



CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

Département de la sécurité, des institutions et du sport
Service de la sécurité civile et militaire

Departement für Sicherheit, Institutionen und Sport
Dienststelle für zivile Sicherheit und Militär

Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de révision partielle de la loi sur la protection civile (LPCi)

1. Contexte

La loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi ; RS 520.1) ainsi que son ordonnance d'application (OPCi ; RS 520.11) ont fait l'objet d'une révision qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021¹. Notre loi d'application, à savoir la loi sur la protection civile (LPCi ; RS/VS 520.1) ainsi que l'ordonnance d'exécution (OPCi ; RS/VS 520.100) doivent dès lors être adaptées.

Au niveau fédéral, les modifications touchent principalement les axes suivants :

- révision du système de service et d'instruction ;
- réglementation des questions des effectifs ;
- réduction et assouplissement de la durée de service ;
- précision de la réglementation relative à l'utilisation des contributions de remplacement ;
- amélioration des compétences des cadres en matière de conduite ;
- réglementation liée aux constructions protégées ;
- amélioration de la collaboration intercantonale.

2. Nécessité législative

Du fait que la législation fédérale est relativement explicite, les adaptations exigées de la LPCi ne sont que minimales. Cependant, la pratique et l'expérience de ces dernières années ont démontré qu'un certain nombre de points concernant l'organisation cantonale de la protection civile (ci-après : PCi) méritent d'être revus. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la LPCi, huit ans se sont écoulés. Il est aujourd'hui possible de tirer un bilan objectif de cette expérience qui a été portée par la cantonalisation de la PCi. Les trois principales nouveautés sont les suivantes :

- le rattachement des professionnels des organisations de protection civile (ci-après : OPC) à l'Etat et la suppression des mandats de prestations et des conventions-cadre avec les communes sièges ;
- la réorganisation des OPC qui sont actuellement au nombre de 6 ;
- la participation financière des communes à la PCi.

Cet avant-projet vise donc à réviser partiellement la loi sur la protection civile du 10 septembre 2010.

¹ FF 2019 515 et 8215

3. Nouveautés cantonales

3.1 Réorganisation des OPC (organisations de protection civile)

Le canton du Valais est actuellement subdivisé en six OPC décentralisées. Les communes sièges sont Brig-Glis, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey. Celles-ci sont responsables de la gestion courante des OPC. Des mandats de prestations et des conventions-cadre règlent le fonctionnement et les tâches déléguées aux OPC (art. 8 et 9 LPCi).

A ce jour, la Police cantonale et le Service de la mobilité en ce qui concerne la construction et l'entretien des routes cantonales, du Rhône, des cours d'eau latéraux et des berges du lac Léman sont subdivisés en trois arrondissements. En s'inspirant de ce modèle, il a été jugé opportun d'adapter l'organisation de la PCi à cette division. Cette réorganisation tient parfaitement compte des particularités du Canton qui sont portées par la topographie du territoire et des régions linguistiques. Le modèle proposé consistant à rationaliser les OPC permettrait de maintenir la couverture de l'entier du Canton et de garantir un service de protection de la population. La poursuite de ces objectifs est primordiale pour une institution telle que la PCi. Les nouvelles régions seront la région PCi 1 pour le Haut-Valais (Brig/Viège), la région PCi 2 pour le Valais central (Sierre/Sion) et la région PCi 3 pour le Bas-Valais (Martigny/Monthey). L'appellation « OPC » sera maintenue dans la loi, mais il n'y aura plus de rattachement administratif aux communes siège en raison de la cantonalisation des professionnels des OPC et de la radiation des conventions-cadre avec les communes sièges.

Les arguments en faveur de la réorganisation de la PCi sont les suivants. Premièrement, il existe une baisse avérée des effectifs des astreints de la PCi depuis plusieurs années. Cette tendance ne fera qu'être confirmée avec l'entrée en vigueur de la révision de la LPPCi qui prévoit une réduction de la durée du service qui passera de 20 à 12 ans. Il ne se justifiera donc plus de disposer de six régions. Le nouveau modèle permettra de faciliter la gestion des OPC. Couplée à la cantonalisation des professionnels des OPC, la réorganisation des OPC nécessitera une restructuration des postes. Des économies sont donc à prévoir.

3.2 Cantonalisation des professionnels des OPC

Actuellement, les professionnels des OPC sont engagés par la commune à laquelle ils sont rattachés. Ils peuvent avoir un statut de droit public ou de droit privé (art. 45 LPCi). La classification de chaque fonction est arrêtée par le Conseil d'Etat, les communes sièges entendues, dans le cadre des mandats prestations Elle est calquée sur l'échelle des traitements du personnel de l'Etat du Valais (art. 62 OPCi). Les salaires sont financés par l'Etat, mais versés par les communes sièges (art. 39 LPCi). Le Canton compte actuellement 21 postes de professionnels des OPC.

Dans le cadre des travaux préparatoires, la question de l'organisation cantonale de la PCi a été abordée. Il a été constaté que le modèle actuel consistant à l'engagement des professionnels des OPC par les communes sièges n'est pas satisfaisant.

En effet, bien que les professionnels des OPC soient engagés par les communes sièges, les missions sont définies par le Service de la sécurité civile et militaire (ci-après : SSCM), par son Office cantonal de la protection civile (ci-après : OCPCi) dans le cadre des mandats de prestations. Ces personnes ne sont donc pas véritablement subordonnées aux communes. Il ne s'agit que d'un rattachement purement administratif. La situation est dès lors délicate en cas de faute professionnelle conduisant au prononcé de mesures disciplinaires. En vertu du lien juridique les unissant aux communes sièges, ces dernières sont actuellement compétentes pour prendre de telles mesures dans le cadre des missions fixées par les mandats de prestations. Or ces dernières sont définies par le Chef de l'OCPCi. Il existe donc une subordination de fait avec le Canton. Les professionnels des OPC bénéficient ainsi d'une sorte de double statut. Cela a notamment comme conséquence que la qualification et le suivi des prestations sont difficiles selon le modèle actuel.

Il est dès lors proposé d'intégrer les professionnels des OPC à l'effectif de l'Etat afin qu'ils soient directement subordonnés au Chef de l'OCPCi. La cantonalisation de ces personnes n'impacterait pas les finances de l'Etat. En effet, la rétribution se fait à l'heure actuelle par les deniers de l'Etat (art. 39 al. 1 let. d et 40 al. 2 let. b LPCi). Cela comprend notamment les salaires et les cotisations à la caisse de pension.

Un autre argument en faveur de la cantonalisation des professionnels des OPC est qu'il existe actuellement une inégalité de traitement en fonction de la commune d'engagement. En effet, la réglementation en matière de prévoyance professionnelle, de traitement versé en cas de maladie, d'accident, d'allocations familiales et de formation ainsi que de droit aux vacances et aux congés spéciaux est propre à chaque commune siège.

En cantonalisant les professionnels des OPC, les mandats de prestations ainsi que les conventions-cadre conclus avec les communes sièges ne seront donc plus nécessaires. Les missions des professionnels des OPC seront fixées dans leur cahier de charges.

Finalement, il sied de relever que certaines communes sièges ont interpellé le Canton au sujet de la problématique du double statut des professionnels des OPC. Les actuelles communes sièges, à savoir, Brigue-Glis, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey ont donc été consultées préalablement. Les communes romandes sont toutes favorables à la cantonalisation des professionnels des OPC.

3.3 Financement de la protection civile

Actuellement, la PCi est principalement financée par les contributions de remplacement encaissées lors de nouvelles constructions (Art. 43 OPCi). L'utilisation des contributions de remplacement est régie par l'art. 33 LPCi selon lequel les contributions de remplacement servent en premier lieu à financer, entretenir, équiper et moderniser les abris publics et moderniser les abris privés des communes. Selon l'al. 2 de cette disposition, le Conseil d'Etat décide du déblocage des contributions de remplacement excédentaires et de leur affectation à d'autres mesures de PCi. L'art. 43 OPCi énumère ainsi les dépenses pouvant être couvertes par les contributions de remplacement encaissées par l'Etat.

Ces dernières années, il a été constaté que ce fonds ne couvre plus toutes les dépenses occasionnées par la PCi. D'importantes pertes sont enregistrées depuis 2017 comme le démontre le tableau ci-dessous. L'une des raisons de cette dépréciation est le fait que le fonds de contributions n'est plus autant alimenté en raison de la diminution du nombre de nouvelles constructions. Afin de contrer cette tendance, il est proposé que les communes participent au financement de la PCi.

Evolution du fonds des contributions de remplacement								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Contributions de remplacement	2'796'557.00	3'771'120.00	4'089'429.00	4'041'980.00	4'200'755.00	3'069'615.00	3'162'860.00	2'614'085.00
Interventions au profit de la collectivité	88'362.60	118'283.80	125'807.50	182'082.00	122'377.50	224'120.85	162'088.60	137'565.50
Emoluments	15'240.00	15'150.00	14'385.00	14'430.00	15'780.00	11'850.00	11'985.00	9'945.00
Amendes	111'000.00	-89'000.00	4'000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts s/fonds		81.53	756.49					
Total des recettes	3'011'159.60	3'815'635.33	4'234'377.99	4'238'492.00	4'338'912.50	3'305'585.85	3'336'933.60	2'761'595.50
Coûts des 6 OPC	3'342'382.62	3'691'079.12	3'710'808.83	3'668'172.80	3'651'342.50	3'725'215.53	3'642'113.50	3'667'801.34
Carburant / imputations internes								45'644.05
Résultat	-331'223.02	124'556.21	523'569.16	570'319.20	687'570.00	-419'629.68	-305'179.90	-951'849.89
Solde du fonds de CR au 31.12	0.00	124'556.21	648'125.37	1'218'444.57	1'906'014.57	1'486'384.89	1'181'204.99	229'355.10

Avant l'entrée en vigueur de l'actuelle LPCi, les communes étaient compétentes pour l'encaissement des contributions de remplacement. Avec la LPCi qui est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012, le Canton est chargé de cette tâche (art. 32 al. 1 LPCi). Il a toutefois été prévu que les communes conservent leur fonds. Il doit figurer au bilan des communes comme fonds spécial (art. 32 al. 6 LPCi). L'art. 42 OPCi fixe l'affectation de ces contributions de remplacement. Elles servent notamment à financer la réalisation, l'équipement, l'exploitation, l'entretien, la transformation, le maintien de valeur et la rénovation des abris publics et des ouvrages de protection, les frais relatifs au maintien de la valeur des abris privés, ainsi que

l'ensemble des mesures prévues par la législation fédérale sur les abris. Elles peuvent également servir à d'autres mesures de PCi comme le prévoit l'art. 42 al. 2 OPCi.

Suite à la révision de la LPPCi attribuant la compétence pour prélever les contributions de remplacement aux cantons², ces derniers auraient dû régler les rapports de propriété et l'affectation des contributions de remplacement versées avant le 1^{er} janvier 2012. Jusqu'ici, le canton du Valais n'avait pas réglé définitivement le sort de ces contributions de remplacement. Cela a eu comme conséquence que pour certaines communes, ce fonds ne constitue qu'une écriture comptable du fait qu'elles se sont servies de cet argent pour financer des prestations étrangères à la PCi. D'autres communes ont même interpellé le Canton pour liquider ce fonds de manière définitive.

Afin de régler une fois pour toute le sort de ce fonds spécial, il est suggéré que les communes puissent dans ce fonds pour participer au financement de la PCi. Bien qu'en 2012 ait été introduit le principe de financement de la PCi à charge complète de l'Etat, une disposition transitoire prévoyant que les communes doivent participer au financement des OPC, au prorata de leur population résidente permanente, dans l'attente de la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre le canton et les communes, avait été introduite dans la loi (art. 57 LPCi). La part incombant aux communes était alors fixée à 10 francs par habitant (art. 66 OPCi). Malgré cette base légale, le Canton n'a jamais appliqué cette réglementation transitoire.

L'idée est donc d'impliquer les communes dans le financement de la PCi du fait qu'il s'agit d'un service public dont elles profitent largement comme l'ont démontré les récents événements. Il paraît donc équitable que les communes contribuent financièrement aux coûts de ce service. Deux variantes de financement sont présentées dans le présent rapport. Il appartiendra au Conseil d'Etat de choisir la solution retenue :

Variante 1 :

La contribution des communes se fera par un montant qui sera fixé dans l'ordonnance, mais qui serait de CHF 10.- au maximum par habitant. Ce montant pourra être prélevé sur le compte communal des contributions de remplacement perçues avant l'entrée en vigueur de la LPCi. Il est précisé que la somme totale détenue par les communes est de l'ordre de 100 millions de francs.

Variante 2 :

Les frais liés à la protection civile sont répartis entre l'Etat et les communes, à raison de 50 pour cent chacun. Les communes pourront prélever le montant de leur participation financière sur leur fonds communal de contributions de remplacement. A épuisement du fonds communal, la participation communale sera abaissée à 30%.

4. Modification par article

Préambule

La référence à la LPPCi est à modifier du fait qu'elle a fait l'objet d'une refonte totale.

Article 3

L'al. 1 ancre le principe selon lequel la PCi est une organisation cantonale.

Il n'est plus nécessaire de prévoir que les modalités et les missions de la PCi sont à préciser dans les mandats de prestations du fait que le but de la présente révision est de cantonaliser les professionnels des OPC. De ce fait, les mandats de prestations ne seront plus nécessaires, les missions de ces personnes étant à définir par le SSCM par son OCPCi.

En ce qui concerne le financement de la PCi, les communes contribueront également au fonctionnement de cette institution. Le principe est ancré à l'art. 39 LPCi.

² FF 2010 5489

Article 7

Cette disposition est modifiée en raison de la réorganisation de la PCi. Elle fixe à présent la base légale nécessaire définissant les compétences des communes en matière de PCi.

Article 8

Comme expliqué ci-dessus, l'une des modifications majeures de l'organisation de la PCi consiste à rationaliser les organismes cantonaux décentralisés pour passer de six à trois OPC. Les professionnels des OPC seront répartis entre ces trois entités.

L'al. 2 définit les trois nouvelles régions de la PCi, à savoir la région PCi 1 pour le Haut-Valais (Brig/Viège), région PCi 2 pour le Valais central (Sierre/Sion) et la région PCi 3 pour le Bas-Valais (Martigny/Monthey).

L'al. 3 fixe le principe selon lequel la limite territoriale de ces OPC est à définir par le Conseil d'Etat, mais elle ne correspond plus, comme c'était le cas jusqu'ici, à celle des centres de secours incendie de type A en raison de la rationalisation des OPC.

En vertu de l'alinéa 4, le Conseil d'Etat fixera par voie de décision les sièges des OPC.

Les alinéas 5 et 6 sont à abroger du fait qu'il n'y aura plus de mandats de prestations en raison de la cantonalisation des professionnels des OPC.

Article 9

Comme il n'y aura plus de délégation de tâches, il se justifie d'abroger cette disposition.

Article 10

En raison de la cantonalisation des OPC, il ne se justifie plus que la commission de l'OPC soit composée d'un représentant de la commune siège.

Article 11

Le droit fédéral fixe les conditions d'incorporation dans la réserve de personnel. Il n'existera plus de réserve cantonale comme c'était le cas jusqu'ici.

Article 16

L'al. 2 doit être abrogé en raison de l'abolition des mandats de prestations.

Article 17

Cette disposition constituait une brèche en pratique. En effet, lorsque le chef du SSCM refusait la mise sur pied des membres des OPC, l'état-major compétent pouvait tout de même convoquer ces derniers sur la base de l'art. 17 al. 1 let. b LPCi. Cette réglementation était peu satisfaisante car elle pouvait donner lieu à des décisions qui n'étaient pas coordonnées. En cas de situation particulière et extraordinaire, il est primordial que les compétences soient clairement canalisées afin d'éviter la prise de décisions contradictoires.

Article 18

Comme le droit fédéral fixe le nombre de jours de service consacrés aux interventions en faveur de la collectivité, l'al. 5 de cette disposition est à abroger.

Article 20

Désormais, le traitement électronique des données se fait à l'aide d'un système mis à disposition par la Confédération qui se nomme SIPA (système d'information sur le personnel de l'armée et de la protection civile), conformément à l'art. 47 LPPCi. Il n'existe plus de registre cantonal des astreints comme le prévoyait l'al. 2.

Article 25

A présent, le réseau de communication radio de sécurité est imposé par la Confédération en vertu de l'art. 18 LPPCi. Il s'agit du réseau Polycom qui est utilisé par bon nombre d'intervenants feux bleus.

Article 26

L'obligation de construire étant réglée au niveau fédéral, il sied d'abroger l'al. 2 qui manque de clarté.

Article 27

Selon l'actuel art. 32 al. 1 LPCi, la contribution de remplacement est facturée et encaissée par le SSCM dès la réception de l'annonce du début des travaux. Par souci de facilité, il est proposé de modifier l'art. 32 LPCi afin que la contribution de remplacement soit facturée lors de l'entrée en force du permis de construire. En effet, il est fréquent qu'un changement de maître d'ouvrage ait lieu entre la délivrance du permis et le début des travaux. Cela engendre des difficultés administratives qui peuvent être évitées si la contribution de remplacement est à payer une fois le permis de construire en force. Pour ce faire, le service doit être informé de la délivrance des permis de construire. L'al. 3^{bis} introduit ce principe.

Article 28

L'al. 5 ancre le principe selon lequel la contribution dite de rachat due lors de la construction d'un abri commun doit correspondre, par souci d'équité, au tarif applicable aux contributions de remplacement.

Article 29

Selon l'actuel al. 2, des conventions pour le rachat de places protégées existantes disponibles ou de tout autre droit réel permettant l'accès de ces personnes aux places protégées de l'abri peuvent être conclues entre propriétaires, avec l'accord du service. Cette réglementation n'est pas satisfaisante car elle peut conduire à une surenchère des prix si la convention est conclue entre particuliers. Afin d'éviter cela, ce type de convention ne doit pouvoir être conclue qu'entre la commune et le propriétaire.

Par ailleurs, il est rajouté que lorsque l'on se trouve dans un cas de surdimensionnement d'un abri commun par rapport au programme de construction qui l'impose ou par suite de la diminution du projet initial, le service doit pouvoir imposer aux communes le rachat des places disponibles existantes.

L'OCPCi tient un décompte des abris communs du fait qu'il est compétent pour autoriser la construction de ces abris. Selon la situation des communes, l'OCPCi propose même la construction d'abris communs. L'al. 4 n'a donc plus d'utilité et peut par conséquent être abrogé.

Article 32

Concernant l'al. 1, il est renvoyé aux explications figurant à l'art. 27 al. 3^{bis}.

L'al. 4 doit être abrogé car les contributions de remplacement encaissées après le 1^{er} janvier 2012 font partie des finances cantonales. Les communes n'ont pas un droit de regard sur ce fonds.

Article 34

Les compétences pour réceptionner les abris privés et procéder aux contrôles périodiques sont modifiées. Afin de soulager les communes, il a été décidé que la réception des abris privés incomberait désormais au service et que seuls les contrôles périodiques seraient à la charge des communes.

Article 38

En raison de la restructuration de la PCi, les al. 2 et 3 n'ont plus de raison d'être. Avec la cantonalisation des professionnels des OPC, la gestion financière sera gérée par l'OCPCi. Il n'y aura donc plus de subventions en faveur des communes.

Article 39

Cet article prévoit désormais que le financement de la PCi est assuré par le Canton et les communes. Comme expliqué ci-dessus, ces dernières participeront au fonctionnement de cette institution en fonction de la variante choisie :

Variante 1 :

Les communes verseront une contribution annuelle de l'ordre de maximum 10 francs par habitant. L'ordonnance d'application précisera le montant exact. Cette contribution pourra être prélevée sur le fonds spécial détenu par les communes, constitué des contributions de remplacement encaissées par celles-ci avant le 1^{er} janvier 2012.

Variante 2 :

Les frais liés à la protection civile sont répartis entre l'Etat et les communes, à raison de 50 pour cent chacun. Les communes pourront prélever le montant de leur participation financière sur leur fonds communal de contributions de remplacement. A épuisement du fonds communal, la participation communale sera abaissée à 30%.

Article 40

La cantonalisation de la PCi rend cette disposition obsolète. Elle doit dès lors être abrogée.

Article 45

Les professionnels des OPC seront désormais nommés par le Canton. Ils seront soumis à la législation sur le personnel de l'Etat du Valais. Par conséquent, les al. 3 à 6 sont à abroger.

Article 47

Les conditions pour les demandes d'intervention en faveur de la collectivité sont désormais fixées dans l'ordonnance fédérale sur la protection civile.

Article 48

En raison de la cantonalisation des OPC, la responsabilité en cas de dommages ne peut plus être supportée par les communes sièges.

Article 51

Comme expliqué ci-dessus, il n'y aura plus de mandats de prestations. L'al. 5 doit par conséquent être abrogé.

Articles 56 et 57

Ces deux dispositions transitoires sont à abroger car elles ne sont plus d'actualité.

Nouvelles dispositions transitoires

Article T1-1

Pour les demandes permis de construire déposées avant l'entrée en vigueur de la LPCi, sur lesquelles il n'a pas encore été statué lors de l'entrée en vigueur de cette loi, le nouveau droit sera applicable.

Article T1-2

Cette disposition concrétise les principes énoncés par les art. 40 et 43 LOCRP³ lorsqu'une législation d'application ne renferme pas seulement des normes de stricte exécution et que la voie du référendum facultatif est ainsi partiellement ouverte.

En ce qui concerne la mise en vigueur des modifications, il sera procédé en deux temps. Les modifications dictées par le droit fédéral, à savoir les art. 11 al. 4, 18 al. 5, 20 al. 1, 25 al. 1 et 47 al. 1 LPCi entreront en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2021. Pour ce qui est du reste, une mise en vigueur au 1^{er} janvier 2022 est proposée.

En effet, la réorganisation de la PCi ainsi que la participation financière des communes à la PCi nécessitent un temps d'adaptation. Avec la réorganisation de la PCi qui passera de six à trois régions ainsi que la cantonalisation des professionnels des OPC, il sera nécessaire de procéder à une nouvelle mise au concours des postes de travail. Cela aura notamment comme conséquence que trois postes de commandant seront supprimés.

³ RS/VS 171.1

5. Incidences financières

5.1 Incidences pour les communes

Avec l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022 de la modification concernant la participation financière des communes à la PCi, les communes devront prévoir une nouvelle charge dans leur budget. Cependant, comme les communes disposent toujours de leur fonds spécial, elles pourront puiser dans ce fonds jusqu'à l'épuisement de celui-ci. A ce jour, les communes détiennent environ CHF 100 millions de francs. Ce fonds devrait suffire à couvrir la participation financière des communes durant les années à venir.

5.2 Incidences pour le Canton

Les modifications auront une incidence sur les finances du Canton en augmentant le fonds des contributions de remplacement grâce à la participation financière des communes. Cette augmentation du fonds permettra d'éponger les pertes à supporter par le Canton pour l'organisation de la PCi.

En ce qui concerne la cantonalisation des professionnels des OPC, cette mesure n'aura aucun impact financier pour le Canton. En effet, comme expliqué, ce dernier supporte déjà les salaires de ces personnes.

6. Conclusion

La révision de la LPCi a été dictée par la révision totale de la LPPCi ainsi que par les expériences faites ces dernières années. Les modifications proposées permettront une organisation plus efficace et faciliteront, du point de vue administratif, la gestion des professionnels des OPC. La participation financière des communes soulagera largement les comptes de la PCi. Cependant, avec la solution proposée, cette nouvelle charge pour les communes ne devrait pas impacter lourdement leurs comptes.

En raison de l'importance des modifications proposées, une mise en consultation, conformément à l'art. 10 du règlement sur l'organisation de l'Administration cantonale du 15 janvier 1997 (RS/VS 172.050) doit être faite.

Au vu de l'ensemble des éléments exposés ci-dessus, nous espérons que l'avant-projet de la révision partielle de la loi sur la protection civile sera accueilli favorablement.

Sion, mars 2021