

(Avis de droit de l'Office fédéral de la justice, 3 mars 1994)

Art. 22bis Abs. 1 BV. Aufgaben des Zivilschutzes.

Verfassungsmässigkeit von Art. 2 Abs. 1 des Entwurfes zu einem Gesetz über den Zivilschutz, wonach der Zivilschutz zwei vorrangige Aufgaben hat, nämlich den Schutz der Bevölkerung vor Katastrophen oder ausserordentlichen Ereignissen und vor den Auswirkungen bewaffneter Konflikte.

Art. 22bis al. 1 Cst. Missions de la protection civile.

Constitutionnalité de l'art. 2 al. 1 du projet de loi sur la protection civile qui attribue à la protection civile deux missions prioritaires, à savoir la protection de la population contre les effets de catastrophes ou de situations extraordinaires et la protection de la population contre les effets de conflits armés.

Art. 22bis cpv. 1 Cost. Compiti della protezione civile.

Costituzionalità dell'art. 2 cpv. 1 del progetto di legge sulla protezione civile, che attribuisce alla protezione civile due incarichi prioritari, segnatamente la protezione della popolazione dalle conseguenze di catastrofi o situazioni d'emergenza e la protezione della popolazione dagli effetti di conflitti armati.

1. L'art. 22bis al. 1 Cst. dispose que la protection civile doit être assurée contre les conséquences de faits de guerre. L'al. 7 du même article précise que «la loi règle l'emploi des organismes de la protection civile en cas de secours urgents». Il découle de la lettre et de la systématique de cette disposition constitutionnelle que la protection civile a une fonction principale, qui est la protection de la population en cas de conflits armés, et une fonction secondaire, qui est l'aide en cas de catastrophe[1]. Dans ce dernier cas, les organismes de la protection civile interviennent à titre subsidiaire pour renforcer les sapeurs-pompiers, les samaritains ou la police. Cette intervention subsidiaire a été voulue par le constituant. En effet, dans son message à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet d'arrêté insérant dans la constitution un art. 22bis sur la protection des civils, le Conseil fédéral avait mis dans un même alinéa les deux fonctions de la protection civile[2], en motivant sa décision comme il suit: «Pour qu'on ne reproche pas plus tard à la loi de déborder sa base constitutionnelle, il convient en outre que l'article constitutionnel mentionne non seulement les conséquences de faits de guerre qui doivent être empêchées ou tout au moins atténuées, mais également celles de catastrophes naturelles (avalanches, hautes eaux). Il ne serait certes pas raisonnable de créer et d'instruire des organismes de secours, puis de renoncer à leur emploi parce que la détresse ne serait pas due à un fait de guerre alors que les forces ordinaires de secours (sapeurs-pompiers et samaritains) ne suffiraient pas pour apporter rapidement et efficacement une première aide. C'est dans ce sens que la compétence d'édicter une loi doit être expressément attribuée à la Confédération». Cette décision, qui aurait rendu toute distinction aléatoire, n'a cependant pas été suivie par l'Assemblée fédérale. Celle-ci réserva au secours en cas de catastrophe un alinéa à part, afin de bien montrer que cette mission revêtait un caractère exceptionnel[3]. Ce dernier terme, bien qu'il ait été employé par les rapporteurs de la Commission du Conseil des Etats et de la Commission du Conseil National, ne devrait pas toutefois être pris au sens propre. Lesdits rapporteurs voulaient seulement par là spécifier le caractère secondaire de l'aide en cas de secours urgents. En tout cas, la lettre de l'art. 22bis al. 7 laisse une certaine marge de manoeuvre au législateur fédéral et ne limite pas cette aide aux cas exceptionnels.

Jusqu'à présent, cette conception du constituant a toujours été respectée par le législateur fédéral, même si la mission d'aide en cas de catastrophes a été sans cesse réévaluée au cours des révisions successives de la loi sur la protection civile[4].

2. La réforme et la réorganisation de notre politique de sécurité, de 1971 à 1992, ont entraîné une réorientation progressive des objectifs de la protection civile et l'attribution de deux tâches prioritaires, d'égale importance, à cette institution. Il s'agit, d'une part, d'assurer la protection, le sauvetage et l'assistance de la population en cas de conflits armés et, d'autre part, de fournir une aide en cas de catastrophes naturelles ou techniques et dans d'autres cas de nécessité[5]. Cette évolution a été dictée par les bouleversements politiques et militaires survenus au centre et à l'est de l'Europe et par la nécessité de redéfinir notre politique de sécurité afin de tenir compte de la situation actuelle caractérisée par l'instabilité et l'incertitude. Se pose alors la question de savoir si cette nouvelle orientation des objectifs de la protection civile respecte les limites définies par l'art. 22bis Cst.

Il convient d'emblée de préciser que les rapports du Conseil fédéral cités en note n'ont aucune portée normative, même s'ils ont été approuvés par les Chambres fédérales. Tout au plus peuvent-ils servir d'indice pour clarifier la volonté du législateur fédéral. Mais ils ne sauraient justifier un éventuel dépassement des limites tracées par la base constitutionnelle.

Le fait que le constituant ait assigné à la protection civile une tâche principale et une tâche secondaire ne suffit pas cependant pour conclure à l'inconstitutionnalité de l'art. 2 du projet de loi sur la protection civile[6]. D'abord, la hiérarchisation des tâches de la protection civile constitue une question théorique qu'il ne faut pas surestimer. Peu importe en définitive que ces tâches soient placées au même niveau ou qu'elles soient subordonnées. L'essentiel, c'est que la protection civile accomplisse les deux tâches qui lui ont été assignées. Ensuite, l'évolution de la société et la multiplication des risques d'origine civile justifient la réorganisation de l'aide en cas de catastrophes d'origine naturelle ou technique et l'importance accrue attribuée à cette tâche. En effet, il importe que les moyens d'intervention et les mesures de protection soient régulièrement adaptés aux risques encourus[7]. Cela ne doit pas cependant se faire au détriment de la protection de la population en cas de conflits armés. Autrement dit, l'importance accrue accordée à l'aide en cas de catastrophes naturelle ou technique ne devrait pas entraîner la négligence ou l'abandon progressif de la tâche traditionnelle de protection de la population en cas de conflits armés. De plus, la protection civile ne devrait pas se substituer aux services d'intervention spécialisés et devrait se limiter, conformément au principe de la subsidiarité, à apporter son aide lorsque lesdits services ne sont pas en mesure de maîtriser seuls les conséquences de catastrophes d'origine naturelle ou technique[8]. Enfin, en dépit de la teneur actuelle de l'art. 2 du projet de loi sur la protection civile, qui inverse l'ordre d'énumération des tâches de la protection civile, cette disposition peut et doit être interprétée de manière conforme à la constitution en tenant néanmoins compte du contexte actuel en matière de politique de sécurité.

Au demeurant, le législateur fédéral dispose d'une large marge de manoeuvre dans l'interprétation de la constitution, notamment pour apprécier les priorités et le contexte des mandats constitutionnels. Ainsi, plus une règle constitutionnelle est ancienne, plus les changements se multiplient et plus les méthodes objectives et dynamiques d'interprétation acquièrent de l'importance. Même

si l'on doit déduire de la genèse d'une disposition constitutionnelle un ordre de priorité incontestable, cet ordre peut donc être relativisé au fur et à mesure que le temps passe et que les circonstances se modifient. Pour autant, naturellement, que la lettre même de la disposition en question ne s'oppose pas à une telle évolution. La constitution est faite pour durer, mais aussi pour s'adapter. Elle doit dès lors, pour être efficace, tenir compte des mutations sociales, des changements économiques et des évolutions techniques.

Il découle de ce qui précède que l'art. 2 al. 1 du projet de loi sur la protection civile n'est pas contraire à l'art. 22bis Cst. et que la nouvelle orientation de la protection civile peut être mise en oeuvre dans les limites prévues par cette disposi-

tion constitutionnelle pour autant que la mission d'aide en cas de catastrophes ne se fasse pas au détriment de la mission traditionnelle de la protection civile et que les organismes de cette institution ne se substituent pas en définitive aux services d'intervention spécialisés compétents en matière de lutte contre les catastrophes d'origine naturelle ou technique.

[1] Cf. Stadlin Bernhard, Die rechtlichen Probleme des Einsatzes der Schweizer Armee und des Zivilschutzes zur Katastrophenhilfe im Inland, thèse Bâle 1982, p. 84-85; Jean-Luc Vez, Le pouvoir de disposer des moyens stratégiques dans la défense générale, Constatations et propositions relatives aux régimes constitutionnel et légal applicables en Suisse, thèse Fribourg 1985, p. 106-110; Giorgio Malinverni, Commentaire de la Constitution fédérale, art. 22bis, n° 9 et 10. Voir aussi ATF 115 la 283.

[2] Cf. art. 22bis al. 1, FF 1956 I 1113.

[3] Cf. BO CE 1956 214 et 219, CN 1956 840 et 856, CE 1958 206 et CN 1958 636. Voir aussi Vez, op. cit., p. 107 et Hans Engler, Die Zivilschutzorganisation in der Schweiz, thèse Berne 1970, p. 40.

[4] Voir les art. 1 et 4 de la première loi fédérale du 23 mars 1962 sur la protection civile, RO 1962 1127-1128 et l'art. 1 al. 3 et l'art. 4 de la loi fédérale du 7 octobre 1977 révisant la législation sur la protection civile, RO 1978 50.

[5] Cf. Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 26 février 1992 sur l'engagement et l'organisation de la protection civile, Plan directeur de la protection civile, FF 1992 II 912. Voir aussi le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 11 août 1971 sur la conception 1971 de la protection civile, FF 1971 II 513-554; le rapport 90 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 1er octobre 1990 sur la politique de sécurité de la Suisse, FF 1990 III 794-849.

[6] Pour dissiper tout malentendu quant à la constitutionnalité de cette disposition, on pourrait revoir l'ordre d'énumération des tâches de la protection civile afin de citer en premier lieu la mission traditionnelle de protection de la population en cas de conflits armés.

[7] Toutefois, il est abusif de parler de missions prioritaires de la protection civile, cf. Plan directeur de la protection civile 1992, FF 1992 II 914. Car, cela laisse supposer que la protection civile doit accomplir encore d'autres tâches qui ne sont pas prioritaires. Or, l'art. 22bis Cst. ne prévoit pas de telles tâches.

[8] Cette intervention subsidiaire de la protection civile en cas de catastrophes d'origine naturelle ou technique et dans d'autres situations de nécessité correspond à la conception élaborée par le Conseil fédéral, cf. Message du 18 août 1993 concernant la révision de la législation sur la protection civile, FF 1993 III 785-862, surtout p. 790 ss et 805.

Dokumente des BJ