



Berne, le 28 juillet 2025

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

Rapport explicatif



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 procédé 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 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 document 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 poursuivis	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.	Procédure de consultation	6
2.1	Résultats de la procédure	6
3.	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	9
4.	Présentation du projet	9
4.1	Réglementation proposée	9
4.2	Adéquation des moyens requis	10
5.	Commentaire des dispositions	11
6.	Conséquences	17
6.1	Conséquences pour la Confédération	17
6.2	Conséquences pour les cantons et les communes	19
6.3	Conséquences économiques.....	20
6.4	Conséquences sociales	20
7.	Aspects juridiques	21
7.1	Constitutionnalité	21
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	21
7.3	Forme de l'acte à adopter	21

Rapport explicatif

1. Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs poursuivis

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. Au vu de la 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 (postes de commandement, PC) et la protection civile (postes d'attente, 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 veiller à 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 par ailleurs pouvoir mieux contrôler les mesures déployées 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 mentionnées, 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, Proche-Orient) 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. 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 (OPCi; RS 520.11).

2. Procédure de consultation

2.1 Résultats de la procédure

Le 23 octobre 2024, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de mener une procédure de consultation concernant la révision de l'OPCi et d'inviter les cantons, les partis politiques, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faîtières de l'économie et d'autres cercles intéressés à se prononcer. La procédure de consultation a duré du 23 octobre au 7 février 2024. L'invitation à prendre position a été envoyée à 66 destinataires. Au total, 47 d'entre eux y ont répondu².

La majorité des consultés sont favorables à la ligne directrice du projet, notamment au vu du contexte politique et de la guerre en Ukraine. La volonté de garantir le maintien

¹ FF 2024 525

² Les documents relatifs à la procédure de consultation ainsi que les prises de position reçues sont disponibles à l'adresse suivante : https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2024/85/cons_1

de la valeur et la fonctionnalité des ouvrages de protection est particulièrement bien accueillie. La réduction du nombre de constructions protégées est également approuvée dans son ensemble.

Des critiques sont cependant émises contre certaines dispositions et thématiques. De nombreux participants à la procédure de consultation soulignent l'importance d'infrastructures de protection supplémentaires rapidement disponibles sur le lieu de séjour (protection des pendulaires), un aspect que le projet ne prendrait pas suffisamment en considération. D'une manière générale, la révision de la stratégie doit être poursuivie. Il est tenu compte de cette demande : l'OFPP est en train d'élaborer un concept à ce sujet. Il n'est cependant pas possible d'attendre que ce dernier soit achevé pour intégrer son contenu dans le présent projet. Les travaux menés dans le cadre de ce concept ont toutefois clairement montré que les ouvrages de protection existants représentent le fondement essentiel de la protection de la population. L'infrastructure existante constituant la protection de base la plus large de la population, le maintien de sa valeur doit de toute façon être assuré dans les meilleurs délais, indépendamment d'une protection supplémentaire rapidement disponible sur le lieu de séjour. Attendre la réalisation de celle-ci retarderait inutilement le maintien de la valeur, en dépit de son urgence. À cela s'ajoute le projet « Protection de la population en cas de conflit armé », fruit d'une collaboration entre l'armée et les cantons, qui aborde la thématique des abris et prévoit l'élaboration d'un scénario de référence.

Les modalités de financement des mesures prévues, notamment pour le maintien de la valeur des abris, donnent lieu à certaines divergences d'opinion. Des doutes sont exprimés en particulier sur la capacité des moyens disponibles dans le fonds des contributions de remplacement à couvrir totalement les importants projets de rénovation et d'équipement des abris ainsi que le remplacement des composants. Une majorité de cantons refusent de financer d'éventuels déficits.

Il convient à ce sujet de noter que, selon l'art. 62, al. 3, phrase 1, de la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi ; RS 520.1), les contributions de remplacement servent en premier lieu à financer les abris publics des communes et à rénover les abris publics et privés. Seul un éventuel solde peut être utilisé pour les fins prévues à l'art. 62, al. 3, phrase 2, LPPCi ; il appartient donc toujours aux cantons de planifier l'affectation des contributions de remplacement à long terme et de fixer des priorités en la matière, en tenant compte également des rénovations futures. Quand bien même la nécessité de rénover de nombreux abris ces prochaines années en raison de leur âge était connue, beaucoup de cantons n'ont pas épuisé la marge de manœuvre existante pour la perception des contributions de remplacement et ont parfois utilisé ces dernières dans d'autres buts.

De très nombreux participants à la procédure de consultation approuvent l'augmentation des contributions de remplacement. Alors qu'une grande partie juge réaliste ou trop faible la hausse prévue, HEV, l'association suisse des propriétaires fonciers, l'estime trop élevée et requiert que soit fixée une fourchette allant de 465 à 930 francs par place protégée non créée.

L'OFPP a fait calculer les coûts de réalisation d'abris de différentes dimensions par des bureaux d'ingénieurs indépendants et a déterminé les coûts actuels des composants. Il en résulte un surcoût de 1400 francs en moyenne par place protégée par rapport au

coût d'une cave standard. Dans un petit abri, le coût d'une place protégée est plus élevé que dans un grand. Les contributions de remplacement étant destinées avant tout à financer la construction d'abris publics de moyennes à grandes dimensions, et ce pour des raisons de rentabilité, il a été décidé de ne pas fixer de fourchette.

Le remplacement des composants et de l'équipement des ouvrages de protection au bout de quarante ans fait aussi l'objet de critiques.

Ce remplacement est toutefois nécessaire pour les motifs suivants : même si certains composants et équipements de plus de quarante ans peuvent sembler intacts au premier coup d'œil, la protection et la fonctionnalité en cas d'événement ne peuvent plus être garanties de manière sûre une fois la fin de leur durée de vie atteinte. Le contrôle périodique des ouvrages de protection ne permet pas non plus d'affirmer sans le moindre doute que ces éléments fonctionneraient à coup sûr en situation réelle. Souvent en effet, un contrôle visuel (p. ex. pour un filtre de protection NBC plombé) ou une brève mise en service de l'abri (p. ex. pour le contrôle de petits appareils de ventilation) ne suffisent pas pour évaluer les propriétés et les performances liées à l'usage prévu. Le remplacement de composants individuels impliquerait en outre une charge administrative trop importante et ne serait pas rentable. De plus, un grand nombre de produits ne correspondent plus à l'état de la technique. Procéder de cette façon risquerait donc de poser des problèmes de compatibilité. Par conséquent, un échange ponctuel ne s'avèrerait dans nombre de cas ni pratique ni efficace. Pour des raisons techniques, logistiques et de sécurité, il est donc préférable de remplacer les équipements et les composants après quarante ans, quand ils ont atteint leur fin de vie.

Certains participants souhaitent en outre que l'âge des composants ne soit pas déterminé à l'occasion du contrôle périodique des abris.

Il convient à cet égard de noter que l'âge d'un abri peut être défini sur la base de la réception de l'ouvrage. Néanmoins, si des composants et des équipements ont été remplacés ou rénovés au fil du temps, seul un contrôle effectué sur place, comme le contrôle périodique des abris, est à même de l'établir.

La collecte des données, en particulier dans le domaine du maintien de la valeur, fait aussi l'objet de certaines critiques.

Les précisions prévues pour la collecte des données dans les dispositions relatives au contrôle périodique des abris ne vont guère engendrer de travail supplémentaire et sont donc tout à fait proportionnées. Les données concernant le maintien de la valeur seront réunies en étroite collaboration avec les cantons. Afin de réduire au minimum la charge administrative des cantons, l'OFPP a lancé à cet effet un projet visant à définir les informations qui doivent lui être communiquées.

Un grand nombre de participants à la consultation approuvent les extensions prévues dans le domaine de la construction d'abris (art. 70 et 71). Certains aimeraient préciser la notion de proportionnalité de l'art. 71, al. 1^{bis}, et proposent de se fonder sur un ordre de grandeur de 5 % du coût de construction.

Le projet prévoit de donner aux cantons une certaine marge de manœuvre et donc une certaine souplesse. Le coût de construction d'un bâtiment entièrement nouveau n'est pas comparable à celui d'une extension, d'une surélévation, d'une transformation ou

d'un changement d'affectation d'un bâtiment existant, raison pour laquelle l'OFPP estime que l'ordre de grandeur suggéré n'est pas pertinent.

Un grand nombre de participants à la consultation approuvent également l'obligation d'équiper les abris ou de compléter leur équipement. Certains proposent que les communes financent elles-mêmes le complément d'équipement des abris publics.

L'art. 62, al. 3, LPPCi prévoit l'utilisation de contributions de remplacement pour financer les abris publics. Cette disposition s'applique aussi à l'équipement lors de la réalisation d'un abri public, raison pour laquelle il est logique de financer également le complément d'équipement de la même manière.

Quelques participants à la procédure de consultation souhaitent élargir le choix des entreprises homologuées dans le domaine des ouvrages de protection.

Or toute entreprise ayant son siège en Suisse peut demander à tout moment une homologation au sens de l'art. 108 OPCi. Il n'y a donc pas de restriction en la matière.

L'augmentation des contributions forfaitaires pour les postes de commandement et les postes d'attente est saluée par de nombreux participants, même si certains la trouvent insuffisante.

Les contributions forfaitaires ont été revues à la hausse pour tenir compte du renchérissement. S'y ajoutent les coûts du remplacement régulier de petits composants comme les extincteurs, les déshumidificateurs et les lampes portatives de secours et la participation aux coûts des systèmes télématiques et des détecteurs de gaz. Une demande de remboursement des frais supplémentaires peut être déposée à partir d'une somme de 1000 francs. Par conséquent, ces renouvellements de matériel ne devant pas être financés par des contributions forfaitaires, une augmentation supplémentaire de ces dernières ne serait pas justifiée (cf. explications relatives à l'annexe 4).

3. Comparaison avec le droit étranger, notamment 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.

4. Présentation du projet

4.1 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 enregistré 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, il n'a pas été adapté 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 dispose 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 définie 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.

4.2 Adéquation des moyens requis

Le financement de la rénovation des constructions protégées (PC / po att) qui resteront dans le portefeuille de la Confédération, une fois achevée la planification cantonale des besoins pour les années 2026 et suivantes, incombe à la Confédération (art. 91, al. 2, loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile [LPPCi]³LPPCi). 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.

³ RS 520.1

Cela implique des investissements d'un montant total de 220 millions de francs. Étant donné que la Confédération dispose actuellement de quelque 9 millions de francs par année pour la rénovation de constructions protégées, des moyens financiers et des ressources sont requis (cf. explications au ch. 6.1).

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.

5. 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 concernant les lofts, l'obligation de construire vaut 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 et ce, sans tenir compte de la population de la commune ou de la zone d'appréciation. 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'imposer 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} et 2

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. En pareil 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. Cela s'applique également aux hôpitaux et aux établissements médico-sociaux : pour autant que la planification d'attribution prévoit des places pour elles, une partie des personnes hospitalisées ou résidant dans un EMS n'ont pas nécessairement besoin d'un lit de patient en cas d'événement et pourraient selon les cas être hébergées dans des abris publics.

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

Cet article introduit une obligation de compléter l'équipement ultérieur des abris publics en lits et en toilettes sèches le cas échéant.

S'agissant de la prise en charge des coûts de l'équipement ultérieur, il convient de tenir compte de ce qui suit. 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 couverts par des contributions de remplacement. L'équipement ultérieur des abris privés non équipés jusqu'à présent doit être financé par les propriétaires. Il est recommandé d'équiper les abris privés, mais pas dans tous les cas. Les abris privés non équipés à ce jour doivent l'être si le Conseil fédéral l'ordonne ou si ces abris sont intégrés dans une nouvelle construction sur le même terrain (art. 73, al. 2 et 3).

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 remplis 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.

L'utilisation des contributions de remplacement est réglée à l'art. 62 LPPCi. 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 destiné 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 recourant aux 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 créer 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 aussi 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 opère notamment une distinction entre abris privés et publics ainsi qu'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. Ces données serviront à la prise de décisions et à l'élaboration de stratégies de l'OFPP. Celles qui concernent les locaux (adresse) sont utilisées pour l'identification d'un ouvrage de protection par l'OFPP. Elles ne sont pas transmises à d'autres services.

Art. 102

La modification ne concerne que la version allemande.

Art. 102a Désaffectation, réaffectation et mise hors service de constructions protégées dans le cadre de l'approbation de la planification des besoins.

Cette disposition règle la désaffectation, le changement d'affectation 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 à 3

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. Même si certains composants et équipements de plus de quarante ans peuvent sembler intacts au premier coup d'œil, la protection et la fonctionnalité en cas d'événement ne peuvent plus être garanties une fois la fin de la durée de vie atteinte.

Le remplacement de composants individuels impliquerait en outre une charge administrative et logistique trop importante et ne serait pas rentable. De plus, un grand nombre de produits ne correspondent plus à l'état de la technique. Procéder de cette façon risquerait aussi de poser des problèmes de compatibilité. Par conséquent, un échange ponctuel ne s'avèrerait dans nombre de cas ni pratique ni efficace. Pour des raisons techniques, logistiques et financières, il apparaît donc 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, car elles sont également en béton. Les joints des fermetures d'ouvrages de protection doivent toutefois être changés. Il est néanmoins possible de renoncer au remplacement de composants ou d'équipements qui ont déjà été complètement 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 de composants 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, de

petites réparations (p. ex. le remplacement d'un interrupteur ou d'une prise) 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. 4

Les données collectées permettent à l'OFPP d'avoir une vue d'ensemble des composants et des matériaux utilisés et d'évaluer les tendances futures pour le maintien de la valeur de la protection collective de la population. Ces données serviront à la prise de décisions et à l'élaboration de stratégies de l'OFPP et sont également requises par le Conseil fédéral et le Parlement pour obtenir une vue d'ensemble au plan national de l'infrastructure des ouvrages de protection. Celles qui concernent les locaux (adresse) sont utilisées pour l'identification d'un ouvrage de protection par l'OFPP. Elles ne sont pas transmises à d'autres services. 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. 5

Les modalités techniques du maintien de la valeur 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 civile⁴). 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 paiement 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,

⁴ RO 2003 4187

LPPCi. En vertu de l'art. 94, al. 1^{bis} du 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 n'apparaissent pas dans une planification des besoins approuvée selon 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 d'après 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 lequel les cantons pourront se fonder pour 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.

6. Conséquences

6.1 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 (art. 91, al. 2, LPCi). 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. Quelque 200 constructions de 40 ans et plus resteront en revanche dans le portefeuille de la Confédération une fois la planification cantonale des besoins 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 couvrir 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.

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, par l'intermédiaire de l'OFPP, demande 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 au moyen des contributions forfaitaires, ce qui réduit également la charge administrative de la Confédération et des cantons.

6.2 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.

6.3 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 que les cantons puissent 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.

6.4 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 (voir les explications au ch. 1.2).

7. Aspects juridiques

7.1 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 (RS 101).

7.2 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).

7.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet met en œuvre des dispositions de la LPPCi.