres (instruction des commandantes et commandants et d'autres personnes faisant partie des cadres). Les différentes compétences sont définies dans le détail à l'annexe 2 OPCi.

L'alinéa 1, lettres c à f concrétise l'article 52 LCPPCi, selon lequel l'exécution de la protection civile, le pilotage du système et le controlling incombent au canton. Les tâches énoncées correspondent à la pratique courante.

L'alinéa 1, lettre g est en étroite relation avec le contrôle de la qualité de l'instruction énoncé à l'alinéa 1, lettre f. Afin de garantir que les instructions proposées par les centres d'instruction communaux répondent aux exigences qualitatives du canton et d'assurer l'uniformité des contenus, les programmes doivent être approuvés par le canton. Ces programmes doivent notamment indiquer quels contenus font l'objet de l'instruction et quel instructeur est chargé de les enseigner, cela pour assurer que les cours sont exclusivement dispensés par du personnel qualifié.

L'alinéa 1, lettre h, correspond par analogie à l'article 21, alinéa 2 Oi LPPCi. Étant donné que les articles 45 et suivants OPCi font une distinction entre les interventions aux niveaux régional, cantonal et fédéral, il est là aussi fait une différence entre les procédures d'autorisation pour chaque niveau d'intervention. Les interventions en faveur de la collectivité aux niveaux régional et cantonal sont autorisées par le canton, celles au niveau national par la Confédération.

L'alinéa 1, lettre i correspond par analogie à l'article 19a, alinéa 4 OCPCi. En raison de la systématique du droit, ce point sera désormais réglé au niveau de la loi.

L'alinéa 1, lettre k correspond à l'article 65, alinéa 2 LCPPCi.

L'alinéa 1, lettre l correspond à l'article 66, alinéa 1, troisième phrase LCPPCi.

L'alinéa 1, lettre m correspond à l'article 65, alinéa 3 LCPPCi.

L'alinéa 1, lettre n est nouveau. Pour assurer l'interopérabilité de la protection civile et en donner une image homogène, le canton doit formuler des prescriptions relatives à l'équipement personnel et au matériel d'intervention. Il énonce aussi des prescriptions pour les profils de prestations (cf. art. 3, al. 3). Notamment, ces profils ne peuvent être mis en œuvre qu'avec le matériel d'intervention correspondant.

L'alinéa 2 précise les tâches que le canton *peut* accomplir en plus des tâches lui incombant obligatoirement en vertu de l'alinéa 1. Les détails seront réglés par voie d'ordonnance.

L'alinéa 2, lettre a correspond dans une large mesure à l'actuel article 14 Oi LPPCi. Le canton ou les communes peuvent continuer à convoquer les personnes astreintes pour des interventions en cas de catastrophe ou de situation d'urgence puisque telle est la mission de base de la protection civile. Par contre, la possibilité qui existait avant l'entrée en vigueur de l'Oi LPPCi de convoquer les personnes astreintes pour des travaux de remise en état et des interventions en faveur de la collectivité n'est plus mentionnée car, selon le nouveau droit fédéral, ces tâches ne constituent plus des interventions mais sont effectuées à titre de cours de répétition dans le cadre de l'instruction. Les interventions en faveur de la collectivité et les travaux de remise en état effectués jusqu'alors peuvent être poursuivis sous la forme de cours de répétition.

Selon le droit en vigueur, le canton peut convoquer les personnes astreintes pour des interventions touchant le territoire cantonal. Étant donné qu'un événement affecte rarement l'ensemble du territoire cantonal et que cette disposition peut être considérée comme obsolète, il est précisé que l'événement doit toucher de grandes zones du territoire cantonal.

L'alinéa 2, lettre b est nouveau et se fonde sur l'interpellation 047-2021, qui pose des questions sur l'orientation stratégique de la protection civile dans le canton de Berne et sur la révision de la LCPPCi. Dans sa réponse, le Conseil-exécutif a indiqué que la compétence des communes en matière d'instruction dans la protection civile devait par principe être conservée, mais qu'il était prêt à envisager les options possibles en collaboration avec les communes dans le cadre de la révision de la LCPPCi. La possibilité de créer un centre cantonal d'instruction fait partie de ces options. La base légale nécessaire à cet effet est donnée par la présente disposition.

Dans l'optique de la mise en œuvre des tâches stratégiques mentionnées au chiffre 2, le nouvel alinéa 2, lettre c donne au canton la possibilité de se charger, sur mandat des communes et contre indemnisation, de tâches d'instruction en cas de besoin. Ainsi, les communes restent libres de décider si elles souhaitent confier des tâches d'instruction au canton et dans quelle mesure.

Selon l'alinéa 2, lettre d, le canton peut soutenir les OPC en les conseillant lors de la sélection de commandantes et de commandants de la protection civile lorsque les communes le souhaitent. En raison du nombre de places limité, le canton recommande de suivre le cours de commandante ou de commandant uniquement si la personne vise un poste de commandement dans la protection civile ou une promotion en tant que commandante suppléante ou commandant suppléant.

L'alinéa 2, lettre e résulte aussi des travaux stratégiques, mentionnés plus haut, relatifs à la situation actuelle de la protection civile dans le canton de Berne et à son évolution possible jusqu'en 2030. Étant donné que, de nos jours, les échanges avec les membres de la protection civile et le paiement de la solde se font principalement par voie électronique, il n'est plus indispensable que les secrétariats se trouvent à proximité des membres de la protection civile. Ainsi, les tâches des secrétariats peuvent, du moins en partie, être effectuées par un seul service et être centralisées auprès du canton. Les communes indemnisent le canton pour ces tâches.

Article 7

Cette disposition récapitule les tâches de protection civile incombant aux communes. Comme pour le canton (art. 6), il ne s'agit en général pas de nouvelles tâches. De même qu'à l'article 6, la liste n'est pas exhaustive.

L'alinéa 1, lettre a est le pendant de l'article 6, alinéa 1, lettre c. Le profil de prestations défini par le canton équivaut aux prescriptions. Sur la base de celles-ci, les communes définissent leur propre mandat de prestations à l'intention de leur OPC. Le profil de prestations prime donc le mandat de prestations.

L'alinéa 1, lettre b correspond par analogie à l'article 20, alinéa 2 OI LPPCi. Étant donné que, depuis 2020, davantage de compétences reviennent à la Confédération en matière d'instruction complémentaire et d'instruction des cadres, les communes ne sont plus obligatoirement compétentes pour les tâches en question. Elles assument toutefois celles que le canton leur délègue.

L'alinéa 1, lettre c correspond par analogie à l'article 63 LCPPCi. Cette disposition précise qu'il s'agit en particulier du financement d'une exploitation moderne et adaptée aux besoins des centres d'instruction. Elle énonce également que ces centres doivent être en adéquation avec les exigences de la Confédération et du canton. Il s'agit, d'une part, d'exigences techniques et infrastructurelles, comme l'accessibilité des centres, les possibilités d'hébergement, l'infrastructure des salles d'instruction, etc., et, d'autre part, d'exigences en matière d'offre et de qualité des cours (cf. commentaire de l'art. 6, al. 1, lit. g).

L'alinéa 1, lettre d correspond dans une large mesure à l'article 65, alinéa 1 LCPPCi. Étant donné qu'à l'article 6, alinéa 1, le canton formule des prescriptions concernant l'équipement personnel et le matériel d'intervention, cette disposition précise elle aussi que les communes fournissent le matériel d'intervention et l'équipement des personnes astreintes selon les prescriptions du service compétent de la Direction de la sécurité (DSE).

L'alinéa 1, lettre e correspond par analogie à l'article 66 LCPPCi.

L'alinéa 2 correspond par analogie à l'article 14 OI LPPCi. La référence explicite au fait que les communes peuvent convoquer les personnes astreintes pour des interventions en cas de catastrophe ou de

situation d'urgence dans leur territoire de compétence signifie qu'elles ne peuvent en principe pas convoquer pour des interventions dans d'autres régions, d'autres cantons ou dans une région étrangère limitrophe. Cette compétence est du ressort du canton ou de la Confédération.

La possibilité énoncée à l'article 54 LCPPCi, avant l'entrée en vigueur de l'Oi LPPCi, de convoquer des personnes astreintes pour des travaux de remise en état ou en vue d'interventions en faveur de la collectivité n'est plus mentionnée car, selon le nouveau droit fédéral, ces tâches ne constituent plus des interventions mais sont effectuées à titre de cours de répétition dans le cadre de l'instruction. Les interventions en faveur de la collectivité et les travaux de remise en état effectués jusqu'alors peuvent être poursuivis sous la forme de cours de répétition.

Article 8

Cette disposition est nouvelle; elle règle la collaboration des communes au-delà des frontières des OPC. Il s'agit là aussi des résultats des travaux stratégiques précédemment mentionnés. Les champs d'activité spécialisés compris dans le profil de prestations des OPC, mentionnés à la lettre c, ne concernent pas l'assistance, l'aide à la conduite, les travaux de pionnier et l'entretien du matériel et des installations, mais tous les champs d'activité qui requièrent une formation de spécialiste. Il s'agit, par exemple, de la collaboration entre les OPC dans le domaine de la protection des biens culturels.

Article 9

Cette disposition est elle aussi nouvelle et découle des résultats des travaux stratégiques. Elle constitue la base légale permettant de déléguer au canton des tâches mentionnées aux articles 6 et 7 concernant l'instruction, les centres d'instruction et les travaux de secrétariat.

La délégation au canton de tâches relevant de la compétence des communes ne peut se faire qu'avec l'accord du canton (al. 1) et doit toujours couvrir les coûts. Autrement dit, les communes indemnisent le canton pour l'exécution de ces tâches (al. 2).

Le service compétent de la DSE peut conclure des conventions de prestations en ce sens avec les communes (al. 3).

Article 10

Selon l'article 1 de la Convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (RS 0.520.3), sont considérés comme biens culturels, quels que soient leur origine ou leur propriétaire:

- a) les biens, meubles ou immeubles, qui présentent une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples, tels que les monuments d'architecture, d'art ou d'histoire, religieux ou laïques, les sites archéologiques, les ensembles de constructions qui, en tant que tels, présentent un intérêt historique ou artistique, les œuvres d'art, les manuscrits, livres et autres objets d'intérêt artistique, historique ou archéologique, ainsi que les collections scientifiques et les collections importantes de livres, d'archives ou de reproductions des biens définis ci-dessus;
- b) les édifices dont la destination principale et effective est de conserver ou d'exposer les biens culturels meubles définis à l'alinéa a, tels que les musées, les grandes bibliothèques, les dépôts d'archives, ainsi que les refuges destinés à abriter, en cas de conflit armé, les biens culturels meubles définis à l'alinéa a;
- c) les centres comprenant un nombre considérable de biens culturels qui sont définis aux alinéas a et b, dits «centres monumentaux».

Lors de sa séance du 13 octobre 2021, le Conseil fédéral a approuvé l'Inventaire suisse des biens culturels d'importance nationale et régionale (Inventaire PBC). Cet inventaire recense des biens culturels dans les domaines des monuments historiques, des sites archéologiques, des collections de musées

ainsi que des fonds d'archives et de bibliothèques qu'il convient de protéger en cas de conflit armé, de catastrophe ou de situation d'urgence.

Pour l'heure, les tâches incombant aux propriétaires et détentrices ou détenteurs de biens culturels mobiliers ou immobiliers sont définies à l'article 69 LCPPCi; l'alinéa 1, lettre a de cet article est repris dans une large mesure dans la présente disposition. Le renvoi à l'article 2, lettre a de la loi fédérale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, de catastrophe ou de situation d'urgence (LPBC; RS 520.3) est complété par souci de clarté, de sorte que la définition des biens culturels donnée en introduction figure également dans le texte de la loi.

Selon l'alinéa 1, lettres b et c, les propriétaires et détentrices ou détenteurs de biens culturels mobiliers ou immobiliers sont tenus d'établir des inventaires de biens culturels et d'élaborer des plans d'intervention en concertation avec les corps de sapeurs-pompiers. Ces précisions sont nécessaires car la protection des biens culturels ne concerne pas seulement des mesures de construction comme indiqué dans la disposition actuelle. En effet, d'après l'article 2 de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, la notion de protection comprend à la fois la sauvegarde et le respect des biens culturels.

Article 11

Le principe de l'attribution et de l'incorporation des personnes astreintes est pour l'heure défini à l'article 6 Oi LPPCi. Conformément à l'article 35, alinéa 1 LPPCi, les personnes astreintes sont en principe à la disposition de leur canton; toutefois, elles peuvent aussi être attribuées à un autre canton avec l'accord des cantons concernés. L'alinéa 1 est repris tel quel.

L'alinéa 2 règle la question des personnes astreintes qui ne peuvent pas être incorporées dans l'OPC à laquelle leur commune de domicile est rattachée. Ces personnes peuvent être incorporées soit dans une autre OPC du canton de Berne, soit dans une OPC d'un autre canton.

L'alinéa 3 de l'article 6 Oi LPPCi, selon lequel les personnes astreintes non incorporées sont enregistrées dans une réserve nationale de personnel et ne suivent pas d'instruction, est abandonné car cette réserve nationale n'existe pas et n'a jamais existé.

Article 12

Conformément au commentaire de l'article 11, la disposition concernant l'incorporation dans une réserve nationale de personnel fondée sur l'article 7 Oi LCPPi est abandonnée ici aussi. Comme c'est le cas actuellement, l'OPC à laquelle la personne astreinte est rattachée décide de l'incorporation (al. 1). Il est précisé qu'il s'agit de l'incorporation après le recrutement. La décision de l'OPC peut faire l'objet d'un recours devant le service communal compétent (al. 2).

Dans les deux cas, la DSE statue en qualité de dernière instance cantonale. La décision de la DSE peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral (cf. art. 86, al. 1 LPPCi). De toute évidence, l'incorporation ne présente pas un caractère patrimonial.

Article 13

Cette disposition correspond dans une large mesure à l'article 9 Oi LPPCi. L'âge de recrutement des personnes naturalisées correspond à celui indiqué dans la disposition relative à l'appréciation médicale de l'aptitude au service de protection civile au moment du recrutement (art. 5, al. 1, lit. b OPCi). Conformément à l'article 49, alinéa 5 LPPCi, la personne naturalisée doit effectuer l'instruction de base avant la fin de l'année au cours de laquelle elle atteint l'âge de 20 ans (cf. également art. 19).

Article 14

Cette disposition correspond à l'article 11 Oi LPPCi, abstraction faite d'une adaptation rédactionnelle («OPC cantonale» au lieu de «formations cantonales»).

Article 15

Cette disposition correspond à l'article 12 Oi LPPCi, à l'exception d'une précision apportée à l'alinéa 1. Le contrôle des personnes astreintes qui leur sont attribuées n'incombe pas aux communes mais à l'OPC.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, le contrôle de la protection civile des cantons s'effectue obligatoirement au moyen du système d'information sur le personnel de l'armée et de la protection civile (SIPA). Cela permet de garantir une tenue uniforme des contrôles dans les communes, dans le canton et à l'échelle nationale.

Article 16

Cette disposition correspond à l'article 13 Oi LPPCi, à l'exception d'une adaptation rédactionnelle apportée à l'alinéa 2. En lieu et place de la formulation utilisée actuellement, à savoir «demandes de libération de service au profit d'une organisation partenaire», il sera question, par analogie avec la terminologie au niveau fédéral, de «demandes de libération de service anticipées au profit d'une organisation partenaire» (cf. art. 37 LPPCi).

L'accomplissement et la durée du service sont réglementés à l'article 31 LPPCi. En vertu de cette disposition, le service obligatoire doit être accompli entre le jour où la personne concernée atteint l'âge de 18 ans et la fin de l'année au cours de laquelle elle atteint l'âge de 34 ans (art. 31, al. 1 LPPCi). Il dure douze ans au total (art. 31, al. 2 LPPCi). Il commence l'année au cours de laquelle l'instruction de base est achevée, mais au plus tard l'année au cours de laquelle la personne atteint l'âge de 25 ans (art. 31, al. 3 LPPCi). Il est réputé accompli après un total de 245 jours de service, mais nul ne peut faire valoir de droit à effectuer ces jours de service (art. 31, al. 4 LPPCi). Pour les sous-officiers supérieurs et les officiers, il se termine à la fin de l'année au cours de laquelle la personne concernée atteint l'âge de 40 ans (art. 31, al. 5 LPPCi). S'il se termine au cours d'une intervention en cas de catastrophe ou de situation d'urgence, il est prolongé jusqu'à la fin de celle-ci (art. 31, al. 6 LPPCi). Le Conseil fédéral peut prolonger la durée du service obligatoire à 14 ans au plus et repousser la date du début du service obligatoire (art. 31, al. 7, lit. a LPPCi). Cette possibilité a déjà été utilisée avec l'article 17 OPCi lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle LPPCi. Ainsi, l'obligation de servir dans la protection civile dure désormais 14 ans et la limite d'âge de 36 ans est toujours en vigueur. Cela signifie que les personnes âgées de plus de 22 ans au moment d'effectuer leur instruction de base n'ont pas à effectuer 14 années de protection civile. Par ailleurs, en cas de conflit armé, le Conseil fédéral peut soumettre les personnes qui ont été libérées du service obligatoire à un nouveau service obligatoire (art. 31, al. 7, lit. b LPPCi). Enfin, il peut, à la demande d'un canton touché par une catastrophe ou une situation d'urgence de longue durée, prolonger la durée du service obligatoire à certaines conditions (art. 31, al. 8 LPPCi).

Article 17

Le service volontaire est pour l'heure régi par l'article 51 LCPPCi. La disposition est abrégée. Sur le fond, rien ne change par rapport à la teneur actuelle.

Article 18

Cette disposition correspond à l'article 16 Oi LPPCi et reprend dans une large mesure l'article 49, alinéa 1 LPPCi. Par rapport à la disposition correspondante de l'Oi LPPCi, l'alinéa 1 précise que l'instruction doit s'effectuer selon les directives de la Confédération et du service compétent de la DSE, donc de l'OSSM. Pour le moment, il est uniquement question du canton.

Depuis 2020, l'instruction de base s'effectue à partir du jour où les personnes astreintes atteignent l'âge de 18 ans et au plus tard jusqu'à la fin de l'année au cours de laquelle elles atteignent l'âge de 25 ans

(art. 49, al. 1 LPPCi). Le service obligatoire commence l'année au cours de laquelle l'instruction de base est achevée (art. 31, al. 3 LPPCi).

Article 19

Cette disposition correspond, par analogie, à l'article 18 Oi LPPCi et sa formulation dans une large mesure à celle de l'article 49, alinéa 5 LPPCi. La disposition concernant le recrutement des personnes naturalisées figurant à l'article 18, alinéa 1 Oi LPPCi est supprimée car elle constitue une répétition de l'article 13.

Article 20

Cette disposition correspond à l'article 19 Oi LPPCi, à l'exception d'adaptations rédactionnelles, et contient par analogie les dispositions de l'article 49, alinéa 6 LPPCi.

Article 21

Cette disposition correspond dans une large mesure à l'article 21 Oi LPPCi. Depuis l'entrée en vigueur de la LPPCi entièrement révisée, les travaux de remise en état et les interventions en faveur de la collectivité s'effectuent dans le cadre de cours de répétition (cf. art. 53, al. 1 LPPCi et art. 45, al. 1 OPCi).

Suite à la révision totale des bases légales au niveau fédéral, la formulation «interventions en faveur de la collectivité» désigne désormais uniquement les services accomplis dans le cadre de cours de répétition durant lesquels des prestations sont fournies à des organisatrices ou organisateurs de manifestations (art. 45, al. 1 OPCi). Toutes les autres interventions considérées jusqu'alors comme des interventions en faveur de la collectivité, par exemple l'assainissement de sentiers de randonnée ou l'entretien de digues, ont perdu ce statut. Les dispositions générales relatives aux cours de répétition s'appliquent à ces interventions. Cette modification est particulièrement importante en ce qui concerne la procédure d'autorisation (cf. commentaire de l'al. 2).

L'alinéa 1 énonce que les travaux de remise en état et les interventions en faveur de la collectivité s'effectuent dans le cadre de cours de répétition. Les dispositions générales régissant les cours de répétition leur sont donc également applicables, ce qui explique le renvoi à ces dispositions à l'alinéa 1. Cela concerne en particulier la durée maximale des cours de répétition. Conformément à l'article 53, alinéa 1 LPPCi, les personnes astreintes ayant achevé l'instruction de base sont convoquées chaque année à des cours de répétition d'une durée de 3 à 21 jours. Jusqu'en 2020, le nombre de jours maximal pour les travaux de remise en état était fixé au niveau cantonal à 21 jours par année et par personne astreinte (art. 56, al. 2 LCPPCi). Dans des situations exceptionnelles et dans le respect des prescriptions fédérales, cette durée pouvait toutefois être prolongée (art. 56, al. 4 LCPPCi). Avec la nouvelle législation, cela ne sera plus possible: les limites supérieures ordinaires prévues pour les cours de répétition s'appliqueront.

Jusqu'en 2020, les communes pouvaient convoquer les personnes astreintes sept jours par an pour des interventions en faveur de la collectivité (art. 57, al. 2, lit. a LCPPCi). Le canton ou la Confédération pouvait ordonner jusqu'à 14 jours d'intervention par année (lit. b). Les jours d'intervention non mis à profit par l'un des niveaux (Confédération, canton, communes) pouvaient être récupérés par un autre niveau (lit. c et d). Depuis 2020, l'ensemble des jours de service pour les interventions en faveur de la collectivité est disponible pour les cours de répétition. La possibilité de céder les jours d'intervention non utilisés par les communes à la Confédération ou aux cantons, et inversement, n'existe plus. Les communes sont responsables des cours de répétition et donc des interventions en faveur de la collectivité. Par conséquent, il relève également de leur responsabilité de convoquer les personnes astreintes aux cours de répétition.

Dans son esprit, l'alinéa 2 correspond à l'article 57, alinéa 1 LCPPCi. Il est précisé que la procédure d'autorisation visée concerne des interventions en faveur de la collectivité d'envergure régionale ou cantonale puisque l'OPCi, aux articles 45 et suivants, fait la distinction entre les interventions d'envergure nationale et celles d'envergure cantonale ou régionale. En conséquence, les procédures d'autorisation diffèrent également. Les interventions en faveur de la collectivité au niveau régional et cantonal sont autorisées par le canton, celles au niveau national par la Confédération. Dans ce contexte, il convient également de relever que cette procédure d'autorisation séparée concerne exclusivement les interventions en faveur de la collectivité au cours desquelles des prestations sont fournies à des organisatrices ou organisateurs d'événements. Toutes les autres interventions effectuées en faveur de la collectivité sont autorisées par l'OSSM sur la base du formulaire de demande de cours de répétition, qu'il s'agisse d'interventions d'envergure communale, régionale ou cantonale. La raison en est que ces interventions ne sont plus assimilées à des interventions en faveur de la collectivité.

L'alinéa 3 énonce que les autorisations pour des interventions en faveur de la collectivité d'envergure nationale relèvent de la compétence de la Confédération. Ces autorisations sont régies par les articles 47 à 49 OPCi. Par analogie avec les articles 55 et suivants OPCi, le niveau communal est ajouté à l'alinéa 2.

Article 22

Les alinéas 1 et 3 correspondent à l'article 22 Oi LPPCi.

La durée des instructions est régie au niveau fédéral, aux articles 49 à 53 LPPCi. Elle a été considérablement modifiée à la suite de la révision totale de cette loi. Selon l'article 49, alinéa 2 LPPCi, l'instruction de base dure de 10 à 19 jours. L'instruction complémentaire dure au maximum 19 jours, mais le Conseil fédéral peut la prolonger en la portant jusqu'à 54 jours au plus (art. 50 LPPCi). Celle des cadres dure elle aussi 19 jours au plus (art. 51, al. 2 LPPCi). Les personnes astreintes qui exercent une fonction de cadre ou de spécialiste peuvent être convoquées chaque année à des cours de perfectionnement de cinq jours au plus (art. 52 LPPCi) et les cours de répétition peuvent durer chaque année entre 3 et 21 jours (art. 53, al. 1 LPPCi).

Jusqu'en 2020, l'instruction complémentaire ne devait pas dépasser 5 jours par an. La prolongation de la durée maximale de cette instruction à 19 jours tient compte du fait que les exigences en matière d'instruction pour les tâches spéciales ont, en partie, considérablement augmenté. L'instruction des cadres a elle aussi été prolongée. Elle s'effectue désormais en deux parties, l'une théorique, axée sur la mission, l'autre pratique. Enfin, la durée minimale des cours de répétition passe de 2 à 3 jours et la durée maximale de 7 à 21 jours puisque, depuis 2020, les interventions en faveur de la collectivité et les travaux de remise en état s'effectuent sous la forme de cours de répétition.

L'alinéa 2 correspond à l'article 15 Oi LPPCi. L'article 43 LPPCi prévoit que les personnes astreintes ne peuvent être convoquées pour plus de 66 jours par an au total aux services visés aux articles 49 à 53. La durée maximale de service dans le cadre d'instructions passe ainsi de 40 jours initialement à 66 jours par an. La prolongation de la durée maximale de l'instruction garantit que les personnes astreintes peuvent accomplir dans la même année l'instruction de base et une instruction complémentaire prolongée (cf. art. 50, al. 2 LPPCi).

L'alinéa 3 énonce que, conformément à l'article 52 LPPCi, certains jours de service peuvent être mis à la disposition des communes pour le perfectionnement des personnes astreintes qui exercent une fonction de cadre ou de spécialiste. Cette disposition résulte des compétences pouvant être attribuées aux communes dans ce domaine. Selon l'étendue de leurs compétences, le canton peut mettre à leur disposition le total des cinq jours prévus à l'article 52 LPPCi.

Article 23

Cette disposition correspond dans une large mesure à l'article 62 LCPPCi. L'alinéa 1 fait l'objet d'une adaptation rédactionnelle («prescriptions» au lieu de «conditions»). Par ailleurs, il est précisé que les prescriptions du canton doivent également être remplies puisque celui-ci édicte aujourd'hui déjà des réglementations dans ce domaine (notamment concernant le Care Team du canton de Béné et la protection des biens culturels).

Section 7

En raison de la division de la LCPPCi en deux nouvelles lois, il apparaît pertinent de réunir dans une section spécifique toutes les dispositions concernant le financement de la protection civile, comme cela est fait dans la LCPP. La présente section regroupe donc toutes les dispositions relatives au financement qui figurent actuellement en différents endroits de la loi. Sur le plan du contenu, rien ne change par rapport à la loi actuelle, notamment en ce qui concerne le principe du financement à raison des compétences.

Article 24

Cette disposition correspond par analogie à l'article 89 LCPPCi.

Article 25

Cette disposition correspond à l'article 65, alinéa 4 LCPPCi.

Article 26

Cette disposition correspond dans une large mesure à l'article 64 LCPPCi. Par analogie avec le texte de la législation fédérale, la disposition régissant l'utilisation de centres d'instruction de la protection civile à des fins étrangères à leur destination ou aliénés à la suite de leur désaffectation est supprimée. L'utilisation de ces centres à des fins étrangères ou leur aliénation correspond, par analogie, à la désaffectation d'un centre d'instruction de la protection civile.

Sections 8 et 9

Les dispositions régissant la responsabilité figurent pour le moment dans un chapitre intitulé «Exécution et procédure». Désormais, la responsabilité sera réglementée séparément, ce qui profitera notamment à la systématique de la présente loi.

Article 27

Cette disposition correspond par analogie à l'article 92 LCPPCi. L'alinéa 1 est modifié pour préciser que, à l'avenir, la responsabilité des dommages incombera à l'OPC qui convoque les personnes astreintes et non à la commune. Cette précision correspond à la pratique courante.

Article 28

Cette disposition correspond à l'article 93, alinéas 1 et 3 LCPPCi. L'alinéa 2 contient des dispositions qui concernent exclusivement la protection de la population; elles sont donc réglementées dans la LCPP.

Article 29

Cette disposition correspond à l'article 90 LCPPCi.

Article 30

Cette disposition correspond à l'article 91, alinéa 1 LCPPCi. L'alinéa 2 contient des dispositions qui concernent exclusivement la protection de la population; elles sont donc réglementées dans la LCPP.

Article 31

Cette disposition correspond à l'article 98 LCPPCi. Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi, prévue pour courant 2025.

Les modifications indirectes et abrogations d'actes législatifs nécessaires sont effectuées en marge de l'adoption de la LCPP.

5. Place du projet dans le programme gouvernemental et dans d'autres planifications importantes

La révision de la législation cantonale dans le domaine de la protection de la population et de la protection civile est en ligne avec le programme gouvernemental de législature et figure dans le programme législatif du gouvernement.

6. Répercussions financières

Il n'y a pas lieu de s'attendre à ce que le présent projet de loi entraîne des charges supplémentaires pour le canton. Des recettes supplémentaires ne peuvent pas non plus être escomptées.

Selon l'article 6, alinéa 2, lettre b du projet, le canton peut exploiter un centre d'instruction de la protection civile. Cette possibilité fait l'objet d'un examen dans le cadre d'un projet réalisé conjointement avec l'Assurance immobilière Berne visant à évaluer le coût d'une infrastructure servant à l'instruction dans les domaines de la protection civile et des sapeurs-pompiers. Il en ressort que l'exploitation d'un centre d'instruction n'aurait pas de répercussions financières directes pour le canton dans le contexte du financement en fonction des compétences selon l'article 26, puisque les tâches d'instruction déléguées au canton par les communes s'effectuent uniquement contre indemnisation (art. 6, al. 2, lit. c), de manière à couvrir les coûts.

7. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Toutes les tâches résultant du présent projet de loi peuvent être accomplies avec les ressources en personnel existantes.

Dans le domaine de l'instruction et des secrétariats, le projet de loi prévoit que le canton *peut*, en cas de besoin, effectuer certaines tâches sur mandat des communes moyennant indemnisation (art. 6, al. 2, lit. c et e). La décision de faire usage de cette possibilité est laissée à l'appréciation de l'organe de décision compétent. Les charges supplémentaires qui incomberaient au canton ne sont pour l'heure pas chiffrables. Quoi qu'il en soit, les postes supplémentaires requis seraient financés par des tiers.

8. Répercussions sur les communes

En ce qui concerne l'attribution et l'incorporation des personnes astreintes, le présent projet de loi a des conséquences organisationnelles pour les communes qui sont déjà effectives depuis l'entrée en vigueur de l'Oi LPPCi. Les personnes astreintes qui ne peuvent pas être incorporées dans l'OPC à laquelle leur commune de domicile est affiliée peuvent être incorporées dans une autre OPC du canton. Depuis l'entrée en vigueur de l'Oi LPPCi, les personnes astreintes non incorporées sont déjà enregistrées dans une réserve nationale de personnel et ne suivent pas d'instruction (art. 6, al. 3 Oi LPPCi). Cette réserve de personnel remplace la réserve précédente. Les communes ont l'obligation de gérer le contrôle des personnes astreintes incorporées dans leur OCP au moyen du système d'information SIPA (art. 15, al. 2 LCPCi en relation avec art. 47, al. 1 LPPCi).

9. Répercussions sur l'économie

L'évaluation sur la base de la check-list pour l'analyse de l'impact de la réglementation a montré que cette affaire n'a pas d'incidence significative sur la charge administrative ou financière des entreprises ou sur l'économie dans son ensemble.

10. Résultat de la procédure de consultation

Le résultat de la procédure de consultation sera consigné ici.

11. Proposition

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter le présent projet de loi.