

L'abri antiatomique : une vieille institution, toujours d'actualité

NATHAN PÉTERMANN*

MOTS CLEFS	Schutzräume – Zivilschutz – Eigentumsgarantie – Rechtsgleichheit
RÉSUMÉ	L'institution des abris protégés dans les caves helvètes est bien connue. Si elle semblait être désormais de l'histoire ancienne, la guerre en Ukraine a fait resurgir de nombreuses questions à son sujet. L'objet de cet article consistera à analyser l'obligation de construire un abri et le droit de bénéficier d'une place protégée au regard des droits fondamentaux.
ZUSAMMENFASSUNG	Die Institution der Schutzräume in den helvetischen Kellern ist wohlbekannt. Obwohl sie schon lange Geschichte zu sein schien, hat der Krieg in der Ukraine viele neue Fragen aufgeworfen. In diesem Artikel soll die Pflicht zum Bau eines Schutzraums und das Recht auf einen Schutzplatz im Hinblick auf die Grundrechte analysiert werden.
SUMMARY	The institution of protected shelters in Swiss cellars is well known. Although it seemed to belong to the past, the war in Ukraine has raised many questions about it. The purpose of this article is to analyse the obligation to build a shelter and the right to a protected place in terms of fundamental rights.

I. Introduction

Depuis l'entre-deux guerres, la Suisse a mis en place un système inédit tendant à assurer à chaque habitant une place protégée dans un abri. Cette institution, longue de plusieurs dizaines d'années, a connu plusieurs réformes et remises en question. En parallèle, les divers accords internationaux et européens ont laissé penser que le risque d'un conflit armé en Suisse était désormais hautement improbable, modifiant par là même les buts poursuivis par les abris de protection civile servant désormais, en premier lieu, à protéger les habitants contre les dangers naturels.

La guerre en Ukraine a cependant mis sur les devants de la scène l'institution des abris antiatomiques, poussant certains cantons, comme le canton de Vaud, à répondre aux nombreuses questions des habitants à ce sujet¹. Ces questions gardent toute leur actualité et nous rappellent l'importance d'entretenir cette institution quand bien même le risque de survenance de guerre est minime.

Dans le cadre de cette contribution, après un rapide rappel historique (II) et avoir passé en revue les divers éléments de cette institution (III et IV), nous examinerons

le droit de bénéficier d'une place protégée dans un abri et l'obligation pour un propriétaire de construire un tel abri sous l'angle des droits fondamentaux (V). Il se pose en effet la question de savoir si le système actuel est satisfaisant tant sur le plan de son application concrète que sur sa compatibilité avec divers droits fondamentaux comme la garantie de la propriété et l'égalité de traitement.

II. Évolution historique

Depuis de nombreuses années, la Confédération a cherché à protéger ses concitoyens contre d'éventuelles attaques militaires. Avant la seconde guerre mondiale, elle encourageait déjà les propriétaires à construire des abris dans leur sous-sol sous la forme de simples renforcements des caves existantes². En 1950, est entré en vigueur un arrêté fédéral qui n'a toutefois pas porté ses fruits, rendant obligatoire la construction de protections antiaériennes dans les nouveaux bâtiments des grandes villes³. Le développement des armes (notamment atomiques), la diminution du délai d'avertissement, ainsi que l'impossibilité de déplacer toute la population en un lieu sécurisé ont poussé le législateur, en 1962, à instaurer une véritable obligation pour les pro-

* MLaw, Doctorant et assistant diplômé à l'Université de Lausanne.

Dieser Beitrag ist lizenziert unter Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND. DOI dieses Artikels: 10.3256/978-3-03929-024-6_03
 Cette contribution est publiée sous une licence Creative Commons. DOI de cet article: 10.3256/978-3-03929-024-6_03

¹ <https://www.vd.ch/themes/securite/protection-civile/abris>, consulté le 3 août 2022.

² Message du Conseil fédéral concernant un projet de loi sur les constructions de protection civile du 21 septembre 1962 (LPCi), FF 1962 II 697.

³ Message LPCi (n. 2), FF 1962 II 698.

priétaires de nouveaux immeubles de construire des abris de protection civile dans leur sous-sol.

Quelques années après la fin de la guerre froide, en 1995, une réforme de la protection civile a été entreprise. Il s'agissait de développer un nouveau pan de la protection civile, à savoir la protection de la population en temps de paix (catastrophe naturelle, situation d'urgence, accident nucléaire, etc.)⁴. Après une modification de la loi en 2004, le législateur a décidé, en 2012, d'imposer la construction d'abris uniquement si le nombre de places dans la commune est insuffisant, afin de combler les lacunes existantes dans certaines régions⁵.

Ces diverses modifications ou réformes font suite à l'adaptation de la législation aux nouvelles situations, soit la diminution du risque de guerre pour une augmentation de nouveaux risques tels que les catastrophes nucléaires, le terrorisme ou encore les pandémies⁶. La guerre aux portes de l'Europe nous rappelle toutefois que le conflit armé n'est plus une question historique. Ainsi, la problématique des places protégées dans les abris suisses a fait brusquement surface en 2022 comme le démontre, entre autres, l'interpellation d'un député fédéral sur le nombre de places protégées disponibles en Suisse⁷.

III. Les obligations du propriétaire

A. L'obligation de construire un abri

L'ancien régime prévoyait que tout propriétaire d'un nouveau bâtiment était tenu de construire un abri, de l'équiper et de l'entretenir⁸. Dorénavant, un propriétaire est tenu de construire un abri dans son sous-sol uniquement si le nombre de places protégées⁹ dans la commune est insuffi-

isant (art. 61 al. 1 LPPCi¹⁰) et si son bâtiment compte au moins 38 pièces (art. 70 al. 1 OPCi¹¹). En effet, le législateur a décidé d'abandonner l'obligation d'équiper chaque cave – même des maisons individuelles et des petits immeubles – d'un abri de protection, pour ne construire désormais que des grands abris de plus de 25 places. Dans ce cas, deux places protégées sont requises pour trois pièces d'habitation (art. 70 al. 1 let. a OPCi). Les communes de moins de 1000 habitants peuvent toutefois contraindre les propriétaires des plus petites constructions à construire un abri (art. 70 al. 7 OPCi).

Les propriétaires dispensés de construire un abri doivent payer une contribution de remplacement (art. 61 al. 1 LPPCi), afin de garantir une égalité de traitement avec ceux contraints de construire un abri¹². En d'autres termes, toute nouvelle construction – même celle comptant moins de 38 pièces – nécessite soit la création d'un abri, soit le paiement d'une contribution de remplacement, quand bien même le nombre de places dans un abri protégé dans la commune est suffisant. Initialement, le montant de cette contribution correspondait à l'économie réalisée par l'absence de construction d'abri de protection civile dans son sous-sol¹³, ce qui correspondait à environ CHF 1500.– par place¹⁴. Désormais, le montant est fixé par les cantons dans une fourchette de CHF 400.– à 800.– par place protégée (art. 75 al. 2 OPCi), correspondant aux coûts de construction d'une place aménagée dans un abri de plus de 25 places¹⁵. La contribution de remplacement est perçue par les cantons qui ne peuvent affecter cette somme que pour la protection civile, à savoir notamment la construction de nouveaux abris ou l'entretien d'abris existants (art. 62 al. 3 LPPCi).

Les cantons bénéficieraient à ce jour d'un fond inutilisé de 862 millions de francs suisses perçus par les taxes de remplacement. S'est alors posée la question de la suppression ou de la diminution de la taxe de remplacement, ce que le responsable de l'Office fédéral de la protection de la population déconseille au vu des nombreuses rénovations qui devront intervenir dans les prochaines années¹⁶.

⁴ Message concernant la révision de la législation sur la protection civile du 18 août 1993 (LPCi), FF 1993 III 785 ss.

⁵ Message concernant la révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) du 8 septembre 2010, FF 2010 5497.

⁶ Message concernant la révision totale de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) du 21 novembre 2018, FF 2019 516 ; Message LPPCi (n. 5), FF 2010 5496 ; Message concernant la révision totale de la législation sur la protection civile (LPPCi) du 17 octobre 2001, FF 2002 1613.

⁷ Intervention Walliser, BO CN 2022, 7163.

⁸ Art. 46 al. 1 de la Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile du 4 octobre 2002, (LPCi ; RO 2003 4197).

⁹ On entend par « places protégées » la capacité d'accueil d'un abri. Ainsi, un abri qui compte 25 places protégées peut accueillir 25 personnes par exemple.

¹⁰ Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile du 20 décembre 2019, (LPPCi ; RS 520.1).

¹¹ Ordonnance du Conseil fédéral sur la protection civile du 11 novembre 2020, (OPCi ; RS 520.11).

¹² ATF 112 Ib 358, c. 5c ; Message LPPCi (n. 6), FF 2019 565.

¹³ Message relatif à la modification de la loi sur la protection civile (LPCi) du 25 août 1976, FF 1976 III 368.

¹⁴ Message LPPCi (n. 5), FF 2010 5498.

¹⁵ Message LPPCi (n. 5), FF 2010 5498.

¹⁶ CARRUPT ROMAIN, Plus de 800 millions dorment dans les caisses des cantons en lien avec les abris PC, in : RTS info le 10 juin 2022 (disponible sous <https://www.rts.ch/info/suisse/13161158-plus-de-800-millions-dorment-dans-les->

B. La police des constructions d'un abri

L'exigence de construction d'abri dans son sous-sol est étudiée lors de la demande du permis de construire. Les autorités ne peuvent accorder ledit permis que lorsque le service compétent en la matière a déterminé si un abri doit être construit (art. 63 al. 1 LPPCi)¹⁷. Une autorité cantonale se détermine sur cette question (art. 69 LPPCi)¹⁸.

Aux termes des art. 72 LPPCi et 104 al. 3 OPCi, la Confédération fixe les exigences minimales à respecter pour la construction d'un abri de protection, y compris dans un bien n'appartenant pas à la collectivité publique. Sur cette base, elle a établi des instructions techniques pour la construction d'un abri (ITC)¹⁹, non publiées au recueil systématique, mais facilement accessibles sur son site internet. Ces normes techniques régissent les exigences relatives à la construction des ouvrages de protection et prennent en compte les normes SIA²⁰ existantes²¹. Les abris construits selon ces instructions assurent une protection contre les catastrophes, les situations d'urgence et en cas de conflit armé, par exemple en supportant l'effondrement du bâtiment au-dessus²² ou en protégeant les occupants contre les rayonnements radioactifs²³. En outre, les abris doivent être construits et équipés de telle manière à pouvoir y demeurer jusqu'à ce que la contamination radioactive à l'extérieur soit neutralisée, soit environ 15 jours (art. 73 al. 1 OPCi)^{24, 25}.

L'élaboration de normes techniques de construction par la Confédération n'est pas anodine car la compétence en la matière relève généralement des cantons et des communes. Il ne s'agit toutefois pas d'un cas isolé puisque l'aménagement du territoire est influencé par d'autres réglementations relevant de la compétence de la Confédération, à l'instar de la protection de l'environnement (art. 74

Cst.)²⁶ par exemple²⁷. La législation sur la protection civile fait ainsi partie des domaines du droit fédéral influençant le droit des constructions²⁸.

C. L'entretien de l'abri

Une fois l'abri construit, le propriétaire est tenu de l'entretenir (art. 65 LPPCi). Toutes les rénovations onéreuses et la modernisation des abris sont prises en charge par l'État grâce aux contributions de remplacement²⁹. L'entretien consiste, par exemple, à nettoyer les prises d'air et les filtres, mettre en marche la ventilation, s'assurer que le matériel est toujours à disposition, vérifier le fonctionnement des portes ou encore traiter les joints en caoutchouc³⁰. Les cantons ont la tâche de procéder au contrôle des abris, au moins une fois tous les 10 ans (art. 81 al. 2 OPCi) et de vérifier que ces derniers sont correctement entretenus (art. 81 al. 1 OPCi).

D. L'accueil de tiers

En vertu de l'art. 57 al. 2 LPPCi, lorsque l'ordre est donné, les propriétaires sont tenus de mettre gratuitement à disposition de la protection civile les places excédentaires dans leur abri. C'est une mise en vigueur de la politique fédérale tendant à assurer de manière effective une place protégée à chaque citoyen en cas de catastrophe. Cette ingérence exceptionnelle est une atteinte à la garantie de la propriété³¹. Le législateur l'a justifiée tout d'abord parce que la Confédération accordait des subventions pour la construction d'abris³², puis – une fois ces subventions abrogées – par le fait qu'il s'agissait d'une question de solidarité³³. La question de la proportionnalité de la mesure n'a pas été examinée en détail par le législateur. Cependant, comme cela ressort des discussions parlemen-

caisses-des-cantons-en-lien-avec-les-abris-pc.html, consulté le 3 août 2022).

¹⁷ RUCH ALEXANDRE, Commentaire pratique de la LAT ad art. 22 LAT, N 113.

¹⁸ Cf. aussi TC VD AC.2015.0082 (29 septembre 2015), c. 2c.

¹⁹ Office fédéral de la protection de la population (OFPP), Instructions techniques pour la construction et le dimensionnement des ouvrages de protection (ITC), Berne 2021, 1 ss (disponible sous <https://www.babs.admin.ch/fr/publikservice/downloads/schutzbauten.html>).

²⁰ Société suisse des ingénieurs et des architectes.

²¹ OFPP (n. 19), 1 ss.

²² OFPP (n. 19), 2 ss.

²³ Message LPCi (n. 2), FF 1962 II 698.

²⁴ Message LPCi (n. 2), FF 1962 II 698.

²⁵ Les abris réalisés avant le 1^{er} janvier 1987 ne doivent être équipés que si le Conseil fédéral l'ordonne (art. 73 al. 2 OPCi).

²⁶ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, (Cst. ; RS 101).

²⁷ ZEN-RUFFINEN PIERMARCO/GUY-ECABERT CHRISTINE, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, N 53 ss.

²⁸ RUCH (n. 17), N 113.

²⁹ Message LPPCi (n. 6), FF 2019 566 ; Message LPPCi (n. 5), FF 2010 5498.

³⁰ Cf. Contrôle périodique des abris (CPA), annexe 4 : aide-mémoire pour l'entretien d'abris (disponible sur https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/securite/protection_civile/fichiers_pdf/Abri/CPA_aide_memoire_entretien_abris.pdf, consulté le 3 août 2022).

³¹ Message LPCi (n. 13), FF 1976 III 377.

³² Message LPCi (n. 13), FF 1976 III 377.

³³ Message LPCi (n. 4), FF 1993 III 820.

taires³⁴, on peut qualifier cette mesure de raisonnable en raison de la durée relativement courte de réquisition et de la faible probabilité de survenance du risque.

IV. Le droit à un abri

Le droit pour chaque habitant en Suisse de disposer d'une place protégée dans un abri est consacré à l'art. 60 LPPCi. Ce droit existe en temps de guerre, mais également en cas de catastrophes ou dans des situations d'urgence telles que l'augmentation de la radioactivité, les tremblements de terre ou lors d'avalanches imminentes³⁵. Ce droit est une concrétisation de l'égalité des chances³⁶.

Si les places dans une région sont insuffisantes, les communes doivent construire des abris publics (art. 61 et 62 LPPCi). Actuellement, la Suisse bénéficie de 9 millions de places protégées réparties dans 365 000 abris (privés et publics) pour plus de 8.6 millions d'habitants³⁷. Sur l'ensemble du territoire, le ratio « nombre de places protégées par habitant » est supérieur à un³⁸. Toutefois, la répartition entre les communes n'est pas uniforme compte tenu du fait que certaines communes sont couvertes à moins de 10% alors que d'autres le sont jusqu'à 250%³⁹, contraignant certains habitants à se déplacer pour bénéficier d'une place protégée.

Or, la loi dispose que chaque habitant a droit à une place « à proximité de son lieu d'habitation ». Le message fédéral précise cette notion en ce sens que chaque habitant doit avoir une place à moins de 30 minutes de marche ou 2 km de son domicile. Cette distance est étendue à 60 minutes de marche dans les régions montagneuses⁴⁰. Quand bien même chaque citoyen bénéficie d'une place protégée, force est de constater qu'il n'est pas garanti que cette dernière se trouve à proximité de son domicile. Les autorités assurent que cette place sera éventuellement garantie dans une commune voisine⁴¹, mais perdent de vue la nécessité de proximité au domicile.

Selon notre conception, la notion de proximité explicitée par le message fédéral n'est cependant plus opportune. À la genèse de la LPPCi, la proximité entre un abri et le lieu d'habitation s'expliquait par l'impossibilité d'évacuer ou de déplacer certaines parties de la population puisqu'aucune région helvétique ne pouvait être considérée comme protégée contre tout danger⁴². Il était ainsi nécessaire de garantir des places sécurisées sur l'ensemble du territoire, les lieux d'habitation étant les plus appropriés⁴³. Or, actuellement l'activité des hommes et des femmes n'est plus centralisée à leur domicile, mais dans les grandes villes⁴⁴. Ainsi, si l'alerte survient en pleine journée, la majorité de la population devrait quoiqu'il en soit parcourir plusieurs kilomètres pour retourner chez elle⁴⁵. De plus, le déplacement à pied n'est plus la règle⁴⁶ et une grande partie des habitants pourrait parcourir davantage que 2 km en 30 minutes. Finalement, si le délai d'alerte est court, l'escalade des conflits internationaux n'est pas aussi rapide. Avant de lancer une alerte, il est très probable que la population soit mise en garde et s'apprête à se rendre dans des abris quelques jours auparavant⁴⁷. Cela s'est d'ailleurs confirmé lors de la guerre en Ukraine où l'invasion russe, bien que surprenante, avait été annoncée par les autorités quelques jours auparavant⁴⁸.

En moyenne, la population parcourt moins de 40 km par jour en 90 minutes (aller-retour)⁴⁹. En prenant également en compte qu'une préalerte pourrait être enclenchée avant une attaque armée, la notion de proximité pourrait, selon nous, être modifiée en ce sens que la population ne doit pas se déplacer à un lieu situé à plus 30 minutes de

³⁴ Voir par exemple intervention Bonnard, BO CN 1977 III 905.

³⁵ Message LPPCi (n. 6), FF 2002 1639.

³⁶ Cf. *infra* V./A./2.

³⁷ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population.html>, consulté le 3 août 2022.

³⁸ <https://www.babs.admin.ch/fr/aufgabenbabs/schutzbauten/schutzraeume.html^tui-collapse-778>, consulté le 3 août 2022.

³⁹ VON WYSS BASTIEN/CARRUPT ROMAIN/TOMBEZ VALENTIN, Abris PC : combien y a-t-il de places dans votre commune ? Notre carte, in : RTS info le 11 mars 2022 (disponible sous <https://www.rts.ch/info/suisse/12928029-abris-pc-combien-y-atil-de-places-dans-votre-commune-notre-carte.html>, consulté le 3 août 2022).

⁴⁰ Message LPPCi (n. 6), FF 2019 565.

⁴¹ VON WYSS/CARRUPT/TOMBEZ (n. 39).

⁴² Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la conception 1971 de la protection civile (LPCi) du 11 août 1971, FF 1971 II 528 ss.

⁴³ Message LPCi (n. 13), FF 1976 III 361.

⁴⁴ Office fédéral de la statistique (OFS), Travailler en ville. City Statistics, Neuchâtel 2019, 9 ss.

⁴⁵ Intervention Birrer-Heimo, BO CN 2011, 911.

⁴⁶ Office fédéral de la statistique (OFS), Mobilité et transport. Rapport statistique 2018, Neuchâtel 2019, 27.

⁴⁷ Rapport LPCi (n. 42), FF 1971 II 423.

⁴⁸ Le 3 février 2022, le Pentagone avait pressenti qu'une attaque armée se profilait et l'avait communiqué (conférence de presse du Pentagone tenue par John F. Kirby, disponible sous <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2922998/pentagon-press-secretary-john-f-kirby-holds-a-press-briefing/>, consulté le 3 août 2022). Le 23 février 2022, le haut fonctionnaire américain Antony J. Blinken annonçait l'attaque armée qui aurait lieu le lendemain (cf. l'interview d'Antony J. Blinken avec David Muir de ABC World News Tonight, disponible sous <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-david-muir-of-abc-world-news-tonight>, consulté le 3 août 2022).

⁴⁹ OFS (n. 46), 31.

route (en voiture ou en transport public et non seulement à pied) de son domicile.

V. L'analyse sous l'angle des droits fondamentaux

A. Le droit à un abri

1. Un droit subjectif

La législation sur la protection de la population et sur la protection civile se fonde sur les art. 57 et 61 Cst.⁵⁰. Son but est d'assurer la protection de la population notamment en situation d'urgence ou en cas de conflit armé (art. 2 LPPCi). L'institution des abris antiatomiques est le meilleur moyen de protéger la population contre ces événements⁵¹. Se pose dès lors la question de savoir si chaque habitant bénéficie d'un droit subjectif à une place protégée dans un abri.

L'art. 57 Cst. donne mandat à la Confédération et aux cantons d'assurer la sécurité du pays et la protection des personnes. Les législateurs fédéral et cantonaux doivent ensuite mettre en œuvre cet objectif afin que la population puisse bénéficier d'une protection dans les faits⁵². Toutefois, le justiciable ne peut en déduire aucun droit subjectif⁵³. Cela signifie qu'il n'existe aucun droit constitutionnel justiciable à bénéficier d'une place protégée.

Certaines dispositions légales accordent directement un droit justiciable à l'administré, à l'instar des prestations de la sécurité sociale⁵⁴, de l'art. 3 LRCS⁵⁵ et des subsides de formation⁵⁶. À l'inverse, il s'agit parfois simplement d'un avantage qui n'accorde aucun droit particulier, comme la possibilité de stationner sur le domaine public par exemple⁵⁷. Pour pouvoir en déduire un droit justiciable, la norme doit servir en sus de l'intérêt public des intérêts individuels et décrire de manière suffisamment concrète les conditions d'octroi⁵⁸. Ni la jurisprudence, ni la doctrine

ne se sont exprimées quant à la justiciabilité de l'art. 60 LPPCi, laissant cette question ouverte à ce jour.

2. L'égalité de traitement

Il ressort du Message fédéral de la LPPCi que le « droit à un abri » vise à garantir l'égalité des chances⁵⁹. Chaque habitant doit effectivement bénéficier des mêmes chances de survie en cas de guerre⁶⁰. L'égalité des chances, qui trouve sa source à l'art. 2 al. 3 Cst., vise à assurer à chaque être humain les mêmes chances d'accès et de vie équitables⁶¹. Ce principe impose à l'État de ne pas provoquer des inégalités des chances et de ne pas aggraver des inégalités déjà existantes⁶². En d'autres termes, l'État est tenu d'assurer que chaque personne bénéficie des mêmes conditions « de départ » pour l'exercice de ses droits⁶³. Aucun droit subjectif ne peut en être déduit compte tenu du fait que cette disposition constitutionnelle ne fait qu'énumérer les buts de la Confédération. En revanche, on peut en déduire des lignes directrices qui dirigent l'activité étatique⁶⁴.

Dans son message sur la LPPCi, le législateur parle davantage « d'égalité des chances » que « d'égalité de traitement » certainement parce que l'État peut garantir une protection en cas de guerre, sans toutefois assurer l'absence de pertes civiles⁶⁵. Tel est également le cas par exemple pour le droit à la santé. L'État doit garantir à tout un chacun l'accès aux soins médicaux, mais ne peut pas garantir un droit à ne pas être malade⁶⁶. L'analyse du « droit à un abri », au regard des droits fondamentaux,

⁵⁰ Message LPPCi (n. 6), FF 2019 528.

⁵¹ Message LPCi (n. 4), FF 1993 III 803.

⁵² BLEICKER, CR Cst. ad art. 57 Cst., N 43.

⁵³ BLEICKER, (n. 52), N 43-44 ; OFK-BIAGGINI, Art. 57 BV N 3 ; SCHWEIZER/MOHLER, Bundesverfassung St. Galler Kommentar ad Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassung, N 36.

⁵⁴ HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6^{ème} éd., Zurich/St. Gall 2020, N 742 ss.

⁵⁵ Loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires du 14 mars 1958 (RS 170.32) ; ATF 91 I 223, c. IV.3.

⁵⁶ TC FR 601 2020 82 (14 août 2020).

⁵⁷ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (n. 54), N 742 ss.

⁵⁸ ATF 138 I 305, c. 1.4.4. ; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, (n. 54), N 746.

⁵⁹ Message LPPCi (n. 6), FF 2002 1639 ; Rapport LPCi (n. 42), FF 1971 II 531.

⁶⁰ Cette éventualité était déjà évoquée en 1979 (cf. Rapport LPCi [n. 42], FF 1971 II 531).

⁶¹ BSK BV-BELSER, Art. 2 N 16.

⁶² ATF 133 I 206, c. 7.4.

⁶³ WALDMANN BERNHARD, Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz, thèse d'habilitation Fribourg 2003, 84 ; WEBER-DÜRLER BEATRICE, Chancengleichheit und Rechtsgleichheit, in : Haller/Kölz/Müller/Thürer (éds), Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zurich 1989, 205 ss.

⁶⁴ BERTSCHI MARTIN/GÄCHTER THOMAS, Schöne Worte ? Zur Eignung der Präambel, des Zweckartikels und des Appells an die Verantwortung als Leitlinien staatlichen Handelns, in : Gächter/Bertschi (éds), Neue Akzente in der «nachgeführten» Bundesverfassung, Zürich 2000, 3 ss, 19 ; BSK BV-BELSER, Art. 2 N 7 ; WALDMANN, (n. 63), 83.

⁶⁵ BLEICKER (n. 52), N 44 ; Rapport LPCi (n. 42), FF 1971 II 526.

⁶⁶ TOEBES BRIGIT, The Right to Health, in : Eide/Krause/Rosas (éds), Economic, Social and Cultural Rights, 2^{ème} éd., Londres 2001, 169 ss, 170.

peut s'effectuer quoiqu'il en soit sous l'angle de l'art. 8 Cst., puisque cet article concrétise le but de l'art. 2 al. 3 Cst⁶⁷.

La Confédération doit garantir une égalité entre tous les habitants dans la loi⁶⁸. C'est ce qu'il fait lorsqu'il instaure un droit à disposer d'une place protégée dans un abri à proximité de son domicile (art. 60 LPPCi). Ce droit bénéficie à tout habitant et non pas à chaque citoyen⁶⁹. Dans un second temps, l'État doit garantir une égalité devant la loi, soit dans sa mise en œuvre⁷⁰. Or, si la loi prévoit effectivement le droit à un abri à proximité de son lieu d'habitation, la mise en œuvre est critiquable puisque plusieurs régions ne bénéficient pas d'abris en suffisance. Force est de constater qu'une inégalité de traitement guette les habitants helvétiques en cas de guerre ou de catastrophe naturelle. Certains n'auraient que quelques kilomètres, voire mètres à parcourir, alors que d'autres seraient tenus de parcourir une longue distance pour pouvoir se mettre à l'abri. Cette inégalité ne se fonde sur aucun critère justifié, mais résulte uniquement d'une désorganisation de certaines communes et certains cantons. À notre sens, cette situation n'est pas satisfaisante et porte atteinte à l'égalité de traitement devant la loi.

3. Les voies de droit

Pour contester l'absence de place protégée à proximité de son domicile, une requête de décision relative à des actes matériels (art. 25a PA⁷¹ ou 29a Cst.⁷²) nous semble être la seule voie opportune. L'acte matériel est caractérisé par un comportement, ou une omission⁷³, adopté par l'autorité et portant atteinte aux droits de l'administré, notamment fondamentaux⁷⁴. La question du « droit subjectif à un abri » découlant de l'art. 60 LPPCi peut demeurer ouverte compte tenu du fait que l'administré pourrait quoi qu'il en soit se plaindre d'une inégalité de traitement⁷⁵.

Cependant, les conditions de recevabilité du recours, comprenant le fait d'être touché plus que quiconque⁷⁶, seront applicables⁷⁷. Au vu des nombreuses personnes impactées par l'absence d'abri à proximité de leur domicile, la qualité pour agir risque d'être déniée, à l'instar des arrêts rendus sur une omission de l'autorité de prendre certaines mesures⁷⁸. Ainsi, compte tenu de la difficulté pour un justiciable d'ouvrir action, il serait bienvenu que les cantons prennent leur responsabilité et mettent en œuvre la loi de manière effective en procédant aux constructions des abris manquants ou que le législateur procède à une réforme de son système en redéfinissant la notion de proximité au domicile.

B. L'obligation de construire un abri

1. La contribution de remplacement

Le législateur a initialement fait le choix de concrétiser le droit à un abri en imposant aux propriétaires de construire un abri dans leur sous-sol. Avec l'évolution du nombre de places protégées, il a décidé – en quelque sorte – de transformer cette obligation de construction par le versement d'une contribution de remplacement⁷⁹ permettant de financer la rénovation ou la construction d'abris⁸⁰.

Se pose en premier lieu la question de la qualification de la contribution de remplacement. On distingue deux types de contributions publiques : la taxe et l'impôt. L'impôt n'induit aucune contre-prestation de l'État, à l'inverse de la taxe causale⁸¹. La taxe de remplacement, quant à elle, est due en raison d'une dispense d'une obligation légale⁸².

Compte tenu du fait que le législateur a décidé d'accomplir son devoir de protection des habitants par une obligation incombant aux propriétaires privés, le justiciable pourrait légitimement s'attendre à bénéficier – en contrepartie du fait qu'il paie une taxe – d'une place dans un abri public. Cette contribution doit d'ailleurs expressément être utilisée, entre autres, pour la construction ou la rénovation des abris (art. 62 LPPCi). Par cette taxe, l'État ne vise pas à orienter le comportement des admi-

⁶⁷ OFK-BIAGGINI, Art. 2 BV N 2 ss ; cf. aussi BSK BV-BELSER, Art. 2 N 16.

⁶⁸ MARTENET, CR Cst. ad art. 8 Cst., N 18.

⁶⁹ <https://www.babs.admin.ch/fr/aufgabenbabs/schutzbauten/schutzraeume.html^tui-collapse-645>, consulté le 3 août 2022 ; Message LPPCi (n. 5), FF 2010 5497 ; cf. aussi BSK BV-DIGGELMANN/ALTWICKER, Art. 57 N 15.

⁷⁰ MARTENET, (n. 68), N 18.

⁷¹ Loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (RS 172.021).

⁷² GRODECKI STÉPHANE/JORDAN ROMAIN, Le droit d'accès au juge (art. 29a Cst.) : une voie redoutable souvent oubliée, *Revue de l'avocat* 2018, vol. 10, 432 ss.

⁷³ ATF 146 I 145, c. 4.1 ; 144 II 233, c. 4.1 ; 140 II 315, c. 2.1.

⁷⁴ AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, Berne 2013, 704.

⁷⁵ MARTENET, (n. 68), N 46 ; SCHWEIZER RAINER J., *St. Galler Kommentar ad Vorbemerkung zu Art. 7-36 N 4*.

⁷⁶ BOVET CHRISTIAN/CARVALHO LOPES ANGELA, Les actes attaquables, in : Bellanger/Tanquerel (éds), *Le contentieux administratif*, Zurich 2013, 77 ss, 109.

⁷⁷ GRODECKI/JORDAN (n. 72), 433.

⁷⁸ Cf. par exemple ATF 146 I 145, c. 5.5.

⁷⁹ Message LPPCi (n. 5), FF 2010 5490 ; Rapport du Conseil fédéral « État des lieux concernant les constructions protégées et les abris de la protection de la population », Berne 2007, 17 et 36.

⁸⁰ Message LPPCi (n. 5), FF 2010 5498.

⁸¹ OBERSON XAVIER, *Droit fiscal suisse*, 5^{ème} éd., Bâle 2021, N 5 ss.

⁸² OBERSON, (n. 81), N 9.

nistrés (taxe d'orientation), mais simplement à obtenir les financements nécessaires à l'accomplissement de sa tâche (redevance fiscale)⁸³. La contribution de remplacement de l'art. 61 al. 1 LPPCi induit donc indirectement une contre-prestation de l'État.

Cependant, selon la doctrine et la jurisprudence, ladite contribution en matière de construction d'abri antiatomique doit être considérée comme une taxe de remplacement⁸⁴. La taxe libère le propriétaire de l'obligation de construire un abri découlant de l'art. 61 al. 1 LPPCi⁸⁵. Cela signifie que le justiciable ne peut pas s'attendre à une contre-prestation de l'État⁸⁶. En raison de la nature de la taxe, toute action à l'encontre de l'État, sur la base de cet argument, est fermée.

Toutefois, le paiement de la taxe est devenu la règle compte tenu du fait que le nombre d'abris est désormais suffisant sur l'ensemble du territoire et que seules les constructions de plus de 38 pièces nécessitent la construction d'abris de protection. Il semble ainsi qu'il n'existe plus véritablement une obligation de construire un abri pour chaque propriétaire. Au contraire, la taxe de remplacement, avec le temps, est devenue une source de financement en faveur de l'État et ne vise plus réellement à remplacer une prestation accomplie par une majorité des propriétaires⁸⁷. En ce sens, l'art. 61 al. 1 LPPCi n'accomplit plus son but dans les faits et devrait être révisé.

2. L'atteinte à la garantie de la propriété

L'obligation de construire un abri dans son sous-sol constitue une atteinte à la garantie de la propriété de l'art. 26 Cst.⁸⁸. La jurisprudence et la doctrine n'ont pas examiné si cette atteinte était licite. Selon la jurisprudence, une telle atteinte n'est autorisée que si elle se fonde sur une base légale, est justifiée par un intérêt public et respecte le principe de proportionnalité (art. 36 Cst.)⁸⁹. Dans le cas des abris, la condition de la base légale est donnée à l'art. 61 LPPCi⁹⁰.

En ce qui concerne l'intérêt public en cause, la LPPCi, et par là même l'institution des abris antiatomiques, poursuit l'objectif de protéger la population en cas de ca-

tastrophe et d'assurer une égalité des chances⁹¹. Le choix du législateur de construire des abris sur l'ensemble du territoire, proches des habitations, justifie l'institution de l'art. 61 LPPCi⁹². La contribution de remplacement, quant à elle, assure une égalité de traitement entre tous les propriétaires⁹³.

En ce qui concerne l'aptitude de la mesure, comme nous l'avons vu, l'État a pour tâche de protéger tout individu contre des menaces de tiers et, donc, contre des attaques armées sur son territoire. Cela passe notamment par la mise à disposition d'abris de protection à la population⁹⁴. S'il est vrai que d'autres pays ne possèdent pas le même système de protection, on ne peut pas imaginer, en raison de la topographie helvétique, la possibilité de déplacer toute la population en un lieu sûr⁹⁵. En 1965, il a été démontré que les abris assuraient un taux d'efficacité de protection de plus de 90 %⁹⁶. La Suisse restant un modèle en matière d'abris antiatomiques⁹⁷, il ne fait guère de doute que leur efficacité est encore garantie aujourd'hui. Les abris permettent également d'assurer une protection 100 fois supérieure qu'en extérieur en cas d'accident nucléaire⁹⁸. En prévoyant la construction d'abris de protection dans le sous-sol de chaque habitation ou dans des abris publics, la mesure de l'art. 61 LPPCi nous semble apte à atteindre le but visé.

L'examen suivant a trait à la pesée des intérêts en cause. En l'occurrence, l'intérêt privé du propriétaire est d'éviter une contrainte de construction (qui représente un coût) ou le paiement d'une taxe de remplacement⁹⁹. Cependant, le propriétaire tire directement un intérêt à la construction d'un abri de protection en bénéficiant d'une place

⁸³ OBERSON, (n. 81), N 12 ss.

⁸⁴ GRISEL RAPIN CLÉMENTE, Les taxes de remplacement, in : Belser/Waldmann, Mehr oder weniger Staat ?, Berne 2015, 315 ss, 317 ; ATF 112 Ib 358, c. 5b.

⁸⁵ GRISEL RAPIN, (n. 84), 316.

⁸⁶ TF 2P.382/1993 (9 octobre 1995), c. 2 f.

⁸⁷ Cf. Rapport du Conseil fédéral (n. 79), 17 ss.

⁸⁸ Message LPCi (n. 13), FF 1976 III 377.

⁸⁹ Cf. notamment ATF 132 I 229, c. 9.3 ; 131 I 333, c. 3.2.

⁹⁰ TA ZH VB 2005.00079 (12 mai 2005).

⁹¹ Message LPPCi (n. 6), FF 2019 523 ; Message LPPCi (n. 6), FF 2002 1639 ; Rapport LPCi (n. 42), FF 1971 II 527 et 531.

⁹² ATF 112 Ib 358, c. 4d ; Intervention Furger, BO CN 1977 III 909 ; Message LPCi (n. 4), 1993 III 830 ; Rapport LPCi (n. 42), FF 1971 II 516, 529.

⁹³ ATF 112 Ib 358, c. 5c ; Message LPPCi (n. 6), FF 2019 565.

⁹⁴ DUPLOUICH JACQUES, La Suisse à l'abri... in : Protection civile 1979, n° 9, 412 ss, 413 ; Rapport du Conseil fédéral (n. 79), 11.

⁹⁵ Rapport LPCi (n. 42), FF 1971 II 517.

⁹⁶ BERGER ZIAUDDIN SILVIA, Superpower Underground : Switzerland's Rise to Global Bunker. Expertise in the Atomic Age, in : Technology and Culture, Vol. 58, N° 4, Eindhoven 2017, 936 ss.

⁹⁷ BERGER ZIAUDDIN (n. 96), 946 ss.

⁹⁸ DIONNE LOUIS/SEBEZ SLAVKO, La mise à l'abri... une véritable mesure de protection ?, in : Bulletin d'information en santé environnementale, Québec 2002 (disponible sous : <https://www.inspq.qc.ca/bise/la-mise-l-abri-une-veritable-mesure-de-protection>, consulté le 3 août 2022) ; Office fédéral de la santé publique (OFSP), Radioactivité et radioprotection, Berne 2007, 34.

⁹⁹ Intervention Baumberger, BO CN 1996 III 1783 ss.

protégée chez lui en cas de danger¹⁰⁰. Face à cet intérêt privé, l'intérêt public porte sur la protection des habitants d'une région contre les risques liés à la guerre ou certains dangers naturels¹⁰¹. Compte tenu du fait que le sacrifice exigé au propriétaire est moindre par rapport au bénéfice que lui-même et la population peuvent en retirer, il faut, selon nous, considérer la mesure comme proportionnelle.

La question est en revanche plus problématique en ce qui concerne la nécessité de la mesure. Actuellement, la couverture nationale des abris est respectée¹⁰² et la majorité des propriétaires paie une taxe de remplacement au lieu de construire un abri¹⁰³, à tel point que le fonds résultant de ces taxes dépasse les 800 millions de francs suisses¹⁰⁴. Selon nous, la mesure n'est actuellement plus nécessaire pour atteindre le but visé qui semble atteint. Le système n'est pas adapté à la situation actuelle et se base encore sur une ancienne conception visant à construire rapidement de nouveaux abris¹⁰⁵. Seul l'entretien et le maintien d'un nombre suffisant d'ouvrages de protection sont encore nécessaires¹⁰⁶.

Il convient également de relever que désormais – comme nous l'avons exposé – la règle est devenue le paiement de la taxe en lieu et place de la construction d'un abri. Or, cela équivaut à un impôt de construction servant à entretenir les abris actuels¹⁰⁷, bénéficiant à l'ensemble de la population. Se pose dès lors la question de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) entre les propriétaires et les locataires. Selon nous, il serait plus équitable de répartir cet impôt sur l'ensemble de la population pour ne pas créer de discrimination. De plus, le fond actuellement disponible devrait permettre de procéder aux rénovations des abris existants¹⁰⁸, ce qui signifie que l'impôt grevant les citoyens pour continuer d'alimenter ce fond serait minime.

Le législateur devrait ainsi adapter sa législation en mettant à la charge de l'État la construction d'éventuels futurs abris en cas de croissance de la population¹⁰⁹, ainsi que le financement des rénovations des abris par le budget de la protection civile. Cette modification permettrait d'accomplir le but de la LPPCi, tout en étant moins incisif à l'égard des propriétaires. De plus, les coûts que cela re-

présenterait pour l'État ne sont pas exorbitants et pourraient être compensés par les impôts. Vu que la mesure ne semble plus nécessaire, il est contestable que l'atteinte à la garantie de propriété de l'art. 61 al. 1 LPPCi soit conforme aux conditions de l'art. 36 Cst.

VI. Conclusion

La spécialité helvétique tendant à assurer une place protégée dans un abri à chaque habitant est une institution qui demeure encore d'actualité. Cependant, elle est problématique à deux égards : sa mise en pratique et son atteinte à la garantie de la propriété.

Le droit à une place protégée est une concrétisation de l'égalité des chances et du devoir de protection de l'État inscrits dans la Constitution. On ne peut guère critiquer les dispositions de la LPPCi, en ce qu'elles visent à protéger chaque habitant contre d'éventuelles attaques armées ou dangers naturels. En revanche, la mise en pratique de cette loi fédérale et son manque d'effectivité devraient pousser les cantons à prendre toutes les mesures utiles. Il s'agirait ici de garantir un abri à proximité de chaque domicile et de construire des places dans les lieux où il en manque. Il serait également envisageable d'élargir la notion de proximité compte tenu du fait que la possibilité de se déplacer en cas d'alerte ne se limite plus à marcher jusqu'à un abri à 30 minutes de son domicile.

Finalement, l'obligation de construire un abri ou de payer une taxe de remplacement, selon notre avis, pourrait constituer une atteinte illicite à la garantie de la propriété en ce sens qu'à tout le moins une autre mesure plus adaptée permettrait de mieux réaliser les objectifs de protection. Pour pallier ce problème, il s'agirait de transférer l'obligation de construire des abris antiatomiques à l'État – ce qui est d'ailleurs le cas dans les faits – et de financer ces constructions par le biais des impôts. Ces mesures permettraient de garantir le droit à une place protégée, sans discriminer les propriétaires qui ne construisent désormais plus d'abris, mais qui sont encore obligés de payer une taxe de remplacement dans tous les cas.

La Suisse a depuis des décennies pris le soin de garantir une protection accrue de ses citoyens et citoyennes en temps de guerre, ce qui est honorable. Les temps ont toutefois changé sans que le législateur n'adapte correctement les dispositions relatives aux abris de protection. Il n'est guère question ici de remettre en doute la nécessité de garantir une place protégée à chaque habitant, mais uniquement d'adapter la législation aux défis actuels afin de garantir le respect des droits fondamentaux, tant dans les faits que dans la loi elle-même.

¹⁰⁰ Intervention Chevallaz, BO CN 1963 I 20.

¹⁰¹ Message LPPCi (n. 6), FF 2019 523 ; Message LPPCi (n. 6), FF 2002 1639 ; Rapport LPCi (n. 42), FF 1971 II 527 et 531

¹⁰² CARRUPT (n. 16).

¹⁰³ Rapport du Conseil fédéral (n. 79), 17 et 36.

¹⁰⁴ CARRUPT (n. 16).

¹⁰⁵ Rapport du Conseil fédéral (n. 79), 13.

¹⁰⁶ Rapport du Conseil fédéral (n. 79), 38.

¹⁰⁷ Rapport de la Commission de la politique de sécurité du 24 janvier 2006, BO CN 2005, 400.

¹⁰⁸ Rapport du Conseil fédéral (n. 79), 18.

¹⁰⁹ Rapport du Conseil fédéral (n. 79), 38.