



## Message 2019-DSJS-10

27 août 2024

### Projet de loi sur la protection de la population (LProtPop) – Révision totale

*Ce document donne suite à la :*

---

Motion 2019-GC-149	Une seule centrale téléphonique – Fusion des tél. 117/118 avec 144
Auteur-e-s :	Hänni-Fischer Bernadette / Bürgisser Nicolas

---

## Table des matières

---

<b>1</b>	<b>Origine et nécessité du projet</b>	<b>3</b>
1.1	Origine et actualité du concept de protection de la population	3
1.2	Clarification quant à la légitimité et la compétence de la conduite des interventions	3
1.3	Evolution des risques	4
1.4	Emergence des moyens d'alarme, de communication et de conduite intégrée	5
1.5	Synergies entre la protection de la population et l'approvisionnement économique du pays	5
1.6	Nécessité du projet	5
1.7	Retour d'expériences suite au Covid-19	6
<b>2</b>	<b>Vision de l'Etat pour la protection de la population et de ses bases d'existence dans le canton de Fribourg</b>	<b>6</b>
2.1	Déroulement des travaux et cadre constitutionnel	6
2.2	Principes	7
2.3	Système proposé	7
<b>3</b>	<b>Modifications connexes</b>	<b>8</b>
3.1	Reprise de la loi sur l'approvisionnement économique du pays	8
3.2	Reprise des ordonnances existantes au sein d'un règlement d'application unique	8
3.3	Modification de la législation sur la protection civile	9
3.4	Modification de la législation sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB ; RECAB)	9
<b>4</b>	<b>Résultats de la consultation</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Commentaire des articles</b>	<b>10</b>
<b>6</b>	<b>Conséquences du projet</b>	<b>20</b>

---

---

<b>6.1</b>	<b>Conséquences financières et en personnel</b>	<b>20</b>
<b>6.2</b>	<b>Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes, conformité du projet au droit supérieur et évaluation de la durabilité du projet</b>	<b>21</b>

---

# 1 Origine et nécessité du projet

## 1.1 Origine et actualité du concept de protection de la population

La loi sur la protection de la population (LProtPop) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Elle remplaçait l'arrêté du Conseil d'Etat du 31 octobre 1988, instituant une organisation cantonale en cas de catastrophe (ORCAF). La loi cantonale reprenait alors les nouveautés de la législation fédérale entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Dans son message concernant la révision totale de la législation sur la protection civile du 17 octobre 2001 qui, de facto, instituait dans la loi le principe de protection de la population, le Conseil Fédéral mentionnait que :

*« La protection de la population est un système civil coordonné composé de cinq organisations partenaires : la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique, les services techniques et la protection civile. Il s'organise systématiquement sur la base des moyens disponibles en situation normale (ordinaire). Les tâches sont réparties entre les organisations partenaires en fonction de leurs compétences fondamentales. La police (ordre et sécurité), les sapeurs-pompiers (sauvetage et lutte contre les sinistres en général), la santé publique (santé et premiers secours) et les services techniques (fonctionnement des infrastructures techniques) représentent les moyens de première intervention, dont l'efficacité n'est plus à démontrer. La protection civile (protection, assistance et aide) sera le principal moyen du deuxième échelon. A ce titre, elle assurera avant tout la continuité de l'action des autres organisations partenaires lors de catastrophes ou de situations d'urgence à grande échelle nécessitant une intervention de longue durée. ».*

Cette conception de la protection de la population construite autour de cinq organisations partenaires est toujours actuelle et correspond au besoin, ainsi qu'à la pratique établis dans le canton de Fribourg. Depuis 2004 cependant leur structure respective a évolué ou est en passe de l'être, afin de pouvoir continuer à remplir leurs missions.

Dans le même paragraphe, il est précisé que :

*« Les organisations partenaires seront réunies sous une direction commune. Un seul organe de conduite dirigera la coordination, la préparation et l'engagement lors d'événements dommageables. Cet organe agira sous la responsabilité générale des autorités compétentes à chaque échelon et jouira ainsi de la légitimité politique. ».*

C'est dans cet esprit que le canton de Fribourg s'est doté en 2008 d'un organe cantonal de conduite (OCC). Une structure de conduite cantonale demeure indispensable. Les différents retours d'expérience faits lors d'exercices, de manifestations d'ampleur nationale ou d'événements majeurs et de catastrophes ont démontré la nécessité pour cet organe d'être constitué en état-major.

## 1.2 Clarification quant à la légitimité et la compétence de la conduite des interventions

Depuis l'entrée en vigueur de la LProtPop dans le canton de Fribourg en 2008, les structures des cinq partenaires ont passablement évolué. A l'origine, les communes disposaient encore, en grande partie, de leurs propres moyens de protection de la population avec des formations communales de sapeurs-pompiers et de protection civile.

Aujourd'hui, les moyens en main strictement communale se limitent à certains services techniques et, pour les communes les plus importantes, à des polices locales. La complexité toujours plus grande des interventions, ainsi que les principes d'économie des moyens et d'unité d'action ont incité les partenaires à repenser leur organisation et la répartition de leurs moyens sur le territoire cantonal. En conséquence, la conduite des interventions en dessous du seuil de catastrophe est devenue l'affaire des organisations partenaires, qui se sont toutes, au fil des années, dotées des moyens techniques et humains indispensables. Cet état de fait ne signifie cependant pas que les communes n'ont plus du tout de responsabilités en cas d'événements majeurs ou de catastrophes sur leur territoire. La loi tient compte tant de l'évolution doctrinale en matière de conduite des interventions au sein des organisations chargées de tâches de sécurité, de secours et de sauvetage, en supprimant les organes communaux de conduite (ORCOC), que de l'autonomie communale en laissant la possibilité aux communes qui le jugent nécessaire de disposer d'une structure d'aide à la conduite idoine, sous forme par exemple d'un état-major communal de crise. Un tel état-major devra alors intégrer en son sein le bureau communal de liaison de la protection de la population. A l'avenir chaque commune

---

devra disposer d'un tel bureau. Plus largement la nouvelle loi doit clarifier les responsabilités de chaque échelon administratif du canton à savoir les communes, les districts et l'Etat, et redéfinir les compétences de chaque partenaire de la protection de la population.

Du point de vue opérationnel, les décisions prises régulièrement par les chefs d'intervention en situation ordinaire sur le terrain n'ont pas besoin d'une légitimation supplémentaire par un organe politique. La légitimité de la conduite est donnée par les lois spécifiques à chaque partenaire de la protection de la population et par la nature de l'événement ayant nécessité l'intervention.

La question de la légitimité politique se pose lorsque des mesures contraignantes doivent être prises par le chef responsable de la place sinistrée, c'est-à-dire lors d'événements majeurs – situation particulière – et de catastrophes – situation extraordinaire. Dans les faits, cette question est réglée par la validation de telles mesures par le magistrat compétent (préfet, juge ou Conseil d'Etat) ou par un conseiller communal. Afin de gagner en réactivité, la relation entre le Conseil d'Etat et l'organe cantonal chargé de la conduite doit cependant être repensée, afin d'instituer une gouvernance plus efficace (cf. point 2.3).

### 1.3 Evolution des risques

En quinze ans, le catalogue des risques n'a pas fondamentalement changé ; en revanche la probabilité d'occurrence des risques et leurs conséquences ont passablement évolué.

En 2008, les conséquences directes du dérèglement climatique semblaient devoir atteindre notre canton au-delà de 2030. Entre-temps, nous avons pris conscience que les effets du réchauffement planétaire se font ressentir dès aujourd'hui. La répétition des événements météorologiques au seuil de la catastrophe s'accélère et leur gravité croît. Suite à la séquence d'actes terroristes, qui a touché les pays voisins<sup>1</sup> à partir de 2015, l'appréhension de la menace sur la sécurité intérieure en Suisse a également évolué. La possibilité d'une action terroriste est depuis lors considérée comme vraisemblable. Les échanges mondialisés ont pour leur part accru drastiquement les risques liés aux maladies émergentes<sup>2</sup>. En outre, l'accroissement exponentiel de la part du numérique dans nos échanges d'informations a rendu les réseaux plus vulnérables aux pannes dues à des erreurs techniques ou humaines, ainsi qu'à des actes malveillants<sup>3</sup>. Des risques similaires existent pour les réseaux de distribution électrique.

L'agression de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, marque le retour de la guerre de haute intensité sur le continent européen. Il s'agit là d'une rupture stratégique majeure depuis la chute de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) en 1991. Si pour l'heure, il n'existe pas de menace directe contre l'intégrité territoriale de la Suisse, notre pays, et plus particulièrement sa population, est cependant d'ores et déjà visé par des actions de guerre hybride<sup>4</sup>. L'enjeu pour l'adversaire est de mettre à mal le tissu socio-économique et d'ébranler la confiance de la population dans ses autorités afin de disloquer la cohésion nationale. La réponse face à cette menace n'est pas spécifiquement militaire. D'autres instruments de la politique de sécurité<sup>5</sup> sont plus à même de contrer les actions adverses, certains d'entre eux sont spécifiquement en mains cantonales, il s'agit de la Police et de la Protection de la population.

---

<sup>1</sup> France, Allemagne, Belgique, Royaume-Uni, Espagne.

<sup>2</sup> Ebola, SaRS Cov 2 (covid-19).

<sup>3</sup> Pannes à répétition du réseau fixe et internet Swisscom durant le premier trimestre 2020.

<sup>4</sup> Il s'agit pour l'adversaire de mener une guerre « sans contact » à l'aide de moyens non conventionnels. Il peut notamment s'agir d'opérations de désinformation, d'attaques cyber, d'opérations visant le tissu économique, de menaces et de chantage quant à l'utilisation d'armes de destruction massives et /ou l'utilisation de vecteurs aériens à longue portée.

<sup>5</sup> Pour rappel les instruments de la politique de sécurité sont les suivants : Politique extérieure – Politique économique – Information et communication – Armée – Protection de la population – Service de renseignement de la Confédération – Administration fédérale douanes – Service civile.

---

Les conséquences des dangers et menaces énumérés précédemment se concrétisent notamment par des risques de pénuries<sup>6</sup>. Délaissé depuis la fin de la Guerre froide, l’approvisionnement économique du pays est à nouveau au centre des préoccupations des acteurs politiques, économiques et sécuritaires.

Il s’agit donc de se poser la question de savoir si les moyens légaux actuellement à disposition sont suffisants pour garantir la continuité de l’action de l’Etat et la protection de la population en situation de crise aiguë et persistante.

Ces diverses constatations ont mis en exergue la nécessité de créer un observatoire cantonal des risques (OCRI), afin de s’adapter plus rapidement et plus régulièrement à l’évolution des risques (art. 20).

#### **1.4 Emergence des moyens d’alarme, de communication et de conduite intégrée**

En 2008, le canton de Fribourg n’avait pas encore rejoint le réseau fédéral de communication sécurisée, ce fut chose faite en 2014 avec le réseau de radio cantonal de sécurité POLYCOM-Fribourg. Ce réseau, crucial pour la conduite des interventions, représente des coûts d’investissement initiaux et de maintien de la valeur opérationnelle très élevés. Actuellement, son existence et ses règles de financement et de fonctionnement ne sont ancrées dans aucune loi<sup>7</sup>.

Durant la première décennie des années 2000, la question de la conduite des interventions à l’aide des moyens de conduite en réseau-centre<sup>8</sup> ne se posait pas directement sur l’échelon cantonal. Aujourd’hui, la question doit être abordée afin que le canton puisse au minimum être relié au réseau de transmission de données sécurisée prévues par la Confédération<sup>9</sup>.

Quant à la transmission de l’alarme à la population en 2008, elle se basait encore exclusivement sur le réseau de sirènes et des messages diffusés par ondes hertziennes. Aujourd’hui, plusieurs autres possibilités, dont la LProtPop devra tenir compte, existent<sup>10</sup>.

Il est par ailleurs indispensable de pouvoir non seulement alarmer la population, mais également de pouvoir préalablement alerter les partenaires de la protection de la population en particulier les communes et leur autorité.

#### **1.5 Synergies entre la protection de la population et l’approvisionnement économique du pays**

La loi cantonale sur l’approvisionnement économique du pays (LAE ; RSF 903.1) de 2012 prévoyait la création d’organes au niveau cantonal et communal qui n’ont pu être que partiellement mis en place. Il s’agit respectivement d’un « *Organe de l’approvisionnement économique* » à l’échelon du canton et « *d’offices de l’approvisionnement économique du pays* » au niveau des communes. La proximité sémantique entre les organes prévus par la LProtPop de 2008 « *Organe cantonal de conduite* » et « *organes communaux de conduite* » avec les organes et offices prévus par la LAE tend à prouver que des synergies évidentes existent entre la protection de la population et l’approvisionnement économique du pays. Ces deux problématiques peuvent dès lors être réglées dans une seule et même loi, permettant ainsi au canton et aux communes d’éviter la multiplication des organes et offices ad hoc.

#### **1.6 Nécessité du projet**

Après 16 ans, respectivement 12 ans de mise en œuvre des lois sur la protection de la population et sur l’approvisionnement économique du pays, il apparaît que plusieurs dispositions n’ont jamais pu être mises en application et que d’autres ne sont plus conformes à la pratique des partenaires de la protection de la population.

---

<sup>6</sup> Ce fut notamment le cas pour une grande partie du matériel de protection sanitaire lors de la pandémie de SaRS CoV 2. Ce serait également un problème majeur en cas de pénurie d’électricité, si le délestage électrique devait être mis en œuvre dans le cadre du plan OSTRAL.

<sup>7</sup> Décret du 19 mai 2010 relatif à l’octroi d’un crédit d’engagement pour la réalisation d’un réseau cantonal de sécurité (POLYCOM-Fribourg) (ROF 2010\_059).

<sup>8</sup> Système d’information et conduite du type LAFIS (Lage- – Führungs - und Informationssystem) utilisé par les cantons de ZH, BS, GR, GL, AR, AI, SG, SH, TG, LU ou SAGA CRISIS utilisé par le canton de VD.

<sup>9</sup> Message du Conseil fédéral concernant le crédit d’engagement pour le système national d’échange de données sécurisé (SEDS) (RO 18.088)

<sup>10</sup> Les applications pour téléphones mobiles : AlertSwiss, MeteoSwiss, SwissCovid, etc.

---

Dernièrement, la nécessité d'une clarification des tâches des communes pour l'analyse et la prévention des risques s'est fait ressentir. Les ORCOC ont quant à eux souhaité des clarifications au sujet de leur rôle dans la préparation et la conduite des interventions. Ces questionnements avaient incité plusieurs préfets à constituer des cercles de réflexion ou des groupes de travail.

La nécessité de réviser la législation cantonale provient également des nouveautés introduites sur le plan fédéral à la suite de la révision de la loi sur la protection de la population et la protection civile (LPPCi).

Finalement, la révision totale de la législation cantonale en matière de protection de la population est l'occasion d'adapter les textes à la nomenclature juridique actuellement en vigueur, c'est-à-dire une loi-cadre et un règlement d'application.

## **1.7 Retour d'expériences suite au Covid-19**

La survenance de la pandémie causée par le SARS-CoV-2 durant le premier semestre 2020 a permis de vérifier à l'échelle 1/1 la fonctionnalité et la cohérence des nouveaux principes que la LProtPop permettra d'appliquer dès son entrée en force. Il s'agit en particulier :

- > du champ missionnel de l'Etat-major cantonal de protection de la population (EMCP) qui a servi à la rédaction de l'arrêté du Conseil d'Etat du 13 mars 2020. Cet arrêté confiait la conduite opérationnelle à un état-major cantonal ;
- > des trois états de situation, ordinaire, particulière, extraordinaire utilisés à l'échelon fédéral ;
- > de l'état de catastrophe, qui a permis d'intervenir de façon déterminante à l'échelon cantonal afin de pallier le manque de réactivité initiale de la Confédération ;
- > de la possibilité de créer une délégation temporaire du Conseil d'Etat (DCE) pour la protection de la population, qui a facilité les relations entre la conduite opérative de l'état-major cantonal et la conduite politique et stratégique du Conseil d'Etat ;
- > de la possibilité d'informer et de collaborer directement avec les autorités et les administrations communales, de façon uniformisée et standardisée sur l'ensemble du territoire cantonal ;
- > du cas dominant permettant de confier en situation particulière la conduite de l'engagement au partenaire de la protection de la population le plus concerné ; dans le cas du Covid-19, une task force sanitaire constituée par la Direction de la santé et des affaires sociale (DSAS) ;
- > d'une enveloppe financière propre à l'EMCP, afin de financer les premières mesures urgentes lors de situation particulière et extraordinaire.

## **2 Vision de l'Etat pour la protection de la population et de ses bases d'existence dans le canton de Fribourg**

### **2.1 Déroulement des travaux et cadre constitutionnel**

Le programme de la législature 2017-2021 prévoyait la révision de la LProtPop.

Il a ainsi été décidé de confier l'étude de la problématique de l'autonomie communale lors de situations sortant de l'ordinaire à un groupe d'accompagnement, présidé par l'ancien commandant de la Police cantonale. Ce groupe d'experts était composé des quatre partenaires de la protection de la population en charge des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage, de représentants des communes et des districts ainsi que de membres d'ORCOC. En octobre 2018, le groupe d'accompagnement a livré son rapport contenant sept recommandations au comité de pilotage (COFIL).

En prenant connaissance du rapport du groupe d'experts, le COFIL a décidé de repenser la loi en profondeur et donc de proposer au Conseil d'Etat une révision totale de la LProtPop. Un groupe de travail fut alors chargé de rédiger une proposition préalable de loi et de règlement. Pour les questions d'ordre technique, ce groupe pouvait faire appel à des

---

plateformes consultatives *ad hoc*. Ce fut notamment le cas pour les questions liées à l'information et la communication, ainsi que pour la problématique des systèmes de communication. Le COPIL a ensuite traité directement les modifications et amendements qui ont conduit au projet qui vous est soumis. Dans ses réflexions, le COPIL a notamment tenu compte de l'élément suivant :

- > Selon l'article 3 de la constitution cantonale, un des buts principaux de l'Etat est « la protection de la population », ce qui l'oblige à légiférer en la matière et lui donne la légitimité nécessaire afin de coordonner l'ensemble des moyens dédiés à la protection de la population dans le canton de Fribourg.

Dans plusieurs domaines découlant directement de la protection de la population et de l'approvisionnement économique du pays, l'Etat et les communes exercent des responsabilités partagées. C'est notamment le cas en ce qui concerne la prévention et la maîtrise des catastrophes, le maintien de la sécurité et de l'ordre public où l'Etat détient en revanche le monopole de la force publique, et finalement pour tout ce qui est lié à la garantie de l'approvisionnement en eau et en énergie (art. 75 ss Constitution cantonale).

## 2.2 Principes

La vision de la protection de la population dans le canton de Fribourg est la suivante :

- a) La protection de la population est un système interservices servant à assurer la coordination de la planification et de la conduite afin de protéger, sauver et aider la population et ses bases d'existence en cas de situation sortant de l'ordinaire.
- b) L'Etat, par l'intermédiaire de ses unités administratives (cela inclut les unités qui lui sont rattachées administrativement), et les communes collaborent afin de prévenir et maîtriser de telles situations.

Afin de réaliser cette vision, la refonte proposée se base sur les principes suivants :

1. Le concept de protection de la population remplace définitivement celui de l'ORCAF<sup>11</sup>.
2. La préparation et la coordination des interventions s'effectuent selon le principe du cas dominant. Les états-majors s'adaptent à la gravité et à l'ampleur de la situation selon un principe de modularité.
3. La gouvernance politique est renforcée. Le rôle et les responsabilités de chaque échelon (Etat – préfectures – communes) sont clarifiés.

Les cas de pénuries dans l'approvisionnement économique du pays sont assimilables à des situations extraordinaires.

## 2.3 Système proposé

1. La protection de la population est un concept qui est concrétisé par l'action coordonnée des quatre partenaires en charge des tâches de sécurité, secours et sauvetage sur le terrain. Il s'agit en premier échelon de la police, des sapeurs-pompiers et des services sanitaires et, en deuxième échelon, de la protection civile (PCi) et d'un cinquième partenaire regroupant l'ensemble des services techniques publics et privés.

La protection de la population s'articule autour d'une chaîne de commandement intégrée, qui relie l'ensemble des instances chargées de la planification et de la conduite d'une intervention. Cette chaîne permet une prise de décision concertée entre les différentes autorités en charge de la protection de la population.

2. A l'engagement, le concept de protection de la population se décline comme suit :
  - > Un état-major cantonal de protection de la population (EMCP)<sup>12</sup> est constitué en lieu et place de l'actuel OCC. L'EMCP reprend les tâches qui étaient jusqu'à lors confiées à l'OCC. Cet état-major fait le lien avec les structures fédérales de conduite en cas de crise<sup>13</sup>. Le canton, par l'intermédiaire de l'EMCP, ne coordonne l'ensemble des opérations que s'il s'agit d'empêcher une situation de se dégrader en situation extraordinaire ou, lorsque par suite d'une catastrophe, une telle situation existe déjà.

---

<sup>11</sup> Cette ancienne façon d'organiser les services de sécurité, de secours et de sauvetage n'a plus de base légale depuis l'abrogation en 2008 de l'arrêté du Conseil d'Etat du 31.10.1988 instituant une organisation cantonale en cas de catastrophe (ORCAF).

<sup>12</sup> L'EMCP est composé des domaines : commandement, risques et dangers, opérations, support, coopération.

<sup>13</sup> Etat-major politico-stratégique, état-major opératif et une fraction d'état-major permanent.

- 
- > A leur échelon, toutes les communes disposent d'un bureau communal de liaison de protection de la population assuré par leur administration et / ou par l'édilité. En situation ordinaire, le lien entre l'EMCP et les bureaux communaux est assuré par les états-majors régionaux de la PCi (EM PCi). Les tâches de conception, jusqu'alors confiées aux ORCOC, sont reprises par la PCi qui collabore avec les bureaux communaux ou avec les structures d'aide à la conduite communales, là où elles existeront.
  - > La coordination des intervenants sur le terrain s'effectue sous la responsabilité du partenaire de la protection de la population le plus concerné par l'évènement, par ses conséquences et par l'évolution déterminante de la situation<sup>14</sup>.
3. Une délégation temporaire du Conseil d'Etat (DCEPP) peut être instituée<sup>15</sup>. Elle est chargée de valider la prise en charge de la conduite par l'EMCP et de surveiller l'exécution des mesures extraordinaires arrêtées par le Conseil d'Etat.
- Les préfets et préfètes sont confirmé-e-s en tant qu'autorité de protection de la population à l'échelon de leur district. Ils ou elles sont informé-e-s de la planification préalable et des mesures prises par les partenaires de la protection de la population dans le cadre de la prévention, de l'engagement et de la remise en état. Les préfets et préfètes collaborent avec l'EMCP et ordonnent les mesures qui relèvent de leur autorité. Ils ou elles peuvent notamment requérir la force publique et les spécialistes nécessaires afin de maîtriser une situation particulière qui serait survenue dans leur district.
- Les communes demeurent un acteur important de la protection de la population. C'est sur leur territoire que les conséquences d'un évènement se font ressentir pour la population. Afin de prévenir les dangers, elles fournissent aux EM PCi les éléments factuels nécessaires à la gestion des risques. Lors d'interventions, les moyens communaux sont intégrés au dispositif de sécurité, de secours et de sauvetage. Les communes peuvent requérir subsidiairement l'appui de l'État pour maîtriser des situations particulières et extraordinaires. Les membres des bureaux communaux de liaison de la protection de la population sont spécialement instruits à cette procédure, par les instructeurs de la PCi. Lorsque la situation l'exige, les communes sont par ailleurs chargées d'exploiter des points de rencontre d'urgence (PRU), afin de notamment de subvenir aux besoins primaires de la population. Elles jouent également un rôle important en cas de conflit armé.
4. En cas de pénurie de biens et de service, les mêmes structures organisationnelles issues de la protection de la population sont alors amenées à gérer la crise. L'EMCP intègre, pour ce cas spécifique, les spécialistes en questions économiques et logistiques nécessaires à la conduite opérationnelle de l'approvisionnement économique du canton. Les communes s'appuient sur leur bureau de liaison.

### **3 Modifications connexes**

---

#### **3.1 Reprise de la loi sur l'approvisionnement économique du pays**

Les éléments légaux indispensables à l'approvisionnement économique du pays sont intégrés à la LProtPop. La LAE est en conséquence abrogée.

#### **3.2 Reprise des ordonnances existantes au sein d'un règlement d'application unique**

Dans la nomenclature de la législation sur la protection de la population, il existe actuellement trois ordonnances :

- > Ordonnance sur la formation et les exercices des organes de la protection de la population (RSF 52.22) ;

---

<sup>14</sup> Principe du cas dominant.

<sup>15</sup> La DCEPP est présidée par le Conseiller d'Etat directeur ou la Conseillère d'Etat directrice en charge de la sécurité. Elle est complétée de façon ad hoc en fonction de la menace à gérer.

- 
- > Ordonnance sur la coordination et la collaboration dans le domaine de la protection de la population – analyse des risques et prévention (RSF 52.23) ;
  - > Ordonnance sur la communication en cas d'événement extraordinaire (RSF 52.24).

Ces ordonnances sont abrogées. Leur contenu, adapté au regard de la nouvelle LProtPop, est repris dans un seul règlement d'exécution (RProtPop).

### **3.3 Modification de la législation sur la protection civile**

Selon l'article 75 de la Constitution cantonale « *l'Etat et les communes prennent les mesures nécessaires pour prévenir et maîtriser les catastrophes et les situations d'urgence* ». Il s'agit donc d'une responsabilité partagée. Afin de simplifier les structures de l'organisation de la protection de la population dans le canton et de réduire le nombre d'acteurs tout en clarifiant les tâches dévolues aux communes, il s'est posé la question de savoir quel partenaire de la protection de la population pourrait faire le lien entre l'Etat et les communes, tout en étant capable de garantir les tâches de prévention et de maîtrise des catastrophes dévolus aux autorités communales. Des cinq partenaires de la protection de la population, un seul est organisé sur une base regroupant l'ensemble des communes et l'Etat au sein d'une même organisation, il s'agit de la PCi. Depuis 2004, le modèle de financement paritaire entre Etat et communes pour les tâches d'instruction de la PCi fonctionne à la satisfaction de l'ensemble des parties prenantes. Partant de ce constat, il semble adéquat que la PCi appuie les autorités communales dans les tâches de prévention et de maîtrise des catastrophes. En conséquence, le mode de financement paritaire doit être étendu aux nouvelles tâches confiées à la PCi.

### **3.4 Modification de la législation sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB ; RECAB)**

Lors de l'élaboration de la loi sur la défense incendie et les secours (LDis ; RSF 731.3.1), il a été décidé de supprimer de la LECAB et du RECAB les dispositions concernant l'organisation des sapeurs-pompiers et de la régler dans une loi propre. Ainsi, l'obligation de servir est désormais réglée à l'article 29 LDis et son exemption à l'article 30. Les deux dispositions sont suffisamment incitatives pour garantir les effectifs des bataillons de sapeurs-pompiers, sans devoir recourir à des amendes. Au surplus, l'impact d'une telle amende est douteux puisque celle-ci aurait pour conséquence de forcer une personne à intégrer un service tendant à la sécurité de la population malgré son manque de motivation pour ce service. Toutefois, lors de ce processus législatif, la suppression de la disposition concernant les sanctions en cas de refus de servir (art. 129 al. 2 LECAB) a été omise.

Dans la mesure où les sapeurs-pompiers sont des partenaires de la protection de la population et dans un souci d'uniformisation de la matière, il est procédé à une modification de la LECAB dans le cadre de la révision de la LProtPop, soit par l'abrogation de l'article 129 al. 2 LECAB.

## **4 Résultats de la consultation**

---

La procédure de consultation externe s'est déroulée du 5 avril au 5 juillet 2023 et a suscité, auprès des entités consultées, un grand nombre de remarques, en particulier de la part de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) et des communes, mais également du Service de législation (SLeg). Si le projet de révision totale a été globalement bien accueilli, les différentes prises de position auront permis d'aller de l'avant dans les points essentiels de la révision, tout en incitant à une certaine remise en question s'agissant de diverses problématiques.

S'agissant plus particulièrement des questions de l'autonomie des communes, le projet de loi a été revu globalement dans le sens des déterminations de l'ACF et des communes, plus particulièrement en ce qui concerne l'organisation des communes et des ORCOC actuels, ainsi que la gestion et la planification des places d'abris de protection civile. Ainsi, les éléments suivants peuvent être mis en avant :

- 
- > L'avant-projet de loi proposait la suppression des ORCOC. Or, l'ACF a relevé que l'autonomie des communes devait être garantie dans son organisation propre et a remis en doute cette suppression des ORCOC, ce d'autant plus que la loi permet aux différents partenaires chargés de la protection de la population de disposer de structures d'aide à la conduite et au conseil communal de s'organiser en état-major lorsqu'une situation particulière ou extraordinaire l'exige. Sous cet angle, après analyse, il est désormais proposé, pour les communes qui le souhaitent, de disposer, en plus du bureau communal de liaison de la protection de la population, d'un état-major idoine, justifié par l'organisation propre de chaque commune en fonction de sa réalité, sa taille et ses risques.
  - > L'avant-projet de loi prévoyait en outre que l'attribution des places protégées soit renvoyée aux communes, bien que le système ait été cantonalisé en 2013. Il convient de noter tout d'abord que le maintien du statu quo entraînerait de toute manière certaines tâches pour la commune. A l'heure actuelle, les communes sont tenues de faire la planification de détail sur la base d'un fichier Excel, alors qu'avec la solution proposée, la planification se fera directement dans une application plus performante. Cela étant dit, les dispositions du projet de loi concernant la planification des places d'abris sont adaptées, afin de prévoir une planification primaire par le canton, soit par le service en charge de la protection de la population, puis de donner aux communes la compétence de procéder à l'attribution finale. Cette solution tient compte du fait que le taux de couverture est déterminé au niveau des communes ; il leur appartient dès lors de procéder à l'attribution des places au sein de leur population. De plus, dès le déclenchement des hostilités sur le territoire national, les adaptations de l'attribution primaire ne pourront se faire que depuis l'échelon communal, cet échelon étant le plus à même de savoir quelle infrastructure est encore utilisable et par quelles voies d'accès elle est toujours atteignable. A noter que les contrôles périodiques des abris demeurent du ressort du canton et sont financés par celui-ci.
  - > La question des infrastructures critiques et celle de l'approvisionnement économique du pays ont également été réglées au niveau communal, sous réserve des compétences fédérales en la matière.

Certaines remarques, notamment en lien avec la réquisition ordinaire ou s'agissant de l'analyse des risques, ou encore du rôle des préfectures, ont donné lieu à quelques précisions dans le présent message ou dans la formulation de la loi. D'autres prises de position, comme celle d'intégrer les bureaux communaux de liaison dans la définition des partenaires de la protection de la population ou encore la désignation de la Police cantonale comme responsable de la conduite en cas d'événement au lieu du principe du cas dominant, ont dû être écartées dans la mesure où elles ne correspondaient pas à la volonté politique, voire aux exigences posées par la législation fédérale. Diverses questions de l'ACF et des communes ont pu trouver des réponses ; tel est le cas de la mise en place des points de rencontre d'urgence et de leur financement. Finalement, un grand nombre d'adaptations formelles ont été réalisées conformément aux remarques du SLeg.

En conclusion, le projet de loi sur la protection de la population formalise un système déjà préexistant et permet par ses nouvelles dispositions de clarifier le rôle de chaque partenaire de la protection de la population en fonction de leur évolution et de l'évolution des risques de ces dernières années.

## 5 Commentaire des articles

---

### Section I

#### CHAPITRE PREMIER Dispositions générales

##### **Article 1**      *Objet*

Le projet de loi traite du fonctionnement de la protection de la population et de son organisation (autorités compétentes et financement). Il règle également les questions des infrastructures critiques et de l'approvisionnement économique du pays.

Par analogie, les principes édictés dans la loi sont applicables lors de manifestations d'importance cantonale et nationale.

---

Le projet de loi s'applique également en cas de conflit armée menaçant l'intégrité du territoire suisse.

## **Article 2 Définitions – Situations**

Le projet de loi définit trois paliers, permettant de décrire l'état de la situation :

- > la situation ordinaire prévaut tant que l'on est en présence d'un événement habituel identifié comme non-exceptionnel ;
- > la situation particulière est causée par un événement majeur ;
- > la situation extraordinaire est causée par une catastrophe.

La classification de l'état de la situation en trois paliers est reprise du manuel de conduite de la protection de la population<sup>16</sup> et du manuel « conduite événements majeurs » de la coordination suisse des sapeurs-pompiers. Elle figure également dans la loi sur les épidémies (LEp)<sup>17</sup>. Les trois paliers sont complétés par la définition de la catastrophe.

Selon la gravité de l'évènement et la complexité de la situation, la coordination des moyens engagés sur le terrain est renforcée. La conduite à l'échelon opératif par l'EMCP devient ainsi indispensable lors de problèmes complexes.

## **Article 3 Définitions – Gestion intégrée des risques**

La détermination des risques est la première activité d'un cycle qui vise à protéger la population et ses bases d'existence. Les étapes suivantes sont les mesures de prévention, suivies des mesures de préparation. La première sert à réduire les risques reconnus, la seconde à en limiter les conséquences en cas d'occurrence. De la seconde découle l'engagement, dont l'efficacité à réduire l'ampleur des conséquences dépend directement de la qualité des mesures de préparation. La remise en état et la reconstruction seront d'autant moins importantes que les conséquences auront pu être maîtrisées correctement.

La détermination des risques est donc un acte essentiel pour la protection de la population et de ses bases d'existence. Un risque non reconnu ne permet ni mesures de prévention ciblées, ni mesures de préparation adéquates. Dès lors, si le risque venait à survenir, ses conséquences seraient d'autant plus dévastatrices que l'état d'impréparation des partenaires de la protection face à ce risque leur demanderait un temps de réaction et d'adaptation plus long.

L'engagement correspond à la phase d'urgence de l'intervention. Celle-ci se poursuit si nécessaire par la remise en état afin d'assurer les bases d'existence de la population. L'intervention se termine par la phase de reconstruction. Lors de cette ultime phase, les partenaires de la protection de la population ne sont pas impliqués. La reconstruction est effectuée par les entreprises publiques et privées. En revanche, l'Etat pilote si nécessaire la phase de reconstruction.

## **CHAPITRE 2 Organisation**

### **2.1 Généralités**

#### **Article 4 Principes généraux**

L'article ancre dans la loi les principes de la « vision de la protection de la population » tels que définis ci-dessus au chapitre 2.2.

Il précise en outre quelles instances et organisations sont habilitées à conduire des interventions en lien avec la protection de la population.

#### **Article 5 Partenaires de la protection de la population**

Cet article précise qui sont les partenaires de la protection de la population.

---

<sup>16</sup> Manuel de conduite de la Protection de la population (MCP), chap. 2.11 Escalade de la situation / Handbuch Führung im Bevölkerungsschutz (FiBS), Kap 2.11 Lageeskalation.

<sup>17</sup> Loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme – RS 818.101 art. 6 & 7

---

Dans le canton de Fribourg, la police est cantonale. Il existe cependant sur le plan local des polices communales ou intercommunales. Lors d'interventions interservices, ces polices communales sont mises à disposition de la Police cantonale qui utilise ainsi leurs prestations techniques et leurs personnels.

Quant aux entités mentionnées à l'alinéa 2 let. c, il s'agit essentiellement d'infrastructures critiques.

### **Article 6 Protection de la population**

Dans le concept de protection de la population, il ne s'agit pas simplement d'attendre qu'un événement majeur ou une catastrophe survienne pour engager de façon coordonnée les moyens des partenaires, afin de maîtriser la situation puis d'effectuer une remise en état. Il convient avant tout d'identifier et de prévenir les dangers liés à la nature et aux activités humaines afin d'éviter, dans la mesure du possible, l'occurrence d'une situation particulière ou extraordinaire, ou à tout le moins d'en minimiser les conséquences pour la population et ses bases d'existence. La protection de la population vise à gérer les risques de façon intégrée et non pas seulement de manière sectorielle, ce qui est le cas des législations spécifiques relatives à des domaines particuliers.

### **Article 7 Protection des infrastructures critiques**

L'éventail des infrastructures critiques englobe neuf secteurs, subdivisés en 27 sous-secteurs (branches)<sup>18</sup>. Les neuf secteurs sont les suivants : autorités, énergie, élimination, finances, santé, information et communication, alimentation, sécurité publique et transport.

En principe, tous les éléments (entreprises exploitantes, systèmes IT, installations, constructions, etc.) sont considérés comme partie des infrastructures critiques qui fournissent des prestations dans l'un des 27 sous-secteurs – indépendamment de leur criticité. La criticité est une mesure relative de l'importance qu'aurait une panne des infrastructures critiques pour la population et ses bases d'existence. Elle dépend des différents niveaux d'analyse : il existe ainsi des infrastructures dont la criticité est élevée à l'échelon local ou communal, alors que d'autres ont une haute criticité dans une perspective nationale ou même internationale.

### **Article 8 Approvisionnement économique du pays**

La stratégie de l'approvisionnement économique du pays se décline en plusieurs processus correspondant aux six domaines suivants : énergie, industrie, alimentation, logistique, produits thérapeutiques, ainsi que technologies de l'information et de la communication. En phase préventive, l'approvisionnement économique du pays s'attache à renforcer la résilience des processus d'approvisionnement, l'objectif étant d'éviter autant que possible une intervention de l'État. À cette fin, il prépare des mesures d'appoint à exécuter en cas de crise. En phase d'intervention, l'organisation applique les mesures préparées aux processus d'approvisionnement, en tenant compte de la gravité de la pénurie<sup>19</sup>.

Le Service en charge de la protection de la population agit nouvellement en tant que service responsable de la mise en œuvre de l'approvisionnement économique du pays. Jusqu'alors, le service responsable était le Service public de l'emploi (SPE). L'EMCP reprend les fonctions de l'organe cantonal de l'approvisionnement économique. Les tâches des offices communaux de l'approvisionnement économique du pays sont quant à elles transférées aux bureaux de liaison de la protection de la population. Afin de conseiller l'EMCP en matière d'approvisionnement économique du pays et d'assurer la liaison avec l'office fédéral de l'approvisionnement économique du pays (OFAE), le service responsable désigne un ou une délégué-e cantonal-e à l'approvisionnement économique du pays.

## **2.2 Autorités**

### **Article 9 Conseil d'Etat**

Cet article définit les tâches et les compétences du Conseil d'Etat. Le système de protection de la population étant amené à gérer des situations imprévues, le Conseil d'Etat reste compétent lorsqu'aucune autre autorité ou aucun autre organe ne l'est de par la loi (alinéa 4). La délégation de compétence possible à l'une des Directions permet

---

<sup>18</sup> Cf. [Les infrastructures critiques \(admin.ch\)](#)

<sup>19</sup> Cf. [Présentation de l'approvisionnement économique du pays \(admin.ch\)](#)

---

notamment au Conseil d'Etat de confier une mission à l'EMCP, directement rattaché à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS).

L'alinéa 5 précise en outre que le Conseil d'Etat peut instituer une délégation pour la protection de la population et/ou l'approvisionnement économique du pays.

#### **Article 10      *Préfet et préfète***

Le préfet ou la préfète joue un rôle-clé pour la protection de la population à l'échelon du district ; il ou elle est amené-e à collaborer avec l'EMCP.

#### **Articles 11 à 13      *Service en charge de la protection de la population***

Ces articles regroupent les prérogatives spécifiques du service en charge de la protection de la population, dans les domaines de la protection de la population, des infrastructures critiques et de l'approvisionnement économique du pays. La grande majorité des tâches qui incombent au service ne peuvent être réalisées qu'en collaboration avec les partenaires de la protection de la population.

#### **Article 14      *Communes – Protection de la population***

Avec le projet de loi, les communes retrouvent la responsabilité de l'attribution définitive – l'attribution primaire est du ressort du service en charge de la protection de la population – des places protégées dans les abris de protection civile, en prévision d'un conflit armé, pour leur population résidente. Elles ont par ailleurs la responsabilité d'organiser des PRU pour faire face, à l'échelon local, aux conséquences d'événements majeurs, de catastrophes et de pénuries. La population peut s'y abriter momentanément et s'informer au sujet de la situation actuelle. Elle devrait aussi, le cas échéant, pouvoir y recevoir les premiers secours médicaux et faire part de ses besoins en matière d'aide d'urgence. En fonction de la situation, il devrait également être possible d'y obtenir, en quantité limitée, de l'électricité, de l'eau potable et d'autres biens essentiels. Les PRU ont aussi pour but de coordonner à l'échelon communal les propositions et les besoins d'aide de la population, c'est-à-dire de mettre en relation les personnes offrant de l'aide avec celles qui en ont besoin. En cas d'évacuation à grande échelle, les PRU peuvent servir de points de rassemblement pour la population qui ne peut quitter la zone dangereuse par ses propres moyens. Les PRU ne sont mis en service qu'en cas de situation particulière ou extraordinaire ou lorsqu'un événement sur le territoire communal le justifie.

Les autorités communales peuvent requérir subsidiairement l'appui de l'Etat et de ses unités administratives pour maîtriser des situations particulières et extraordinaires, ainsi que pour les aider à rétablir les bases d'existences, c'est-à-dire remettre en état les infrastructures nécessaires à la population. La PCi, si elle possède les capacités techniques, sera un des éléments engagés en priorité dans ce cas de figure. En revanche, les communes n'ont pas de compétence pour la conduite des formations d'interventions chargées de tâches de sécurité, de secours et de sauvetage.

Pour la gestion des risques existants sur le territoire communal, le bureau de liaison de la protection de la population fournit les éléments factuels nécessaires directement à l'état-major du bataillon régional de PCi. Ce dernier est chargé d'en établir, en collaboration avec les autorités communales, un catalogue et de préparer une planification prévisionnelle adéquate.

#### **Article 15      *Communes – Protection des infrastructures critiques***

Il existe des infrastructures dont la criticité est élevée à l'échelon local ou communal. Ces infrastructures critiques doivent être annoncées au Service en charge de la protection de la population, qui, en accord avec les communes, jugera la pertinence de les intégrer dans la base de données fédérale. Les communes sont responsables de vérifier que les infrastructures critiques d'importance communale disposent d'un plan de continuité.

#### **Article 16      *Communes – Approvisionnement économique du pays***

Les communes peuvent faire appel à leur bureau communal de liaison de la protection de la population pour appliquer les instructions fédérales et cantonales en la matière. Elles peuvent également mettre sur pied les PRU pour assurer l'approvisionnement économique de leur population.

---

## 2.3 Chaîne de commandement intégrée

### 2.3.1 Généralités

#### **Article 17** *Principe du cas dominant*

Ce principe instaure un changement de doctrine dans la conduite des interventions. Dans une pratique établie depuis la mise en place de l'ORCAF en 1998 et qui a perduré avec l'entrée en vigueur du concept de protection de la population en 2008, la coordination générale de l'engagement était confiée à la Police cantonale.

En cas d'événement majeur ou de catastrophe, la police conserve les tâches définies à l'article 2 LPol, à savoir déclencher l'alarme et prendre les premières mesures. Il s'agit notamment d'assurer :

- > un appui logistique ;
- > la mise en œuvre de l'aide à la conduite ;
- > la conduite du cycle du renseignement.

#### **Article 18** *Chaîne de commandement intégrée – Buts*

Le terme de chaîne de commandement intégrée de la protection de la population remplace l'acronyme ORCAF encore utilisé par certains services. L'ORCAF a par ailleurs été remplacée par le concept de protection de la population en 2008 déjà.

La loi prévoit nouvellement que le partenaire de la protection de la population le plus concerné par l'événement, par ses conséquences et par l'évolution déterminante de la situation coordonne l'intervention. Les services et organisations chargés de tâches de sécurité, de secours et de sauvetage à savoir la police, les sapeurs-pompiers, les services de la santé publique et plus particulièrement les services pré-hospitaliers (ambulanciers) ainsi que la PCi doivent donc disposer d'états-majors, de commandements ou d'organes de conduite aptes à assumer la coordination générale d'une intervention. En ce qui concerne le cinquième partenaire, à savoir les services techniques de l'Etat et des communes, celui-ci doit au minimum disposer d'une cellule de crise, étant précisé que pour les communes, le bureau communal de liaison peut être considéré comme telle. Une demande de conseil et d'appui à la formation peut être adressée à l'EMCP afin de constituer et d'exercer de telles cellules ; le financement s'établit conformément à l'article 40.

Si des formations extracantonales sont amenées à intervenir sur le territoire fribourgeois, elles sont soumises à la législation fribourgeoise, ainsi qu'à la doctrine d'intervention en matière de protection de population. Le droit fédéral demeure réservé, notamment pour l'engagement de l'armée.

#### **Article 19** *Postes de commandement*

Aussi longtemps que possible, la chaîne de commandement intégrée planifie et conduit les engagements en surface. Elle doit en revanche disposer, notamment pour le cas de conflit armé, de constructions protégées. Celles-ci servent de postes de commandement combinés où l'ensemble des partenaires de la protection de la population sont hébergés. La PCi dispose de ses propres infrastructures.

### 2.3.2 Observatoire cantonal des risques (OCRI)

#### **Article 20** *Fonction*

L'OCRI vise à combler les lacunes constatées durant ces dernières années dans le domaine de l'analyse des risques et de la prévention.

L'OCRI ne rend pas de décisions au sens du code de procédure et de juridiction administrative, mais nécessite l'appui de la Direction en charge de la sécurité pour fixer la stratégie en matière de réduction des risques, par le biais de son ou sa secrétaire général-e.

### 2.3.3 Centre d'engagement, de conduite et d'alarme fribourgeois (CECAF)

#### **Article 21** *Définition*

Jusqu'à présent, l'organisation de la chaîne secours est dotée d'une centrale d'engagement et d'alarme (CEA) de la police (112 et 117), d'une centrale d'engagement et d'alarme des sapeurs-pompiers (118) instaurée avec l'entrée en vigueur de la LDIS et d'une centrale d'appels sanitaires d'urgence (144) dont la mission est d'alerter les différents

---

acteurs concernés. Pour faire suite à la motion « Une seule centrale téléphonique – Fusion des tél. 117/118 avec 144 » (2019-GC-149) acceptée le 9 septembre 2021 par le Grand Conseil sur proposition du Conseil d'Etat, l'article 20 du projet de loi instaure un centre d'engagement et d'alarme pour l'ensemble des services du canton « centrale feux bleus » appelée centre d'engagement, de conduite et d'alarme fribourgeois (CECAF).

Le CECAF permettra, via une plate-forme commune, la mutualisation d'un système d'aide à la conduite, d'un journal des interventions et des divers systèmes d'alarmes en assurant des prestations bilingues, voire multilingues.

La mise en place du CECAF est prévue en plusieurs étapes. Le renforcement de la collaboration des centrales 117 et 118 introduit par la LDIS basé sur l'infrastructure actuelle du CEA précèdera un transfert de celui-ci dans le nouveau bâtiment de la centrale feux bleus à construire avec une collaboration renforcée entre les partenaires par le biais de conventions. Parallèlement, le statut de la centrale 144 Fribourg-Jura sera renforcé de manière à réunir par la suite alarme et engagement dans la prise en charge des urgences préhospitalières. Une éventuelle cantonalisation des services des ambulances sera également examinée de manière séparée et en parallèle en fonction de la volonté des partenaires afin d'intégrer finalement la centrale 144 au site. L'horizon temporel global de réalisation du projet est fixé à 10 ans.

La responsabilité de la mise en place d'un tel centre appartient à la Police cantonale, qui a notamment la compétence de déclencher l'alarme et de prendre les premières mesures en la matière. Cette dernière demeure libre de conclure les conventions nécessaires pour assurer son exploitation à proprement parler, notamment avec d'autres partenaires de la chaîne secours (p. ex. ECAB et ambulances).

Le canton de Fribourg doit disposer d'une centrale propre, qui a la possibilité de recevoir des appels d'autres cantons ou de travailler au profit d'autres cantons.

#### *2.3.4 Etat-major cantonal de protection de la population (EMCP)*

##### **Articles 22 et 23      Fonction et missions**

Ces articles définissent les tâches et les compétences de l'EMCP.

La doctrine en matière de protection de la population comprend en particulier les directives pour la mise en place et l'exploitation du dispositif d'intervention et de secours.

L'image globale de la situation est un condensé de la représentation de la situation comprenant notamment :

- > les effectifs et moyens de chaque partenaire de la protection de la population ;
- > les effectifs et moyens des différents acteurs en particulier de la partie adverse ;
- > le nombre et le genre de victimes ;
- > la description du milieu et de la nature du danger.

Cette image doit permettre d'anticiper l'évolution de la situation dans l'espace et dans le temps, en décrivant :

- > la situation ayant une importance pour la protection de la population dans les différentes dimensions spatiales du territoire avec l'évolution attendue ;
- > l'état des interventions en cours et planifiées, avec l'évolution attendue,
- > la disponibilité et la capacité à durer des partenaires de la protection de la population pour les effectifs engagés et les moyens gardés en réserve ;
- > l'état des systèmes clés pour la logistique, les moyens d'aide au commandement et l'évolution attendue.

Plus précisément, s'agissant de l'article 23 al. 1 let. a), les risques résiduels sont ceux qui demeurent suite à la mise en œuvre des mesures de préventions. Moins les mesures de préventions sont complètes et efficaces, plus les risques résiduels sont grands.

Concernant l'article 23 al. 2 let. d), la notion de « forces de circonstance » est la traduction de « Task Force » et signifie groupement temporaire de moyens de la protection de la population chargés d'une mission déterminée.

---

### 2.3.5 Aide à la conduite des organisations partenaires

#### **Article 24 Principes**

Cet article précise les missions des moyens d'aide à la conduite. Les structures d'aide à la conduite font partie intégrante de la chaîne de commandement.

Les communes qui souhaitent disposer d'une structure d'aide à la conduite qui leur est propre peuvent le faire de manière individuelle ou collective.

### 2.3.6 Bureau communal de liaison

#### **Articles 25 et 26 Organisation et tâches**

Disposer en tout temps et en toute situation d'informations fiables provenant du terrain est primordial pour la conduite des interventions et l'établissement de l'image globale de la situation. C'est pourquoi des bureaux communaux de liaison de la protection de la population sont institués afin d'établir un lien privilégié et une relation de confiance avec les partenaires de la protection de la population. Ces bureaux n'ont en revanche pas de responsabilité de conduite concernant les moyens de protection de la population en charge de tâches de sécurité, de secours et de sauvetage.

Si plusieurs communes sont regroupées au sein d'une même structure d'aide à la conduite, chaque commune doit néanmoins conserver son bureau communal de liaison.

Pour la gestion des risques sur le plan local et l'établissement de la planification préalable appropriée, les bureaux de liaison sont en relation directe avec les états-majors des bataillons régionaux de PCi.

L'ordonnance sur la mobilisation de l'armée pour des services d'appui et des services actifs (OMob ; RS 519.2) prévoit à l'art. 14 « Mobilisation pour le service actif : obligations spécifiques », que les communes doivent effectuer certaines tâches, telles que placardage des affiches de mobilisation. Ces tâches peuvent être confiées au bureau communal de liaison.

## **2.4 Information**

#### **Article 27 Principes**

Cet article précise que l'information est une action essentielle de support pour les interventions et pour la conduite des opérations. Les modalités de l'information et de la communication sont quant à elles fixées dans le règlement.

Le dispositif cantonal d'alerte, d'alarme et d'information regroupe le personnel et l'ensemble des moyens techniques afin d'avertir la population d'un danger et de lui transmettre des recommandations ou des consignes de comportement.

## **3 Mesures**

### **3.1 Mesures ordinaires**

#### **Article 28 Mesures ordinaires**

Les mesures ordinaires sont celles que les partenaires de la protection de la population peuvent prendre en vertu de la législation qui est propre à chacun des partenaires.

#### **Article 29 Réquisition ordinaire**

Cet article est applicable subsidiairement, à savoir sous réserve de l'application d'une loi spéciale propre au partenaire de la protection de la population devant faire usage du droit de réquisition. Par exemple, les sapeurs-pompiers disposent d'une législation spéciale qui prévoit ce droit de réquisition (LDis), alors que la PCi ne dispose pas d'une telle législation ; partant, la PCi se basera sur la LProtPop si elle doit faire usage du droit de réquisition. Dans tous les cas, si le ou la chef-fe d'intervention coordonne l'engagement de plusieurs partenaires, il ou elle peut se baser sur cet article.

---

## 3.2 Mesures extraordinaires et exceptionnelles

### **Article 30** *Réquisition extraordinaire*

Cet article est applicable lors de situations extraordinaires. La différence essentielle entre la réquisition ordinaire et la réquisition extraordinaire réside dans la durée, qui peut être plus longue, et dans l'espace, qui peut englober l'ensemble du territoire cantonal.

L'on entend par « conditions acceptables » toute réquisition qui est faite dans un rapport proportionné entre l'urgence de la situation, le volume de la réquisition, sa durée et son prix. Il s'agit d'une pesée des intérêts en présence qui ne peut se faire que de cas en cas.

### **Article 31** *Etat de catastrophe*

Dans la loi sur la protection de la population du 13 décembre 2007, l'état de catastrophe était évoqué à l'article 10 « Financement ». Il n'était en revanche pas précisé ce qu'était l'état de catastrophe, ni quelles étaient les mesures concrètes envisageables. La présente disposition dans le projet de loi, complétée par le règlement, précise cette notion.

## CHAPITRE 4 Systèmes de communication

### **Article 32** *Gouvernance*

Pour toutes les questions liées à des systèmes de communication, la DSJS est compétente pour édicter les directives nécessaires dans les domaines d'activité en lien avec des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage. Les modalités de gouvernance du dispositif de communication sécurisée (POLYCOM) sont décrites dans le règlement. La Police cantonale est le centre de compétence pour l'ensemble des moyens de communication nécessaires à la coordination entre les partenaires de la protection de la population.

### **Article 33** *Dispositif cantonal d'alerte, d'alarme et d'information*

Ce dispositif comprend notamment, le réseau de sirènes d'alarme, l'application numérique fédérale d'alerte, le système d'urgence ICARO (Information Catastrophe Alarme Radio Organisation), une communication sur le site web de l'Etat et sur les réseaux sociaux, un service de renseignements téléphoniques d'urgence (hotline).

Les systèmes utilisés actuellement ne nécessitent pas de traitement de données personnelles proprement dit.

### **Article 34** *Dispositif cantonal de communication sécurisée*

Ce dispositif comprend actuellement le réseau radio national de sécurité (POLYCOM), qui est en cours d'optimisation afin de garantir son utilisation opérationnelle jusqu'en 2030. A l'avenir, il pourrait comprendre :

- > Le système d'échange de données sécurisé (SEDS) dont les chambres fédérales ont accepté le crédit d'engagement durant l'année 2019. Les bases légales à la mise en place et l'exploitation d'un tel système sont contenues dans l'article 19 LPPCi. Le SEDS comprend le réseau d'échange de données sécurisé, le système d'accès aux données sécurisé, le réseau de suivi de la situation destiné à remplacer le système de transmission de messages Vulpus, devenu obsolète<sup>20</sup>. Le canton de Fribourg disposera d'un raccordement jusqu'au commandement de la Police cantonale pris en charge par la Confédération. Si les autorités cantonales jugent nécessaire de raccorder d'autres partenaires de la protection de la population, les frais seront à la charge du canton.
- > Le système mobile de communication de sécurité à large bande (CMS) tel que prévu par l'article 20 LPPCi doit permettre la transmission de données mobiles sécurisées pour la Confédération, les cantons et les tiers en toute situation. Lors d'un événement majeur ou d'une catastrophe, mais aussi en cas de panne électrique, les réseaux mobiles publics sont surchargés en permanence quand ils ne sont pas défectueux. Le CMS devrait palier à ces carences.

---

<sup>20</sup> VULPUS : système de transmission texte entre des instances de la Confédération chargées de la sécurité et les polices cantonales.

---

Les dispositifs fournis par la Confédération peuvent être complétés par d'autres applications sécurisées, utilisées à l'échelon cantonal, comme par exemple Threema.

### **Article 35      *Systèmes d'information***

Cet article établit une différence entre les systèmes métiers que chaque partenaire de la protection de la population est libre d'acquérir et d'exploiter, selon les principes en vigueur au sein de l'administration cantonale<sup>21</sup> et un système cantonal d'information et de conduite entre les partenaires de la protection de la population dont l'EMCP est chargé d'établir le cahier des charges et de fixer les modalités d'exploitation.

## **CHAPITRE 5 Traitement des données**

### **Article 36      *Principes***

Cette nouvelle disposition permet au service en charge de la protection de la population et à ses partenaires au sens de l'article 5 de se mettre en conformité avec la législation en matière de protection des données, en particulier l'article 5 de la loi sur la protection des données (LPrD ; RSF 17.1), lequel impose une base légale pour tout traitement de données personnelles. Les tâches concernées par le traitement de données personnelles, ainsi que les catégories de données personnelles sont précisées dans cette disposition.

Le catalogue des données traitées dans le cadre de la loi est fixé dans le règlement.

## **CHAPITRE 6 Finances**

### **Article 37      *Financement***

L'Etat et les communes participent au financement de la protection de la population. Les lois spécifiques de chaque partenaire de la protection de la population règlent la répartition des coûts entre l'échelon cantonal et l'échelon communal.

Le Conseil d'Etat approuve les risques déterminés par l'OCRI. Il adopte les mesures de préventions transversales dont le financement sera assuré par une demande de crédit d'engagement au Grand Conseil. Ces mesures transversales sont proposées par l'OCRI en complément des mesures de préventions sectorielles prises par les unités administratives de l'Etat.

En ce qui concerne plus précisément les PRU, les communes sont responsables d'acquérir l'équipement nécessaire et d'assumer les frais d'exploitation. Le service en charge de la protection de la population fournit quant à lui les moyens de télécommunication et la signalétique.

Le but recherché par les mesures de protection des infrastructures critiques est d'atteindre un risque tolérable, c'est-à-dire un risque dont les conséquences négatives sont supportables par les individus concernés ou la collectivité concernée.

Pour le financement des moyens d'aide à la conduite et les systèmes de communication, par exemple, le maintien de la valeur opérationnelle de l'actuel réseau POLYCOM est réglé par un décret du Grand Conseil du 21 août 2020<sup>22</sup>.

### **Article 38      *Subventions***

La révision de la loi sur la protection de la population permet désormais, par cette disposition, de se mettre en conformité avec la loi sur les subventions (LSub ; RSF 616.1), plus particulièrement aux articles 8 et suivants. Actuellement, les bénéficiaires de ces subventions sont notamment : le secours alpin suisse (colonnes de secours) et les sociétés de sauvetage sur les lacs.

### **Article 39      *Frais de formation***

La majorité des frais liés à la formation des partenaires de la protection de la population sont à la charge des collectivités et des unités administratives dont ils dépendent.

---

<sup>21</sup> Ordonnance sur la gestion de l'informatique et des télécommunications dans l'administration cantonale (RSF 122.96.11).

<sup>22</sup> Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement en vue du maintien de la valeur du réseau radio national POLYCOM.

---

Lors d'exercices organisés par l'EMCP, on entend par frais de personnel principalement les salaires et les indemnités, et par frais de fonctionnement, on entend ceux liés aux véhicules, équipements et matériel nécessaires à l'accomplissement de la mission.

Les frais de formation des membres obligatoires des bureaux communaux de liaison sont englobés dans les frais d'instruction de la PCi.

#### **Article 40      *Frais d'intervention***

Le principe du cas dominant imposant à un partenaire de la protection de la population la conduite de l'intervention, c'est la législation spécifique à ce partenaire qui fixe la prise en charge des frais y relatifs.

#### **Article 41      *Financement des mesures extraordinaires et exceptionnelles***

Afin de faire face immédiatement avec toute l'efficacité requise, l'EMCP dispose en situation particulière et extraordinaire d'une enveloppe financière et de compétences décisionnelles y relatives. Le principe visé n'est pas d'inscrire un montant au budget pour couvrir les éventuels besoins exceptionnels, ce qui ne ferait pas sens étant donné l'incertitude d'une réalisation. Il s'agit là d'une autorisation exceptionnelle d'engager des montants non prévus au budget sans accord préalable du Conseil d'Etat. Le controlling financier est assuré par un(e) économiste de l'administration des finances (AFin).

Si l'état de catastrophe est déclaré, l'Etat peut prendre tout ou partie des frais d'intervention à sa charge, selon ce que les arrêtés du Conseil d'Etat fixeront en la matière.

### **CHAPITRE 7 Voies de droit et sanctions**

#### **Article 42      *Voies de droit***

Cette nouvelle disposition vient préciser la réserve faite au code de procédure et de juridiction administrative pour les questions de recours.

C'est en raison de l'urgence de la situation (particulière ou extraordinaire) qu'un délai de recours plus court est prévu à l'alinéa 2.

#### **Article 43      *Mesures administratives***

Les mesures administratives peuvent être prises à l'encontre de collectivités publiques, des partenaires de la protection de la population, mais aussi, selon le contenu des éventuels arrêtés du Conseil d'Etat, à l'encontre des personnes physiques ou morales. Ces mesures administratives sont prises lorsque les prescriptions administratives fixées par la loi n'ont pas été respectées ou honorées.

Certains exemples de prescriptions administratives peuvent être cités :

- > les obligations découlant directement de la loi, comme le fait de transmettre les informations nécessaires à l'organisation du contrôle périodique des abris ou de procéder au contrôle final des abris ;
- > lors de sécheresses, l'interdiction d'allumer des feux en plein air, selon les arrêtés du Conseil d'Etat ;
- > lors de crues et inondations, l'interdiction de naviguer sur les lacs, selon les arrêtés du Conseil d'Etat.

Lorsque l'état de catastrophe est déclaré, il existe une nécessité d'agir plus rapidement, raison pour laquelle une compétence est ainsi attribuée à la délégation du Conseil d'Etat.

#### **Article 44      *Sanctions pénales***

Cet article établit que des sanctions pénales peuvent être prise à l'encontre de quiconque contrevient à la présente législation. La LProtPop étant une loi au sens formelle, c'est elle qui prévoit les conditions de la sanction pénale sous forme d'amende qu'il est possible d'infliger en cas d'infraction.

### **8 Dispositions finales**

#### **Article 45      *Dispositions transitoires***

Le présent projet de loi modifiera l'organisation des communes en matière de protection de la population et de l'approvisionnement économique, raison pour laquelle un délai transitoire de deux ans leur est octroyé. Cette phase transitoire permet ainsi aux communes de se mettre en conformité à la loi de manière progressive.

---

## Section II

### 1. Loi sur la protection civile (LPCi ; RSF 52.1)

#### **Article 6      Compagnies d'intervention**

L'article 6 de l'actuelle LPCi est abrogé et remplacé par les articles 6a et 6b qui fixent pour le premier la gouvernance et le découpage institutionnel et pour le second l'organisation opérationnelle de la protection civile (PCi).

Les articles de loi fixent les principes, les modalités d'application sont renvoyées au règlement. C'est pourquoi les limites territoriales des régions PCi ne sont plus définies, mais seulement les principes qui prévalent à leur découpage. Le chiffre 1 de l'art. 6a fixe clairement que l'Etat est responsable d'organiser et de conduire la PCi. Le chiffre 2 fixe les principes qui doivent prévaloir au maintien ou au renouvellement des infrastructures de la PCi en particulier sous les aspects du commandement, de la logistique et de l'instruction.

L'organisation de 2013 en trois compagnies régionales est remplacée par une organisation régimentaire comprenant un bataillon d'état-major de PCi et trois bataillons d'intervention de PCi. Cette nouvelle organisation permet à la PCi de reprendre une grande partie des tâches confiés aux ORCOC dans la LProtPop de 2008.

#### **Article 15      En général**

Les communes étant responsables de l'attribution finale des places d'abris pour leur population résidente, il est cohérent que ces dernières soient mieux impliquées dans le processus de planification et de construction des abris de protection civile.

La rénovation des abris suit les mêmes procédures que la construction d'un nouvel abri.

#### **Article 23      Administration, instruction et fonctionnement**

Avec la mise en place des bureaux communaux de liaison de la protection de la population, une grande partie des tâches jusqu'alors accomplies par les ORCOC est transférée à la PCi, qui travaillera de concert avec ces bureaux communaux de liaison.

## 6 Conséquences du projet

---

### 6.1 Conséquences financières et en personnel

Dans le domaine de l'approvisionnement économique du pays, le projet de loi reprend les directives fédérales en la matière avec la création d'un poste de délégué-e à l'approvisionnement économique du pays. Ce poste n'existant pas à l'heure actuelle, il est nécessaire de le créer moyennant un 0.5 EPT. Ce poste permettra au canton de faire face aux menaces récurrentes sur l'approvisionnement en biens et services essentiels. Ce demi-poste supplémentaire doit permettre d'absorber la part croissante de responsabilités à l'échelon cantonal pour la planification et l'exécution des mesures d'approvisionnement économique du pays.

En ce qui concerne la protection de la population dans le domaine de la transmission de l'alerte et de l'alarme, il est nécessaire que l'EMCP puisse atteindre tous les échelons de la chaîne de commandement, jusqu'aux – et y compris – bureaux communaux de liaison. Cela implique le financement par le canton d'un dispositif adéquat et des licences nécessaires. A cet effet il faut prévoir 245'000 francs pour l'achat des terminaux Polycom nécessaires<sup>23</sup>, puis 73'000 francs annuels pour les frais d'exploitation. A cela s'ajoute 4'000 francs annuels dédiés aux licences nécessaires pour des communications sécurisées via une messagerie instantanée.

---

<sup>23</sup> Puisque la PCi a été équipée par l'OFPP avec les nouveaux terminaux TPH 900, cet investissement pourra être différé. En effet, nous pourrions équiper les bureaux communaux de liaison de protection de la population ainsi que les préfectures avec les anciens terminaux TPH 700 de la PCi. Il est probable que cette solution couvre les dix années qui nous séparent du remplacement du réseau Polycom par un système de communication sécurisée à large bande.

---

Toujours dans la thématique de la protection de la population, s'agissant de la planification des places d'abris, afin que celle-ci puisse se faire de la même manière sur l'ensemble du territoire cantonal, il est nécessaire que le canton fournisse aux communes l'outil informatique et les licences nécessaires pour qu'elles puissent procéder à l'attribution finale desdites places. La mise à disposition des licences d'utilisation coûtera 4'000 francs par année. Les communes étant chargées de l'attribution finale des places d'abris, elles devront disposer du personnel administratif nécessaire pour effectuer cette tâche sur demande du service en charge de la protection de la population et/ou si la situation sécuritaire l'exige.

Afin d'avoir la vue d'ensemble des conséquences financières et en personnel, il faut cependant tenir compte du fait que le corollaire de la révision de la LProtPop est une modification de la LPCi. Dans ce cadre, la PCi reçoit des tâches spécifiques pour l'appréhension des dangers et la gestion des risques. En intervention, la PCi agit en tant que réserve opérative à disposition de l'EMCP ; à ce titre elle peut être engagée subsidiairement au profit des communes. Pour accomplir ces tâches, quatre postes de commandant de bataillon et un poste de chef engagement et coopération avec les partenaires de la protection de la population ont pu être créés ou transformés. Ces postes sont financés paritairement par l'Etat et les communes. Il en résulte une augmentation de charge de 114 000 francs, dont la moitié sera pris en charges par les communes, soit 57 000 francs. Les bataillons PCi nouvellement créés devront disposer des officiers et sous-officiers supérieurs de milice nécessaires à l'analyse des risques, à l'établissement des plans et à la conduite des engagements. Ces derniers seront indemnisés selon un principe similaire à ce que la PCi connaît déjà pour ses commandants de compagnies et leur remplaçant. L'ensemble des coûts sera reparti paritairement entre l'Etat et les communes selon le modèle en vigueur pour les frais d'instruction de la PCi. Ces coûts s'élèvent à 80 000 francs par année, dont 40 000 francs à la charge des communes. Les instructeurs PCi seront quant à eux, comme la loi fédérale l'autorise nouvellement, financés par le fonds de contribution de remplacement et non plus par l'Etat et les communes. La transformation d'une organisation PCi comprenant actuellement trois compagnies de 350 astreints PCi à un régiment PCi cantonal de 2300 astreints PCi, composé d'un bataillon d'état-major PCi et de trois bataillons PCi régionaux d'intervention, assure non seulement aux communes un soutien efficace dans le domaine de la protection de la population, mais garantit également un réel appui en toutes situations aux quatre autres partenaires de la protection de la population.

Finalement, le montant des salaires et des indemnités à payer par l'Etat et les communes restera dans le même ordre de grandeur qu'actuellement. Les communes qui, compte tenu de leur population résidente et des risques identifiés, limiteront leur structure d'aide à la conduite à un bureau communal de liaison de la protection de la population, devraient même voir ces charges baisser.

Quant à la création de PRU, cette dernière va engendrer pour les communes qui ne l'auraient pas encore fait un investissement initial d'environ 5000 francs par PRU.

## **6.2 Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes, conformité du projet au droit supérieur et évaluation de la durabilité du projet**

S'agissant de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, le projet clarifie les responsabilités de chacun. Les communes sont responsables, notamment par leurs services techniques, de garantir pour leurs habitantes et habitants l'accès aux services de bases prévus par la législation fédérale et cantonale. Cette responsabilité demeure en situation particulière et extraordinaire. La méthode et les moyens devront cependant vraisemblablement être adaptés. Dans ces conditions dégradées, les PRU permettront aux communes d'assurer l'accès à ces services de bases, ainsi qu'une aide d'urgence aux sinistrés. En outre, seul l'échelon communal est apte à pouvoir attribuer de façon cohérente à chacun de ses résidents une place d'abri.

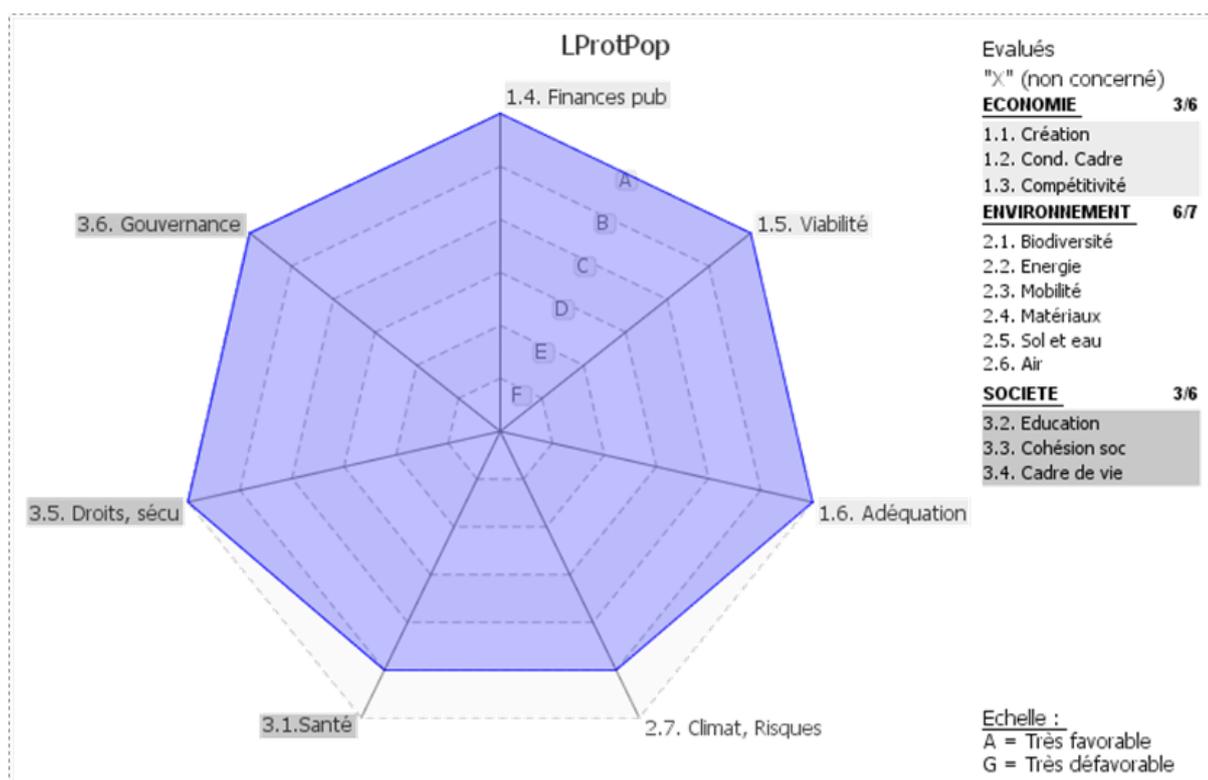
L'Etat, quant à lui, assure en toute situation les tâches qui lui sont confiées par la législation cantonale et fédérale. Il se tient prêt par ailleurs à soutenir subsidiairement les communes, lorsque leurs moyens propres ne suffisent plus à maîtriser et / ou à rétablir la situation. Dans ce cadre, la transmission de l'alerte et de l'alarme aux autorités communales est essentielle. Afin que cette aide soit efficace, une collaboration étroite est déjà nécessaire en situation ordinaire, en particulier pour l'appréhension des dangers et la gestion des risques. Dans ce cadre, les bureaux communaux de liaison de la protection de la population sont amenés à travailler étroitement avec la PCi. Quant à l'EMCP, il est chargé de garantir, en collaboration avec les partenaires de la protection de la population,

l'établissement de leur disponibilité de base et d'assurer la conduite et la synchronisation des opérations sur l'ensemble du territoire cantonal.

L'intégration de prescriptions en matière d'approvisionnement économique du pays au sein de la législation sur la protection de la population permet, tant à l'échelon cantonal que communal pour les communes qui le souhaitent, de ne disposer que d'un seul organe chargé de gérer les situations sortant de l'ordinaire ; l'EMCP pour l'Etat et les bureaux communaux de liaison de la protection de la population pour les communes.

Le présent projet est compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral ainsi que la Constitution cantonale.

## Évaluation de chaque critère



### Échelle de notation

<b>A</b>	Très favorable
<b>B</b>	Favorable
<b>C</b>	Favorable avec quelques réserves
<b>D</b>	Moyen
<b>E</b>	Défavorable avec quelques points favorables
<b>F</b>	Défavorable
<b>G</b>	Très défavorable
<b>X</b>	Pas concerné