



Modification de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile : prise de position de kibesuisse

Zurich, 28 avril 2023

Madame la Conseillère fédérale Amherd,
Mesdames, Messieurs,

Par lettre du 25 janvier 2023, vous avez invité les parties intéressées à prendre position sur la mise en œuvre de mesures visant à améliorer les effectifs de la protection civile. Cela concerne des modifications de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile, de la loi sur le service civil et de la loi sur l'armée. La fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant (kibesuisse) vous remercie pour cette opportunité de commenter cette proposition.

Remarques générales

Le rapport explicatif souligne que la protection civile est déjà confrontée à des effectifs insuffisants qui devraient encore s'aggraver d'ici 2030. kibesuisse se réjouit des mesures proposées par le Conseil fédéral à travers les modifications législatives actuelles, qui visent à renforcer les effectifs de la protection civile et à éviter toute baisse de ses performances. Plus précisément, la fédération salue le fait de l'extension de l'obligation de service de protection aux conscrits soumis à l'obligation de service militaire jusqu'à l'âge de 25 ans. Les personnes concernées par cette extension de l'obligation de service de protection sont les personnes astreintes au service militaire qui, à la fin de leur 25^e année, n'ont pas encore accompli l'école de recrues. De même, il est souhaitable que les anciens militaires qui, après avoir accompli l'école de recrues, deviennent inaptes au service militaire doivent encore accomplir au moins 80 jours de service restants. Enfin, kibesuisse soutient que toute éventuelle pénurie de personnel au sein d'une organisation de protection civile (OPC) soit d'abord comblé au niveau cantonal, puis avec l'obligation de service de protection civile des cantons voisins disposant d'un excédent.

Les civilistes sont tributaires de la pénurie de personnel

kibesuisse admet sans réserve la nécessité d'améliorer l'approvisionnement en personnel de la protection civile. Cependant, la fédération s'oppose fermement à l'obligation faite aux personnes astreintes au service civil (civilistes) de servir dans une organisation de protection civile souffrant d'un manque d'effectifs. Cela s'explique principalement par l'importance cruciale que les civilistes jouent dans l'accueil de l'enfance.

Selon la loi fédérale sur le service civil (LSC), les personnes astreintes au service civil sont appelées à intervenir là où des ressources font défaut ou sont insuffisantes pour répondre aux besoins de la communauté (cf. art. 2 al. 1 LSC). Ces domaines comprennent notamment les secteurs sociaux, de la santé et de l'éducation, tels que les hôpitaux, les crèches, les écoles, les maisons de retraite ou d'autres institutions sociales. Selon les données de l'office fédéral du service civil (CIVI), ces secteurs représentent 81,4 % des jours de service effectués en 2022, dont la moitié (51,4 %) est consacrée au secteur social. Les interventions dans les structures d'accueil de l'enfance y sont également incluses. Les secteurs de la santé et de l'éducation représentent respectivement 15,7 % et 14,3 % des jours de service effectués, presque à égalité. Il convient de noter que la formation à l'accueil de l'enfance est le deuxième domaine le plus représenté en termes de cours dispensés dans le cadre du service civil ([voir les statistiques de 2022 du CIVI](#)).

kibesuisse

Verband Kinderbetreuung Schweiz

Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant

Federazione svizzera delle strutture d'accoglienza per l'infanzia

Josefstrasse 53, CH-8005 Zürich, T +41 44 212 24 44, www.kibesuisse.ch

Les organisations d'accueil de l'enfance dépendent des civilistes, car elles font face à une pénurie très critique de personnel et de spécialistes à tous les niveaux fonctionnels. Il ressort de divers retours d'informations de la branche que les postes exigeant un personnel qualifié ainsi que les places d'apprentissage ne parviennent pas à être pourvus malgré des tentatives de recrutement intensives. Certains organismes responsables ont été contraints de réduire leurs horaires d'ouverture, de suspendre l'admission des enfants ou même de fermer complètement des groupes.

La branche est confrontée à un dilemme : réduire la qualité ou les places d'accueil. Si la qualité est réduite, le taux d'encadrement se détériore et les exigences envers les professionnel-le-s de l'accueil de l'enfance sont abaissées. Si le nombre de places d'accueil est réduit, de moins en moins d'enfants pourront bénéficier d'une prise en charge complémentaire à leur vie de famille. Dans les deux scénarios, les enfants en sont les principales victimes : une situation déplorable pour la Suisse, qui se veut être un pays de l'éducation.

La perte de qualité ou de places d'accueil a un impact sur les parents, qui évitent alors de confier leurs enfants à des structures d'accueil. Si, en conséquence, ils-elles réduisent leur temps de travail ou l'abandonnent complètement, cela accentue la pénurie de personnel dans tous les secteurs. Cette situation aggrave également la pénurie de personnel dans le secteur de l'accueil de l'enfance. Considérant que d'autres secteurs disposent de moyens financiers bien plus conséquents, les professionnel-le-s de l'accueil de l'enfance se réorientent. Il en découle un effet de transfert ou de débordement : deux secteurs, tous deux touchés par la pénurie de personnel, sont mis en concurrence.

Il est donc clair que le besoin de civilistes dans les organisations d'accueil de l'enfance est incontestable. Le recours aux civilistes contribue à atténuer les conséquences négatives de la pénurie de personnel dans le secteur. Sans eux, les organisations se trouveraient dans une situation encore plus critique et tendue.

La frontière entre service civil et protection civile n'est plus clairement définie

Les modifications législatives prévues mettent en concurrence le service civil et la protection civile. Des personnes sont retirées des entreprises d'affectation du service civil, où elles sont fortement nécessaires. Le rapport explicatif confirme cette situation (cf. p. 29) : « En conséquence, la Confédération ne pourra plus apporter autant de soutien avec des personnes astreintes au service civil qui sont directement engagées dans des institutions telles que des centres pour personnes âgées ou d'autres établissements de soins qui ne font pas partie de la protection de la population. »

En outre, il y a une confusion des formes de service malgré la remarque explicite contraire dans le rapport explicatif (cf. p. 30) : « Il ne serait donc pas admissible de fusionner les formes d'obligation de servir en ce qui concerne le service civil et la protection civile. En outre, la Constitution ne serait pas respectée si la répartition des tâches qu'elle prévoit n'était plus maintenue dans la loi, dans le sens qu'une obligation de servir pourrait être remplie par l'accomplissement de l'autre. » Les modifications législatives proposées prévoient exactement ce qui est mentionné dans la dernière phrase : les personnes qui sont en réalité tenues d'effectuer leur service civil doivent remplir leur devoir de service dans une organisation de la protection civile. Elles doivent ensuite suivre à la fois la formation de base régulière et les formations

complémentaires de la protection civile, ainsi que les cours de répétition (cf. art. 9 LSC). Et ces missions ont la priorité sur celles effectuées dans le cadre du service civil (cf. art. 23, al. 1 LSC).

Une mesure contre-productive sous tous les aspects

Face à cette obligation claire, il est peu utile que la modification décisive de l'article 36, alinéa 1 (nouveau) de la loi sur la protection de la population et la protection civile (LPPCi) contienne une formulation facultative : « Si une organisation de protection civile présente un sous-effectif de personnes astreintes, celui-ci peut être compensé par : a. des personnes astreintes provenant de cantons voisins en sureffectif ; b. des personnes astreintes au service civil. » Cette obligation est même précisée en détail : les civilistes qui effectuent leur service civil dans une OPC doivent même porter l'équipement de protection civile. Il est donc légitime de se demander si tout ce travail en vaut la peine pour une seule mission, si l'équipement doit ensuite être restitué. Il est probable que les civilistes accomplissent leurs obligations de service jusqu'à la fin de leur obligation de service uniquement, et ne retournent plus au service civil une fois leur mission dans les organisations de protection civile terminée. En bref, le provisoire devient permanent.

En lisant attentivement les changements législatifs proposés, on ne peut s'empêcher de penser qu'il s'agit d'une réaffectation permanente des personnes tenues au service civil vers la protection civile par le biais d'une voie détournée. Si cela se produit, les personnes concernées ne pourront pas se défendre correctement : elles n'ont pas le droit de contester une telle réaffectation (cf. art. 65 al. 2 LSC). Cette méthode est proche de l'intimidation et est étonnante dans la mesure où le législateur lui-même reconnaît dans le rapport explicatif que la mise en œuvre des modifications législatives posera des problèmes. Les différentes compétences opérationnelles sont mentionnées en particulier : au niveau cantonal pour la protection civile, au niveau fédéral pour le service civil (cf. p. 14). « Obliger des personnes astreintes au service civil d'accomplir leur service dans des OPC en sous-effectif contraint les organes impliqués à tenir compte de ces deux formes d'organisation. ».

En fin de compte, cela pourrait se retourner contre nous si la protection civile augmente ses effectifs insuffisants aux dépens du service civil fonctionnel. Si les civilistes sont retirées pour des interventions dans les OPC, ils manqueront dans les entreprises de service civil qui ne pourront plus remplir certaines tâches. Dans le rapport explicatif, il est dit (cf. p. 6) : « Le système de l'obligation de servir ne remplira son objectif que si les institutions responsables de l'exécution de chaque obligation de servir disposent de ressources suffisantes pour pouvoir accomplir les tâches qui leur sont attribuées. » Cette mise en garde ne s'applique pas seulement à la protection civile, qui doit améliorer ses effectifs, mais aussi au service civil. L'attrait du service civil diminue si les personnes tenues au service civil ne sont plus sûres d'accomplir leur service dans les entreprises de service civil. Les problèmes de recrutement actuels de la protection civile pourraient donc se propager au service civil.

En conclusion, pour toutes ces raisons, kibesuisse s'oppose clairement à l'introduction d'une obligation pour les personnes tenues au service civil d'accomplir leur service dans les organisations de protection civile présentant un sous-effectif. Au lieu de cela, la fédération propose d'analyser en profondeur s'il est vraiment nécessaire d'avoir un effectif cible élevé de 72'000 personnes tenues au service de protection civile. En outre, il convient également d'examiner les prestations éventuelles du service de protection civile qui peuvent être abandonnées ou transférées à d'autres organismes.

Commentaires sur les articles et dispositions spécifiques

Loi sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi ; RS 520.1)

Art. 29 al. 2 lettres b et c ; art. 31 al. 2 à 4 et 7 lettre a ; art. 35 al. 3 et 4

Comme précédemment mentionné, kibesuisse reconnaît la nécessité d'améliorer les effectifs du service civil. C'est pourquoi la fédération soutient les mesures qui doivent être mises en œuvre avec la modification de ces articles de loi, notamment l'extension de l'obligation de service de protection à certains conscrits et anciens militaires.

Art. 36 Organisations de protection civile en sous-effectif

kibesuisse se réjouit de la compensation des effectifs insuffisants dans les OPC avec des personnes soumises à l'obligation de service provenant de cantons voisins. Cependant, la fédération s'oppose fermement à l'engagement de personnes soumises à l'obligation de service civil pour des missions dans les OPC. Par conséquent, kibesuisse propose une adaptation de l'article 36 comme suit :

Art. 36

1 Si une organisation de protection civile présente un sous-effectif de personnes astreintes, celui-ci peut être compensé par des personnes astreintes provenant de cantons voisins en sureffectif.

2 Il y a sous-effectif lorsque, au cours de l'année concernée, le nombre de personnes astreintes libérées du service est supérieur au nombre de personnes pouvant être incorporées dans une organisation de protection civile.

~~3 La compensation s'effectue en première priorité avec des personnes astreintes provenant de cantons voisins en sureffectif et en deuxième priorité avec des personnes astreintes au service civil.~~

3 L'OFPP peut affecter dans un canton en sous-effectif des personnes astreintes d'un canton voisin en sureffectif.

~~5 Pendant leur service dans une organisation de protection civile, les personnes astreintes au service civil demeurent soumises à la législation sur le service civil.~~

4 Le Conseil fédéral règle les modalités et la procédure.

Art. 46a Convocation à une période de service civil dans une organisation de protection civile

Si l'obligation pour les personnes astreintes au service civil d'effectuer des affectations dans des OPC est supprimée, cette nouvelle disposition n'est pas non plus nécessaire. C'est pourquoi kibesuisse demande la suppression pure et simple de l'art. 46a.

Art. 46a

~~1 Afin d'établir la convocation, les organisations de protection civile mettent à la disposition de l'organe fédéral d'exécution du service civil leur planification d'intervention et les annonces préalables des services d'instruction à effectuer l'année suivante.~~

~~2 Elles communiquent les détails aux personnes astreintes au service civil, notamment le lieu et l'heure de l'entrée en service, au plus tard six semaines avant le début de la période de service civil.~~

~~3 L'organisation de protection civile compétente convoque la personne astreinte au service civil à une période de service civil effectuée dans le cadre d'une intervention au sens de l'art. 46, al. 1 et 2, conformément à la procédure cantonale en vigueur.~~

Art. 93 Al. 3 et 4; art. 94 Al. 1

Si l'obligation pour les personnes astreintes au service civil d'effectuer des affectations dans des OPC est supprimée, il n'est pas non plus nécessaire d'adapter ces dispositions. C'est pourquoi kibesuisse propose de conserver les formulations actuelles de l'art. 93 al. 3 et 4 ainsi que de l'art. 94 al. 1.

Art. 99a, al. 1

Les modifications proposées par kibesuisse à l'art. 36 nécessitent ici une adaptation rédactionnelle de l'art. 99, al. 1.

Art. 99a Dispositions transitoires relatives à la modification du ...

1 Si, au moment de l'entrée en vigueur de la modification du ..., l'effectif nécessaire de personnes astreintes n'est pas atteint dans un canton, celui-ci peut, pour atteindre l'effectif nécessaire, compenser l'effectif manquant de manière échelonnée pendant cinq ans au plus en tenant compte de l'art. 36, al. 1.

Loi sur l'armée (LAAM ; RS 510.10)

Art. 49, al. 2

Comme mentionné en introduction, kibesuisse soutient explicitement l'extension de l'obligation de servir dans la protection civile à certaines personnes astreintes au service militaire. En conséquence, kibesuisse salue le fait de compléter l'art. 49 al. 2 comme le propose le projet de loi.

Loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée (LSIA ; RS 510.91)

Art. 13, lettre n ; art. 14, al. 2, lettre c

Si l'obligation pour les personnes astreintes au service civil d'être affectés à des OPC est levée, alors les nouvelles dispositions proposées ne seront plus nécessaires. Par conséquent, kibesuisse sollicite la suppression complète de l'article 13, lettre n ainsi que de l'article 14, alinéa 2, lettre c.

~~Art. 13, point n (nouveau)~~

~~Le SIPA sert à l'accomplissement des tâches suivantes :~~

~~n. comptabiliser les jours de service effectués par les personnes astreintes au service civil dans une organisation de protection civile en sous-effectif ;~~

~~Art. 14, al. 2 lettre c~~

~~2 Il contient les données ci-après sur les personnes astreintes au service civil :~~

~~c. lors d'une affectation à une organisation de protection civile :~~

- ~~1. les données sur l'affectation à une fonction de base, la fonction et le grade ;~~
- ~~2. les données sur l'attribution et l'incorporation ;~~
- ~~3. les données sur les notifications de service et les prestations.~~

Loi fédérale sur le service civil (LSC, RS 824.0)

Art. 3a, al. 2

Si l'obligation pour les personnes astreintes au service civil d'effectuer des affectations dans des OPC est supprimée, il n'est pas non plus nécessaire d'adapter cette disposition. C'est pourquoi kibesuisse propose de conserver la formulation actuelle de l'art. 3a, al. 2.

Art. 7a Affectations dans le cadre de programmes prioritaires et en cas de catastrophe et de situation d'urgence

Cet article contient des adaptations rédactionnelles aux al. 1 à 3, que kibesuisse soutient. Les dates clés des affectations dans les programmes prioritaires et en cas de catastrophe ou de situation d'urgence doivent être définies dans une ordonnance. L'alinéa 4 se réfère en revanche à l'obligation pour les personnes astreintes au service civil d'effectuer des affectations dans des OPC. C'est pourquoi kibesuisse propose de reprendre les alinéas 1 à 3 et de supprimer l'alinéa 4 sans le remplacer.

Art. 7a Affectations dans le cadre de programmes prioritaires et en cas de catastrophe et de situation d'urgence

1 L'organe d'exécution peut, lors d'affectations dans le cadre de programmes prioritaires, assumer les droits et les obligations d'un établissement d'affectation.

2 Il coordonne les affectations à la préparation et à l'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence et au rétablissement après de tels événements avec les organes de conduite concernés et les organes spécialisés compétents.

3 Dans le cadre des crédits alloués, il peut prendre en charge entièrement ou partiellement les frais supplémentaires non couverts occasionnés par ces affectations. Le Conseil fédéral règle les conditions.

~~4 Pour les institutions souhaitant affecter des personnes astreintes au service civil à l'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence, le Conseil fédéral fixe :~~

~~a. les exigences relatives à la reconnaissance en qualité d'établissement d'affectation ;~~

~~b. les prescriptions relatives à une procédure de reconnaissance simplifiée.~~

Art. 8, al. 2 et 3

Si l'obligation pour les personnes astreintes au service civil d'effectuer des affectations dans des OPC est supprimée, il n'est pas non plus nécessaire d'adapter l'alinéa 2 ni d'ajouter un nouvel alinéa 3. C'est pourquoi kibesuisse propose de conserver la formulation actuelle de l'alinéa 2 et de supprimer l'alinéa 3 sans le remplacer.

Art. 8

2 Les personnes astreintes affectées à l'étranger peuvent s'engager à servir au-delà de la durée du service civil ordinaire. La durée totale visée à l'al. 1 ne peut toutefois être dépassée de plus de la moitié.

~~3 Les personnes astreintes souhaitant être affectées à l'étranger ou en tant que cadres dans une organisation de protection civile peuvent s'engager à servir au-delà de la durée du service civil ordinaire jusqu'à la libération du service civil. La durée totale visée à l'al. 1 ne peut toutefois être dépassée de plus de la moitié.~~

Art. 9

Si l'obligation pour les personnes astreintes au service civil d'effectuer des affectations dans des OPC est supprimée, les nouvelles dispositions proposées à l'art. 9, al. 2 et 3, ne sont pas non plus nécessaires. C'est pourquoi kibesuisse propose de conserver la formulation actuelle de l'art. 9.

Art. 18, al. 1

Si l'obligation pour les personnes astreintes au service civil d'effectuer des affectations dans des OPC est supprimée, il n'est pas non plus nécessaire d'adapter cette disposition. C'est pourquoi kibesuisse propose de conserver la formulation actuelle de l'art. 18 al. 1.

Art. 19a Convention d'affectation

Si l'obligation pour les personnes astreintes au service civil d'effectuer des affectations dans des OPC est supprimée, il n'est pas non plus nécessaire d'adapter l'art. 19a comme le propose le projet. C'est pourquoi kibesuisse propose de modifier l'art. 19a comme suit.

Art. 19a Convention d'affectation

- 1 La personne astreinte et l'établissement d'affectation concluent une convention d'affectation.
- 2 La convention d'affectation doit être approuvée par l'organe d'exécution.
- 3 L'organe d'exécution refuse d'approuver la convention d'affectation dans les cas suivants :
 - a. la réputation de la personne astreinte ne permet pas l'affectation ;
 - b. la personne astreinte ne dispose pas des qualifications professionnelles exigées pour une affectation à l'étranger ;
 - c. ~~il a déjà convoqué la personne astreinte à une période de service civil dans une organisation de protection civile pour la période d'affectation convenue ;~~
 - c. il a des doutes légitimes sur l'aptitude de la personne astreinte à l'affectation.
- 4 Les affectations à l'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence ~~et les affectations dans des organisations de protection civile~~ ne nécessitent pas de convention d'affectation.

Art. 22, al. 2bis à 3

Si l'obligation pour les personnes astreintes au service civil d'effectuer des affectations dans des OPC est supprimée, il n'est pas non plus nécessaire d'adapter l'art. 22 comme le propose le projet. C'est pourquoi kibesuisse propose de supprimer les alinéas 2bis et ter sans les remplacer et d'adapter l'alinéa 3 comme proposé dans le projet.

Art. 22 al. 2bis à 3

- ~~2bis Dans le cas du service civil dans des organisations de protection civile, il notifie la convocation aux services d'instruction prévus l'année suivante à la personne astreinte, conformément à l'annonce préalable des services de l'organisation de protection civile compétente. Cette dernière communique les détails à la personne astreinte, notamment le lieu et l'heure de l'entrée en service, au plus tard six semaines avant le début de la période de service civil.~~
- ~~2ter L'organisation de protection civile compétente convoque la personne astreinte aux interventions au sens de l'art. 46, al. 1 et 2, LPPCi conformément à la procédure cantonale en vigueur. L'organe d'exécution confirme la convocation cantonale par écrit.~~
- 3 Le Conseil fédéral règle les cas dans lesquels des délais de convocation inférieurs à trois mois sont applicables.

Art. 23, al. 1

Si l'obligation pour les personnes astreintes au service civil d'effectuer des affectations dans des OPC est supprimée, il n'est pas non plus nécessaire d'adapter l'al. 1. C'est pourquoi kibesuisse propose de conserver la formulation actuelle de l'alinéa 1.

Art. 28, al. 5 ; art. 29, al. 1bis ; art. 31, al. 2 ; art. 36, al. 1bis ; art. 40a, al. 1bis ; art. 41, al. 3 ; art. 44, al. 2 ; art. 46, al. 1bis

Si l'obligation pour les personnes astreintes au service civil d'effectuer des affectations dans des OPC est supprimée, ces nouvelles dispositions ne sont pas non plus nécessaires. C'est pourquoi kibesuisse demande la suppression sans remplacement de toutes les nouvelles modifications proposées.

Art. 65, al. 2

Si l'obligation pour les personnes astreintes au service civil d'effectuer des affectations dans des OPC est supprimée, il n'est pas non plus nécessaire d'adapter l'art. 65 comme le propose le projet. C'est pourquoi kibesuisse propose de modifier l'alinéa 2 comme suit.

Art. 65

2 N'ont pas d'effet suspensif les recours contre les convocations portant sur des affectations à l'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence ou contre les décisions de transfert de la personne astreinte à l'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence (art. 7a et 23).

Art. 80, al. 1bis, lettres a et b, al. 2, phrase introductive et lettres a et b

Si l'obligation pour les personnes astreintes au service civil d'effectuer des affectations dans des OPC est supprimée, il n'est pas non plus nécessaire d'adapter les dispositions de l'art. 80 comme le propose le projet. C'est pourquoi kibesuisse propose de modifier les dispositions de l'alinéa 1bis et de l'alinéa 2 comme suit.

Art. 80

1bis Il peut traiter des données sensibles concernant :

a. l'aptitude au service militaire du requérant ;

~~b. l'aptitude des personnes astreintes à accomplir du service civil dans des organisations de protection civile ;~~

2 Peuvent être raccordés au système d'information directement (en ligne) ou au moyen d'une interface avec le Système d'information sur le personnel de l'armée et de la protection civile (SIPA) :

a. les services compétents du DDPS, pour la transmission de données dans le cadre du traitement des demandes d'admission et de l'extinction de l'obligation de servir dans l'armée ;

Art. 80b, al. 1, let. c, g et j

Si l'obligation pour les personnes astreintes au service civil d'effectuer des affectations dans des OPC est supprimée, il n'est pas non plus nécessaire d'adapter les dispositions de l'art. 80b comme le propose le projet. C'est pourquoi kibesuisse propose de modifier les dispositions de l'al. 1 comme suit.

Art. 80b

1 L'organe d'exécution communique aux services ci-après les données personnelles nécessaires à l'exécution des tâches suivantes :

c. les médecins-conseil et le Service médico-militaire, pour déterminer la capacité de travail et l'aptitude au service militaire ainsi que l'aptitude et la capacité à accomplir du service civil dans des organisations de protection civile ;

g. l'Office fédéral de la police, pour introduire dans le système de recherches informatisées de police le signalement des personnes astreintes au service civil afin d'en déterminer le lieu de séjour ou d'en annuler le signalement lorsque la recherche a abouti ;

j. *abrogée*

kibesuisse vous remercie de votre considération pour les préoccupations et arguments de la fédération, et reste à votre disposition pour toute question ou tout entretien supplémentaire éventuelle.

Cordialement,

Franziska Roth, présidente de kibesuisse

Maximiliano Wepfer, responsable de la communication politique de kibesuisse