



Berne, Datum tippen/wählen

---

# Projet pour la consultation du 21 mars 2024

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

Explications concernant la consultation

---



## **Condensé**

***Au cours des 60 dernières années, la Suisse a mis en place un vaste système 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 doit être garantie, au vu notamment de la situation sécuritaire actuelle. Sur la base des lignes directrices de la stratégie pour les ouvrages de protection du 26 février 2020, un concept a été élaboré dans le but de servir de base de planification pour le développement et le maintien de la valeur des abris, des postes de commandement et des postes d'attente.***

***Le présent projet a pour but de mettre en œuvre les points essentiels du concept des ouvrages de protection basé sur la stratégie du 26 février 2020, en particulier :***

- la modification de l'obligation de construire des abris et de verser des contributions de remplacement ;***
- les dispositions concernant l'équipement ultérieur des abris et l'obligation y relative ;***
- l'autorisation de procéder à un recensement des 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 postes de commandement et les postes d'attente.***

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Grandes lignes du projet.....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Commentaires article par article .....</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Conséquences .....</b>	<b>9</b>
4.1	Conséquences pour la Confédération .....	9
4.2	Conséquences pour les cantons et les communes .....	10

# Rapport explicatif

## 1 Contexte

Au cours des 60 dernières années, la Suisse a déployé un vaste réseau d'ouvrages de protection au service de sa population, des organes de conduite et des formations d'intervention de la protection civile. Eu égard notamment à la situation actuelle en matière de politique de sécurité, il s'agit de garantir le maintien de la valeur et la fonctionnalité de cette infrastructure. Un concept relatif au développement et au maintien de la valeur des ouvrages de protection a été élaboré et consolidé en collaboration avec les cantons. Le 4 janvier 2023, la CG MPS a pris connaissance de ce document en tant que base de planification.

Le présent projet a pour but en particulier de mettre en œuvre les points essentiels du concept des ouvrages de protection basé sur la stratégie du 26 février 2020. Une partie des ouvrages de protection ont plus de quarante 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. Afin de continuer à disposer d'ouvrages de protection opérationnels en nombre suffisant ces prochaines années, il faut prendre des mesures pour assurer le maintien de leur valeur et leur rénovation. Le projet propose en outre des mesures qui tiennent compte des évolutions dans la construction de logements. Aujourd'hui, de nombreux abris publics ne sont pas munis de lits, de toilettes sèches, etc. Il convient de les doter des équipements manquants, notamment au regard du contexte politique. La Confédération doit se voir donner la possibilité de mieux contrôler les mesures prises dans le domaine des abris et d'en déduire éventuellement d'autres mesures. Pour ce faire, l'OFPP doit pouvoir recenser des données.

## 2 Grandes lignes du projet

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

- Adaptation de l'obligation de construire des abris ou de verser des contributions de remplacement (lors d'une surélévation, d'une transformation ou d'un changement d'affectation ainsi que pour les maisons d'habitation de moins de 38 pièces). 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. 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 %, les cantons pourront à l'avenir ordonner la réalisation d'abris également dans les maisons d'habitation de moins de 38 pièces.

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

Des mesures de maintien de la valeur des ouvrages de protection sont également prévues dans le cadre de la réglementation de la durée de vie et du remplacement des composants et de l'équipement.

En ce qui concerne la responsabilité de la Confédération pour les constructions protégées, les montants forfaitaires annuels destinés à garantir la disponibilité opérationnelle des constructions protégées 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. On peut partir du principe que ce relèvement n'induirait pas de coûts supplémentaires importants pour la Confédération, car le nombre de constructions protégées sera globalement réduit grâce aux nouvelles planifications cantonales des besoins.

Enfin, pour que l'OFPP puisse se faire une idée du nombre d'abris contrôlés et d'abris opérationnels au plan national, et ainsi du nombre de places protégées disponibles, la possibilité est créée de recueillir ces données.

### **3 Commentaires article par article**

#### *Art. 70, al. 1<sup>bis</sup>*

Dans les zones urbaines en particulier, de nombreux projets prévoient d'importants travaux de surélévation, de transformation ou de changement d'affectation de bâtiments visant à créer de nouvelles surfaces habitables. Malgré une augmentation sensible du nombre de résidents potentiels, ces nouvelles surfaces habitables n'étaient jusqu'ici soumises ni à l'obligation de construire des abris ni au versement de contributions de remplacement. Désormais, ces obligations s'appliqueront également aux surélévations, transformations ou changements d'affectation entraînant la création de nouvelles surfaces habitables, de même qu'aux pièces supplémentaires (cf. explications relatives à l'art. 71, al. 1<sup>bis</sup>).

#### *Art. 70, 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 et les communes pourront à l'avenir ordonner une obligation de construire même pour les maisons d'habitation de moins de 38 pièces. Il est toutefois recommandé de n'ordonner une telle obligation que pour des abris d'au moins 10 places, cela avant tout pour des raisons d'ordre économique, à savoir pour que les coûts des investissements dans les installations de ventilation ne soient pas disproportionnés par rapport à l'utilité des places protégées créées.

#### *Art. 71, al. 1<sup>bis</sup>*

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

*Art. 73, al. 2<sup>bis</sup> et 3*

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

Conformément à l'art. 62, al. 3, de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi), les contributions de remplacement servent à financer les abris publics des communes et à rénover les abris publics et privés. Comme les abris sont équipés pour la première fois, il ne s'agit pas de mesures de rénovation. Seuls les coûts d'équipement ultérieur des abris publics non équipés jusqu'à présent peuvent être financés par des contributions de remplacement. L'équipement ultérieur des abris privés non équipés jusqu'à présent doit être financé par les propriétaires.

*Art. 81, al. 4*

Pour que l'OFPP puisse se faire une idée du nombre d'abris contrôlés et d'abris opérationnels au plan national, et ainsi du nombre de places protégées disponibles, chaque canton doit lui remettre sur demande une évaluation des contrôles.

Les types d'abris se répartissent en abris privés (abris obligatoires), abris publics (abris spéciaux) et abris pour hôpitaux et établissements médico-sociaux.

*Art. 88, al. 3*

Pour que l'OFPP puisse se faire une idée des abris pour biens culturels disponibles et contrôlés au niveau national, chaque canton doit lui remettre sur demande une évaluation des contrôles. Le canton synthétise les évaluations dans une vue d'ensemble.

*Art. 94, al. 1<sup>bis</sup>*

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

*Art. 105a*

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

- a. système de ventilation (appareils de ventilation et filtres de protection NBC [filtres à gaz], valves anti-explosion et composants des conduits d'aération)
- b. élastomères / matières plastiques (p. ex. joints en caoutchouc, passages de mur étanches aux gaz et résistant à la pression)
- c. composants électriques
- d. composants sanitaires
- e. lits et toilettes sèches
- f. alimentation électrique de secours
- g. fermetures d'ouvrages de protection (p. ex. portes pression, portes blindées)

#### *Al. 1 et 2*

Une fourchette de quatre-vingts à cent 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 quarante ans. Pour des raisons techniques, logistiques et financières, il apparaît judicieux de remplacer l'ensemble des composants d'ouvrages de protection ayant atteint une durée de vie moyenne de quarante ans (p. ex. l'ensemble du système de ventilation). En raison des différences entre les cantons en ce qui concerne leur situation financière (état des contributions de remplacement) et l'âge de leurs abris, il convient de procéder de la manière suivante : Si, dans le cadre d'un contrôle périodique (ayant lieu tous les dix ans), on constate que l'âge d'un ouvrage de protection est de quarante ans ou plus, les composants et les équipements concernés seront remplacés dans un délai de cinq ans. Les cantons sont libres de recenser l'âge des ouvrages de protection dans un délai plus court, même en dehors du contrôle périodique. Les fermetures d'ouvrages de protection, comme les portes blindées ou les portes pression, ne sont pas concernées par ce remplacement. Leur processus de vieillissement est semblable à celui de l'enveloppe de l'ouvrage de protection. Les joints des fermetures doivent toutefois être remplacés.

Les réparations ne sont pas une solution satisfaisante d'un point de vue technique, financier et logistique. En particulier, les réparations visant à prolonger la durée de vie ne sont pas pertinentes d'un point de vue technique. Elles ne constituent pas une réelle rénovation ; la capacité opérationnelle des composants ne peut guère être garantie et, à long terme, la réparation devrait coûter plus cher que le remplacement direct. Dans des cas exceptionnels, des réparations peuvent 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/CPC.

### *Al. 3*

La mise à disposition des données fournit à l'OFPP une vue d'ensemble des composants et des matériaux utilisés et lui permet d'évaluer les tendances futures pour le maintien de la valeur de la protection collective de la population. L'enregistrement des données peut avoir lieu dans le cadre du contrôle périodique des ouvrages de protection (CPA/CPC). Ce dernier joue un rôle décisif dans le maintien de la valeur des composants d'ouvrages de protection. Il doit garantir le bon fonctionnement et la capacité opérationnelle des composants. 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. L'OFPP règle l'exécution et définit l'étendue des données à saisir dans les prescriptions techniques conformément à l'art. 105a, al. 3.

### *Al. 4*

Les modalités techniques du maintien de la valeur des composants d'ouvrages de protection sont régies par les directives de l'OFPP concernant la rénovation et l'entretien.

### *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 du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile). 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 nouvelle planification des besoins approuvée pour les postes de commandement et les postes d'attente sert aussi de base au versement de la contribution forfaitaire majorée.

La contribution forfaitaire majorée est donc versée pour les postes de commandement et les postes d'attente déjà inscrits dans une planification des besoins approuvée conformément à l'art. 99, al. 4, phrase 1, LPPCi. Conformément à l'art. 94, al. 1<sup>bis</sup>, les constructions ne figurant plus dans la planification des besoins approuvées sont désaffectées. Aucune contribution forfaitaire n'est plus versée pour ces constructions. Pour les postes de commandement et les postes d'attente pour lesquels il n'existe pas de planification des besoins approuvée conformément à l'art. 99, al. 4, phrase 1, LPPCi, la contribution forfaitaire sera encore versée jusqu'au 31 décembre 2026 au plus tard conformément à l'ancien droit (annexe 4 de l'ancien acte). Après cette date, aucune contribution forfaitaire ne sera plus versée pour ces constructions protégées qui ne sont pas prévues dans une planification des besoins approuvée conformément à l'art. 69, al. 2, LPPCi en relation avec l'art. 99, al. 4, phrase 1, LPPCi.

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



## Annexe 4

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

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

- le renchérissement depuis l'introduction des contributions forfaitaires en 2004,
- la participation proportionnelle et forfaitaire aux frais d'entretien du système de détection de gaz,
- la participation proportionnelle et forfaitaire aux frais de téléphonie et d'internet,
- les forfaits pour le remplacement du petit matériel (déshumidificateurs, lampes portatives de secours, extincteurs), calculés sur dix ans.

Une nouvelle stratégie et un concept de développement et d'utilisation des constructions protégées (unités d'hôpital protégées et centres sanitaires protégés) sont actuellement en cours d'élaboration. Les dispositions actuelles restent donc en vigueur jusqu'à la présentation du concept correspondant, sur la base duquel les cantons pourront procéder à la planification des besoins. Par conséquent, les contributions forfaitaires pour les centres sanitaires protégés et les unités d'hôpital protégées ne seront pas augmentées.

## 4 Conséquences

### 4.1 Conséquences pour la Confédération

Coûts et conséquences du maintien de la valeur 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 selon la planification cantonale des besoins. Dans le cadre de la future planification cantonale des besoins, il existe une directive (critère) importante selon laquelle il convient de continuer à exploiter en priorité les constructions protégées récentes. Un grand nombre (estimé à 75 %) des quelque huit cents constructions protégées âgées de quarante ans et plus devraient donc être désaffectées (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2026) et affectées à une autre utilisation. Environ deux cents constructions protégées âgées de 40 ans et plus (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2026) resteront dans le portefeuille de la Confédération selon la planification des besoins cantonaux et devraient donc être rénovées dans les années à venir. Une première évaluation estime à environ 1,1 million de francs les coûts moyens de rénovation d'une construction protégée. Pour en rénover deux cents au cours des prochaines années, la Confédération devrait investir au total 220 millions de francs. Comme elle ne dispose actuellement que d'environ 9 millions de francs par an

pour cette tâche, des moyens financiers et des ressources supplémentaires seraient nécessaires à partir de 2026 :

### **Recensement des moyens financiers et des équivalents plein temps (EPT) supplémentaires dès 2026**

#### **Contexte**

a) rénovation de 200 constructions protégées (selon les ITMO) à partir de 2026 ; coût total : env. 220 mio CHF

b) moyens financiers actuellement disponibles : 9 mio CHF

c) pour le traitement (suivi, examen et approbation des projets) des 9 mio CHF, la Confédération dispose actuellement de 4 EPT (chauffage, ventilation et installations sanitaires (CVS), 1,5 EPT ; électricité, 1,5 EPT ; construction, 1,0 EPT)

Coût total env. 220 mio CHF

Moyens financiers actuels 9 mio CHF

Nombre d'EPT 4 EPT

<b>Durée des rénovations</b>	<b>Moyens financiers suppl. en mio CHF</b>	<b>EPT suppl. Confédération</b>
15 ans	5-6 <sup>1</sup>	4

Coûts liés à l'augmentation des montants forfaitaires :

En raison de la mise en œuvre des planifications cantonales des besoins et de la réduction du nombre de constructions protégées en découlant, l'augmentation des montants forfaitaires annuels ne devrait pas entraîner de coûts supplémentaires importants pour la Confédération.

Certes, les contributions forfaitaires augmenteront d'environ 250 000 à 400 000 francs par an en valeur nominale, car les indemnités pour le petit matériel ne seront plus versées dans le cadre des rénovations, mais via les contributions forfaitaires, ceci afin de réduire la charge administrative de la Confédération et des cantons. Cependant, ces frais ne seront plus comptabilisés dans les coûts supplémentaires des rénovations.

## **4.2 Conséquences pour les cantons et les communes**

### Coûts supplémentaires pour les cantons

Le renouvellement de l'équipement des abris publics devrait entraîner des coûts supplémentaires pour les cantons. Ces coûts peuvent être couverts par des contributions de remplacement (art. 62, al. 3, LPPCi).

---

<sup>1</sup> À partir de 2027

L'OFPP ne dispose pas de chiffres fiables au sujet de l'âge et de l'état des abris. Selon un recensement, le montant total des contributions de remplacement s'élevait à environ 860 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 au niveau cantonal et communal. La modification de l'obligation de construire des abris ou de verser des contributions de remplacement devrait générer des recettes supplémentaires pour les cantons.

Selon l'art. 62, al. 3, LPPCi, les contributions de remplacement servent à financer les abris publics des communes (en particulier les nouvelles constructions) et à rénover les abris publics et privés. Le solde ne peut être utilisé que pour les fins suivantes :

- a. réaffecter des constructions protégées à des fins proches de celles de la protection civile ;
- b. procéder au démontage de constructions protégées si celles-ci continuent d'être utilisées à des fins de protection civile (art. 91, al. 3, LPPCi) ;
- c. acquérir du matériel au sens de l'art. 92, let. c, LPPCi ;
- d. assurer le contrôle périodique des abris ;
- e. couvrir les frais d'administration du fonds de contributions de remplacement ;
- f. accomplir les tâches d'instruction dans le domaine de la protection civile.

Aussi bien la mise à niveau de l'équipement que le maintien de la valeur devraient être financés par les contributions de remplacement.

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.

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.