

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2024-GC-144	Motion <i>Motion</i>	Modification de loi art. 47 al 1 et art. 48 al 1 : perception des impôts sur les gains immobiliers et droits de mutation <i>Gesetzesanpassung Art. 47 Abs.1 und Art. 48 Abs.1: Erhebung der Grundstückgewinn- und der Handänderungssteuer</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Achim Schneuwly Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Antoinette de Weck Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
3.	2019-DSJS-10	Loi <i>Gesetz</i>	Révision de la loi sur la protection de la population (LProtPop) <i>Entwurf des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz (BevSG)</i>	Entrée en matière, 1re lecture <i>Eintreten, 1. Lesung</i>	Bruno Marmier Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
4.	2024-DSJS-13	Rapport <i>Bericht</i>	Faillites abusives: de nouvelles mesures et de nouveaux outils doivent être mis en place pour promouvoir notre économie cantonale et encourager les entreprises responsables (Rapport sur postulat 2023-GC-136) <i>Konkurse und Konkursmissbrauch: Einführung neuer Massnahmen und Werkzeuge zur Förderung der kantonalen Wirtschaft und zur Stärkung der verantwortungsvollen Unternehmen (Bericht zum Postulat 2023-GC-136)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2024-GC-144

Modification de loi art. 47 al 1 et art. 48 al 1 : perception des impôts sur les gains immobiliers et droits de mutation

Auteur-e-s :	Schneuwly Achim / de Weck Antoinette
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	05.06.2024
Développement :	05.06.2024
Transmission au Conseil d'Etat :	06.06.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	05.11.2024

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 5 juin 2024, les motionnaires demandent au Conseil d'Etat de modifier les articles 47 al. 1 et 48 al. 1 de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD, RSF 631.1) afin de préciser que les valeurs non immobilières doivent être déduites du produit de l'aliénation, respectivement du prix d'acquisition dans le cadre de l'impôt sur les gains immobiliers (IGI).

Les motionnaires développent leur requête sur la question de la prise en considération du fonds de rénovation des propriétés par étage (PPE) lors de l'imposition au titre des gains immobiliers et de la perception du droit de mutation en s'appuyant sur une décision du Tribunal fédéral de janvier 2000. En substance, un fonds de rénovation devant être considéré comme une valeur non immobilière, les parts dudit fonds ne sauraient être soumises ni à l'IGI, ni au droit de mutation.

A la suite d'une décision de la Direction des finances (DFIN) début 2023, le Service cantonal des contributions (SCC) a précisé dans une note interne intitulée « Impôt sur les gains immobiliers – éléments du gain et calcul de l'impôt » publiée sur son site internet que la part au fonds de rénovation d'une PPE peut être déduite du produit de la vente en tant que valeur non immobilière. Les auteurs de la motion considèrent que la loi adaptée par le législateur fédéral doit être retranscrite en droit cantonal et que la LICD doit être modifiée en conséquence, les directives et prescriptions édictées par l'autorité fiscale constituant une violation du principe de la séparation des pouvoirs.

Les motionnaires requièrent par ailleurs la restitution au sens de l'article 213 LICD de l'impôt payé en trop au titre de l'IGI et du droit de mutation pour tous les transferts immobiliers intervenus au cours des cinq dernières années.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que l'impôt sur le gain immobilier et le droit de mutation sont prélevés par les cantons et/ou leurs communes, ceux-ci n'étant pas perçus au niveau fédéral. L'article 12 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes du 14 décembre 1990 (LHID – RS 642.14) détermine les principes relatifs à l'imposition des gains immobiliers qui doivent être ancrés dans la législation cantonale sans toutefois définir la matière imposable. Le droit d'harmonisation ne contient en revanche pas de dispositions afférentes au droit de mutation.

Le Conseil d'Etat constate que dans le cadre de l'[arrêt 2P.126/1998/sch du 27 janvier 2000](#) auquel se réfèrent les motionnaires, le Tribunal fédéral était amené à déterminer, dans un contexte intercantonal, l'autorité fiscale compétente pour imposer un fonds de rénovation d'une PPE au titre du revenu et de la fortune. Il ne s'agissait en revanche pas de se prononcer sur la base imposable en matière d'IGI ou de droit de mutation. Le Tribunal fédéral a toutefois eu l'occasion de rappeler que le fonds de rénovation n'est pas prescrit par la loi, celui-ci pouvant être constitué par règlement ou décision de l'assemblée des copropriétaires. Il a aussi précisé, et le Conseil d'Etat le souligne ici, qu'il n'est ni un élément essentiel de la chose, ni un accessoire au sens des articles 642 al. 2 et 644 al. 2 CC. Il a en outre précisé que l'imposition d'un fonds de rénovation et de son rendement ne se fonde pas sur les critères applicables à la fortune immobilière (c'est à dire imposable dans le canton de situation de l'immeuble), mais à la fortune mobilière (c'est à dire imposable au domicile principal du contribuable).

Le Service cantonal des contributions (SCC) connaît une pratique constante depuis de nombreuses années qui consiste à déduire du prix de vente de l'immeuble, pour le calcul de l'impôt sur les gains immobiliers, le prix de vente des biens mobiliers pour autant que leur prix soit spécifiquement stipulé dans le contrat de vente et qu'il soit plausible, à savoir conforme au prix du marché.

En effet, il convient de rappeler qu'une vente immobilière nécessite la conclusion d'un acte de vente en la forme authentique. Aussi, à l'appui de la jurisprudence susmentionnée, si l'acte ne contient aucune information permettant de constater que le prix de vente comprend également des éléments non immobiliers, tel que par exemple des meubles ou, en l'espèce, un fonds de rénovation, le montant spécifié dans l'acte ne peut se rapporter qu'à l'immeuble.

Aussi, les modifications des articles 47 al. 1 et 48 al. 1 LICD présentent certes le mérite d'ancrer dans la loi la pratique du SCC en matière d'impôt sur les gains immobiliers, mais elles n'apporteront aucune solution lorsque l'acte authentique ne contient toujours pas les informations requises.

Cela étant dit, il est d'usage courant qu'acheteur et vendeur d'un immeuble conviennent d'un décompte sous seing privé, ce dernier pouvant comprendre des meubles, un stock de mazout, divers appareils ou machines. Rien ne s'oppose à ce que le solde du fonds de rénovation soit spécifié dans un tel décompte. Cela nous semble d'autant plus judicieux que la valeur du fonds de rénovation n'est pas toujours connue à la conclusion du contrat en raison du temps qui peut s'écouler entre la signature et le transfert effectif de la propriété. De plus, compte tenu de l'impôt latent compris dans le fonds de rénovation les parties pourraient convenir d'une indemnisation inférieure au solde du fonds de rénovation (cf. ci-après les remarques relatives à la pratique fiscale du SCC).

Quant à la demande de restitution de l'impôt souhaitée par les motionnaires, elle ne saurait reposer sur l'article 213 LICD. En effet, cette disposition concerne uniquement la procédure de perception de l'impôt et non celle de taxation. Elle ne permet par conséquent pas de modifier des décisions de taxation, respectivement de restituer les impôts entrés en force. Ceux-ci demeurent dus même s'ils ont été déterminés de manière inexacte. La restitution au sens de l'article 213 LICD ne peut être accordée que pour les versements supérieurs au montant d'impôt constaté dans une décision définitive. La seule procédure dont dispose le contribuable afin de modifier une décision de taxation entrée en force est la révision (art. 188 ss LICD) qui n'est ouverte qu'en cas de faits nouveaux.

Dans le contexte de la motion, un fonds de rénovation qui n'aurait pas été déduit de la matière imposable de l'impôt sur les gains immobiliers ne constitue pas un fait nouveau puisque son existence était déjà connue du contribuable au moment de la décision de taxation. Or la révision est exclue lorsque le requérant invoque des motifs qu'il aurait déjà pu faire valoir au cours de la procédure ordinaire (art. 188 al. 2 LICD). Le Tribunal fédéral a en outre eu l'occasion de préciser à de nombreuses reprises qu'un changement de pratique ou de jurisprudence ne constitue pas un fait nouveau ouvrant la voie de la révision.

A toutes fins utiles, le Conseil d'Etat précise encore ci-dessous la pratique fiscale du SCC pour ce qui concerne le fonds de rénovation :

1. Si l'acte authentique de vente immobilière stipule spécifiquement que :
 - a) Le fonds de rénovation est compris dans le prix de vente et
 - b) Indique le montant du fonds de rénovation

Alors, le montant du fonds de rénovation mentionné dans l'acte authentique est déduit du prix de vente pour calculer l'IGI dû par le vendeur. Pour l'acquéreur, le prix d'acquisition déterminant pour la prochaine transaction soumise à l'impôt sur les gains immobiliers est réduit de ce même montant. On notera que cette information est disponible pour toutes les parties dès lors qu'elle figure dans l'acte authentique.

2. Si l'acte authentique de vente immobilière ne contient aucune mention du fonds de rénovation ou stipule simplement que le fonds de rénovation est transféré à l'acquéreur, sans indication de son montant, alors, seul le prix de vente stipulé dans l'acte est déterminant pour le calcul de l'impôt sur les gains immobiliers dû par le vendeur. Le fonds de rénovation n'est pas déduit du prix de vente pour le calcul de l'impôt sur les gains immobiliers. Les notaires invitent les parties à conclure un décompte sous seing privé entre acheteur et vendeur qui porte, entre autres, sur le transfert du fonds de rénovation.

Pour l'acquéreur, le prix d'acquisition mentionné dans le contrat sera déterminant pour la prochaine transaction.

Cette pratique se justifie aussi pour des raisons pratiques. En effet, comme le montant du fonds de rénovation n'est pas mentionné dans l'acte, cette information se perdra et le prix de revient déterminant pour la prochaine transaction pourrait ne pas être calculé correctement.

Il sied encore de préciser que les versements annuels au fonds de rénovation effectués par le propriétaire sont en principe assimilés à des frais d'entretien déductibles du revenu imposable. En revanche, les coûts des travaux d'entretien financés par prélèvement sur le fonds de rénovation ne sont pas déductibles du revenu imposable.

Le montant que verse un acquéreur au vendeur pour la reprise du fonds de rénovation n'est pas déductible du revenu dans le chef de l'acquéreur. Par conséquent, ce dernier reprend aussi les déductions fiscales qui ont déjà été accordées au vendeur. Ainsi, l'acquéreur pourrait revendiquer, dans la négociation, la déduction d'un certain montant d'impôt du fonds de rénovation et verser un montant inférieur au solde de ce fonds.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2024-GC-144

Gesetzesanpassung Art. 47 Abs.1 und Art. 48 Abs.1: Erhebung der Grundstückgewinn- und der Handänderungssteuer

Urheber/in:	Schneuwly Achim / de Weck Antoinette
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	05.06.2024
Begründung:	05.06.2024
Überweisung an den Staatsrat:	06.06.2024
Antwort des Staatsrats:	05.11.2024

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 5. Juni 2024 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Motionärin und der Motionär vom Staatsrat die Änderung der Artikel 47 Abs. 1 und 48 Abs. 1 des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern (DStG, SGF 631.1) dahingehend, dass bei der Grundstückgewinnsteuer die nichtliegenschaftlichen Werte vom Veräusserungserlös beziehungsweise vom Erwerbspreis in Abzug zu bringen sind.

Sie begründen ihr Begehren zur Frage der Berücksichtigung des Erneuerungsfonds von Stockwerkeigentum bei der Grundstückgewinnsteuer und der Handänderungssteuer gestützt auf einen Bundesgerichtsentscheid vom Januar 2000. Da ein Erneuerungsfonds als nichtliegenschaftlicher Wert gilt, können die Anteile an diesem Fonds weder der Grundstücksteuer unterliegen noch handänderungssteuerpflichtig sein.

Nach einem Entscheid der Finanzdirektion (FIND) Anfang 2023 präzisierte die Kantonale Steuerverwaltung in ihrem im Internet aufgeschalteten Merkblatt «Grundstückgewinnsteuer - Elemente des Grundstückgewinns und Berechnung der Steuer», dass Anteile an Erneuerungsfonds als nichtliegenschaftlicher Wert vom Verkaufserlös in Abzug gebracht werden können. Die Verfasserin und der Verfasser der Motion sind der Ansicht, dass das vom Bundesgesetzgeber angepasste Gesetz in das kantonale Recht übertragen und das DStG entsprechend geändert werden muss, da die von der Steuerbehörde erlassenen Richtlinien und Vorschriften einen Verstoss gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung darstellen.

Sie verlangen ausserdem auch, dass für alle in den letzten fünf Jahren erfolgten Immobilienverkäufe zu viel bezahlte Grundstücksgewinnsteuern im Sinne von Artikel 213 DStG zurückgefordert werden können.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass die Grundstückgewinnsteuer und die Handänderungssteuer von den Kantonen und/oder den Gemeinden erhoben werden, und dies nicht auf Bundesebene geschieht. Artikel 12 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG - SR 642.14) legt die Grundsätze bezüglich der Besteuerung von Grundstückgewinnen fest, die in der kantonalen Gesetzgebung verankert werden müssen, ohne jedoch das Steuerobjekt zu definieren. Das Harmonisierungsrecht enthält hingegen keine Bestimmungen über die Handänderungssteuer.

Der Staatsrat stellt fest, dass das Bundesgericht im Rahmen des [Urteils 2P.126/1998/sch vom 27. Januar 2000](#), auf das sich die Motionärin und der Motionär beziehen, in einem interkantonalen Kontext die Steuerbehörde bestimmen musste, die für die Besteuerung von Stockwerkeigentums-Erneuerungsfonds als Einkommen und Vermögen zuständig ist. Dabei ging es allerdings nicht um einen Entscheid über die grundstückgewinn- oder handänderungssteuerrechtliche Bemessungsgrundlage. Das Bundesgericht konnte dabei jedoch daran erinnern, dass der Erneuerungsfonds nicht gesetzlich vorgeschrieben ist, da dieser durch ein Reglement oder einen Beschluss der Versammlung der Miteigentümerschaft gebildet werden kann. Es hat auch ausdrücklich klargestellt, was der Staatsrat hier auch betont, dass er weder ein wesentlicher Bestandteil der Sache noch ein Zugehör im Sinne der Artikel 642 Abs. 2 und 644 Abs. 2 ZGB ist und dass der Besteuerung eines Erneuerungsfonds und der entsprechenden Erträge nicht die Kriterien für unbewegliches Vermögen (das heisst steuerbar im Standortkanton der Liegenschaft), sondern für bewegliches Vermögen (steuerbar am Hauptwohnsitz der steuerpflichtigen Person) zugrunde liegen.

Die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) verfolgt seit Jahren eine konstante Praxis, die darin besteht, für die Berechnung der Grundstückgewinnsteuer vom Verkaufspreis der Liegenschaft den Verkaufspreis der beweglichen Güter abzuziehen, vorausgesetzt dieser Preis ist im Kaufvertrag separat ausgewiesen und er ist plausibel, das heisst er entspricht dem Marktwert.

Diesbezüglich ist daran zu erinnern, dass ein Grundstücksverkauf einen notariell beurkundeten Vertrag erfordert. Enthält dieser Vertrag keinerlei Angabe, wonach der Kaufpreis auch bewegliche Güter wie etwa Möbel oder wie im vorliegenden Fall einen Erneuerungsfonds umfasst, kann sich der im Vertrag angegebene Betrag gemäss oben genannter Rechtsprechung nur auf das Grundstück beziehen.

Mit den Änderungen von Artikel 47 Abs. 1 und 48 Abs. 1 DStG lässt sich zwar die Praxis der KSTV in Bezug auf die Grundstückgewinnsteuer im Gesetz verankern, sie sind aber keine Lösung für Fälle, in denen der beurkundete Vertrag die erforderlichen Informationen nach wie vor nicht enthält.

Es kommt jedoch öfter vor, dass Käuferschaft und Verkäuferschaft eines Grundstücks eine private, nicht beurkundete Vereinbarung zur Abrechnung etwa von Mobilien, Heizölvorräten, verschiedener Geräte oder Maschinen treffen. Es spricht nichts dagegen, den Saldo des Erneuerungsfonds in einer solchen Abrechnung anzugeben. Dies scheint umso sinnvoller, als der Betrag des Erneuerungsfonds bei Vertragsabschluss nicht immer bekannt ist, da zwischen der Vertragsunterzeichnung und der effektiven Eigentumsübertragung eine gewisse Zeit vergehen kann. Zudem könnten die Parteien angesichts des mit dem Erneuerungsfonds zusammenhängenden latenten Steuern vereinbaren, dass

für den Erneuerungsfonds dementsprechend weniger bezahlt wird (vgl. unten die Bemerkungen zur Steuerpraxis der KSTV).

Was die von der Motionärin und vom Motionär angedachte Rückforderung bezahlter Steuern betrifft, so kann dafür nicht auf Artikel 213 DStG abgestützt werden. Diese Bestimmung betrifft nämlich nur das Steuerbezugsverfahren und nicht das Veranlagungsverfahren. Sie kann daher nicht für die Änderung von Veranlagungsverfügungen oder die Rückerstattung rechtskräftiger Steuern herangezogen werden. Diese bleiben auch dann geschuldet, wenn sie nicht korrekt festgesetzt wurden. Eine Rückerstattung im Sinne von Artikel 213 DStG kann nur für Zahlungen gewährt werden, die den in einer rechtskräftigen Veranlagung festgesetzten Steuerbetrag übersteigen. Das einzige Verfahren, das den Steuerpflichtigen zur Verfügung steht, um eine rechtskräftige Veranlagungsverfügung zu ändern, ist die Revision (Art. 188 ff. DStG), die nur bei Vorliegen neuer Tatsachen eingeleitet werden kann.

Im Kontext der Motion stellt ein nicht vom Steuerobjekt der Grundstückgewinnsteuer in Abzug gebrachter Erneuerungsfonds keine neue Tatsache dar, da die steuerpflichtige Person bereits bei der Eröffnung der Veranlagungsverfügung wusste, dass ein Erneuerungsfonds vorhanden war. Eine Revision ist aber ausgeschlossen, wenn die antragstellende Person etwas geltend macht, das sie bereits im ordentlichen Verfahren hätte geltend machen können (Art. 188 Abs. 2 DStG). Das Bundesgericht hatte zudem mehrfach klargestellt, dass eine Änderung der Praxis oder der Rechtsprechung keine neue Tatsache darstellt, die den Weg für eine Revision öffnet.

Der Staatsrat gibt im Folgenden als Zusatzinformation einen kurzen Überblick über die Steuerpraxis der KSTV betreffend Erneuerungsfonds:

1. Wenn im notariell beglaubigten Grundstückkaufvertrag ausdrücklich festgehalten ist,
 - a) dass der Erneuerungsfonds im Kaufpreis inbegriffen ist und
 - b) der Betrag des Erneuerungsfonds angegeben ist,

dann wird der im beglaubigten Kaufvertrag angegebene Erneuerungsfonds-Betrag für die Berechnung der von der Verkäuferschaft geschuldeten Grundstückgewinnsteuer vom Kaufpreis in Abzug gebracht. Für die Käuferschaft wird der für das nächste gewinnsteuerpflichtige Rechtsgeschäft massgebende Erwerbspreis um den entsprechenden Betrag herabgesetzt. Diese Information ist für alle Parteien ersichtlich, da sie im beurkundeten Vertrag vermerkt ist.

2. Enthält der notariell beurkundete Grundstückkaufvertrag keinerlei Information zu einem Erneuerungsfonds oder hält er lediglich und ohne Angabe eines Betrags fest, dass der Erneuerungsfonds an die Käuferschaft übertragen wird, dann ist für die Berechnung der von der Verkäuferschaft geschuldeten Grundstückgewinnsteuer ausschliesslich der im beurkundeten Vertrag vereinbarte Kaufpreis massgebend. Der Erneuerungsfonds wird dann für die Berechnung der Grundstückgewinnsteuer nicht vom Kaufpreis abgezogen. Die Notariate empfehlen den Parteien, untereinander eine private, nicht beurkundete Abrechnungsvereinbarung abzuschliessen, die unter anderem auch die Übertragung des Erneuerungsfonds umfasst.

Für die Käuferschaft ist der im Vertrag angegebene Kaufpreis für das nächste Geschäft massgebend.

Dieses Vorgehen ist auch aus praktischen Gründen sinnvoll. Da der Betrag des Erneuerungsfonds nicht im beurkundeten Kaufvertrag vermerkt ist, wird diese Information verloren gehen, und es könnte sein, dass der für das nächste Geschäft massgebliche Gestehungspreis nicht korrekt berechnet werden kann.

Es muss noch gesagt werden, dass die jährlichen Einzahlungen der Eigentümerschaft in den Erneuerungsfonds grundsätzlich als vom steuerpflichtigen Einkommen abziehbare Unterhaltskosten gelten. Hingegen sind durch Entnahmen aus dem Erneuerungsfonds bezahlte Unterhaltskosten nicht vom steuerpflichtigen Einkommen abziehbar.

Der Betrag, den eine Käuferschaft der Verkäuferschaft für die Übernahme des Erneuerungsfonds zahlt, kann von der Käuferschaft nicht vom Einkommen in Abzug gebracht werden. Folglich übernimmt die Käuferschaft auch die Steuerabzüge, die der Verkäuferschaft bereits gewährt worden sind. Demnach könnte die Käuferschaft in den Verkaufsverhandlungen den Abzug eines gewissen Steuerbetrags für den Erneuerungsfonds geltend machen und für den Erneuerungsfonds einen dementsprechend geringeren Betrag zahlen.

Vor diesem Hintergrund beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

Loi sur la protection de la population (LProtPop)

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: **52.2**

Modifié(s): 52.1 | 732.1.1

Abrogé(s): 52.2 | 903.1

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi);

Vu l'ordonnance fédérale du 11 novembre 2020 sur la protection de la population (OProp);

Vu l'ordonnance fédérale du 11 novembre 2020 sur la protection civile (OPCi);

Vu la loi fédérale du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement économique du pays (Loi sur l'approvisionnement du pays, LAP);

Vu le message 2019-DSJS-10 du Conseil d'Etat du 27 août 2024;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

1 Dispositions générales

Art. 1 Objet

¹ La présente loi règle la protection de la population et des infrastructures critiques et pourvoit à l'application de la législation fédérale en matière d'approvisionnement économique du pays, dans le canton de Fribourg.

² Les principes édictés en matière de protection de la population sont applicables par analogie à l'organisation de manifestations d'importance cantonale ou nationale; le respect des procédures d'autorisation et des compétences en matière d'ordre public est réservé.

³ Les principes édictés en matière de protection de la population sont applicables en cas de conflit armé menaçant l'intégrité de la Suisse ou ses intérêts, sous réserve de la législation et des prescriptions fédérales en la matière.

Art. 2 Définitions – Situations

¹ Une situation ordinaire est due à un événement habituel, identifié comme non exceptionnel, auquel les moyens de chaque partenaire de la protection de la population permettent de faire face individuellement.

² Une situation particulière est due à un événement majeur qui perturbe le fonctionnement normal d'une partie de la société et dont les conséquences en termes d'espace, de moyens et de temporalité nécessitent la coordination des partenaires de la protection de la population engagés afin d'en maîtriser les dommages.

³ Une situation extraordinaire est due à une catastrophe dont l'impact en termes de dommages, d'espace, de durée ou de coûts remet durablement en cause le fonctionnement normal de toute ou partie de la société.

⁴ Une catastrophe est un événement dommageable d'origine naturelle, technique ou sociétale provoquant des dommages ou des pannes d'une ampleur telle que les ressources en matériel ou en personnel de la communauté affectée s'avèrent insuffisantes.

Art. 3 Définitions – Gestion intégrée des risques

¹ La détermination des risques consiste à identifier et inventorier les dangers naturels, techniques et sociétaux, ainsi qu'à évaluer les risques qui en découlent.

² Les mesures de prévention servent à réduire la vulnérabilité de la population et de ses bases d'existence face aux risques reconnus. Elles peuvent être d'ordre législatif, administratif, organisationnel, technique ou biologique.

³ Les mesures de préparation en matière de protection de la population comprennent la planification préalable et l'établissement de la disponibilité de base pour chaque partenaire. Ces mesures s'appliquent également aux entreprises publiques et privées dont le fonctionnement est indispensable au maintien des bases d'existence nécessaires à la population.

⁴ L'intervention comprend l'engagement et la remise en état:

- a) l'engagement consiste à prendre les mesures nécessaires pour limiter l'ampleur des dommages et maîtriser les diverses situations;

- b) la remise en état consiste à rétablir les bases d'existence nécessaires à la population; elle prend fin avant la reconstruction proprement dite.

⁵ La reconstruction doit permettre le retour à la situation antérieure à l'événement en évitant que les mêmes causes produisent les mêmes effets. Elle vise à rétablir la fonction précédente de constructions, installations et exploitations endommagées ou détruites, en veillant si possible à en augmenter la résistance et à en améliorer l'utilisation.

2 Organisation

2.1 Généralités

Art. 4 Principes généraux

¹ L'Etat, par l'intermédiaire de ses unités administratives, et les communes collaborent, afin de prévenir et maîtriser les situations particulières et extraordinaires.

² Les partenaires de la protection de la population, chargés de tâches de sécurité, de secours et de sauvetage, ainsi que les autres unités administratives de l'Etat sont habilités à conduire des interventions dans le cadre des situations mentionnées à l'article 2.

Art. 5 Partenaires de la protection de la population

¹ La protection de la population est un système coordonné regroupant les partenaires suivants:

- a) la Police cantonale;
- b) les services de défense incendie et de secours;
- c) les services de la santé publique;
- d) la protection civile;
- e) les services techniques de l'Etat et des communes.

² D'autres services et organisations peuvent être tenus de collaborer à l'appréhension des dangers, à la gestion des risques et à la conduite des interventions, notamment:

- a) les unités administratives de l'Etat;
- b) les services administratifs des communes;
- c) les institutions d'utilité publique et les entreprises privées.

Art. 6 Protection de la population

¹ La protection de la population sert à:

- a) identifier et prévenir les dangers naturels, techniques et sociétaux;

- b) coordonner l'engagement des partenaires de la protection de la population lors de situations particulières et extraordinaires afin de protéger, sauver, aider la population et maintenir ses bases d'existence;
- c) assurer la remise en état à la suite de la survenance d'une situation particulière ou extraordinaire.

Art. 7 Protection des infrastructures critiques

¹ La protection des infrastructures critiques sert à assurer la planification préventive de l'intervention pour celles-ci, ainsi qu'à garantir la résilience de leur fonctionnement; les compétences fédérales sont réservées.

² Les exploitants et exploitantes des infrastructures critiques sont responsables de garantir leur fonctionnement en toute situation.

Art. 8 Approvisionnement économique du pays

¹ L'approvisionnement économique du pays sert à assurer l'application, dans le canton, des mesures fédérales en la matière, en particulier lorsque surviennent de graves pénuries de biens et de services vitaux auxquelles les milieux économiques ne peuvent pas faire face par leurs propres moyens.

² Ces graves pénuries sont considérées comme des situations extraordinaires.

2.2 Autorités

Art. 9 Conseil d'Etat

¹ Le Conseil d'Etat décide de la politique à suivre en matière de protection de la population.

² Il fixe la stratégie d'ensemble pour faire face aux situations particulières et extraordinaires et assure la disponibilité au sein de la protection de la population en prévision d'un conflit armé, ainsi que celle de l'approvisionnement économique.

³ Il dispose notamment des attributions suivantes:

- a) décider de la structure de l'observatoire cantonal des risques (ci-après: l'OCRI);
- b) décider de la structure de l'état-major cantonal de protection de la population (ci-après: l'EMCP);
- c) approuver les risques déterminés, adopter les mesures de prévention transversales et prendre acte, dans le cadre de la préparation, des planifications préalables couvrant les risques résiduels;
- d) conclure les conventions réglant la collaboration avec d'autres cantons et avec la Confédération;

- e) décider en cas d'événement majeur ou de catastrophe la prise en charge de la conduite par l'EMCP;
- f) confirmer la proposition de l'EMCP de passer à l'état de situation extraordinaire;
- g) arrêter les mesures extraordinaires et exceptionnelles à prendre et surveiller leur exécution;
- h) requérir l'engagement de l'armée en appui aux autorités civiles;
- i) désigner, si cela s'avère nécessaire, l'organe chargé de piloter la phase de reconstruction à la suite d'une catastrophe ou d'un événement majeur;
- j) garantir un état de préparation permettant d'assurer l'approvisionnement économique du pays à l'échelon du canton;
- k) édicter au besoin les dispositions d'exécution nécessaires à l'approvisionnement économique du pays;
- l) approuver l'inventaire des infrastructures critiques d'importance cantonale et prendre acte des planifications préventives d'intervention y relatives.

⁴ Le Conseil d'Etat est compétent lorsqu'aucune autre autorité ou aucun autre organe n'est désigné-e par la loi. Il peut déléguer cette compétence à l'une de ses Directions.

⁵ Le Conseil d'Etat peut, sur proposition de la Direction en charge de la protection de la population ¹⁾ (ci-après: la Direction), constituer une délégation temporaire pour la protection de la population (ci-après: DCEPP) et / ou pour l'approvisionnement économique du pays, conformément à l'article 31 de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA).

Art. 10 Préfet et préfète

¹ Le préfet ou la préfète est l'autorité de protection de la population à l'échelon du district. Il ou elle dispose des attributions suivantes:

- a) assurer la communication dans son domaine de compétence;
- b) coordonner subsidiairement, lors de situations particulières ou extraordinaires, les moyens de la protection de la population dans son district, notamment ordonner l'attribution de moyens communaux à la conduite de l'intervention;
- c) harmoniser, en cas de déficit, la planification de l'attribution des places protégées au sein du district;

¹⁾ Actuellement: Direction de la sécurité, de la justice et du sport.

d) veiller au bon accomplissement des tâches qui incombent aux communes.

² Il ou elle est informé-e 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. En particulier, il ou elle est informé-e de la mise sur pied de structures d'états-majors par les communes et s'assure que l'information est relayée à l'EMCP.

³ Il ou elle collabore avec l'EMCP et ordonne les mesures qui relèvent de son autorité.

⁴ Lors d'événements majeurs ou de catastrophes touchant plusieurs districts, un représentant ou une représentante de la Conférence des préfets assure la coordination des mesures préfectorales avec l'EMCP.

Art. 11 Service en charge de la protection de la population – Protection de la population

¹ Le service en charge de la protection de la population ²⁾ (ci-après: le Service) est le point de contact pour toutes les questions en lien avec la protection de la population. Il dispose des attributions suivantes:

- a) assurer la gestion des risques et la planification préalable;
- b) tenir à jour la base de données nécessaire à la gestion des places protégées;
- c) effectuer l'attribution primaire des places protégées;
- d) gérer le dispositif cantonal d'alerte, d'alarme et d'information;
- e) assurer le secrétariat de l'OCRI et de l'EMCP.

Art. 12 Service en charge de la protection de la population – Protection des infrastructures critiques

¹ Le Service agit en tant que service-conseil de la protection des infrastructures critiques au niveau cantonal.

² Il tient un inventaire des infrastructures critiques d'importance cantonale et le met à jour régulièrement.

³ Il coordonne les mesures de planification et de protection avec les exploitants et exploitantes des infrastructures critiques.

⁴ Il soutient les exploitants et exploitantes d'infrastructures critiques dans son domaine de compétence en ce qui concerne la vérification et l'amélioration de la résilience.

²⁾ Actuellement: le Service de la sécurité civile et militaire.

⁵ Les tâches des exploitants et exploitantes d'infrastructures critiques sont définies dans le règlement.

Art. 13 Service en charge de la protection de la population – Approvisionnement économique du pays

¹ Le Service agit en tant que service responsable de la mise en œuvre de l'approvisionnement économique du pays.

² Il désigne un ou une délégué-e cantonal-e à l'approvisionnement économique du pays, ainsi qu'un suppléant ou une suppléante. Le ou la délégué-e cantonal-e est chargé-e de coordonner l'activité des unités administratives et des partenaires concernés par l'approvisionnement économique du pays.

Art. 14 Communes – Protection de la population

¹ En matière de protection de la population, les communes sont compétentes pour:

- a) fournir les éléments factuels nécessaires à la gestion des risques;
- b) garantir aux victimes civiles une assistance gratuite en toute situation, sous forme d'aide d'urgence, en particulier pour ce qui est de l'hébergement;
- c) soutenir les partenaires de protection de la population dans leurs interventions.

² Chaque commune dispose d'un bureau communal de liaison, conformément aux articles 25ss.

³ Les communes attribuent définitivement les places protégées à leur population résidente, sur la base de l'attribution primaire effectuée par le Service. Sur instruction dudit service et conformément à l'outil mis à disposition par celui-ci, les communes lui transmettent la planification d'attribution dans un délai de deux mois et se chargent de la communication à leur population résidente.

⁴ Les communes s'assurent de la transmission de l'alarme à la population résidant dans les zones non couvertes par le réseau de sirènes fixes.

⁵ Les communes, en coordination avec le Service, planifient et, en cas d'événement majeur et de catastrophe, exploitent au moins un point de rencontre d'urgence (ci-après: PRU) par commune.

⁶ Les communes peuvent requérir subsidiairement l'appui de l'Etat pour maîtriser des situations particulières et extraordinaires, ainsi que pour les aider à rétablir les bases d'existence nécessaires à la population.

⁷ Les moyens communaux peuvent, si la situation l'exige, être intégrés au dispositif cantonal.

Art. 15 Communes – Protection des infrastructures critiques

¹ Les communes sont compétentes pour l'établissement et la mise à jour régulière d'un inventaire des infrastructures critiques d'importance communale.

² Elles établissent des planifications préventives d'intervention pour leurs infrastructures critiques en collaboration avec les organisations partenaires et en coordination avec les exploitants et exploitantes des infrastructures critiques.

Art. 16 Communes – Approvisionnement économique du pays

¹ Les communes sont compétentes pour l'application, sur le plan local, des instructions fédérales et cantonales, en matière d'approvisionnement économique du pays.

2.3 Chaîne de commandement intégrée

2.3.1 Généralités

Art. 17 Principe du cas dominant

¹ Le principe du cas dominant prévoit qu'en cas d'événement majeur la coordination de l'intervention s'effectue sous la responsabilité du partenaire de la protection de la population le plus concerné par l'événement, par ses conséquences et par l'évolution déterminante de la situation.

Art. 18 Chaîne de commandement intégrée – Buts

¹ La chaîne de commandement intégrée relie l'ensemble des instances chargées de la planification et de la conduite d'interventions ou d'opérations.

² Elle a pour but de:

- a) garantir en toute situation l'échange d'informations et de renseignements ainsi que la prise de décision par les différents partenaires chargés de la protection de la population et des autres services et organisations amenés à collaborer;
- b) permettre une conduite intégrée des interventions ou des opérations, à savoir la capacité à conduire en toute situation, à tous les niveaux et avec tous les partenaires appelés à intervenir sur le territoire cantonal;
- c) gérer sur une durée indéterminée le processus de remise en état et de retour à une situation ordinaire.

Art. 19 Postes de commandement

¹ En prévision notamment d'un conflit armé, l'ensemble de la chaîne de commandement intégrée dispose jusqu'à l'échelon régional de places dans des postes de commandement combinés.

² En situation hors conflit armé, les opérations sont coordonnées depuis un poste cantonal de commandement opérations.

2.3.2 *Observatoire cantonal des risques (OCRI)*

Art. 20 Fonction

¹ L'observatoire des risques est une commission permanente de l'Etat, rattachée administrativement à la Direction.

² Le ou la secrétaire général-e de la Direction en est membre d'office et le préside.

³ Les membres sont nommés par le Conseil d'Etat; y sont représentés les partenaires de la protection de la population au sens de l'article 5 et qui sont nécessaires à la détermination des risques d'importance cantonale, conformément à l'article 3 al. 1, ainsi qu'à l'élaboration des mesures de prévention capables de les atténuer selon les principes édictés à l'article 3 al. 2.

⁴ L'observatoire a pour tâches de:

- a) déterminer les risques qu'il soumet pour approbation au Conseil d'Etat en application de l'article 9 al. 3 lit. c;
- b) répertorier l'ensemble des mesures de préventions prises par les différents partenaires pour faire face aux risques reconnus par le Conseil d'Etat;
- c) superviser la mise en œuvre des mesures de prévention transversales adoptées par le Conseil d'Etat.

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

Art. 21 Définition

¹ Un centre d'engagement, de conduite et d'alarme réunit et gère, sur une plateforme commune dans le canton de Fribourg, les compétences d'engagement, de conduite et d'alarme liées aux domaines de la sécurité, des secours et du sauvetage, et des autres domaines de la protection de la population.

² La Police cantonale est chargée de l'exploitation et de la conduite du centre. Elle conclut les conventions de collaboration nécessaires.

³ Les législations spéciales sont réservées.

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

Art. 22 Fonction

¹ L'EMCP est chargé de mettre en œuvre la stratégie de protection de la population dans le canton de Fribourg. Si la situation l'exige, il travaille de concert avec la Conférence des secrétaires généraux (ci-après: la CSG).

² Il est rattaché administrativement à la Direction.

³ En situation particulière et extraordinaire, il peut en référer directement au Conseil d'Etat ou à la DCEPP si cette dernière est constituée.

Art. 23 Missions

¹ En situation ordinaire, l'EMCP a notamment pour tâches:

- a) de valider les planifications préalables nécessaires pour faire face aux risques résiduels;
- b) d'établir la doctrine en matière de protection de la population;
- c) de vérifier, en collaboration avec les partenaires de la protection de la population, l'établissement de leur disponibilité de base;
- d) d'organiser des exercices d'état-major et d'engagement;
- e) d'assurer la formation de base et la formation continue de ses membres.

² En situation particulière et extraordinaire, l'EMCP a notamment pour tâches:

- a) de proposer au Conseil d'Etat de passer à l'état de situation extraordinaire;
- b) de fournir une image globale de la situation;
- c) de déterminer et ordonner les mesures préventives et préparatoires spécifiques;
- d) de piloter la constitution de forces de circonstance;
- e) de conduire et synchroniser les opérations;
- f) de coordonner l'information;
- g) de prendre les mesures ordinaires nécessaires afin de maîtriser la situation, conformément à l'article 28;
- h) de proposer au Conseil d'Etat la prise de mesures extraordinaires et exceptionnelles;
- i) de superviser la remise en état.

³ L'EMCP peut confier ces tâches à l'un des partenaires de la protection de la population. Il peut faire appel à des spécialistes dont la collaboration s'avère nécessaire pour gérer les dangers ou conduire les opérations.

⁴ En cas de pénurie grave, déclarée ou imminente, l'Etat, par l'intermédiaire de l'EMCP, ordonne les mesures nécessaires pour accomplir les tâches confiées par la Confédération ou qui relèvent de sa compétence. Il peut s'adjoindre, pour le conseiller, les services de spécialistes en matière économique et logistique.

⁵ Si la situation l'exige, l'EMCP coopère avec les organes similaires des autres cantons et de la Confédération, afin d'assurer la cohérence des mesures à prendre.

2.3.5 Aide à la conduite des organisations partenaires

Art. 24 Principes

¹ Dans le cadre de leurs activités de planification et de conduite, découlant de leurs responsabilités légales respectives, les partenaires de la protection de la population au sens de l'article 5, ainsi que les communes, peuvent créer leur propre structure d'aide à la conduite.

² Les structures d'aide à la conduite peuvent notamment avoir pour mission:

- a) de participer à la gestion des dangers et à l'élaboration de la planification préalable et préventive;
- b) de conduire, en fonction de la nature et de la gravité de la situation, les moyens propres à chaque partenaire de manière autonome, en coopération ou sous la direction de l'EMCP;
- c) d'édicter les règles de comportement nécessaires à leurs actions.

2.3.6 Bureau communal de liaison

Art. 25 Organisation

¹ Les bureaux communaux de liaison de la protection de la population assurent le lien entre l'Etat et les communes dans le domaine de la protection de la population, des infrastructures critiques et de l'approvisionnement économique du pays.

² Ils garantissent en permanence et en toute situation l'accès aux informations, personnes et infrastructures nécessaires à la conduite intégrée des interventions.

³ Le bureau communal de liaison peut être intégré au sein d'une structure d'aide à la conduite communale.

Art. 26 Tâches

¹ Le bureau communal de liaison assume notamment les tâches suivantes:

- a) fournir au commandement de la protection civile les éléments factuels nécessaires à la détermination des risques et à l'élaboration de la planification préalable;
- b) répondre aux demandes de renseignements formulées par l'une des instances de la chaîne de commandement intégrée;
- c) soutenir les partenaires de la protection de la population lors d'interventions;
- d) s'assurer de la transmission de l'alarme à la population;

- e) formuler, au profit des autorités communales, les demandes d'appui subsidiaire;
- f) informer le ou les partenaires de la protection de la population concernés par les mesures prises au niveau communal.

2.4 Information

Art. 27 Principes

¹ L'information est une action de support essentiel pour les interventions et pour la conduite des opérations.

² Les informations sont communiquées de manière coordonnée et synchronisée à l'interne et à l'externe.

3 Mesures

3.1 Mesures ordinaires

Art. 28 Mesures ordinaires

¹ Les mesures ordinaires sont celles qui peuvent être prises d'office par les partenaires de la protection de la population et par la chaîne de commandement intégrée, selon leurs prérogatives légales respectives.

Art. 29 Réquisition ordinaire

¹ En cas de nécessité, le ou la chef-fe d'intervention peut requérir le concours de particuliers, ainsi que la mise à disposition de locaux ou d'autres moyens nécessaires.

² Cette réquisition est limitée dans le temps et dans l'espace. Elle prend fin dès que l'intervention est terminée.

³ Une indemnité équitable est versée aux personnes réquisitionnées ainsi qu'aux propriétaires des biens réquisitionnés.

3.2 Mesures extraordinaires et exceptionnelles

Art. 30 Réquisition extraordinaire

¹ En vue de l'accomplissement de ses tâches, si les moyens publics sont insuffisants et que les biens privés ne peuvent être obtenus d'une autre manière à des conditions acceptables, le Conseil d'Etat peut réquisitionner, en situation extraordinaire et pour autant que les circonstances l'exigent, tout bien mobilier ou immobilier; si nécessaire, cela comprend le personnel indispensable à l'exploitation et au bon fonctionnement des biens réquisitionnés.

² Sur décision du Conseil d'Etat, l'EMCP peut agir comme organe de réquisition.

³ La réquisition n'est limitée ni dans le temps, ni dans l'espace, sous réserve des conditions de l'article 117 Cst.

⁴ La décision de réquisition est immédiatement exécutoire.

⁵ Une indemnité équitable est versée aux propriétaires et/ou utilisateurs des biens réquisitionnés.

Art. 31 Etat de catastrophe

¹ Afin de remédier aux conséquences d'une situation extraordinaire, le Conseil d'Etat peut déclarer l'état de catastrophe; la déclaration n'implique aucune mesure automatique.

² Lorsque l'état de catastrophe est déclaré, le Conseil d'Etat délègue à la DCEPP alors constituée les compétences qui lui incombent en vertu de l'article 117 Cst., pour parer aux dangers sérieux, directs et imminents.

³ Le ou la chef-fe de l'EMCP est habilité-e à requérir la Police cantonale lorsque le recours à la force publique paraît nécessaire, conformément à l'article 4 de la loi du 15 novembre 1990 sur la Police cantonale (LPol).

4 Systèmes de communication

Art. 32 Gouvernance

¹ La Direction est compétente pour édicter les directives relatives aux systèmes de communication dans les domaines d'activités liés à des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage.

² Elle veille à la cohérence des systèmes dans leur ensemble.

Art. 33 Dispositif cantonal d'alerte, d'alarme et d'information

¹ 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.

² Le dispositif peut notamment utiliser, outre le réseau de sirènes d'alarme, les réseaux de téléphonie fixe et mobile pour alerter et alarmer la population.

³ Le dispositif permet, après une montée en puissance, de pouvoir répondre aux questions de la population liées au développement de la situation.

Art. 34 Dispositif cantonal de communication sécurisée

¹ Les partenaires de la protection de la population, chargés de tâches de sécurité, de secours et de sauvetage, ainsi que les membres de la chaîne de commandement intégrée peuvent être intégrés au dispositif cantonal de communication sécurisée.

² Les partenaires et les membres mentionnés à l'alinéa 1 se coordonnent, au sein d'une organisation réglée par le Conseil d'Etat, pour la planification, l'acquisition, l'exploitation, la surveillance et la maintenance des réseaux.

³ Le dispositif comprend notamment le réseau radio national de sécurité. Ce système a pour but de procurer à ses utilisateurs un réseau commun permettant de faciliter la collaboration aux niveaux communal, cantonal, intercantonal et fédéral. Des terminaux peuvent être attribués temporairement ou durablement à des organisations partenaires de la protection de la population définies à l'article 5.

⁴ Le dispositif cantonal de communication sécurisée peut intégrer d'autres systèmes de communication mis en place par la Confédération ou le canton.

Art. 35 Systèmes d'information

¹ Chaque partenaire de la protection de la population acquiert et exploite les systèmes d'information nécessaires à son domaine d'activité, selon les prescriptions en vigueur.

² L'EMCP détermine le cahier des charges pour l'acquisition du système d'information et de conduite de la protection de la population (SIC-PP), ainsi que les modalités de son exploitation.

5 Traitement des données

Art. 36 Principes

¹ Le Service et les partenaires définis à l'article 5 sont habilités à traiter les données personnelles nécessaires à l'accomplissement des tâches qui leur incombent en vertu de la présente loi, en particulier l'instruction, l'alerte et l'alarme, le contrôle périodique des abris et la planification d'attribution des places d'abris. Ils peuvent traiter les données suivantes:

- a) les données relatives à l'identification;
- b) les données de localisation;
- c) les données relatives à la vie professionnelle;
- d) les données relatives à la vie personnelle.

² La législation cantonale sur la protection des données est réservée.

6 Finances

Art. 37 Financement

¹ L'Etat, par l'intermédiaire de ses unités administratives, participe au financement de la protection de la population, par le crédit budgétaire annuel de l'Etat, respectivement par celui des établissements autonomes.

² Les mesures de prévention transversales adoptées par le Conseil d'Etat sont financées par des crédits d'engagement, que ce dernier soumet au Grand Conseil.

³ La part communale du financement des partenaires de la protection de la population effectuant des tâches au profit des communes est réglée dans les lois spécifiques à ces partenaires.

⁴ Les communes assument le financement des bureaux communaux de liaison et des PRU. Le canton leur fournit les moyens de communication nécessaires pour assurer leur intégration au dispositif cantonal de communication sécurisée.

⁵ Les exploitants et exploitantes d'infrastructures critiques supportent les coûts des mesures relatives à la protection de celles-ci.

⁶ Le financement des moyens d'aide à la conduite et des systèmes de communication utilisés par les partenaires de la protection de la population est réglé par la législation spéciale.

⁷ L'outil informatique nécessaire à l'attribution des places protégées est financé par l'Etat.

Art. 38 Subventions

¹ La Direction, par l'intermédiaire du Service, peut allouer annuellement des subventions aux organisations à but non lucratif appuyant les partenaires de la protection de la population en charge des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage.

² Ces organisations à but non lucratif ont pour tâche de secourir les personnes en détresse, en milieux particuliers, tels que les terrains accidentés et montagneux, les lacs et cours d'eau, ainsi que les zones de décombres.

Art. 39 Frais de formation

¹ Le Service assume les frais d'organisation des cours et des exercices programmés par l'EMCP.

² Les frais de personnel et de fonctionnement des partenaires de la protection de la population qui participent aux cours ou exercices prévus à l'alinéa 1 sont à leur charge.

³ Le Service organise les cours de base pour le personnel des bureaux communaux de liaison de la protection de la population.

Art. 40 Frais d'intervention

¹ Le partenaire de la protection de la population amené à coordonner l'intervention selon le principe du cas dominant ne peut prétendre à la prise en charge par l'Etat des frais y relatifs.

² Les frais d'intervention des partenaires de la protection de la population sont réglés dans la législation propre à chaque partenaire.

³ Les coûts liés à un appui requis subsidiairement par les autorités communales sont considérés comme des frais d'intervention.

Art. 41 Financement des mesures extraordinaires et exceptionnelles

¹ Lors de situations particulières et extraordinaires, l'EMCP dispose d'une enveloppe financière et de compétences décisionnelles y relatives afin de financer les mesures urgentes.

² Le financement des mesures extraordinaires et exceptionnelles est réglé dans l'arrêté que prend le Conseil d'Etat pour leur mise en œuvre.

³ L'EMCP peut accepter ou requérir une aide financière intercantonale ou fédérale si le canton ne peut faire face seul à la situation particulière ou extraordinaire avec les moyens dont il dispose et dans la mesure où le droit fédéral le prévoit.

7 Voies de droit et sanctions

Art. 42 Voies de droit

¹ Les décisions prises en application de la présente loi, du règlement ou de tout arrêté d'exécution sont sujettes à recours conformément au code de procédure et de juridiction administrative.

² Toutefois, le délai pour recourir contre des décisions prises lors de situations particulières ou extraordinaires (art. 2 al. 2 et 3) est de dix jours; le recours n'a pas d'effet suspensif.

Art. 43 Mesures administratives

¹ La violation des prescriptions administratives fixées dans la présente loi, le règlement ou tout arrêté d'exécution peut faire l'objet d'une mesure administrative ou d'une amende administrative pouvant s'élever jusqu'à 10'000 francs.

² Le Conseil d'Etat, ou la DCEPP lorsque l'état de catastrophe est déclaré, est compétent-e pour prononcer une mesure ou une amende selon l'alinéa 1.

³ Le code de procédure et de juridiction administrative est applicable.

Art. 44 Sanctions pénales

¹ Toute décision prise en application de la présente loi, du règlement ou de tout arrêté d'exécution est signifiée sous la menace des peines de l'article 292 du code pénal suisse.

² La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément à la loi sur la justice.

8 Dispositions finales

Art. 45 Dispositions transitoires

¹ Les communes disposent d'un délai de deux ans, dès l'entrée en vigueur de la présente loi, pour:

- a) créer leur bureau communal de liaison de protection de la population;
- b) dissoudre ou adapter leur organe communal de conduite (ORCOC) et leur office communal de l'approvisionnement économique du pays;
- c) mettre en place les PRU.

II.

1.

L'acte RSF [52.1](#) (Loi sur la protection civile (LPCi), du 23.03.2004) est modifié comme il suit:

Art. 6

Abrogé

Art. 6a (nouveau)

Gouvernance et découpage institutionnel

¹ La protection civile est organisée et conduite par l'Etat.

² L'emplacement de ses infrastructures doit lui permettre d'intervenir sur l'ensemble du territoire cantonal avec l'efficacité nécessaire à l'accomplissement de ses tâches.

³ Le découpage territorial est basé sur le profil de prestations attendues afin:

- a) de parer aux risques déterminés;
- b) d'appuyer les partenaires de la protection de la population actifs dans le domaine de la sécurité, des secours et du sauvetage.

Art. 6b (nouveau)

Organisation opérationnelle de la protection civile

¹ La protection civile revêt une structure régimentaire composée:

- a) de l'état-major cantonal;
- b) d'un bataillon d'état-major de protection civile;
- c) de trois bataillons de protection civile régionaux.

Art. 10 al. 1 (modifié)

¹ L'autorité cantonale compétente incorpore les personnes astreintes à la protection civile dans les compagnies et les états-majors. Elle tient compte, à cet effet:

... (énumération inchangée)

Art. 14 al. 1 (modifié)

¹ Les compagnies et les états-majors sont mis sur pied par l'autorité cantonale compétente, à la demande des organes prévus par la législation sur la protection de la population.

Art. 15 al. 2a (nouveau), **al. 2b** (nouveau), **al. 3** (modifié), **al. 4** (nouveau)

^{2a} Les propriétaires d'abris annoncent aux services communaux compétents la réalisation d'abris en vue de leur contrôle final.

^{2b} Les communes procèdent au contrôle final des abris et l'annoncent au service en charge de la protection civile ³⁾ (ci-après: le Service), afin de rendre ces places protégées disponibles pour l'attribution primaire.

³ Le Service organise le contrôle périodique des abris et des installations de commandement ainsi que du matériel équipant ces installations.

⁴ Sur demande du Service, et sous la forme requise par ce dernier, les communes sont tenues de fournir les informations nécessaires à l'organisation du contrôle périodique.

Art. 23 al. 1, al. 2, al. 3 (modifié)

¹ L'Etat prend en charge les frais suivants:

- a) (modifié) les frais du Service;

² Les frais suivants sont répartis entre les communes et l'Etat à raison de 50 % à la charge des communes et de 50 % à la charge de l'Etat:

- e) (nouveau) les frais d'intervention y compris ceux du personnel planifiant et conduisant les interventions.

³⁾ Actuellement: le Service de la sécurité civile et militaire

³ Le Conseil d'Etat précise la notion de frais d'instruction et de frais d'intervention au sens des lettres b et e de l'alinéa 2 ci-dessus.

Art. 25 al. 3 (*modifié*)

³ L'utilisation, par les compagnies et les états-majors, des installations de commandement est sujette à indemnisation.

2.

L'acte RSF [732.1.1](#) (Loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB), du 09.09.2016) est modifié comme il suit:

Art. 129 al. 2 (*abrogé*)

² *Abrogé*

III.

1.

L'acte RSF [52.2](#) (Loi sur la protection de la population (LProtPop), du 13.12.2007) est abrogé.

2.

L'acte RSF [903.1](#) (Loi sur l'approvisionnement économique du pays (LAE), du 09.02.2012) est abrogé.

IV.

La présente loi est soumise au référendum législatif. Elle n'est pas soumise au référendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Gesetz über den Bevölkerungsschutz (BevSG)

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: **52.2**
Geändert: 52.1 | 732.1.1
Aufgehoben: 52.2 | 903.1

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);
gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. Dezember 2019 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG);
gestützt auf die Verordnung des Bundes vom 11. November 2020 über den Bevölkerungsschutz (BevSV);
gestützt auf die Verordnung vom 11. November 2020 über den Zivilschutz (ZSV);
gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. Juni 2016 über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz, LVG);
nach Einsicht in die Botschaft 2019-DSJS-10 des Staatsrates vom 27. August 2024;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

¹ Dieses Gesetz regelt den Schutz der Bevölkerung und der kritischen Infrastrukturen und sorgt für die Anwendung der Bundesgesetzgebung über die wirtschaftliche Landesversorgung im Kanton Freiburg.

² Die Grundsätze, die für den Bevölkerungsschutz erlassen werden, gelten sinngemäss für die Organisation von Veranstaltungen von kantonaler oder nationaler Bedeutung; die Bewilligungsverfahren und Kompetenzen im Bereich der öffentlichen Ordnung bleiben vorbehalten.

³ Die Grundsätze, die für den Bevölkerungsschutz erlassen werden, gelten bei einem bewaffneten Konflikt, der die Integrität der Schweiz oder ihre Interessen bedroht; die einschlägige Bundesgesetzgebung und entsprechende Vorschriften des Bundes bleiben vorbehalten.

Art. 2 Begriffe – Lagen

¹ Eine normale Lage ergibt sich aus einem Alltagsereignis, das als nicht aussergewöhnlich eingestuft wird und das jede Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes mit den eigenen Mitteln selbständig bewältigen kann.

² Eine besondere Lage ergibt sich aus einem Grosseignis, welches das normale Funktionieren der Gesellschaft teilweise beeinträchtigt und dessen Auswirkungen auf Raum, Ressourcen und Zeit die Koordination der im Einsatz stehenden Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes nötig machen, damit die Schäden bewältigt werden können.

³ Eine ausserordentliche Lage ergibt sich aus einer Katastrophe, deren Auswirkungen in Bezug auf Schäden, Raum, Dauer und Kosten das normale Funktionieren eines Teils oder der ganzen Gesellschaft dauerhaft gefährdet.

⁴ Eine Katastrophe ist ein Schadenereignis natürlichen, technischen oder gesellschaftlichen Ursprungs, das Schäden und Ausfälle in einem Ausmass verursacht, für das die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft nicht ausreichen.

Art. 3 Begriffe – Integrales Risikomanagement

¹ Die Risikoermittlung besteht in der Identifikation und Inventarisierung der natur-, technik- und gesellschaftsbedingten Gefährdungen und in der Bewertung der daraus resultierenden Risiken.

² Die Präventionsmassnahmen sollen die Verwundbarkeit der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen angesichts der erkannten Risiken reduzieren. Sie können auf gesetzgeberischer, administrativer, organisatorischer, technischer oder biologischer Ebene angesiedelt sein.

³ Die Vorbereitungsmaßnahmen im Bevölkerungsschutz umfassen die Vorausplanung und die Ermittlung der Grundbereitschaft für jede Partnerorganisation. Diese Massnahmen gelten auch für öffentliche und private Unternehmen, deren Funktionieren für den Erhalt der Lebensgrundlagen der Bevölkerung unabdingbar ist.

⁴ Die Intervention umfasst den Einsatz und die Instandstellung:

- a) Der Einsatz besteht darin, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, um das Ausmass der Schäden zu begrenzen und die verschiedenen Lagen unter Kontrolle zu bringen.
- b) Die Instandstellung besteht darin, die Lebensgrundlagen der Bevölkerung wiederherzustellen. Sie endet vor dem eigentlichen Wiederaufbau.

⁵ Der Wiederaufbau soll die Rückkehr zum Zustand vor dem Ereignis ermöglichen und dabei verhindern, dass die gleichen Ursachen wieder dieselben Auswirkungen haben. Er hat zum Ziel, die frühere Funktion von beschädigten oder zerstörten Bauten, Anlagen und Betrieben wiederherzustellen und wenn möglich ihre Resistenz und ihre Nutzung zu verbessern.

2 Organisation

2.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 4 Allgemeine Grundsätze

¹ Der Staat arbeitet über seine Verwaltungseinheiten mit den Gemeinden zusammen, um besonderen und aussergewöhnlichen Lagen vorzubeugen und sie zu bewältigen.

² Die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben betraut sind, und die übrigen Verwaltungseinheiten des Staates können in den Lagen nach Artikel 2 Einsätze leiten.

Art. 5 Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes

¹ Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, das die folgenden Partnerorganisationen umfasst:

- a) die Kantonspolizei;
- b) die Dienste für Brandbekämpfung und Hilfeleistungen;
- c) das Gesundheitswesen;
- d) den Zivilschutz;
- e) die technischen Betriebe von Staat und Gemeinden.

² Weitere Dienste und Organisationen können verpflichtet werden, bei der Gefahrenerfassung, beim Risikomanagement und bei der Einsatzführung mitzuarbeiten, namentlich:

- a) die Verwaltungseinheiten des Staates;
- b) die Verwaltungsstellen der Gemeinden;

- c) öffentliche Versorgungsbetriebe und Privatunternehmen.

Art. 6 Bevölkerungsschutz

¹ Der Bevölkerungsschutz hat zum Zweck:

- a) Naturgefahren sowie technische und gesellschaftliche Gefahren zu erkennen und ihnen vorzubeugen;
- b) in besonderen und aussergewöhnlichen Lagen den Einsatz der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes zu koordinieren, um die Bevölkerung zu schützen, zu retten, ihr Hilfe zu leisten und ihre Lebensgrundlagen zu erhalten;
- c) nach dem Auftreten einer besonderen oder ausserordentlichen Lage für die Instandstellung zu sorgen.

Art. 7 Schutz kritischer Infrastrukturen

¹ Der Schutz der kritischen Infrastrukturen hat zum Zweck, die Vorsorgeplanung für die kritischen Infrastrukturen sicherzustellen und die Resilienz ihres Betriebs zu gewährleisten; die Kompetenzen des Bundes bleiben vorbehalten.

² Die Betreiberinnen und Betreiber der kritischen Infrastrukturen sind dafür verantwortlich, dass deren Betrieb in jeder Lage gewährleistet ist.

Art. 8 Wirtschaftliche Landesversorgung

¹ Die wirtschaftliche Landesversorgung hat zum Zweck, die Umsetzung der entsprechenden Bundesmassnahmen im Kanton sicherzustellen, insbesondere bei einem schweren Mangel an lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen, welche die Wirtschaft nicht mit eigenen Mitteln bewältigen kann.

² Schwere Mangellagen gelten als aussergewöhnliche Lage.

2.2 Behörden

Art. 9 Staatsrat

¹ Der Staatsrat beschliesst die Politik für den Bevölkerungsschutz.

² Er legt die Gesamtstrategie für die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen fest und stellt die Bereitschaft des Bevölkerungsschutzes im Hinblick auf einen bewaffneten Konflikt und diejenige der wirtschaftlichen Landesversorgung sicher.

³ Er hat namentlich folgende Befugnisse:

- a) Er legt die Struktur des kantonalen Risikoobservatoriums (KRO) fest.
- b) Er legt die Struktur des kantonalen Stabs Bevölkerungsschutz (KSBS) fest.

- c) Er genehmigt die ermittelten Risiken, beschliesst die übergreifenden Präventionsmassnahmen und nimmt im Rahmen der Vorbereitung die Vorausplanungen zu den Restrisiken zur Kenntnis.
- d) Er schliesst die Vereinbarungen ab, welche die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und dem Bund regeln.
- e) Er beschliesst bei einem Grossereignis oder einer Katastrophe die Führungsübernahme durch den KSBS.
- f) Er bestätigt auf Antrag des KSBS den Übergang zur ausserordentlichen Lage.
- g) Er beschliesst die ausserordentlichen Massnahmen und die Ausnahmemassnahmen und überwacht deren Umsetzung.
- h) Er fordert den Einsatz der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden an.
- i) Er bezeichnet wenn nötig das Organ, das nach einer Katastrophe oder einem Grossereignis die Wiederaufbauphase steuert.
- j) Er stellt eine Einsatzbereitschaft sicher, mit der die wirtschaftliche Landesversorgung auf kantonaler Ebene gewährleistet werden kann.
- k) Er erlässt bei Bedarf die nötigen Ausführungsbestimmungen für die wirtschaftliche Landesversorgung.
- l) Er genehmigt das Inventar der kritischen Infrastrukturen von kantonaler Bedeutung und nimmt die entsprechenden Vorsorgeplanungen zur Kenntnis.

⁴ Der Staatsrat ist zuständig, wenn das Gesetz keine andere Behörde und kein anderes Organ bestimmt. Er kann diese Zuständigkeit an eine seiner Direktionen delegieren.

⁵ Der Staatsrat kann auf Antrag der Direktion, die für den Bevölkerungsschutz zuständig ist ¹⁾ (die Direktion), gemäss Artikel 31 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG) eine befristete Delegation für den Bevölkerungsschutz (BSD) und/oder für die wirtschaftliche Landesversorgung bilden.

Art. 10 Oberamtsperson

¹ Die Oberamtsperson ist die Bevölkerungsschutzbehörde auf Bezirksebene. Sie hat folgende Befugnisse:

- a) Sie stellt in ihrem Zuständigkeitsbereich die Kommunikation sicher.

¹⁾ Heute: Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion

- b) Sie koordiniert subsidiär in besonderen und ausserordentlichen Lagen die Mittel der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes in ihrem Bezirk und ordnet namentlich die Zuweisung der kommunalen Mittel an die Einsatzführung an.
- c) Sie gleicht bei fehlenden Schutzplätzen die Zuweisungsplanung innerhalb des Bezirks ab.
- d) Sie sorgt dafür, dass die Gemeinden ihre Aufgaben ordnungsgemäss erfüllen.

² Sie wird über die Vorausplanung und über die Massnahmen, welche die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes in den Bereichen Prävention, Einsatz und Instandstellung ergreifen, informiert. Insbesondere wird sie über die Einsetzung von Stabsstrukturen durch die Gemeinden informiert und stellt sicher, dass die Information an den KSBS weitergeleitet wird.

³ Sie arbeitet mit dem KSBS zusammen und ordnet die Massnahmen an, für die sie zuständig ist.

⁴ Bei Grossereignissen oder Katastrophen, die mehrere Bezirke betreffen, sorgt eine Vertreterin oder ein Vertreter der Oberamtspersonenkonferenz für die Koordination der oberamtlichen Massnahmen mit dem KSBS.

Art. 11 Für den Bevölkerungsschutz zuständiges Amt – Bevölkerungsschutz

¹ Das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt²⁾ (das Amt) ist die Anlaufstelle für alle Fragen in Zusammenhang mit dem Bevölkerungsschutz. Es hat folgende Befugnisse:

- a) Es stellt das Risikomanagement und die Vorausplanung sicher.
- b) Es führt die Datenbank für die Verwaltung der Schutzplätze nach.
- c) Es nimmt die Erstzuweisung der Schutzplätze vor.
- d) Es verwaltet das kantonale Dispositiv für Warnung, Alarmierung und Information.
- e) Es führt das Sekretariat des KRO und des KSBS.

Art. 12 Für den Bevölkerungsschutz zuständiges Amt – Schutz kritischer Infrastrukturen

¹ Das Amt ist auf kantonaler Ebene als Beratungsstelle für den Schutz kritischer Infrastrukturen tätig.

² Es führt ein Inventar der kritischen Infrastrukturen von kantonaler Bedeutung und aktualisiert es regelmässig.

²⁾ Heute: Amt für zivile Sicherheit und Militär

³ Es koordiniert die Planungs- und Schutzmassnahmen mit den Betreiberinnen und Betreibern der kritischen Infrastrukturen.

⁴ Es unterstützt die Betreiberinnen und Betreiber kritischer Infrastrukturen im Rahmen seiner Zuständigkeit bei der Überprüfung und Verbesserung der Resilienz.

⁵ Die Aufgaben der Betreiberinnen und Betreiber kritischer Infrastrukturen werden im Reglement festgelegt.

Art. 13 Für den Bevölkerungsschutz zuständiges Amt – Wirtschaftliche Landesversorgung

¹ Das Amt ist für die Umsetzung der wirtschaftlichen Landesversorgung verantwortlich.

² Es bezeichnet eine kantonale Delegierte oder einen kantonalen Delegierten für die wirtschaftliche Landesversorgung und eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter. Der oder die kantonale Delegierte hat die Aufgabe, die Tätigkeit der Verwaltungseinheiten und betroffenen Partnerorganisationen, die an der wirtschaftlichen Landesversorgung beteiligt sind, zu koordinieren.

Art. 14 Gemeinden – Bevölkerungsschutz

¹ Die Gemeinden haben beim Bevölkerungsschutz folgende Zuständigkeiten:

- a) Sie liefern die für das Risikomanagement benötigten Fakten.
- b) Sie garantieren in allen Lagen die kostenlose Unterstützung der zivilen Opfer in Form von Nothilfe, namentlich ihre Unterbringung.
- c) Sie unterstützen die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes bei ihren Einsätzen.

² Jede Gemeinde verfügt über eine kommunale Verbindungsstelle nach den Artikeln 25 ff.

³ Die Gemeinden weisen die Schutzplätze ihrer Wohnbevölkerung definitiv zu und stützen sich dabei auf die vom Amt erstellte Erstzuweisung. Auf Anweisung des Amtes und gemäss der von diesem bereitgestellten Software legen ihm die Gemeinden innert zwei Monaten ihre Zuweisungsplanung vor und sorgen für die Information ihrer Wohnbevölkerung.

⁴ Die Gemeinden versichern sich, dass Alarme auch die Wohnbevölkerung jener Zonen erreichen, die nicht vom Netz der fest installierten Sirenen abgedeckt werden.

⁵ Die Gemeinden planen in Absprache mit dem Amt mindestens einen Notfalltreffpunkt (NTP) pro Gemeinde und betreiben diesen bei einem Grossereignis oder einer Katastrophe.

⁶ Für die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen und für die Instandstellung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung können die Gemeinden subsidiär die Unterstützung des Staates anfordern.

⁷ Wenn es die Lage erfordert, können die kommunalen Mittel in das kantonale Dispositiv integriert werden.

Art. 15 Gemeinden – Schutz kritischer Infrastrukturen

¹ Die Gemeinden sind dafür zuständig, ein Inventar der kritischen Infrastrukturen von kommunaler Bedeutung zu erstellen und regelmässig zu aktualisieren.

² Sie erstellen in Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen und in Koordination mit den Betreiberinnen und Betreibern der kritischen Infrastrukturen Vorsorgeplanungen für ihre kritischen Infrastrukturen.

Art. 16 Gemeinden – Wirtschaftliche Landesversorgung

¹ Die Gemeinden sind dafür zuständig, die Anweisungen des Kantons und des Bundes zur wirtschaftlichen Landesversorgung auf lokaler Ebene umzusetzen.

2.3 Integrierte Kommandostruktur

2.3.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 17 Prinzip der Falldominanz

¹ Das Prinzip der Falldominanz sieht vor, dass bei einem Grossereignis die Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes, die vom Ereignis, von seinen Auswirkungen und von der massgebenden Entwicklung der Lage am stärksten betroffen ist, für die Einsatzkoordination verantwortlich ist.

Art. 18 Integrierte Kommandostruktur – Zweck

¹ Die integrierte Kommandostruktur verbindet alle Stellen, die für die Planung und Führung von Einsätzen und Operationen zuständig sind.

² Sie hat zum Zweck:

- a) in allen Lagen den Austausch von Informationen und Erkenntnissen und die Entscheidungsfähigkeit der verschiedenen Partnerorganisationen, die für den Bevölkerungsschutz zuständig sind, sowie der übrigen an der Zusammenarbeit beteiligten Dienste und Organisationen zu gewährleisten;
- b) die vernetzte Führung von Einsätzen und Operationen zu ermöglichen, d. h. die Fähigkeit zur Führung in allen Lagen, auf allen Ebenen und mit allen Partnerorganisationen, die auf dem Kantonsgebiet Einsätze leisten.

- c) den Prozess der Instandstellung und der Rückkehr zur normalen Lage für unbestimmte Zeit zu begleiten.

Art. 19 Kommandoposten

¹ Die gesamte integrierte Kommandostruktur bis hin zur regionalen Stufe verfügt namentlich im Hinblick auf einen bewaffneten Konflikt über Plätze in kombinierten Kommandoposten.

² In Lagen ohne bewaffneten Konflikt werden die Operationen von einem kantonalen Kommandoposten «Operationen» koordiniert.

2.3.2 *Kantonales Risikoobservatorium (KRO)*

Art. 20 Funktion

¹ Das Risikoobservatorium ist eine ständige Kommission des Staates, die administrativ der Direktion zugewiesen ist.

² Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär der Direktion ist von Amtes wegen Mitglied des KRO und führt den Vorsitz.

³ Die Mitglieder werden vom Staatsrat ernannt; sie vertreten die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes im Sinne von Artikel 5, die erforderlich sind, um die Risiken von kantonalen Bedeutung nach Artikel 3 Abs. 1 zu ermitteln und Präventionsmassnahmen zu deren Reduktion nach den Grundsätzen von Artikel 3 Abs. 2 zu erarbeiten.

⁴ Das Observatorium hat folgende Aufgaben:

- a) Es ermittelt die Risiken und legt sie in Anwendung von Artikel 9 Abs. 3 Bst. c dem Staatsrat zur Genehmigung vor.
- b) Es dokumentiert alle Präventionsmassnahmen, welche die verschiedenen Partnerorganisationen zur Vorbereitung auf die vom Staatsrat anerkannten Risiken ergreifen.
- c) Es überwacht die Umsetzung der vom Staatsrat beschlossenen übergreifenden Präventionsmassnahmen.

2.3.3 *Freiburger Einsatz-, Führungs- und Alarmzentrale (FEFAZ)*

Art. 21 Definition

¹ Eine Einsatz-, Führungs- und Alarmzentrale vereint und verwaltet die Einsatz-, Führungs- und Alarmkompetenzen in den Bereichen Sicherheit, Hilfeleistungen und Rettung und in den übrigen Bereichen des Bevölkerungsschutzes auf einer gemeinsamen Plattform im Kanton Freiburg.

² Die Kantonspolizei ist für den Betrieb und die Leitung der Zentrale zuständig. Sie schliesst die erforderlichen Vereinbarungen für die Zusammenarbeit ab.

³ Die Spezialgesetzgebungen bleiben vorbehalten.

2.3.4 *Kantonaler Stab Bevölkerungsschutz (KSBS)*

Art. 22 Funktion

¹ Der KSBS hat den Auftrag, die Bevölkerungsschutzstrategie im Kanton Freiburg umzusetzen. Wenn es die Lage erfordert, arbeitet er mit der Konferenz der Generalsekretäre (KGS) zusammen.

² Er ist administrativ der Direktion zugewiesen.

³ In besonderen und ausserordentlichen Lagen kann er dem Staatsrat oder, falls diese eingesetzt ist, der BSD direkt Bericht erstatten.

Art. 23 Auftrag

¹ In normalen Lagen hat der KSBS namentlich folgende Aufgaben:

- a) Er validiert die Vorausplanungen, die zur Bewältigung der Restrisiken erforderlich sind.
- b) Er erstellt die Doktrin für den Bevölkerungsschutz.
- c) Er überprüft in Zusammenarbeit mit den Partnern des Bevölkerungsschutzes die Ermittlung von deren Grundbereitschaft.
- d) Er organisiert Stabsübungen und Einsatzübungen.
- e) Er sorgt für die Aus- und Weiterbildung der Stabsmitglieder.

² In besonderen und ausserordentlichen Lagen hat der KSBS namentlich folgende Aufgaben:

- a) Er beantragt dem Staatsrat den Übergang zur ausserordentlichen Lage.
- b) Er vermittelt ein Gesamtbild der Lage.
- c) Er bestimmt spezifische Präventions- und Vorsorgemassnahmen und ordnet sie an.
- d) Er steuert die Zusammenstellung von Einsatzgruppen.
- e) Er leitet und synchronisiert die Operationen.
- f) Er koordiniert die Information.
- g) Er ergreift gemäss Artikel 28 die ordentlichen Massnahmen, die für die Bewältigung der Lage erforderlich sind.
- h) Er beantragt dem Staatsrat das Ergreifen von ausserordentlichen Massnahmen und Ausnahmemaassnahmen.
- i) Er überwacht die Instandstellung.

³ Der KSBS kann diese Aufgaben einer der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes übertragen. Er kann Spezialistinnen und Spezialisten beiziehen, wenn sich deren Mitarbeit für die Bewältigung von Gefahren oder für die Führung von Operationen als notwendig erweist.

⁴ Bei einer unmittelbar drohenden oder bereits ausgerufenen schweren Mangellage ordnet der Staat über den KSBS die nötigen Massnahmen für die Erfüllung der Aufgaben an, die ihm vom Bund übertragen werden oder für die er zuständig ist. Er kann sich dabei von den Spezialistinnen und Spezialisten für Wirtschaft und Logistik beraten lassen.

⁵ Wenn es die Lage erfordert, arbeitet der KSBS mit den entsprechenden Organen der anderen Kantone und des Bundes zusammen, um die Kohärenz der geplanten Massnahmen sicherzustellen.

2.3.5 Führungsunterstützung der Partnerorganisationen

Art. 24 Grundsätze

¹ Die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes nach Artikel 5 und die Gemeinden können bei den Planungs- und Führungsaktivitäten in ihrer jeweiligen gesetzlichen Zuständigkeit eine eigene Führungsunterstützungsstruktur einsetzen.

² Die Führungsunterstützungsorgane können namentlich folgende Aufgaben wahrnehmen:

- a) Sie beteiligen sich am Gefahrenmanagement und an der Erarbeitung der Vorausplanung und an der Vorsorgeplanung des Einsatzes.
- b) Sie führen je nach Art und Schweregrad der Lage selbständig, in Zusammenarbeit mit dem KSBS oder unter dessen Leitung die Mittel der einzelnen Partnerorganisationen.
- c) Sie erlassen die nötigen Verhaltensregeln für ihre Aktionen.

2.3.6 Kommunale Verbindungsstelle

Art. 25 Organisation

¹ Die kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz gewährleisten die Verbindung zwischen Staat und Gemeinden in den Bereichen Bevölkerungsschutz, kritische Infrastrukturen und wirtschaftliche Landesversorgung.

² Sie gewährleisten ständig und in allen Lagen den Zugang zu den Informationen, Personen und Einrichtungen, die für die vernetzte Einsatzführung erforderlich sind.

³ Die kommunale Verbindungsstelle kann in eine kommunale Führungsunterstützungsstruktur integriert werden.

Art. 26 Aufgaben

¹ Die kommunale Verbindungsstelle hat namentlich folgende Aufgaben:

- a) Sie liefert dem Zivilschutzkommando die nötigen Fakten für die Ermittlung der Risiken und die Erarbeitung der Vorausplanung.
- b) Sie beantwortet Auskunftsgesuche von Instanzen der integrierten Kommandostruktur.
- c) Sie unterstützt die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes bei Einsätzen.
- d) Sie versichert sich, dass die Bevölkerung alarmiert wird.
- e) Sie formuliert für die Gemeindebehörden die Gesuche um subsidiäre Unterstützung.
- f) Sie informiert die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die von Massnahmen auf Gemeindeebene betroffen sind.

2.4 Information

Art. 27 Grundsätze

¹ Information ist bei Einsätzen und bei der Führung von Operationen eine entscheidende Unterstützung.

² Informationen werden intern und extern koordiniert und synchronisiert kommuniziert.

3 Massnahmen

3.1 Ordentliche Massnahmen

Art. 28 Ordentliche Massnahmen

¹ Ordentliche Massnahmen können von den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes und von der integrierten Kommandostruktur gemäss ihren jeweiligen gesetzlichen Befugnissen von Amts wegen getroffen werden.

Art. 29 Ordentliche Requisition

¹ Bei Bedarf kann die Einsatzleitung die Unterstützung durch Privatpersonen und die Bereitstellung von Räumlichkeiten und anderer benötigter Mittel requirieren.

² Die Requisition ist zeitlich und räumlich begrenzt. Sie endet, sobald der Einsatz beendet ist.

³ Die so aufgebotenen Personen sowie die Eigentümerinnen und Eigentümer der requirierten Sachen erhalten eine angemessene Entschädigung.

3.2 Ausserordentliche Massnahmen und Ausnahmemaassnahmen

Art. 30 Ausserordentliche Requisition

¹ Wenn die öffentlichen Mittel nicht ausreichen und wenn die privaten Sachen nicht auf andere Weise zu annehmbaren Bedingungen beschafft werden können, kann der Staatsrat in ausserordentlichen Lagen und wenn es die Umstände erfordern, für die Erfüllung seiner Aufgaben, alle beweglichen und unbeweglichen Sachen requirieren; wenn nötig umfasst dies auch das Personal, das für den Betrieb und für ein ordentliches Funktionieren der requirierten Sachen erforderlich ist.

² Auf Beschluss des Staatsrats kann der KSBS als Requisitionsorgan agieren.

³ Die Requisition ist weder zeitlich noch räumlich beschränkt; die Bedingungen nach Artikel 117 KV bleiben vorbehalten.

⁴ Der Requisitionsentscheid ist sofort vollstreckbar.

⁵ Die Eigentümerinnen und Eigentümer und/oder die Nutzerinnen und Nutzer der requirierten Sachen erhalten eine angemessene Entschädigung.

Art. 31 Katastrophenzustand

¹ Um die Auswirkungen einer ausserordentlichen Lage zu bewältigen, kann der Staatsrat den Katastrophenzustand ausrufen; die Ausrufung des Katastrophenzustands hat keine unmittelbare Massnahme zur Folge.

² Wenn der Katastrophenzustand ausgerufen wird, überträgt der Staatsrat der dann eingesetzten BSD die Kompetenzen zur Abwendung ernster und unmittelbarer drohender Gefahren, die ihr gemäss Artikel 117 KV zukommen.

³ Die Chefin oder der Chef des KSBS ist gemäss Artikel 4 des Gesetzes vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei (PoIG) befugt, die Kantonspolizei anzufordern, wenn der Einsatz von Polizeigewalt notwendig erscheint.

4 Kommunikationssysteme

Art. 32 Steuerung

¹ Die Direktion ist dafür zuständig, die Richtlinien für die Kommunikationssysteme in den Tätigkeitsbereichen Sicherheit, Hilfeleistungen und Rettung zu erlassen.

² Sie achtet auf die Gesamtkohärenz der Systeme.

Art. 33 Kantonales Warn-, Alarm- und Informationsdispositiv

¹ Das kantonale Warn-, Alarm- und Informationsdispositiv umfasst das Personal und alle technischen Mittel, mit denen die Bevölkerung vor einer Gefahr gewarnt wird und mit denen ihr Empfehlungen und Verhaltensanweisungen gegeben werden.

² Das Dispositiv kann neben dem Sirennetz namentlich die Fest- und Mobilfunknetze benützen, um die Bevölkerung zu warnen und zu alarmieren.

³ Nach einem Aufwuchs ist das Dispositiv in der Lage, die Fragen der Bevölkerung zur Entwicklung der Lage zu beantworten.

Art. 34 Kantonales Sicherheitskommunikationsdispositiv

¹ Die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben betraut sind, und die Mitglieder der integrierten Kommandostruktur können in das kantonale Sicherheitskommunikationsdispositiv integriert werden.

² Die Partnerorganisationen und die Mitglieder nach Absatz 1 koordinieren in einer vom Staatsrat geregelten Organisation die Planung, die Beschaffung, den Betrieb, die Überwachung und die Wartung der Netzwerke.

³ Das Dispositiv umfasst namentlich das nationale Sicherheitsfunknetz. Dieses System hat zum Zweck, den Nutzerinnen und Nutzern ein gemeinsames Netzwerk zur Verfügung zu stellen, das ihnen die Zusammenarbeit auf kommunaler, kantonaler, interkantonaler und nationaler Ebene erleichtert. Den Partnerorganisationen nach Artikel 5 können vorübergehend oder dauerhaft Endgeräte zugewiesen werden.

⁴ In das kantonale Sicherheitskommunikationsdispositiv können andere, von Bund oder Kanton eingeführte Kommunikationssysteme integriert werden.

Art. 35 Informationssysteme

¹ Jede Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes erwirbt und betreibt die für ihren Tätigkeitsbereich notwendigen Informationssysteme gemäss den geltenden Vorschriften.

² Der KSBS bestimmt das Pflichtenheft für die Beschaffung des Führungs- und Informationssystems des Bevölkerungsschutzes (FIS-BS) und die Einzelheiten seines Betriebs.

5 Datenbearbeitung

Art. 36 Grundsätze

¹ Das Amt und die Partnerorganisationen nach Artikel 5 sind befugt, die Personendaten zu bearbeiten, die sie zur Erfüllung der ihnen nach diesem Gesetz obliegenden Aufgaben benötigen, insbesondere für die Instruktion, die Warnung, die Alarmierung, die periodische Kontrolle der Schutzbauten und die Planung der Schutzplatzzuweisung. Sie dürfen folgende Daten bearbeiten:

- a) Identifikationsdaten;
- b) Lokalisierungsdaten;
- c) Daten über das Berufsleben;
- d) Daten über das Privatleben.

² Die kantonale Gesetzgebung über den Datenschutz bleibt vorbehalten.

6 Finanzen

Art. 37 Finanzierung

¹ Der Staat beteiligt sich über seine Verwaltungseinheiten mit dem jährlichen Voranschlagskredit des Staates bzw. der selbständigen Anstalten an der Finanzierung des Bevölkerungsschutzes.

² Die vom Staatsrat beschlossenen übergreifenden Präventionsmassnahmen werden mit Verpflichtungskrediten finanziert, die der Staatsrat dem Grossen Rat vorlegt.

³ Der Beitrag der Gemeinden zur Finanzierung der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die Aufgaben zugunsten der Gemeinden erfüllen, wird in den Spezialgesetzen zu diesen Partnerorganisationen geregelt.

⁴ Die Gemeinden übernehmen die Finanzierung der kommunalen Verbindungsstellen und der NTP. Der Kanton stellt ihnen die Kommunikationsmittel zur Verfügung, die ihre Integration in das kantonale Sicherheitskommunikationsdispositiv sicherstellen.

⁵ Die Betreiberinnen und Betreiber kritischer Infrastrukturen tragen die Kosten für Massnahmen zu deren Schutz.

⁶ Die Finanzierung der Führungsunterstützungsmittel und der Kommunikationssysteme, die von den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes eingesetzt werden, richtet sich nach der Spezialgesetzgebung.

⁷ Die Software für die Zuweisung der Schutzplätze wird vom Staat finanziert.

Art. 38 Subventionen

¹ Die Direktion kann nicht gewinnorientierten Organisationen, welche die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes bei Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben unterstützen, über das Amt jährlich Subventionen gewähren.

² Diese nicht gewinnorientierten Organisationen haben die Aufgabe, Menschen in Not an besonderen Orten wie in unwegsamem oder bergigem Gelände, auf Seen und Fließgewässern und in Trümmerfeldern Hilfe zu leisten.

Art. 39 Ausbildungskosten

¹ Das Amt trägt die Kosten für die Organisation der vom KSBS geplanten Kurse und Übungen.

² Die Personal- und Betriebskosten der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die an den Kursen und Übungen nach Absatz 1 teilnehmen, tragen diese selbst.

³ Das Amt organisiert die Grundausbildung für das Personal der kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz.

Art. 40 Einsatzkosten

¹ Die Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes, die gemäss dem Prinzip der Falldominanz den Einsatz koordiniert, hat keinen Anspruch auf eine Übernahme der entsprechenden Kosten durch den Staat.

² Die Einsatzkosten der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes werden in der Spezialgesetzgebung der jeweiligen Partnerorganisation geregelt.

³ Die Kosten für eine subsidiär von den Gemeindebehörden angeforderte Unterstützung gelten als Einsatzkosten.

Art. 41 Finanzierung von ausserordentlichen Massnahmen und Ausnahmemaassnahmen

¹ In besonderen und aussergewöhnlichen Lagen verfügt der KSBS über einen Finanzrahmen und über die entsprechenden Entscheidungskompetenzen für die Finanzierung von Sofortmassnahmen.

² Die Finanzierung von ausserordentlichen Massnahmen und Ausnahmemaassnahmen richtet sich nach dem Beschluss, den der Staatsrat für ihre Umsetzung erlässt.

³ Der KSBS kann finanzielle Hilfe anderer Kantone oder des Bundes annehmen oder beantragen, wenn der Kanton die besondere oder ausserordentliche Lage nicht mit eigenen Mitteln bewältigen kann und es das Bundesrecht vorsieht.

7 Rechtsmittel und Strafbestimmungen

Art. 42 Rechtsmittel

¹ Die Entscheide, die in Anwendung dieses Gesetzes, des Reglements oder eines Ausführungsbeschlusses gefällt werden, sind mit Beschwerde gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege anfechtbar.

² Bei Entscheiden, die in einer besonderen oder ausserordentlichen Lage gefällt wurden (Art. 2 Abs. 2 und 3), beträgt die Beschwerdefrist jedoch zehn Tage; die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.

Art. 43 Administrativmassnahmen

¹ Verstösse gegen Verwaltungsvorschriften nach diesem Gesetz, dem Reglement oder einem Ausführungsbeschluss können mit einer Administrativmassnahme oder einer Verwaltungsbusse bis zu 10'000 Franken geahndet werden.

² Der Staatsrat oder, wenn der Katastrophenzustand ausgerufen wurde, die BSD ist für die Verfügung einer Massnahme oder Busse gemäss Absatz 1 zuständig.

³ Es gilt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

Art. 44 Strafbestimmungen

¹ Die Entscheide, die in Anwendung dieses Gesetzes, des Reglements oder eines Ausführungsbeschlusses gefällt werden, werden mit Hinweis auf die Strafdrohung nach Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs mitgeteilt.

² Widerhandlungen werden nach dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt.

8 Schlussbestimmungen

Art. 45 Übergangsbestimmungen

¹ Innert zwei Jahren ab Inkrafttreten dieses Gesetzes müssen die Gemeinden:

- a) ihre kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz schaffen;
- b) ihr kommunales Führungsorgan (GFO) und ihre Gemeindestelle für wirtschaftliche Landesversorgung auflösen oder anpassen;
- c) die NTP einrichten.

II.

1.

Der Erlass SGF [52.1](#) (Gesetz über den Zivilschutz (ZSG), vom 23.03.2004) wird wie folgt geändert:

Art. 6

Aufgehoben

Art. 6a (neu)

Steuerung und institutionelle Einteilung

¹ Der Zivilschutz wird vom Staat organisiert und geführt.

² Seine Infrastruktur muss so verteilt sein, dass der Zivilschutz auf dem gesamten Kantonsgebiet mit der nötigen Effizienz für die Erfüllung seiner Aufgaben zum Einsatz kommen kann.

³ Die Gebietsaufteilung richtet sich nach dem Leistungsprofil und hat zum Ziel:

- a) die ermittelten Risiken abzuwenden;
- b) die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die in den Bereichen Sicherheit, Hilfeleistungen und Rettung tätig sind, zu unterstützen.

Art. 6b (neu)

Operative Organisation des Zivilschutzes

¹ Der Zivilschutz verfügt über eine Regimentsstruktur, die sich zusammensetzt aus:

- a) dem kantonalen Führungsstab;
- b) einem Zivilschutz-Stabsbataillon;
- c) drei regionalen Zivilschutzbataillonen.

Art. 10 Abs. 1 (geändert)

¹ Die zuständige kantonale Behörde teilt die schutzdienstpflichtigen Personen in die Kompanien und Führungsstäbe ein. Sie berücksichtigt dabei:

... (Aufzählung unverändert)

Art. 14 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Kompanien und Führungsstäbe werden auf Antrag der Organe, die in der Gesetzgebung über den Bevölkerungsschutz vorgesehen sind, von der zuständigen kantonalen Behörde aufgeboden.

Art. 15 Abs. 2a (neu), **Abs. 2b** (neu), **Abs. 3** (geändert), **Abs. 4** (neu)

^{2a} Die Eigentümer von Schutzräumen melden den zuständigen Gemeindebehörden die Fertigstellung von Schutzräumen zum Zweck der Schlusskontrolle.

^{2b} Die Gemeinden nehmen die Schlusskontrolle der Schutzräume vor und melden sie dem für den Zivilschutz zuständigen Amt ³⁾ (das Amt), damit die Schutzplätze für die Erstzuweisung zur Verfügung gestellt werden.

³ Das Amt organisiert regelmässige Kontrollen der Schutzräume und Kommandoeinrichtungen sowie des Ausrüstungsmaterials der Einrichtungen.

⁴ Die Gemeinden sind verpflichtet, dem Amt auf Verlangen die notwendigen Informationen für die Organisation der periodischen Kontrolle in der von ihm verlangten Form einzureichen.

Art. 23 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 (geändert)

¹ Der Staat übernimmt folgende Kosten:

a) (geändert) die Kosten des Amtes;

² Die folgenden Kosten werden zu 50 % von den Gemeinden und zu 50 % vom Kanton übernommen:

e) (neu) die Einsatzkosten, einschliesslich der Kosten für das Personal, das die Einsätze plant und leitet.

³ Der Staatsrat präzisiert den Begriff der Ausbildungskosten und der Einsatzkosten im Sinne von Absatz 2 Bst. b und e.

Art. 25 Abs. 3 (geändert)

³ Für die Benützung der Kommandoeinrichtungen durch die Kompanien und die Führungsstäbe wird eine Entschädigung entrichtet.

2.

Der Erlass SGF [732.1.1](#) (Gesetz über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden (KGVG), vom 09.09.2016) wird wie folgt geändert:

Art. 129 Abs. 2 (aufgehoben)

² *Aufgehoben*

³⁾ Heute: Amt für zivile Sicherheit und Militär

III.

1.

Der Erlass SGF [52.2](#) (Gesetz über den Bevölkerungsschutz (BevSG), vom 13.12.2007) wird aufgehoben.

2.

Der Erlass SGF [903.1](#) (Gesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (WLG), vom 09.02.2012) wird aufgehoben.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.



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

1	Origine et nécessité du projet	3
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
2	Vision de l'Etat pour la protection de la population et de ses bases d'existence dans le canton de Fribourg	6
2.1	Déroulement des travaux et cadre constitutionnel	6
2.2	Principes	7
2.3	Système proposé	7
3	Modifications connexes	8
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
4	Résultats de la consultation	9
5	Commentaire des articles	10
6	Conséquences du projet	20

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

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^{er} 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^{er} 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 voisins¹ 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 émergentes². 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 malveillants³. 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 hybride⁴. 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 sécurité⁵ 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.

¹ France, Allemagne, Belgique, Royaume-Uni, Espagne.

² Ebola, SaRS Cov 2 (covid-19).

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

⁴ 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.

⁵ 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 pénuries⁶. 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 loi⁷.

Durant la première décennie des années 2000, la question de la conduite des interventions à l’aide des moyens de conduite en réseau-centre⁸ 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 Confédération⁹.

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, existent¹⁰.

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.

⁶ 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.

⁷ 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).

⁸ 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.

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

¹⁰ 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'ORCAF¹¹.
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)¹² 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 crise¹³. 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.

¹¹ 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).

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

¹³ 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 situation¹⁴.
3. Une délégation temporaire du Conseil d'Etat (DCEPP) peut être instituée¹⁵. 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) ;

¹⁴ Principe du cas dominant.

¹⁵ 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-pompier 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-pompier, 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-pompier 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 population¹⁶ et du manuel « conduite événements majeurs » de la coordination suisse des sapeurs-pompiers. Elle figure également dans la loi sur les épidémies (LEp)¹⁷. 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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)¹⁸. 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 pénurie¹⁹.

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

¹⁸ Cf. [Les infrastructures critiques \(admin.ch\)](#)

¹⁹ 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 obsolète²⁰. 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.

²⁰ 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 cantonale²¹ 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 2020²².

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.

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

²² 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 idoine et des licences nécessaires. A cet effet il faut prévoir 245'000 francs pour l'achat des terminaux Polycom nécessaires²³, 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.

²³ Puisque la PCi a été équipé 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.

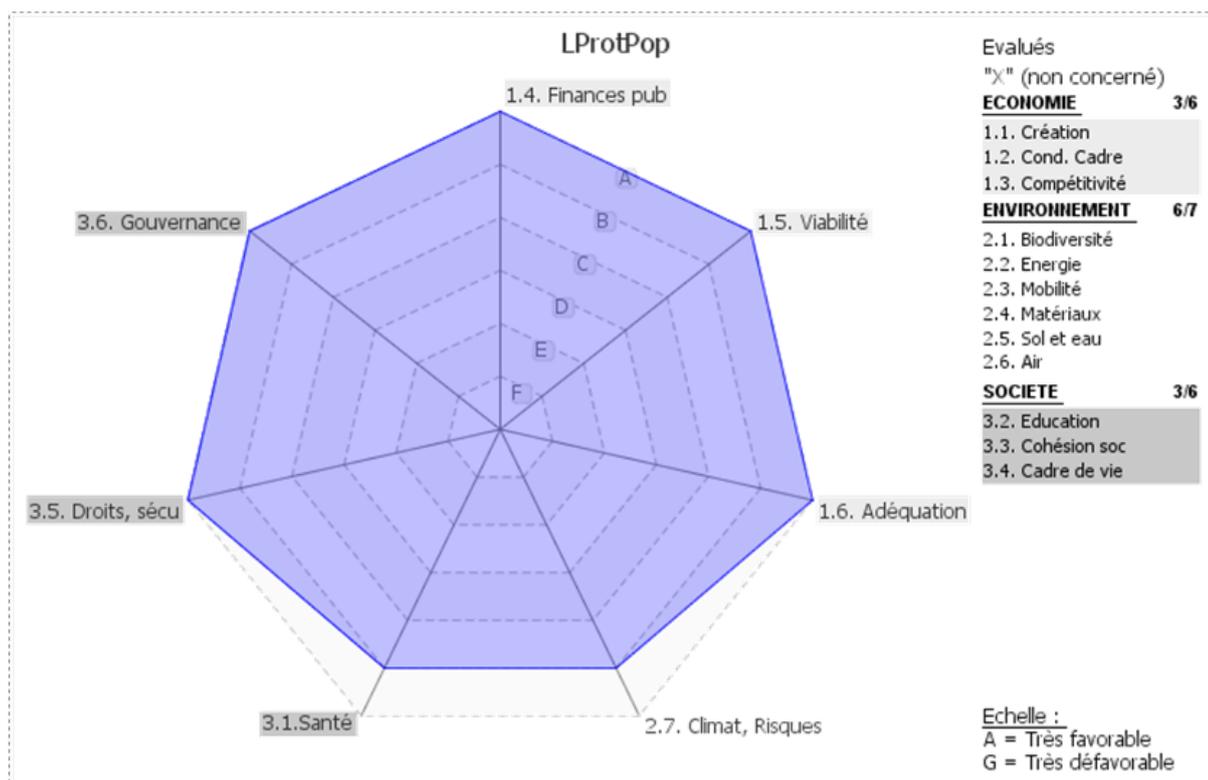
L'Etat, quant à lui, assure en toute situation les tâches qui lui sont confiées par la législation cantonale et fédérale. Il se tient prêt par ailleurs à soutenir subsidiairement les communes, lorsque leurs moyens propres ne suffisent plus à maîtriser et / ou à rétablir la situation. Dans ce cadre, la 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

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



Botschaft 2019-DSJS-10

27. August 2024

Entwurf des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz (BevSG) – Totalrevision

Dieses Dokument gibt Folge der:

Motion 2019-GC-149	Eine einzige Notfall-Telefonzentrale – Fusion der Notfall-Tel.-Nr. 117/118 mit 144
Urheberinnen:	Hänni-Fischer Bernadette / Bürgisser Nicolas

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund und Notwendigkeit des Entwurfs	3
1.1	Ursprung und Aktualität des Konzepts Bevölkerungsschutz	3
1.2	Klärung der Legitimität und Kompetenz für die Einsatzführung	3
1.3	Risikoentwicklung	4
1.4	Aufkommen von Alarmierungs-, Kommunikations- und Führungsinstrumenten	5
1.5	Synergien zwischen Bevölkerungsschutz und wirtschaftlicher Landesversorgung	5
1.6	Notwendigkeit des Entwurfs	5
1.7	Erfahrungen aus der Coronakrise	6
2	Vision des Staates für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen im Kanton Freiburg	6
2.1	Verlauf der Arbeiten und verfassungsrechtlicher Rahmen	6
2.2	Grundsätze	7
2.3	Vorgeschlagenes System	7
3	Erforderliche Änderungen	8
3.1	Integrierung des Gesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung	8
3.2	Konsolidierung der bestehenden Verordnungen in einem Ausführungsreglement	8
3.3	Änderung der Gesetzgebung über den Zivilschutz	9
3.4	Änderung der Gesetzgebung über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden (KGVG; KGVR)	9
4	Ergebnisse der Vernehmlassung	9
5	Kommentar zu den einzelnen Artikeln	10
6	Auswirkungen des Entwurfs	20
6.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen	20

6.2 Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden, Übereinstimmung des Entwurfs mit übergeordnetem Recht und Evaluation der Nachhaltigkeit des Entwurfs

21

1 Hintergrund und Notwendigkeit des Entwurfs

1.1 Ursprung und Aktualität des Konzepts Bevölkerungsschutz

Das Gesetz über den Bevölkerungsschutz (BevSG) ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Es ersetzte den Beschluss des Staatsrats vom 31. Oktober 1988 über die Einsetzung einer Organisation für den Katastrophenfall (ORKAF). Im kantonalen Gesetz wurden die Neuerungen der Bundesgesetzgebung, die am 1. Januar 2004 in Kraft getreten waren, übernommen. In seiner Botschaft zur Totalrevision der Gesetzgebung über den Zivilschutz vom 17. Oktober 2001, mit der der Grundsatz des Bevölkerungsschutzes de facto gesetzlich verankert wurde, hielt der Bundesrat Folgendes fest:

«Der Bevölkerungsschutz ist als ziviles Verbundsystem der fünf Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz konzipiert. Er baut konsequent auf den im Alltag (normale Lage) vorhandenen Einsatzmitteln auf. Die Aufgabenzuordnung an die einzelnen Partnerorganisationen orientiert sich an den jeweiligen Kernkompetenzen. Die Polizei (Sicherheit und Ordnung), die Feuerwehr (Rettung und allgemeine Schadenwehr), das Gesundheitswesen (Gesundheit und Sanität) und die technischen Betriebe (Gewährleistung der technischen Infrastruktur) bilden dabei die eingespielten Ersteinsatzmittel. Der Zivilschutz (Schutz, Betreuung und Unterstützung) wird als Schwergewichtsmittel der zweiten Staffel im Verbundsystem positioniert, um insbesondere die notwendige Durchhaltefähigkeit der anderen Partnerorganisationen bei grossen und lang andauernden Katastrophen und Notlagen zu erhöhen.»

Dieses Konzept des Bevölkerungsschutzes, das auf fünf Partnerorganisationen aufbaut, ist nach wie vor aktuell und entspricht dem Bedarf und der Praxis des Kantons Freiburg. Seit 2004 wurden bzw. werden die Strukturen der Partnerorganisationen weiterentwickelt, damit sie ihre Aufgaben weiterhin erfüllen können.

Im gleichen Absatz der oben genannten Botschaft heisst es zudem:

«Die Partnerorganisationen werden unter einem «Führungsdach» zusammengeführt. Unter der Gesamtverantwortung der zuständigen Behörden ist künftig auf jeder politischen Stufe nur noch ein politisch legitimes Führungsorgan für die Koordination, die Vorbereitung und für den Einsatz der Partnerorganisationen bei Schadenereignissen zuständig.»

Aus diesem Grund hat der Kanton Freiburg im Jahr 2008 ein kantonales Führungsorgan (KFO) eingesetzt. Eine kantonale Führungsstruktur bleibt unverzichtbar. Die verschiedenen Erfahrungen aus Übungen, nationalen Veranstaltungen sowie Grossereignissen und Katastrophen haben ausserdem gezeigt, dass dieses Gremium die Form eines Stabs haben muss.

1.2 Klärung der Legitimität und Kompetenz für die Einsatzführung

Seit dem Inkrafttreten des BevSG im Kanton Freiburg im Jahr 2008 haben sich die Strukturen der fünf Partnerorganisationen stark verändert. Ursprünglich verfügten die Gemeinden noch mehrheitlich über eigene Mittel für den Bevölkerungsschutz in Form von kommunalen Feuerwehr- und Zivilschutzeinheiten. Heute beschränken sich die rein kommunalen Mittel auf bestimmte technische Betriebe und bei den grösseren Gemeinden auf Ortspolizeien. Die immer komplexer werdenden Einsätze sowie die Grundsätze des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes und der einheitlichen Aktion haben die Partnerorganisationen dazu bewogen, ihre Organisation und die Verteilung ihrer Mittel auf dem Kantonsgebiet zu überdenken. Infolgedessen ist die Führung von Einsätzen unterhalb der Katastrophenschwelle in die Verantwortung der Partnerorganisationen übergegangen, die sich im Laufe der Jahre alle mit den erforderlichen technischen und personellen Mitteln ausgestattet haben. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Gemeinden bei Grossereignissen und Katastrophen auf ihrem Gebiet gar keine Verantwortlichkeiten mehr hätten. Das Gesetz berücksichtigt sowohl die Weiterentwicklung der Einsatzführungsdoktrin bei den Organisationen mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben, indem die kommunalen Führungsorgane (GFO) aufgehoben werden, als auch die Gemeindeautonomie, indem es Gemeinden, die dies für nötig erachten, die Möglichkeit lässt, eine eigene Führungsunterstützung einzurichten, zum Beispiel in Form eines kommunalen Krisenstabs. In einem

solchen Krisenstab wäre die kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz integriert, über die jede Gemeinde in Zukunft verfügen muss. Im weiteren Sinne soll das neue Gesetz die Verantwortlichkeiten der einzelnen Verwaltungsebenen des Kantons, das heisst der Gemeinden, der Bezirke und des Staates, klären und die Zuständigkeiten der einzelnen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes neu festlegen.

Aus operativer Sicht bedürfen die Entscheidungen, welche die Einsatzleitungen in normaler Lage vor Ort regelmässig treffen, keiner zusätzlichen Legitimation durch ein politisches Gremium. Die Legitimität der Führung ergibt sich aus den Spezialgesetzen zu den einzelnen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes und aus der Art des Ereignisses, das den Einsatz erforderlich macht.

Die Frage der politischen Legitimität stellt sich dann, wenn der Chef oder die Chefin Schadenplatz verbindliche Massnahmen ergreifen muss, das heisst bei Grossereignissen (besondere Lage) und Katastrophen (ausserordentliche Lage). In der Praxis wird diese Frage geregelt, indem solche Massnahmen von der zuständigen Magistratsperson (Oberamtsperson, Richter/in oder Staatsrat) oder von einer Gemeinderätin bzw. einem Gemeinderat bestätigt werden. Um reaktionsfähiger zu werden und eine effektivere Steuerung zu etablieren, muss jedoch das Verhältnis zwischen dem Staatsrat und dem mit der Führung betrauten kantonalen Organ neu überdacht werden (vgl. Punkt 2.3).

1.3 Risikoentwicklung

Der Katalog der Risiken hat sich in den letzten fünfzehn Jahren nicht grundlegend verändert. Bei der Eintrittswahrscheinlichkeit und den Konsequenzen der Risiken gab es hingegen einen deutlichen Wandel.

Im Jahr 2008 wurde erwartet, dass die direkten Folgen des Klimawandels unseren Kanton nach 2030 betreffen würden. In der Zwischenzeit ist uns bewusst geworden, dass die Auswirkungen der globalen Erwärmung schon heute spürbar sind. Wetterereignisse an der Schwelle zur Katastrophe treten immer häufiger auf und ihre Zerstörungskraft nimmt zu. Seit unsere Nachbarländer ab 2015¹ von einer Reihe von Terroranschlägen getroffen wurden, wird die Bedrohung der inneren Sicherheit auch in der Schweiz anders wahrgenommen. Ein möglicher Terroranschlag gilt seither als wahrscheinlich. Der globalisierte Handel hat zudem das Risiko neu auftretender Krankheiten² drastisch erhöht. Überdies hat die exponentielle Zunahme des digitalen Informationsaustauschs die Anfälligkeit der Netzwerke für Ausfälle wegen technischer oder menschlicher Versagen sowie für böswillige Handlungen erhöht³. Ähnliche Risiken bestehen bei den Elektrizitätsnetzen.

Mit Russlands Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 ist auch der Krieg hoher Intensität zurück auf dem europäischen Kontinent. Es handelt sich um einen der wichtigsten strategischen Brüche seit dem Zerfall der Sowjetunion (UdSSR) im Jahr 1991. Obwohl die territoriale Integrität der Schweiz im Moment nicht gefährdet ist, sind unser Land und seine Bevölkerung schon heute Ziel von Aktionen der hybriden Kriegsführung⁴. Die Angriffe zielen darauf ab, das sozioökonomische Gefüge zu stören und das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden zu schwächen, um die nationale Einheit zu zerstören. Auf diese Gefahr gibt es keine rein militärische Antwort. Andere sicherheitspolitische Instrumente⁵ sind besser geeignet, diese Angriffe abzuwehren, wobei einige davon (z. B. Polizei und Bevölkerungsschutz) in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen.

Die Auswirkungen der aufgeführten Gefahren und Bedrohungen bergen namentlich das Risiko von Mangellagen⁶. Die wirtschaftliche Landesversorgung, die seit dem Ende des Kalten Krieges vernachlässigt wurde, steht nun wieder im Mittelpunkt des Interesses von Akteuren aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Sicherheit.

¹ Frankreich, Deutschland, Belgien, Vereinigtes Königreich, Spanien.

² Ebola, SaRS Cov 2 (COVID-19).

³ Wiederholte Ausfälle des Festnetzes und des Internets von Swisscom im ersten Quartal 2020.

⁴ Der Angreifer führt dabei einen «kontaktlosen» Krieg und setzt dafür unkonventionelle Mittel ein. Dazu gehören unter anderem Desinformationskampagnen, Cyberattacken, Angriffe auf die Wirtschaft, Erpressung durch die Androhung des Einsatzes von Massenvernichtungswaffen und/oder Langstreckenraketen.

⁵ Die sicherheitspolitischen Instrumente sind: Aussenpolitik, Wirtschaftspolitik, Information und Kommunikation, Armee, Bevölkerungsschutz, Bundesnachrichtendienst, Eidgenössische Zollverwaltung, Zivildienst.

⁶ Dies traf in der SARS-CoV-2-Pandemie namentlich auf einen grossen Teil des Schutzmaterials zu. Es wäre auch bei einer Strommangel-lage der Fall, wenn im Rahmen des OSTRAL-Plans eine Netzabschaltung nötig werden sollte.

Es stellt sich daher die Frage, ob die derzeit verfügbaren rechtlichen Mittel ausreichen, um die Kontinuität des staatlichen Handelns und den Schutz der Bevölkerung in akuten und anhaltenden Krisensituationen zu gewährleisten.

Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass ein kantonales Risikoobservatorium (KRO) geschaffen werden muss, um eine schnellere und regelmässige Anpassung an die Risikoentwicklung zu ermöglichen (Art. 20).

1.4 Aufkommen von Alarmierungs-, Kommunikations- und Führungsinstrumenten

Im Jahr 2008 war der Kanton Freiburg noch nicht an das Sicherheitskommunikationsnetz des Bundes angeschlossen. Dies geschah 2014 mit dem kantonalen Sicherheitsfunknetz POLYCOM-Freiburg. Die Anfangsinvestitionen und die Investitionen für die Erhaltung des operativen Wertes dieses für die Einsatzführung zentralen Netzwerks sind sehr hoch. Momentan sind weder die Existenz des Netzwerks noch die Regeln für seine Finanzierung und seinen Betrieb gesetzlich verankert⁷.

In den Nullerjahren stellte sich die Frage der Einsatzführung mit Hilfe netzwerkzentrierter Führungsinstrumente⁸ auf kantonaler Ebene nicht direkt. Heute muss die Frage angegangen werden, damit der Kanton wenigstens an das vom Bund geplante Netzwerk für den sicheren Datenaustausch⁹ angeschlossen werden kann.

Die Alarmierung der Bevölkerung erfolgte im Jahr 2008 noch ausschliesslich über das Sirennetzwerk und über Nachrichten am Radio. Heute gibt es mehrere zusätzliche Möglichkeiten, die im BevSG berücksichtigt werden sollten¹⁰.

Unser Kanton muss zudem in der Lage sein, nicht nur die Bevölkerung zu alarmieren, sondern auch die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, insbesondere die Gemeinden und ihre Behörden, vorzuwarnen.

1.5 Synergien zwischen Bevölkerungsschutz und wirtschaftlicher Landesversorgung

Das kantonale Gesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (WLG; SGF 903.1) von 2012 sah die Schaffung von Organen auf Kantons- und Gemeindeebene vor, die nur teilweise eingesetzt wurden. Dabei handelt es sich auf kantonaler Ebene um ein «*Organ für die wirtschaftliche Landesversorgung*» und auf Gemeindeebene um «*Gemeindestellen für wirtschaftliche Landesversorgung*». Die semantische Nähe dieser Organe mit den Organen und Ämtern, die im BevSG von 2008 vorgesehen sind («*kantonales Führungsorgan*» und «*kommunale Führungsorgane*»), lässt darauf schliessen, dass zwischen dem Bevölkerungsschutz und der wirtschaftlichen Landesversorgung offensichtliche Synergien bestehen. Diese beiden Bereiche können somit in einem einzigen Gesetz geregelt werden, wodurch sich eine Vervielfachung der entsprechenden Ämter und Organe bei Kanton und Gemeinden vermeiden lässt.

1.6 Notwendigkeit des Entwurfs

16 bzw. 12 Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und des Gesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung steht fest, dass einige Bestimmungen nie umgesetzt werden konnten und andere nicht mehr der Praxis der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes entsprechen.

In letzter Zeit hat sich gezeigt, dass die Aufgaben der Gemeinden in Sachen Risikoanalyse und -prävention geklärt werden müssen. Die GFO baten ihrerseits um eine Klärung ihrer Rolle bei der Vorbereitung und Führung von Einsätzen. Diese Fragen bewogen mehrere Oberamtmänner dazu, Thinktanks oder Arbeitsgruppen einzusetzen.

Die kantonale Gesetzgebung muss ausserdem erneuert werden, weil im Zuge der Revision des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG) auf Bundesebene verschiedene Neuerungen eingeführt wurden.

Schliesslich bietet die Totalrevision der kantonalen Gesetzgebung über den Bevölkerungsschutz die Gelegenheit, die Texte an die aktuell geltende Rechtsnomenklatur (ein Rahmengesetz und ein Ausführungsreglement) anzupassen.

⁷ Dekret vom 19. Mai 2010 über einen Verpflichtungskredit für ein kantonales Sicherheitsfunknetz (POLYCOM-Freiburg) (ASF 2010_059).

⁸ Informations- und Führungssystem des Typs LAFIS (Lage- und Führungsinformationssystem), das von den Kantonen ZH, BS, GR, GL, AR, AI, SG, SH, TG, LU verwendet wird, oder SAGA CRISIS, das vom Kanton VD eingesetzt wird.

⁹ Botschaft des Bundesrats zum Verpflichtungskredit für das nationale sichere Datenverbundsystem (SDVN) (AS 18.088)

¹⁰ Smartphone-Apps wie AlertSwiss, MeteoSwiss, SwissCovid usw.

1.7 Erfahrungen aus der Coronakrise

In der SARS-CoV-2-Epidemie im ersten Halbjahr 2020 konnten die Praktikabilität und die Kohärenz der neuen Grundsätze, die mit dem Inkrafttreten des BevSG angewandt werden sollen, eins zu eins überprüft werden. Dabei handelt es sich insbesondere um:

- > den Aufgabenbereich des kantonalen Stabs Bevölkerungsschutz (KSBS), der für die Formulierung des Staatsratsbeschlusses vom 13. März 2020 verwendet wurde. In diesem Beschluss wurde die operative Führung einem kantonalen Stab übertragen.
- > die drei Stufen ordentliche, besondere und ausserordentliche Lage, die auf Bundesebene verwendet werden.
- > den Katastrophenzustand, der es ermöglichte, auf kantonaler Ebene entschieden einzugreifen, um den anfänglichen Reaktionsmangel des Bundes auszugleichen.
- > die Möglichkeit zur Schaffung einer befristete Staatsratsdelegation (SRD) für den Bevölkerungsschutz, die den Austausch zwischen der operativen Führung des kantonalen Stabs und der politischen und strategischen Führung des Staatsrats vereinfachte.
- > die Möglichkeit, die Behörden und Verwaltungen der Gemeinden direkt zu informieren und auf dem ganzen Kantonsgebiet auf einheitliche und standardisierte Weise direkt mit ihnen zusammenzuarbeiten.
- > die Falldominanz, nach der die Einsatzführung in besonderer Lage der Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes übertragen wird, die am stärksten betroffen ist. Bei COVID-19 war dies eine von der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) eingerichtete Gesundheits-Taskforce.
- > einen KSBS-eigenen Finanzrahmen für die Finanzierung von ersten Sofortmassnahmen in besonderer und ausserordentlicher Lage.

2 Vision des Staates für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen im Kanton Freiburg

2.1 Verlauf der Arbeiten und verfassungsrechtlicher Rahmen

Das Legislaturprogramm 2017–2021 sah eine Revision des BevSG vor.

Es wurde deshalb beschlossen, dass die Frage der Gemeindeautonomie in Situationen, die den gewöhnlichen Rahmen sprengen, von einer Begleitgruppe unter dem Vorsitz des ehemaligen Kommandanten der Kantonspolizei geprüft werden sollte. Dieser Fachgruppe gehörten die vier Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben betraut sind, sowie Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden und Bezirke und Mitglieder der GFO an. Im Oktober 2018 legte die Begleitgruppe dem Lenkungsausschuss (LA) einen Bericht mit sieben Empfehlungen vor.

Der LA nahm den Bericht der Fachgruppe zur Kenntnis und beschloss, das Gesetz von Grund auf zu überdenken und dem Staatsrat demnach eine Totalrevision des BevSG vorzuschlagen. Anschliessend wurde eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, einen vorläufigen Vorschlag für das Gesetz und das Reglement auszuarbeiten. Für fachspezifische Fragen konnte die Arbeitsgruppe auf entsprechende Beratungsplattformen zurückgreifen. Dies galt insbesondere bei Fragen im Zusammenhang mit der Information und der Kommunikation sowie für den Bereich der Kommunikationssysteme. Der LA liess die Änderungen und Ergänzungen anschliessend direkt in den vorliegenden Entwurf einfliessen. Er berücksichtigte bei seinen Überlegungen insbesondere den folgenden Aspekt:

- > Gemäss Artikel 3 der Kantonsverfassung ist «der Schutz der Bevölkerung» eines der grundlegenden Ziele des Staates. Dies verpflichtet ihn zur Gesetzgebung in diesem Bereich und verleiht ihm die nötige Legitimität, alle Mittel des Bevölkerungsschutzes im Kanton Freiburg zu koordinieren.

In mehreren Bereichen, die in direktem Zusammenhang mit dem Bevölkerungsschutz und der wirtschaftlichen Landesversorgung stehen, tragen der Staat und die Gemeinden eine gemeinsame Verantwortung. Dies gilt insbesondere für die Verhinderung und Bewältigung von Katastrophen, für die Gewährleistung der öffentlichen

Ordnung und Sicherheit (bei welcher der Staat über das Gewaltmonopol verfügt) und für die Sicherstellung der Wasser- und Energieversorgung (Art. 75 ff. Kantonsverfassung).

2.2 Grundsätze

Die Vision für den Bevölkerungsschutz im Kanton Freiburg lautet wie folgt:

- a) Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem mit dem Zweck, die Koordination von Planung und Führung sicherzustellen, um in aussergewöhnlichen Lagen die Bevölkerung zu schützen, zu retten, ihr Hilfe zu leisten und ihre Lebensgrundlagen zu erhalten.
- b) Der Staat arbeitet über seine Verwaltungseinheiten (inkl. administrativ zugewiesene Einheiten) mit den Gemeinden zusammen, um solchen Lagen vorzubeugen und sie zu bewältigen.

Für die Verwirklichung dieser Vision stützt sich die vorgeschlagene Reform auf die folgenden Grundsätze:

1. Das Konzept des Bevölkerungsschutzes ersetzt das Konzept der ORKAF definitiv¹¹.
2. Die Vorbereitung und Koordination der Einsätze erfolgt nach dem Prinzip der Falldominanz. Die Führungsstäbe passen sich modular an den Schweregrad und das Ausmass der Lage an.
3. Die politische Steuerung wird gestärkt. Die Rolle und die Verantwortlichkeiten der einzelnen Ebenen (Staat – Oberämter – Gemeinden) werden geklärt.

Mangellagen in der wirtschaftlichen Landesversorgung gelten als ausserordentliche Lage.

2.3 Vorgeschlagenes System

1. Bevölkerungsschutz ist ein Konzept, das durch das koordinierte Vorgehen der vier Partnerorganisationen aus den Bereichen Sicherheit, Hilfeleistungen und Rettung in die Praxis umgesetzt wird. Die erste Ebene bilden die Polizei, die Feuerwehr und das Gesundheitswesen, die zweite Ebene bilden der Zivilschutz (ZS) und ein fünfter Partner, zu dem alle öffentlichen und privaten technischen Betriebe gehören.

Der Bevölkerungsschutz baut auf einer integrierten Kommandostruktur auf, welche alle mit der Planung und Führung eines Einsatzes betrauten Stellen miteinander verbindet. Diese integrierte Kommandostruktur ermöglicht den verschiedenen Behörden, die für den Bevölkerungsschutz zuständig sind, ihre Entscheidungsfindung zu koordinieren.

2. Bei einem Einsatz wird das Konzept des Bevölkerungsschutzes wie folgt umgesetzt:
 - > Anstelle des aktuellen KFO wird ein kantonaler Stab Bevölkerungsschutz (KSBS)¹² eingesetzt. Der KSBS übernimmt die Aufgaben, die bisher das KFO erfüllte. Der Stab ist das Bindeglied zu den Führungsstrukturen des Bundes für den Krisenfall¹³. Die kantonale Koordination aller Operationen über den KSBS erfolgt nur dann, wenn verhindert werden soll, dass sich eine Lage zu einer ausserordentlichen Lage verschlechtert oder wenn nach einer Katastrophe bereits eine solche eingetreten ist.
 - > Alle Gemeinden verfügen auf ihrer Ebene über eine kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz, die von ihrer Verwaltung und/oder ihrem Bauamt geführt wird. In normaler Lage wird der Kontakt zwischen dem KSBS und den kommunalen Verbindungsstellen von den regionalen Zivilschutzstäben (ZSSt) sichergestellt. Die Konzeptionsaufgaben, die bisher den GFO übertragen waren, werden vom ZS übernommen, der mit den kommunalen Verbindungsstellen oder, dort wo es sie gibt, mit den kommunalen Führungsunterstützungsstrukturen zusammenarbeitet.

¹¹ Diese Form der Organisation von Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsdiensten hat seit der Aufhebung des Staatsratsbeschlusses vom 31.10.1988 im Jahr 2008 (mit der eine kantonale Organisation für den Katastrophenfall (ORKAF) eingesetzt wurde) keine gesetzliche Grundlage mehr.

¹² Der KSBS besteht aus den Bereichen Kommando, Risiken und Gefahren, Operationen, Führungsunterstützung und Zusammenarbeit.

¹³ Politisch-Strategischer Krisenstab, Operativer Krisenstab und ein Teil des Ständigen Kernstabs.

-
- > Die Koordination der Beteiligten vor Ort übernimmt die Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes, die vom Ereignis, von seinen Auswirkungen und von der massgeblichen Entwicklung der Lage am stärksten betroffen ist¹⁴.
3. Es kann eine befristete Delegation des Staatsrats (BSD) eingesetzt werden¹⁵. Diese hat den Auftrag, die Übernahme der Führung durch den KSBS zu bestätigen und die Ausführung der ausserordentlichen Massnahmen, die der Staatsrat beschlossen hat, zu überwachen.

Die Oberamtspersonen werden als Bevölkerungsschutzbehörden auf der Ebene ihres Bezirks bestätigt. Sie werden über die Vorsorgeplanung informiert, und über die Massnahmen, welche die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes für die Prävention, den Einsatz und die Instandstellung treffen. Die Oberamtspersonen arbeiten mit dem KSBS zusammen und ordnen die Massnahmen an, für die sie zuständig sind. Insbesondere können sie die Polizei und die nötigen Fachpersonen anfordern, um eine besondere Lage in ihrem Bezirk zu bewältigen.

Die Gemeinden sind im Bevölkerungsschutz weiterhin wichtige Akteure. Auf ihrem Territorium sind die Folgen eines Ereignisses für die Bevölkerung spürbar. Um Gefahren vorzubeugen, liefern sie den regionalen ZSS die für das Risikomanagement notwendigen Fakten. Bei Einsätzen werden die Mittel der Gemeinden in das Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsdispositiv integriert. Für die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen können die Gemeinden subsidiär die Unterstützung des Staates anfordern. Die Mitglieder der kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz werden von den ZS-Instruktorinnen und -Instruktoren eigens in das entsprechende Verfahren eingeführt. Wenn es die Lage erfordert, sind die Gemeinden ausserdem dafür zuständig, Notfalltreffpunkte (NTP) zu betreiben, um die Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Sie spielen auch bei einem bewaffneten Konflikt eine wichtige Rolle.

4. Bei einem Mangel an Gütern und Dienstleistungen sind dieselben Organisationsstrukturen aus dem Bevölkerungsschutz für die Bewältigung der Krise zuständig. In diesem Fall zieht der KSBS die nötigen Fachpersonen für Wirtschaft und Logistik für die operative Führung der wirtschaftlichen Landesversorgung des Kantons bei. Die Gemeinden stützen sich dabei auf ihre Verbindungsstelle.

3 Erforderliche Änderungen

3.1 Integrierung des Gesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung

Die gesetzlichen Bestimmungen zur wirtschaftlichen Landesversorgung werden in das BevSG integriert. Folglich wird das WLG aufgehoben.

3.2 Konsolidierung der bestehenden Verordnungen in einem Ausführungsreglement

Derzeit gibt es in der Nomenklatur der Gesetzgebung über den Bevölkerungsschutz drei Verordnungen:

- > Verordnung über die Ausbildung und die Übungen der für den Bevölkerungsschutz zuständigen Organe (SGF 52.22);
- > Verordnung über die Koordination und die Zusammenarbeit im Bereich des Bevölkerungsschutzes – Risikoanalyse und Prävention (SGF 52.23);
- > Verordnung über die Kommunikation bei ausserordentlichen Ereignissen (SGF 52.24).

Diese Verordnungen werden aufgehoben. Ihr Inhalt wird an das neue BevSG angepasst und in einem einzigen Ausführungsreglement über den Bevölkerungsschutz (BevSR) zusammengeführt.

¹⁴ Prinzip der Falldominanz.

¹⁵ Die BSD steht unter dem Vorsitz des Staatsrats oder der Staatsrätin, der oder die für die Sicherheit zuständig ist. Sie wird der zu bewältigenden Gefahr entsprechend ergänzt.

3.3 Änderung der Gesetzgebung über den Zivilschutz

Gemäss Artikel 75 der Kantonsverfassung treffen «*Staat und Gemeinden die notwendigen Massnahmen, um Katastrophen und Notsituationen vorzubeugen und sie zu bewältigen*». Es handelt sich also um eine geteilte Verantwortung. Im Zuge der Reform sollten die organisatorischen Strukturen des Bevölkerungsschutzes im Kanton vereinfacht, die Zahl der Akteure reduziert und gleichzeitig die Aufgaben der Gemeinden geklärt werden. Dabei stellte sich die Frage, welche Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes als Bindeglied zwischen Staat und Gemeinden fungieren und gleichzeitig die Aufgaben der Gemeindebehörden im Bereich der Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen wahrnehmen kann. Von den fünf Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes verfügt nur eine über eine Struktur, die alle Gemeinden und den Staat zusammenführt, nämlich der ZS. Das Modell, nach dem der Staat und die Gemeinden die Ausbildungsaufgaben des ZS gemeinsam finanzieren, funktioniert seit 2004 zur Zufriedenheit aller Beteiligten. Demnach erscheint es sinnvoll, dass der ZS die Gemeindebehörden bei der Katastrophenvorbeugung und -bewältigung unterstützt. Das Modell der paritätischen Finanzierung muss demnach auf die neuen Aufgaben des ZS ausgedehnt werden.

3.4 Änderung der Gesetzgebung über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden (KGVG; KGVR)

Bei der Erarbeitung des Gesetzes über die Brandbekämpfung und die Hilfeleistungen (BBHG; SGF 731.3.1) wurde beschlossen, die Bestimmungen über die Organisation der Feuerwehr aus dem KGVG und dem KGVR zu streichen und sie in einem eigenen Gesetz zu regeln. Die Dienstpflicht wird nun in Artikel 29 BBHG geregelt und die Befreiung davon in Artikel 30. Die beiden Bestimmungen bieten genügend Anreize, um den Bestand der Feuerwehrebataillone sicherzustellen, ohne auf Bussen zurückgreifen zu müssen. Überdies wäre die Wirkung einer solchen Busse zweifelhaft, weil damit Leute zum Feuerwehrdienst gezwungen würden, die für den Dienst an der Sicherheit der Bevölkerung gar nicht motiviert sind. Im Gesetzgebungsprozess wurde allerdings darauf verzichtet, die Bestimmung über die Sanktionen bei einer Dienstverweigerung (Art. 129 Abs. 2 KGVG) zu streichen.

Da die Feuerwehr eine Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes ist und die Materie vereinheitlicht werden soll, wird das KGVG im Rahmen der BevSG-Revision geändert und Artikel 129 Abs. 2 KGVG aufgehoben.

4 Ergebnisse der Vernehmlassung

Das externe Vernehmlassungsverfahren dauerte von 5. April bis 5. Juli 2023 und gab Anlass zu zahlreichen Bemerkungen von Seiten der konsultierten Einheiten, insbesondere vom Freiburger Gemeindeverband (FGV) und den Gemeinden, aber auch vom Amt für Gesetzgebung (GeGa). Obwohl die Gesamtrevision insgesamt positiv aufgenommen wurde, erlaubten die verschiedenen Stellungnahmen einige Fortschritte in zentralen Punkten der Revision, stellten aber auch einige Lösungen erneut in Frage.

In Bezug auf die Gemeindeautonomie wurde der Gesetzesentwurf im Sinne der Bemerkungen des FGV und der Gemeinden gesamthaft überarbeitet. Dies betrifft insbesondere die Organisation der Gemeinden und der aktuellen GFO sowie die Verwaltung und Planung der Schutzplätze in den Zivilschutzanlagen. Im Folgenden werden die wichtigsten Punkte aufgeführt:

- > Im Vorentwurf wurde die Auflösung der GFO vorgeschlagen. Der FGV wies jedoch darauf hin, dass die Gemeindeautonomie bei der Organisation garantiert sein müsse, und stellte die Auflösung der GFO in Frage, zumal das Gesetz zulässt, dass die verschiedenen, für den Bevölkerungsschutz zuständigen Partner über Führungsunterstützungsstrukturen verfügen und dass sich der Gemeinderat als Stab organisiert, wenn es eine besondere oder ausserordentliche Lage erfordert. Nach einer Überprüfung wird deshalb neu vorgeschlagen, dass Gemeinden, die dies wünschen, zusätzlich zur kantonalen Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz über einen eigenen Stab verfügen dürfen. Dies wird damit begründet, dass sich jede Gemeinde ihren Gegebenheiten, ihrer Grösse und ihren Risiken entsprechend selbst organisiert.

-
- > Der Gesetzesentwurf sah zudem vor, dass die Gemeinden die Zuweisung der Schutzplätze übernehmen sollten, obwohl das System 2013 kantonalisiert worden war. Hierzu ist anzumerken, dass die Gemeinden auch bei einer Beibehaltung des Status quo einige Aufgaben übernehmen müssten. Während die Gemeinden die Detailplanung heute in einer Excel-Tabelle erfassen, würde dies mit der vorgeschlagenen Lösung direkt in einem leistungsfähigeren Programm geschehen. Die Bestimmungen des Gesetzesentwurfs zur Planung der Schutzplätze wurde dennoch so angepasst, dass der Kanton (d. h. das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt) die Erstplanung übernimmt und die Gemeinden die Kompetenz für die endgültige Zuweisung erhalten. Diese Lösung trägt der Tatsache Rechnung, dass der Deckungsgrad auf Ebene der Gemeinden ermittelt wird; es ist deshalb ihre Aufgabe, ihren Einwohnerinnen und Einwohnern die Schutzplätze zuzuweisen. Sobald auf Schweizer Territorium Feindseligkeiten ausbrechen, kann die Erstplanung zudem nur noch auf Gemeindeebene angepasst werden, da diese Ebene am ehesten weiss, welche Anlage noch benutzbar und von wo aus sie noch erreichbar ist. Für die periodischen Kontrollen der Schutzbauten ist hingegen weiterhin der Kanton zuständig, der sie auch finanziert.
 - > Die Frage der kritischen Infrastrukturen und jene der wirtschaftlichen Landesversorgung wurden, unter Vorbehalt der entsprechenden Kompetenzen des Bundes, ebenfalls auf Gemeindeebene geregelt.

Einige Bemerkungen, namentlich zur ordentlichen Requisition, zur Risikoanalyse oder zur Rolle der Oberämter, hatten Präzisierungen in der Botschaft oder in der Formulierung des Gesetzes zur Folge. Andere Stellungnahmen wie der Vorschlag, die kommunalen Verbindungsstellen in die Definition der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes aufzunehmen oder dass anstelle des Prinzips der Falldominanz die Kantonspolizei bei Ereignissen die Einsatzleitung übernehmen sollte, wurden verworfen, weil sie nicht dem politischen Willen entsprechen oder die Anforderungen der Bundesgesetzgebung nicht erfüllen. Des Weiteren wurden zahlreiche Fragen des FGV und der Gemeinden beantwortet, zum Beispiele jene zur Einrichtung der Notfalltreffpunkte und zu ihrer Finanzierung. Schliesslich wurden aufgrund der Bemerkungen des GeGa zahlreiche formale Anpassungen vorgenommen.

Der Entwurf des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz formalisiert ein bereits existierendes System und klärt mit seinen neuen Bestimmungen die Rolle der einzelnen Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes in Übereinstimmung mit ihrer Entwicklung und mit der Risikoentwicklung der vergangenen Jahre.

5 Kommentar zu den einzelnen Artikeln

I. Abschnitt

ERSTES KAPITEL Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 **Gegenstand**

Der Gesetzesentwurf befasst sich mit der Funktionsweise des Bevölkerungsschutzes und mit seiner Organisation (zuständige Behörden und Finanzierung). Zudem regelt er Fragen im Bereich der kritischen Infrastrukturen und der wirtschaftlichen Landesversorgung.

Die im Gesetz festgelegten Grundsätze sind sinngemäss auf Veranstaltungen von kantonaler und nationaler Bedeutung anwendbar.

Der Gesetzesentwurf gilt auch im Fall eines bewaffneten Konflikts, der die territoriale Integrität der Schweiz bedroht.

Artikel 2 **Begriffe – Lagen**

Der Gesetzentwurf definiert drei Stufen, mit denen eine Lage beschrieben werden kann:

- > Die normale Lage herrscht bei einem Alltagsereignis, das als nicht aussergewöhnlich eingestuft wurde.
- > Die besondere Lage wird durch ein Grossereignis verursacht.
- > Die ausserordentliche Lage wird durch eine Katastrophe verursacht.

Die Einteilung der Lage in drei Stufen wurde aus dem Handbuch Führung im Bevölkerungsschutz¹⁶ und aus dem Handbuch «Führung Grossereignisse» der Feuerwehrkoordination Schweiz übernommen. Sie ist auch im Epidemienengesetz (EpG)¹⁷ enthalten. Zusätzlich zu den drei Stufen wird der Begriff «Katastrophe» definiert.

Je nach Schweregrad des Ereignisses und Komplexität der Lage, wird die Koordination der eingesetzten Mittel vor Ort verstärkt. Gerade bei komplexen Problemlagen wird die operative Führung durch den KSBS unerlässlich.

Artikel 3 *Begriffe – Integrales Risikomanagement*

Die Ermittlung der Risiken ist der erste Schritt im Handlungszyklus zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen. Als nächstes folgen die Präventionsmassnahmen, gefolgt von den Vorbereitungsmaßnahmen. Die Präventionsmassnahmen reduzieren die erkannten Risiken, die Vorbereitungsmaßnahmen vermindern deren Konsequenzen bei einem Auftreten. Der Einsatz basiert auf den Vorbereitungsmaßnahmen. Seine Wirksamkeit bei der Eindämmung der Auswirkungen hängt direkt von ihrer Qualität ab. Der Aufwand für die Instandstellung und den Wiederaufbau richtet sich danach, wie gut die Auswirkungen des Ereignisses gemeistert werden konnten.

Die Risikoermittlung ist demnach für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen entscheidend. Wird ein Risiko nicht erkannt, können weder gezielte Präventionsmassnahmen noch geeignete Vorbereitungsmaßnahmen ergriffen werden. Sollte das Risiko eintreten, wären die Folgen daher viel verheerender, weil die fehlende Vorbereitung auf das Risiko eine längere Reaktions- und Anpassungszeit der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes zur Folge hätte.

Der Einsatz ist die Notfallphase einer Intervention. Auf diese Phase folgt wenn nötig die Instandstellung, um die Lebensgrundlagen der Bevölkerung zu sichern. Die Intervention endet mit dem Wiederaufbau. An dieser letzten Phase sind die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes nicht beteiligt. Der Wiederaufbau wird von öffentlichen und privaten Unternehmen durchgeführt. Bei Bedarf übernimmt der Staat jedoch die Leitung dieser Phase.

2. KAPITEL Organisation

2.1 Allgemeine Bestimmungen

Artikel 4 *Allgemeine Grundsätze*

Dieser Artikel verankert die Vision für den Bevölkerungsschutz gemäss Kapitel 2.2 im Gesetz.

Er legt ausserdem fest, welche Instanzen und Organisationen befugt sind, Einsätze zum Schutz der Bevölkerung zu führen.

Artikel 5 *Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes*

In diesem Artikel werden die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes aufgelistet.

Im Kanton Freiburg ist die Polizei auf kantonaler Ebene angesiedelt. Es gibt jedoch auf lokaler Ebene Gemeindepolizeien und interkommunale Polizeien. Bei dienstübergreifenden Einsätzen werden die Gemeindepolizeien der Kantonspolizei zur Verfügung gestellt. Diese kann in diesem Fall auf deren technische und personelle Dienste zurückgreifen.

Bei den Einheiten nach Absatz 2 Bst. c handelt es sich im Wesentlichen um kritische Infrastrukturen.

Artikel 6 *Bevölkerungsschutz*

Im Konzept des Bevölkerungsschutzes geht es nicht einfach darum, das Eintreten eines Grossereignisses oder einer Katastrophe abzuwarten, um dann die Ressourcen der Partnerorganisationen koordiniert einzusetzen, die Lage zu bewältigen und anschliessend die Instandstellung vorzunehmen. Es geht vor allem darum, die mit der Natur oder mit menschlichen Aktivitäten verbundenen Gefahren zu erkennen und ihnen vorzubeugen, das Eintreten einer besonderen oder ausserordentlichen Lage möglichst zu vermeiden oder zumindest ihre Folgen für die Bevölkerung und ihre

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

¹⁷ Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen, SR 818.101, Art. 6 und 7

Lebensgrundlagen zu minimieren. Im Gegensatz zum sektoriellen Management bei den Spezialgesetzgebungen für bestimmte Bereiche strebt der Bevölkerungsschutz ein integriertes Risikomanagement an.

Artikel 7 *Schutz kritischer Infrastrukturen*

Bei den kritischen Infrastrukturen gibt es neun Sektoren, die in 27 Teilsektoren (Branchen) unterteilt sind¹⁸. Die neun Sektoren sind folgende: Behörden, Energie, Entsorgung, Finanzen, Gesundheit, Information und Kommunikation, Nahrung, öffentliche Sicherheit und Verkehr.

Es gelten grundsätzlich sämtliche Elemente (Betreiberfirmen, IT-Systeme, Anlagen, Bauten usw.) als Teil der kritischen Infrastrukturen, die Leistungen in einem der 27 Teilsektoren erbringen – unabhängig von ihrer Kritikalität. Die Kritikalität ist ein relatives Mass für die Bedeutung, die ein Ausfall der kritischen Infrastrukturen für die Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen hat. Sie ist abhängig von der jeweiligen Betrachtungsebene: So gibt es kritische Infrastrukturen, die auf lokaler oder kommunaler Ebene eine grosse Kritikalität haben, andere haben dagegen aus nationaler oder sogar internationaler Perspektive eine grosse Kritikalität.

Artikel 8 *Wirtschaftliche Landesversorgung*

Die Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung umfasst verschiedene Prozesse in den folgenden sechs Bereichen: Energie, Industrie, Nahrung, Logistik, Heilmittel sowie Informations- und Kommunikationstechnologien. In der Vorsorgephase stärkt die wirtschaftliche Landesversorgung die Widerstandsfähigkeit der Versorgungsprozesse. Ziel ist es, staatliche Eingriffe so lange wie möglich zu vermeiden. Zudem werden Unterstützungsmassnahmen für den Krisenfall vorbereitet. In der Interventionsphase werden die vorbereiteten Massnahmen unter Berücksichtigung des Schweregrads der Mangellage in den Versorgungsprozessen eingesetzt¹⁹.

Das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt ist neu für die Umsetzung der wirtschaftlichen Landesversorgung verantwortlich. Bisher war das Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) dafür zuständig. Der KSBS übernimmt die Aufgaben des kantonalen Organs für die wirtschaftliche Landesversorgung. Die Aufgaben der Gemeindestellen für wirtschaftliche Landesversorgung werden dagegen den Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz übertragen. Das zuständige Amt wird eine kantonale Delegierte oder einen kantonalen Delegierten für die wirtschaftliche Landesversorgung ernennen, der oder die den KSBS in Angelegenheiten der wirtschaftlichen Landesversorgung beraten und den Kontakt zum Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) gewährleisten wird.

2.2 Behörden

Artikel 9 *Staatsrat*

Dieser Artikel definiert die Aufgaben und Befugnisse des Staatsrats. Da das Bevölkerungsschutzsystem unvorhergesehene Situationen bewältigen muss, bleibt der Staatsrat zuständig, wenn das Gesetz keine andere Behörde und kein anderes Organ bestimmt (Absatz 4). Die Möglichkeit der Kompetenzdelegation an eine Direktion erlaubt dem Staatsrat namentlich, einen Auftrag an den KSBS zu vergeben, der direkt der Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion (SJS) zugewiesen ist.

In Absatz 5 wird ferner ausgeführt, dass der Staatsrat eine ständige Delegation für den Bevölkerungsschutz und/oder die wirtschaftliche Landesversorgung einsetzen kann.

Artikel 10 *Oberamtsperson*

Der Oberamtman oder die Oberamtfrau spielt im Bevölkerungsschutz auf der Ebene seines oder ihres Bezirks eine Schlüsselrolle. Dabei arbeitet er oder sie mit dem KSBS zusammen.

Artikel 11–13 *Für den Bevölkerungsschutz zuständiges Amt*

In diesen Artikeln werden die Bestimmungen über das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt in den Bereichen Bevölkerungsschutz, kritische Infrastrukturen und wirtschaftliche Landesversorgung zusammengefasst. Die meisten Aufgaben kann das Amt nur in Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes erfüllen.

¹⁸ Vgl. [Die kritischen Infrastrukturen \(admin.ch\)](#)

¹⁹ Vgl. [Präsentation der wirtschaftlichen Landesversorgung \(admin.ch\)](#)

Artikel 14 *Gemeinden – Bevölkerungsschutz*

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Gemeinden wieder dafür zuständig sind, ihrer Wohnbevölkerung im Hinblick auf einen bewaffneten Konflikt die Schutzplätze in den Zivilschutzanlagen definitiv zuzuweisen, während die Erstzuweisung Sache des für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amtes ist. Sie sind ausserdem dafür verantwortlich, NTP zu organisieren, um auf lokaler Ebene die Auswirkungen von Grossereignissen, Katastrophen und Mangellagen zu bewältigen. Dort kann die Bevölkerung vorübergehend Schutz suchen und sich über die aktuelle Lage informieren. Die Einwohnerinnen und Einwohner sollten an den NTP auch Erste Hilfe erhalten und melden können, wenn sie auf Nothilfe angewiesen sind. Je nach Situation sollten an den NTP auch Strom, Trinkwasser und andere lebenswichtige Güter in begrenzten Mengen zur Verfügung stehen. Die NTP haben weiter zum Zweck, Unterstützungsangebote und -anfragen der Bevölkerung auf Gemeindeebene zu koordinieren, das heisst den Kontakt zwischen Personen, die Hilfe anbieten, und Personen, die Hilfe brauchen, herzustellen. Bei einer grossangelegten Evakuierung können die NTP auch als Sammelpunkte für jene Einwohnerinnen und Einwohner dienen, die das Gefahrengebiet nicht mit eigenen Mitteln verlassen können. Die NTP werden nur in einer besonderen oder ausserordentlichen Lage betrieben oder wenn es ein Ereignis auf dem Gemeindegebiet rechtfertigt.

Die Gemeindebehörden können für die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen und für die Wiederherstellung der Lebensgrundlagen für die Bevölkerung, das heisst für die Wiederherstellung der Infrastruktur, subsidiär die Unterstützung des Staates und seiner Verwaltungseinheiten anfordern. In diesem Fall würde zuerst der ZS aufgeboten, sofern er über die nötigen technischen Mittel verfügt. Die Gemeinden haben hingegen nicht die Kompetenz, auf lokaler Ebene Einsatzkräfte mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben zu führen.

Für das Management der Risiken auf dem Gemeindegebiet liefert die Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz dem Stab des regionalen ZS-Bataillons direkt die nötigen Fakten. Der Stab hat gemeinsam mit den Gemeindebehörden die Aufgabe, aus diesen Fakten einen Katalog zu erstellen und eine adäquate Vorsorgeplanung auszuarbeiten.

Artikel 15 *Gemeinden – Schutz kritischer Infrastrukturen*

Es gibt Infrastrukturen mit erhöhter Kritikalität auf lokaler oder kommunaler Ebene. Diese kritischen Infrastrukturen müssen dem für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amt gemeldet werden. Dieses entscheidet in Absprache mit den Gemeinden, ob die kritischen Infrastrukturen in die Datenbank des Bundes aufgenommen werden sollten. Die Gemeinden sind dafür verantwortlich, sicherzustellen, dass die kritischen Infrastrukturen von kommunaler Bedeutung über einen Betriebsunterbruchsplan (Business-Continuity-Plan) verfügen.

Artikel 16 *Gemeinden – Wirtschaftliche Landesversorgung*

Die Gemeinden können bei der Umsetzung der Weisungen von Kanton und Bund auf ihre kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz zurückgreifen. Für die wirtschaftliche Versorgung ihrer Bevölkerung können sie zudem NTP einrichten.

2.3 Integrierte Kommandostruktur

2.3.1 Allgemeine Bestimmungen

Artikel 17 *Prinzip der Falldominanz*

Das Prinzip der Falldominanz läutet einen Paradigmenwechsel bei der Einsatzführung ein. Seit der Einführung der ORKAF im Jahr 1998 war es gängige Praxis, dass die Kantonspolizei die allgemeine Einsatzkoordination übernahm, was sich auch mit Inkrafttreten des Bevölkerungsschutzkonzeptes 2008 nicht änderte.

Bei einem Grossereignis oder einer Katastrophe hat die Polizei weiterhin die Aufgaben nach Artikel 2 PolG, das heisst den Alarm auszulösen und erste Massnahmen zu ergreifen. So sollen die folgenden Punkte sichergestellt werden:

- > die logistische Unterstützung;
- > die Umsetzung der Führungsunterstützung;
- > die Führung des nachrichtendienstlichen Zyklus.

Artikel 18 Integrierte Kommandostruktur – Zweck

Der Begriff integrierte Kommandostruktur des Bevölkerungsschutzes ersetzt das Akronym ORKAF, das von manchen Diensten immer noch verwendet wird. Die ORKAF wurde jedoch bereits 2008 durch das Bevölkerungsschutzkonzept ersetzt.

Neu sieht das Gesetz vor, dass jene Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes, die vom Ereignis, von seinen Auswirkungen und von der massgeblichen Entwicklung der Lage am stärksten betroffen ist, für die Einsatzkoordination zuständig ist. Die Dienste und Organisationen, die mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben betraut sind, das heisst die Polizei, die Feuerwehr, das Gesundheitswesen und insbesondere die präklinischen Dienste (Sanitätsdienste) und der ZS müssen demnach über Stäbe, Kommandos oder Führungsorgane verfügen, welche die allgemeine Einsatzkoordination übernehmen können. Der fünfte Partner, das heisst die technischen Betriebe von Staat und Gemeinden, muss mindestens über einen Krisenstab verfügen, wobei bei den Gemeinden die kommunale Verbindungsstelle diese Funktion erfüllen kann. Der KSBS bietet auf Anfrage Unterstützung und Beratung bei der Einsetzung, Ausbildung und Durchführung solcher Krisenstäbe. Die Finanzierung richtet sich nach Artikel 40.

Wenn ausserkantonale Formationen für einen Einsatz auf Freiburger Kantonsgebiet aufgeboden werden, unterstehen sie der Freiburger Gesetzgebung und der Einsatzdoktrin im Bereich Bevölkerungsschutz. Bundesrecht bleibt vorbehalten, namentlich was den Einsatz der Armee betrifft.

Artikel 19 Kommandoposten

Die integrierte Kommandostruktur plant und führt die Einsätze so lange wie möglich oberirdisch. Für den Fall eines bewaffneten Konflikts muss sie jedoch über Schutzanlagen verfügen. Diese dienen als kombinierte Kommandoposten, wo alle Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes untergebracht sind. Der ZS verfügt über eigene Anlagen.

2.3.2 Kantonales Risikoobservatorium (KRO)

Artikel 20 Funktion

Mit dem KRO soll eine Lücke geschlossen werden, die in den vergangenen Jahren im Bereich der Risikoanalyse und Prävention zu Tage getreten ist.

Das KRO erlässt keine Entscheide im Sinne des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sondern ist bei der Festlegung der Strategie zur Risikoreduktion auf die politische Unterstützung der für die Sicherheit zuständigen Direktion angewiesen, die von ihrer Generalsekretärin oder ihrem Generalsekretär vertreten wird.

2.3.3 Freiburger Einsatz-, Führungs- und Alarmzentrale (FEFAZ)

Artikel 21 Definition

Heute besteht die Organisation der Rettungskette aus der Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) der Polizei (112 und 117), der Einsatz- und Alarmzentrale der Feuerwehr (118), die mit Inkrafttreten des BBHG geschaffen wurde, und aus der Sanitätsnotrufzentrale (144), die den Auftrag hat, die verschiedenen betroffenen Akteure zu alarmieren. In Umsetzung der Motion «Eine einzige Notfall-Telefonzentrale – Fusion der Notfall-Tel. 117/118 mit 144» (2019-GC-149), die der Grosse Rat am 9. September 2021 auf Vorschlag des Staatsrats angenommen hat, wird mit Artikel 20 des Gesetzesentwurfs eine Einsatz- und Alarmzentrale für alle Blaulichtorganisationen des Kantons eingeführt, die den Namen Freiburger Einsatz-, Führungs- und Alarmzentrale (FEFAZ) tragen soll.

Mit der FEFAZ können das Führungsunterstützungssystem, das Einsatzjournal und die verschiedenen Alarmsysteme über eine gemeinsame Plattform zusammengelegt und eine zwei- oder sogar mehrsprachige Leistungserbringung sichergestellt werden.

Die FEFAZ soll in mehreren Schritten verwirklicht werden. Der erste Schritt besteht in der vom BBHG eingeführten verstärkten Zusammenarbeit der Zentralen 117 und 118 mit der heutigen Infrastruktur der EAZ. Anschliessend wird die Infrastruktur der EAZ in einen Neubau für die Blaulichtzentrale verlegt und die Zusammenarbeit der Partnerorganisationen auf der Basis von Vereinbarungen intensiviert. Gleichzeitig wird die Rolle der Sanitätsnotrufzentrale 144 Freiburg-Jura gestärkt, um anschliessend Alarm und Einsatz mit der präklinischen Notfallversorgung zu vereinen. Später wird eine allfällige Kantonalisierung der Sanitätsdienste

separat geprüft, wenn die Partnerorganisationen dazu gewillt sind, um schliesslich die Sanitätsnotrufzentrale 144 in den Standort zu integrieren. Der Zeithorizont für die Umsetzung des Gesamtprojekts beträgt 10 Jahre.

Die Verantwortung für die Umsetzung der Zentrale liegt bei der Kantonspolizei, die namentlich befugt ist, den Alarm auszulösen und erste Massnahmen zu ergreifen. Es steht ihr frei, Vereinbarungen abzuschliessen, die für den eigentlichen Betrieb der Zentrale erforderlich sind, namentlich mit anderen Partnerorganisationen der Rettungskette (z. B. KGV und Sanitätsdienste).

Der Kanton Freiburg muss über eine eigene Zentrale verfügen, die Notrufe aus anderen Kantonen entgegennehmen und für andere Kantone arbeiten kann.

2.3.4 Kantonaler Stab Bevölkerungsschutz (KSBS)

Artikel 22 und 23 Funktion und Auftrag

In diesen Artikeln werden die Aufgaben und der Auftrag des KSBS definiert.

Die Doktrin für den Bevölkerungsschutz umfasst insbesondere die Richtlinien für die Umsetzung und den Betrieb des Dispositivs für Einsatz und Hilfeleistungen.

Das Gesamtlagebild fasst die Lage zusammen und beinhaltet namentlich:

- > die Bestände und Mittel aller Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes;
- > die Bestände und Mittel der verschiedenen Akteure, namentlich der gegnerischen Seite;
- > Art und Zahl der Opfer;
- > eine Beschreibung von Art und Bereich der Gefahr.

Das Lagebild soll eine Einschätzung der zeitlichen und räumlichen Lageentwicklung ermöglichen, indem es insbesondere folgende Dinge beschreibt:

- > die für den Bevölkerungsschutz relevante Situation in den verschiedenen räumlichen Dimensionen des Territoriums mit der erwarteten Entwicklung;
- > den Stand der laufenden und geplanten Einsätze und ihre erwartete Entwicklung;
- > die Verfügbarkeit und Durchhaltefähigkeit der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes in Bezug auf die eingesetzten Bestände und die Reservemittel;
- > den Zustand der Schlüsselsysteme für die Logistik, die Kommando-Hilfsmittel und ihre erwartete Entwicklung.

Restrisiken im Sinne von Artikel 23 Abs. 1 Bst. a sind Risiken, die nach der Umsetzung der Präventionsmassnahmen weiterbestehen. Je weniger vollständig und wirksam die Präventionsmassnahmen sind, desto grösser sind die Restrisiken.

Der Begriff «Einsatzgruppen» in Artikel 23 Abs. 2 Bst. d steht für «Taskforces» und bezeichnet die temporäre Gruppierung von Mitteln des Bevölkerungsschutzes mit einer bestimmten Aufgabe.

2.3.5 Führungsunterstützung der Partnerorganisationen

Artikel 24 Grundsätze

Dieser Artikel erläutert die Aufgaben der Führungsunterstützungsmittel. Die Führungsunterstützungsstrukturen sind integrierender Bestandteil der Kommandostruktur.

Gemeinden, die über eine eigene Führungsunterstützungsstruktur verfügen möchten, können diese individuell oder kollektiv einrichten.

2.3.6 Kommunale Verbindungsstelle

Artikel 25 und 26 Organisation und Aufgaben

Für die Einsatzführung und die Erstellung eines Gesamtlagebildes ist es unverzichtbar, zu jeder Zeit und in jeder Lage über verlässliche Informationen aus dem Einsatzgebiet zu verfügen. Deshalb werden auf Gemeindeebene Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz eingerichtet, die mit den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes eine direkte Verbindung und ein Vertrauensverhältnis unterhalten sollen. Die

Verbindungsstellen haben jedoch in Bezug auf die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben betraut sind, keine Führungsverantwortung.

Wenn mehrere Gemeinden in einer Führungsunterstützungsstruktur zusammengeschlossen sind, muss dennoch jede von ihnen über eine kommunale Verbindungsstelle verfügen.

Für das Risikomanagement auf lokaler Ebene und die Erstellung einer geeigneten Vorsorgeplanung stehen die Verbindungsstellen in direktem Kontakt mit den Führungsstäben der regionalen ZS-Bataillone.

Die Verordnung des Bundes über die Mobilmachung zu bestimmten Assistenz- und Aktivdiensten (VMob; SR 519.2) sieht in Artikel 14 mit dem Titel «Mobilmachung zum Aktivdienst: Spezifische Pflichten der Gemeinden» vor, dass die Gemeinden bestimmte Aufgaben wie die Verbreitung der Mobilmachung mittels Plakatanschlag übernehmen. Diese Aufgaben können der kommunalen Verbindungsstelle übertragen werden.

2.4 Information

Artikel 27 *Grundsätze*

Dieser Artikel hält fest, dass die Information bei Einsätzen und bei der Führung von Operationen eine entscheidende Unterstützung darstellt. Die Modalitäten der Information und Kommunikation werden hingegen im Reglement festgelegt.

Das kantonale Warn-, Alarm- und Informationsdispositiv umfasst das Personal und alle technischen Mittel, mit denen die Bevölkerung vor einer Gefahr gewarnt wird und mit denen ihr Empfehlungen und Verhaltensanweisungen gegeben werden.

3 Massnahmen

3.1 Ordentliche Massnahmen

Artikel 28 *Ordentliche Massnahmen*

Ordentliche Massnahmen sind Massnahmen, die die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes gemäss ihrer jeweiligen Spezialgesetzgebung ergreifen können.

Artikel 29 *Ordentliche Requisition*

Dieser Artikel ist subsidiär anwendbar, das heisst unter dem Vorbehalt, dass für die Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes, die von ihrem Requisitionsrecht Gebrauch machen muss, kein Spezialgesetz anwendbar ist. So gibt es beispielsweise für die Feuerwehr eine Spezialgesetzgebung, die ein Requisitionsrecht vorsieht (BBHG), während für den ZS keine solche Gesetzgebung besteht. Demzufolge wird sich der ZS auf das BevSG stützen, wenn er vom Requisitionsrecht Gebrauch machen muss. Wenn die Einsatzleiterin oder der Einsatzleiter mehrere Partnerorganisationen koordiniert, kann er oder sie sich in jedem Fall auf diesen Artikel stützen.

3.2 Ausserordentliche Massnahmen und Ausnahmemaassnahmen

Artikel 30 *Ausserordentliche Requisition*

Dieser Artikel ist in einer ausserordentlichen Lage anwendbar. Der entscheidende Unterschied zwischen einer ordentlichen und einer ausserordentlichen Requisition besteht darin, dass eine ausserordentliche Requisition länger dauern und das gesamte Kantonsgebiet betreffen kann.

Eine Requisition unter «annehmbaren Bedingungen» ist eine Requisition, bei der ein angemessenes Verhältnis zwischen der Dringlichkeit der Situation und dem Umfang, der Dauer und dem Preis der Requisition besteht. Es handelt sich um eine Interessenabwägung, die nur von Fall zu Fall möglich ist.

Artikel 31 *Katastrophenzustand*

Im Gesetz über den Bevölkerungsschutz vom 13. Dezember 2007 wurde der Katastrophenzustand unter Artikel 10 «Finanzierung» erwähnt. Es wurde jedoch nicht näher ausgeführt, was ein Katastrophenzustand ist und welche konkreten Massnahmen in einem solchen Fall ergriffen werden können. Die vorliegende Bestimmung des Gesetzesentwurfs definiert den Begriff, mit Ergänzungen im Reglement.

4. KAPITEL Kommunikationssysteme

Artikel 32 **Steuerung**

Bei allen Fragen in Zusammenhang mit Kommunikationssystemen ist die SJSD dafür zuständig, die nötigen Richtlinien für Tätigkeitsbereiche mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben zu erlassen. Die Einzelheiten der Steuerung des Sicherheitskommunikationsdispositivs (POLYCOM) werden im Reglement ausgeführt. Die Kantonspolizei ist das Kompetenzzentrum für alle Kommunikationsmittel, die für die Koordination zwischen den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes benötigt werden.

Artikel 33 **Kantonales Warn-, Alarm- und Informationsdispositiv**

Das Dispositiv umfasst namentlich das Sirennetz, die Alarm-App des Bundes, das Notfallsystem ICARO (Information Catastrophe Alarme Radio Organisation), eine Meldung auf der Website des Staates und in den sozialen Netzwerken und einen telefonischen Notfallauskunftsdienst (Hotline).

Die aktuell eingesetzten Systeme erfordern keine Bearbeitung von Personendaten im eigentlichen Sinne.

Artikel 34 **Kantonales Sicherheitskommunikationsdispositiv**

Momentan besteht dieses Dispositiv aus dem nationalen Sicherheitsfunknetz (POLYCOM), das gerade für den weiteren Einsatz bis 2030 optimiert wird. In Zukunft könnten folgende Elemente dazukommen:

- > Das sichere Datenverbundsystem (SDVS), für das die eidgenössischen Räte 2019 einen Verpflichtungskredit genehmigt haben. Die Rechtsgrundlage für die Einrichtung und den Betrieb eines solchen Systems sind in Artikel 19 BZG enthalten. Das SDVS beinhaltet das sichere Datenverbundsystem, das Datenzugangssystem und das Lageverbundsystem, welches das obsolet gewordene Meldesystem VULPUS ersetzen soll²⁰. Der Kanton Freiburg wird in der Kommandozentrale der Kantonspolizei über einen Anschluss verfügen, der vom Bund finanziert wird. Wenn es die kantonalen Behörden für notwendig erachten, andere Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes an das System anzuschliessen, so trägt der Kanton dafür die Kosten.
- > Das mobile breitbandige Sicherheitskommunikationssystem (MSK), das in Artikel 20 BZG vorgesehen ist, soll dem Bund, den Kantonen und Dritten in jeder Lage eine mobile gesicherte Datenübertragung ermöglichen. Bei einem Grossereignis oder einer Katastrophe, aber auch bei einem Stromausfall sind die öffentlichen Mobilfunknetze permanent überlastet, wenn sie nicht sogar ganz ausfallen. Das MSK soll in solchen Situationen Abhilfe schaffen.

Die vom Bund bereitgestellten Dispositive können mit anderen gesicherten, auf Kantonsebene verwendeten Anwendungen kombiniert werden (z. B. Threema).

Artikel 35 **Informationssysteme**

Mit diesem Artikel wird unterschieden zwischen Spezialsystemen, die alle Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes nach Gutdünken anschaffen und nach den in der Kantonsverwaltung geltenden Grundsätzen²¹ betreiben können, und einem kantonalen Informations- und Führungssystem für die Koordination zwischen den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, für das der KSBS das Pflichtenheft erstellt und die Betriebsmodalitäten festlegt.

5. KAPITEL Datenbearbeitung

Artikel 36 **Grundsätze**

Mit dieser neuen Bestimmung wird die Tätigkeit des für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amtes und diejenige seiner Partner im Sinne von Artikel 5 mit der Datenschutzgesetzgebung in Einklang gebracht, und insbesondere mit Artikel 5 des Gesetzes über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1), der für die Bearbeitung von Personendaten eine

²⁰ VULPUS: System für die Übermittlung von Textmeldungen zwischen Bundesstellen, die für Sicherheit zuständig sind, und Kantonspolizeien.

²¹ Verordnung über das Informatik- und Telekommunikationsmanagement in der Kantonsverwaltung (SGF 122.96.11).

gesetzliche Grundlage verlangt. In dieser Bestimmung sind die Aufgaben, bei denen Personendaten bearbeitet werden, und die bearbeiteten Datenkategorien aufgeführt.

Der Katalog der im Rahmen des Gesetzes bearbeiteten Daten wird im Reglement festgelegt.

6. KAPITEL Finanzen

Artikel 37 Finanzierung

Staat und Gemeinden beteiligen sich an der Finanzierung des Bevölkerungsschutzes. Die Verteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden ist in den Spezialgesetzen der einzelnen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes geregelt.

Der Staatsrat genehmigt die vom KRO ermittelten Risiken. Er beschliesst die übergreifenden Präventionsmassnahmen, deren Finanzierung mit Verpflichtungskreditanträgen an den Grossen Rat sichergestellt wird. Die übergreifenden Massnahmen werden vom KFO als Ergänzung zu den sektoriellen Präventionsmassnahmen der staatlichen Verwaltungseinheiten vorgeschlagen.

Im Fall der NTP beschaffen die Gemeinden die nötige Ausrüstung und kommen für die Betriebskosten auf. Das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt stellt die Telekommunikationsmittel und die Beschriftung bereit.

Mit den Massnahmen zum Schutz der kritischen Infrastrukturen wird ein tolerierbares Risiko angestrebt, das heisst ein Risiko, dessen negative Konsequenzen für die betroffenen Personen oder das betroffene Gemeinwesen tragbar sind.

Was die Finanzierung der Führungsunterstützungsmittel und Kommunikationssysteme anbelangt, ist zum Beispiel die Erhaltung des operativen Wertes des heutigen Netzwerkes POLYCOM in einem Dekret des Grossen Rates vom 21. August 2020 geregelt²².

Artikel 38 Subventionen

Mit dieser Bestimmung wird das Gesetz über den Bevölkerungsschutz mit dem Subventionsgesetz (SubG; SGF 616.1), genauer gesagt mit den Artikeln 8 und folgende in Einklang gebracht. Von diesen Subventionen profitieren heute namentlich die Alpine Rettung Schweiz (Rettungskolonnen) und die Seerettungsdienste.

Artikel 39 Ausbildungskosten

Die Kosten für die Ausbildung der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes gehen mehrheitlich zu Lasten der Gemeinwesen und Verwaltungseinheiten, denen sie unterstehen.

Bei Übungen, die der KSBS organisiert, werden unter Personalkosten hauptsächlich Löhne und Vergütungen verstanden, und unter Betriebskosten die Ausgaben für Fahrzeuge, Ausrüstung und Material, die für die Aufgabenerfüllung erforderlich sind.

Die Ausbildungskosten der obligatorischen Angehörigen der Verbindungsstellen sind in den ZS-Ausbildungskosten enthalten.

Artikel 40 Einsatzkosten

Da das Prinzip der Falldominanz einer Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes die Einsatzführung auferlegt, richtet sich die Übernahme der Einsatzkosten nach der Spezialgesetzgebung für diese Partnerorganisation.

Artikel 41 Finanzierung von ausserordentlichen Massnahmen und Ausnahmemaassnahmen

Damit der KSBS sofort und effizient reagieren kann, verfügt er in besonderen und aussergewöhnlichen Lagen über einen Finanzrahmen und über die entsprechenden Entscheidungsbefugnisse. Allfällige ausserordentliche Bedürfnisse sollen grundsätzlich nicht mit einem, im Voranschlag eingetragenen Betrag gedeckt werden, was angesichts der Unsicherheit eines Eintritts nicht sinnvoll wäre. Vielmehr handelt es sich um eine Ausnahmegewilligung zum Einsatz von Geldern, die nicht im Voranschlag eingetragene sind, und dies ohne

²² Dekret über einen Verpflichtungskredit für die Werterhaltung des nationalen Funknetzes POLYCOM

vorgängige Zustimmung des Staatsrats. Das Finanzcontrolling wird von einer Ökonomin oder einem Ökonomen der Finanzverwaltung (FinV) durchgeführt.

Wenn der Katastrophenzustand ausgerufen wird, kann der Staat die Einsatzkosten teilweise übernehmen, je nachdem was in den Staatsratsbeschlüssen festgelegt wird.

7. KAPITEL Rechtsmittel und Strafbestimmungen

Artikel 42 *Rechtsmittel*

Diese neue Bestimmung ergänzt den Vorbehalt, wonach sich Fragen der Beschwerde nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege richten.

Aufgrund der Dringlichkeit einer (besonderen oder ausserordentlichen) Lage sieht Absatz 2 eine kürzere Beschwerdefrist vor.

Artikel 43 *Administrativmassnahmen*

Administrativmassnahmen können sich gegen Gemeinwesen, Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes oder, abhängig vom Inhalt der allfälligen Staatsratsbeschlüsse, auch gegen natürliche oder juristische Personen richten. Die Administrativmassnahmen werden ergriffen, wenn gesetzlich festgelegte Verwaltungsvorschriften nicht eingehalten oder erfüllt wurden.

Als Beispiele für Verwaltungsvorschriften sind zu nennen:

- > direkt im Gesetz enthaltene Pflichten wie die Pflicht, der Organisation, die für die periodische Kontrolle der Schutzbauten zuständig ist, die nötigen Informationen zuzustellen, oder die Pflicht zur Schlusskontrolle der Schutzbauten;
- > bei Dürren das Feuerverbot im Freien gemäss den Staatsratsbeschlüssen;
- > bei Hochwasser und Überschwemmungen das Schifffahrtsverbot auf den Seen gemäss den Staatsratsbeschlüssen.

Wenn der Katastrophenzustand ausgerufen wurde, besteht erhöhter Handlungsbedarf, weshalb die Kompetenz der Staatsratsdelegation zugewiesen wird.

Artikel 44 *Strafbestimmungen*

Dieser Artikel legt fest, dass bei einem Verstoß gegen diese Gesetzgebung strafrechtliche Sanktionen verhängt werden können. Da das BevSG ein Gesetz im formellen Sinn ist, werden darin die Bedingungen für die strafrechtlichen Sanktionen festgelegt, die bei einem Verstoß in Form einer Busse verhängt werden können.

8 Schlussbestimmungen

Artikel 45 *Übergangsbestimmungen*

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird die Organisation der Gemeinden in Sachen Bevölkerungsschutz und wirtschaftliche Landesversorgung geändert, weshalb ihnen eine Übergangsfrist von zwei Jahren gewährt wird. In der Übergangsphase können die Gemeinden ihre Organisation schrittweise an das neue Gesetz anpassen.

II. Abschnitt

1. Gesetz über den Zivilschutz (ZSG; SGF 52.1)

Artikel 6 *Einsatzkompanien*

Artikel 6 des aktuellen ZSG wird aufgehoben und durch die Artikel 6a und 6b ersetzt, die einerseits die Steuerung und die institutionelle Einteilung und andererseits die operative Organisation des Zivilschutzes (ZS) festlegen.

Die Gesetzesartikel legen die Grundsätze fest, während für die Einzelheiten der Umsetzung auf das Reglement verwiesen wird. Aus diesem Grund werden nicht mehr die Gebietsgrenzen der ZS-Regionen definiert, sondern nur noch die Grundsätze, die für ihre Aufteilung gelten. Ziffer 1 von Artikel 6a stellt klar, dass der Staat für Organisation und Führung des ZS verantwortlich ist. Ziffer 2 legt die Grundsätze fest, die bei der Aufrechterhaltung und Erneuerung der ZS-Infrastruktur anzuwenden sind, insbesondere in den Bereichen Kommando, Logistik und Ausbildung.

Die Organisation von 2013 mit drei regionalen Kompanien wird durch eine Regimentsorganisation mit einem ZS-Stabsbataillon und drei ZS-Einsatzbataillonen ersetzt. Mit dieser neuen Organisation kann der ZS einen grossen Teil der Aufgaben übernehmen, die das BevSG von 2008 den GFO übertragen hatte.

Artikel 15 Im Allgemeinen

Da die Gemeinden für die endgültige Zuweisung der Schutzplätze an ihre Wohnbevölkerung zuständig sind, sollten sie auch stärker in den Planungs- und Bauprozess der Zivilschutzanlagen einbezogen werden.

Für die Renovation von Schutzbauten gelten dieselben Verfahren wie für neue Anlagen.

Artikel 23 Verwaltung, Ausbildung und Betrieb

Mit der Schaffung der kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz gehen die meisten Aufgaben, die bisher von den GFO erfüllt wurden, auf den ZS über, der mit den Verbindungsstellen zusammenarbeiten wird.

6 Auswirkungen des Entwurfs

6.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Im Bereich der wirtschaftlichen Landesversorgung übernimmt der Gesetzesentwurf mit der Schaffung der Stelle einer/s Delegierten für die wirtschaftliche Landesversorgung die einschlägigen Bundesrichtlinien. Da es diese Stelle bisher nicht gab, müssen 0,5 VZÄ geschaffen werden. Dies wird es dem Kanton erlauben, die wiederkehrenden Gefahren bei der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen zu bewältigen. Mit der zusätzlichen halben Stelle sollen die neuen Verantwortlichkeiten des Kantons für die Planung und Umsetzung von Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung erfüllt werden.

Im Bereich des Bevölkerungsschutzes muss der KSBS für die Warnung und Alarmierung alle Ebenen der Kommandostruktur bis und mit den Verbindungsstellen erreichen können. Dafür muss der Kanton ein entsprechendes Dispositiv und die nötigen Lizenzen finanzieren. Es sind somit 245'000 Franken für die Beschaffung der benötigten POLYCOM-Endgeräte²³ und 73'000 Franken pro Jahr für die Betriebskosten vorzusehen. Hinzu kommen jährlich 4'000 Franken Lizenzgebühren für die Sicherheitskommunikation über einen Instant-Messaging-Dienst.

Im Bereich des Bevölkerungsschutzes muss der Kanton den Gemeinden ausserdem die Software und die Lizenzen für die endgültige Zuweisung der Schutzplätze bereitstellen, damit die entsprechende Planung im ganzen Kanton auf dieselbe Weise erfolgen kann. Die Bereitstellung der Nutzungslizenzen wird 4'000 Franken pro Jahr kosten. Da die Gemeinden für die endgültige Zuweisung der Schutzplätze zuständig sind, müssen sie über das nötige Verwaltungspersonal verfügen, damit sie diese Aufgabe auf Anweisung des für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amtes und/oder wenn es die Sicherheitslage erfordert, erfüllen können.

Für eine Gesamtsicht der finanziellen und personellen Auswirkungen muss hingegen berücksichtigt werden, dass die Revision des BevSG eine Änderung des ZSG zur Folge hat. So werden dem ZS spezifische Aufgaben in den Bereichen Gefahrenermittlung und Risikomanagement übertragen. Bei einem Einsatz steht der ZS dem KSBS als operative Reserve zur Verfügung. In dieser Eigenschaft kann er subsidiär zur Unterstützung der Gemeinden aufgeboten werden. Zur Erfüllung dieser Aufgaben konnten vier neue Stellen für Bataillonskommandantinnen/kommandanten und eine Stelle für eine Leiterin oder einen Leiter Einsatz und Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes geschaffen oder umgewandelt werden. Diese Stellen werden paritätisch vom Staat und von den Gemeinden finanziert. Dies hat einen Kostenanstieg von 114'000 Franken zur Folge, wovon die Hälfte – also 57'000 Franken – die Gemeinden übernehmen. Die neu geschaffenen ZS-Bataillone brauchen

²³ Da das BABS den ZS mit den neuen Endgeräten TPH 900 ausgerüstet hat, kann diese Investition aufgeschoben werden. Die kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz und die Oberämter können somit die alten Endgeräte TPH 700 vom ZS übernehmen. Wahrscheinlich kann mit dieser Lösung der Zeitraum von zehn Jahren bis zur Ersetzung des POLYCOM-Netzwerks durch ein breitbandiges Sicherheitskommunikationssystem überbrückt werden.

Milizoffiziere und höhere Milizunteroffiziere für die Risikoanalyse, die Erstellung der Pläne und die Einsatzführung. Letztere sollen nach dem gleichen Prinzip entschädigt werden wie schon die Kompaniekommandantinnen und -kommandanten des ZS und ihre Stellvertretenden. Die Gesamtkosten werden wie im heutigen System für ZS-Ausbildungskosten zu gleichen Teilen zwischen dem Staat und den Gemeinden aufgeteilt. Die Kosten belaufen sich auf 80'000 Franken pro Jahr, von denen 40'000 Franken die Gemeinden übernehmen. Die ZS-Instruktorinnen und -Instruktoren werden – wie es das Bundesgesetz neu erlaubt – über den Ersatzbeitragsfonds finanziert, und nicht mehr von Staat und Gemeinden. Die Umwandlung der aktuellen ZS-Organisation mit drei Kompanien und je 350 Schutzdienstpflichtigen in ein kantonales ZS-Regiment mit 2300 Schutzdienstpflichtigen, die auf ein ZS-Stabsbataillon und drei regionale ZS-Einsatzbataillone verteilt sind, gewährleistet nicht nur eine effiziente Unterstützung der Gemeinden im Bereich Bevölkerungsschutz, sondern sichert den vier übrigen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes auch eine tatsächliche Verstärkung in jeder Lage.

Der Betrag, den Staat und Gemeinden für Löhne und Vergütungen zu zahlen haben, bleibt in etwa unverändert. Bei Gemeinden, die ihre Führungsunterstützungsstruktur aufgrund ihrer Wohnbevölkerung und der ermittelten Risiken auf eine kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz beschränken, dürften die Kosten sogar sinken.

Die Schaffung von NTP hat für die Gemeinden, die dies nicht bereits getan haben, eine Anfangsinvestition von rund 5000 Franken pro NTP zur Folge.

6.2 Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden, Übereinstimmung des Entwurfs mit übergeordnetem Recht und Evaluation der Nachhaltigkeit des Entwurfs

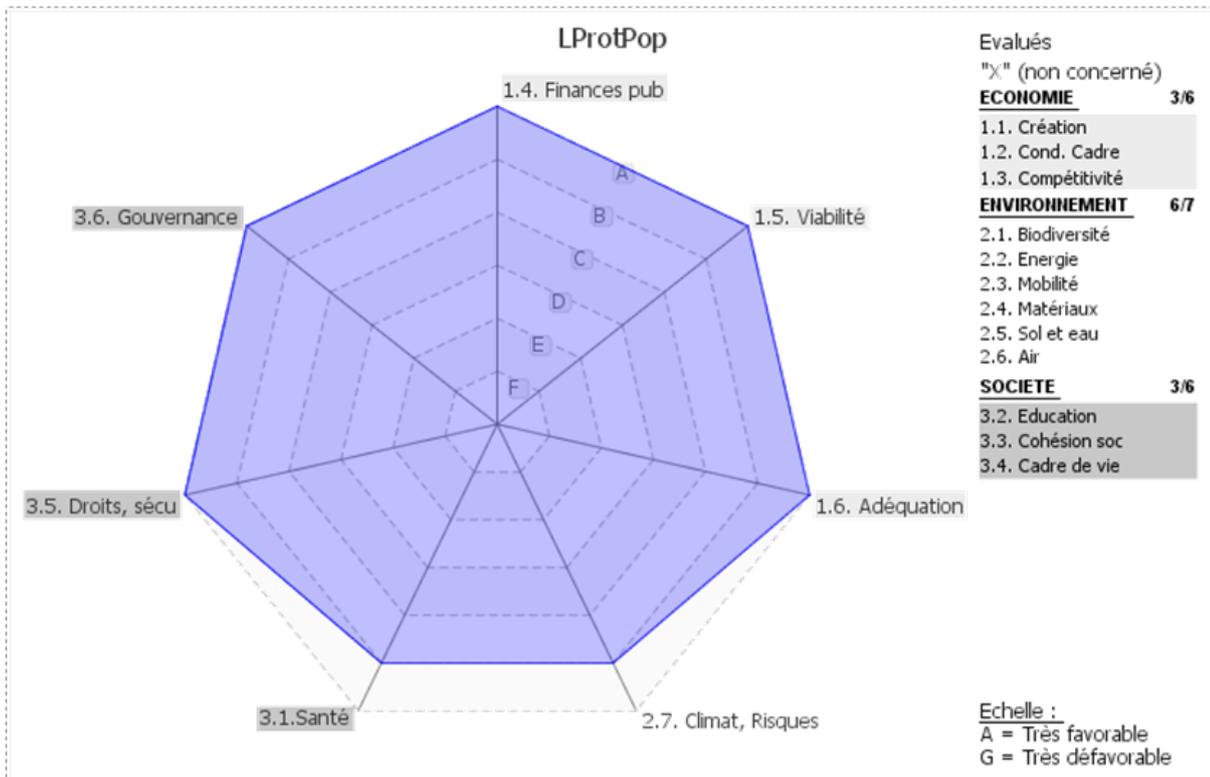
Der Gesetzesentwurf klärt die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden. Demnach sind die Gemeinden namentlich über ihre technischen Betriebe dafür zuständig, den Zugang ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu der von Kantons- und Bundesgesetzgebung vorgesehenen Grundversorgung sicherzustellen. Diese Zuständigkeit gilt auch in besonderen und aussergewöhnlichen Lagen. Allerdings müssen Methode und Mittel wahrscheinlich angepasst werden. Mit den NTP können die Gemeinden den Zugang zur Grundversorgung und die Nothilfe für Opfer gewährleisten. Überdies ist nur auf Gemeindeebene eine kohärente Zuweisung der Schutzplätze an alle Einwohnerinnen und Einwohner möglich.

Demgegenüber erfüllt der Staat in jeder Lage die Aufgaben, die ihm die Kantons- und die Bundesgesetzgebung zuweisen. Er hält sich zudem bereit, die Gemeinden subsidiär zu unterstützen, wenn ihre eigenen Mittel für die Bewältigung der Lage und/oder für die Wiederherstellung nicht ausreichen. In diesem Zusammenhang sind die Warnung und Alarmierung der Gemeindebehörden zentral. Für eine wirksame Unterstützung ist schon in normaler Lage eine enge Zusammenarbeit erforderlich, insbesondere bei der Gefahrenerfassung und beim Risikomanagement. Dazu müssen die kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz eng mit dem ZS zusammenarbeiten. Der KSBS hat die Aufgabe, gemeinsam mit den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes deren Grundbereitschaft zu ermitteln sowie die Führung und Synchronisierung der Operationen auf dem gesamten Kantonsgebiet sicherzustellen.

Indem Vorschriften zur wirtschaftlichen Landesversorgung in die Gesetzgebung über den Bevölkerungsschutz integriert werden, ist künftig sowohl auf kantonaler wie auch auf kommunaler Ebene (auf Wunsch der Gemeinden) nur noch ein Organ für die Bewältigung von aussergewöhnlichen Lagen zuständig: Beim Staat ist es der KSBS, bei den Gemeinden sind es die kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz.

Der vorliegende Entwurf steht im Einklang mit übergeordnetem Recht, d. h. mit europäischem Recht, mit Bundesrecht und mit der Kantonsverfassung.

Évaluation de chaque critère



Échelle de notation

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

Annexe

GRAND CONSEIL

2019-DSJS-10

Projet de loi :

Loi sur la protection de la population (LProtPop) - Révision totale

Proposition de la commission ad hoc CAH-2024-014

Présidence : Marmier Bruno

Membres : Altermatt Bernhard, Esseiva Catherine, Galley Nicolas, Kehl Roland, Kubski Grégoire, Michellod Savio, Rey Alizée, Sudan Stéphane, Thalmann-Bolz Katharina, Wüthrich Peter.

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Art. 5 al. 1 let. a

¹ La protection de la population est un système coordonné regroupant les partenaires suivants:

a) la ~~P~~police cantonale;

Art. 5 al. 1 let. e

Ne concerne que la version allemande.

Anhang

GROSSER RAT

2019-DSJS-10

Gesetzesentwurf:

Gesetz über den Bevölkerungsschutz (BevSG) - Totalrevision

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2024-014

Präsidium: Marmier Bruno

Mitglieder: Altermatt Bernhard, Esseiva Catherine, Galley Nicolas, Kehl Roland, Kubski Grégoire, Michellod Savio, Rey Alizée, Sudan Stéphane, Thalmann-Bolz Katharina, Wüthrich Peter.

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 5 Abs. 1 Bst. a

¹ Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, das die folgenden Partnerorganisationen umfasst:

a) die ~~Kantonsp~~Polizei;

Art. 5 Abs. 1 Bst. e (redaktionelle Änderung)

¹ Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, das die folgenden Partnerorganisationen umfasst:

[...]

e) die technischen Betriebe ~~von~~ des Staates und der Gemeinden.

Art. 5^{bis} (nouveau)

Formation

¹ La formation de base et la formation continue sont garanties pour les partenaires de la protection de la population qui sont engagés lors d'événements majeurs ou à la suite d'une catastrophe.

² Les autorités:

a) assurent l'interopérabilité des processus de planification et de conduite pour faire face à des situations particulières et extraordinaires;

b) veillent à ce que les personnes incorporées dans les structures d'aide à la conduite acquièrent les connaissances d'état-major.

Art. 11 al. 2 (nouveau)

¹ Le service en charge de la protection de la population (ci-après : le Service) est le point de contact pour toutes les questions en lien avec la protection de la population. Il dispose des attributions suivantes:

[...]

² Le Service peut, à la demande des organisations partenaires de la protection de la population ou des communes, organiser l'instruction et l'entraînement de leurs structures d'aide à la conduite.

Art. 38 al. 1

¹ La Direction, par l'intermédiaire du Service, peut allouer annuellement des subventions aux organisations à but non lucratif appuyant les partenaires de la protection de la population en charge des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage et permettant le financement pour partie de leur équipement.

Art. 39 al. 4 (nouveau)

⁴ Les frais de formations organisées conjointement entre les partenaires étatiques et les organisations à but non lucratif appuyant les partenaires de la protection de la population en charge des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage, sont à la charge de l'Etat.

Art. 5^{bis} (neu)

A3

Ausbildung

¹ Die Aus- und Weiterbildung ist für die Partner des Bevölkerungsschutzes, die bei Grossereignissen oder nach Katastrophen eingesetzt werden, gewährleistet.

² Die Behörden:

a) stellen die Interoperabilität der Planungs- und Führungsprozesse zur Bewältigung besonderer und aussergewöhnlicher Lagen sicher;

b) sorgen dafür, dass die in den Führungsunterstützungsstrukturen eingeteilten Personen Stabskenntnisse erwerben.

Art. 11 Abs. 2 (neu)

A4

¹ Das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt (das Amt) ist die Anlaufstelle für alle Fragen in Zusammenhang mit dem Bevölkerungsschutz. Es hat folgende Befugnisse:

[...]

² Das Amt kann auf Antrag der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes oder der Gemeinden die Ausbildung und das Training der Strukturen zur Führungsunterstützung organisieren.

Art. 38 Abs. 1

A5

¹ Die Direktion kann nicht gewinnorientierten Organisationen, welche die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes bei Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben unterstützen und die Finanzierung eines Teils ihrer Ausrüstung ermöglichen, über das Amt jährlich Subventionen gewähren.

Art. 39 Abs. 4 (neu)

A6

⁴ Der Staat trägt die Kosten für Ausbildungen, wenn sie gemeinsam von staatlichen Partnern und nicht gewinnorientierten Organisationen, welche die mit Sicherheits-, Hilfs- und Rettungsaufgaben beauftragten Partner des Bevölkerungsschutzes unterstützen, organisiert werden.

Art. 45 al. 1

¹ Les communes disposent d'un délai de ~~deux~~ trois ans, dès l'entrée en vigueur de la présente loi, pour:

- a) créer leur bureau communal de liaison de protection de la population;
- b) dissoudre ou adapter leur organe communal de conduite (ORCOC) et leur office communal de l'approvisionnement économique du pays;
- c) mettre en place les PRU.

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 12 novembre 2024

Art. 45 Abs. 1

A7 ¹ Innert ~~zwei~~ drei Jahren ab Inkrafttreten dieses Gesetzes müssen die Gemeinden:

- a) ihre kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz schaffen;
- b) ihr kommunales Führungsorgan (GFO) und ihre Gemeindestelle für wirtschaftliche Landesversorgung auflösen oder anpassen;
- c) die NTP einrichten.

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projekt bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 12. November 2024



Rapport 2024-DSJS-13

5 novembre 2024

—
Faillites et faillites abusives : de nouvelles mesures et de nouveaux outils doivent être mis en place pour promouvoir notre économie cantonale et encourager les entreprises responsables

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat des députés Catherine Esseiva et Jean-Daniel Wicht sur la lutte contre les faillites abusives, la promotion de notre économie cantonale et l'encouragement des entreprises responsables.

Table des matières

—

1	Résumé du postulat et réponse du Conseil d'Etat	2
2	Constat sur les faillites abusives	2
2.1	Définition	2
2.2	Statistiques	3
2.2.1	Comparaisons intercantionales	3
2.2.2	Dénonciations pénales par secteur d'activité à Fribourg	3
3	Frais causés par les faillites abusives	4
4	Mesures à mettre en place	4
4.1	Au niveau fédéral	4
4.2	Au niveau cantonal	5
5	Conclusion	5

1 Résumé du postulat et réponse du Conseil d'Etat

Par postulat déposé et développé le 26 mai 2023, les députés Catherine Esseiva et Jean-Daniel Wicht demandent en substance un rapport sur les faillites abusives.

Ils constatent qu'il existe un nombre important de faillites et faillites abusives d'entreprises. Les auteurs souhaitent que le Conseil d'Etat analyse la situation des faillites dans notre canton, principalement des faillites abusives, par secteur d'activité et type de société, pour en cibler les failles et déterminer les mesures à prendre afin d'améliorer la situation.

Par réponse du 31 octobre 2023, le Conseil d'Etat a indiqué que l'analyse demandée était intéressante et répondait à une préoccupation actuelle. Cependant, la problématique a déjà été traitée au niveau fédéral. En effet, le 18 mars 2022, les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale contre l'usage abusif de la faillite. Les modifications de lois et adaptations d'ordonnances entreront en vigueur dès le 1^{er} janvier 2025. Sur la base de ces considérations, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de rejeter ce postulat.

Le 20 décembre 2023, le Grand Conseil a tout de même accepté le postulat.

2 Constat sur les faillites abusives

2.1 Définition

A l'heure actuelle, le droit de la faillite est fréquemment détourné pour fausser la concurrence au détriment des créanciers. Les débiteurs utilisent la faillite pour échapper à leurs obligations, faisant supporter une partie des pertes aux assurances sociales¹.

En Suisse, plus de 15'000 procédures de faillites sont ouvertes chaque année. Il est toutefois difficile de savoir combien d'entre elles peuvent être qualifiées d'abusives². Actuellement, il n'existe en effet pas de définition légale de la notion de faillite abusive ou d'abus dans la faillite, ni de critère quantitatif. Déterminer un seuil minimal de faillites à partir duquel il y a lieu de considérer que le comportement d'un dirigeant de droit ou de fait d'une entité juridique est problématique voire illicite, serait une approche trop rigide et pourrait avoir des effets indésirables en pratique. Le Conseil fédéral a lui-même retenu dans son message du 26 juin 2019 concernant la loi fédérale sur la lutte contre l'usage abusif de la faillite que « *la faillite abusive revêt[ait] plusieurs facettes qu'il [était] difficile de décrire dans une définition générale. C'est la pierre d'achoppement dans la recherche de mesures efficaces pour lutter contre les faillites abusives.* »³

De plus, le nombre de procédures de faillites étant très élevé, il est impossible de juger au cas par cas si, et pour quel motif, elle est abusive⁴. Selon la doctrine, s'il était nécessaire de définir cette notion, il s'agirait de la répétition de certains actes, notamment la multiplication de déconfitures d'entités juridiques par une même personne ou un même groupe de personnes, qui éludent les obligations légales et financières auxquelles sont tenues toutes les entreprises⁵. Cependant, « *la suspension de la faillite fautive d'actif est un signe que le juge a été sollicité trop tard* » et pourrait être

¹ Rapport explicatif du 25 octobre 2023, Modification de l'ordonnance sur le registre du commerce et de l'ordonnance sur le casier judiciaire informatique VOSTRA – Lutte contre l'usage abusif de la faillite p. 2

² Message du 26 juin 2019 concernant la loi fédérale sur la lutte contre l'usage abusif de la faillite (FF 2019 4977 p. 4980).

³ *Idem*, p. 4996.

⁴ *Idem*, p. 4981.

⁵ EQUEY David, Insolvabilité organisée et « serial failers », in : Jusletter 27 Février 2023.

le signe d'une faillite abusive. Or, plus de 40 % des faillites sont suspendues pour cette raison⁶. Cependant, la faillite d'une entreprise peut relever du risque entrepreneurial ou de la conséquence d'une mauvaise conjoncture.

Ainsi, en l'absence de définition précise, il est difficile d'élaborer des statistiques officielles et donc de déterminer notamment les pertes sur les créances des collectivités publiques concernant « ce type » de faillites.

2.2 Statistiques

2.2.1 Comparaisons intercantionales

Un tableau comparatif entre les différents cantons romands comprenant le nombre de faillites en rapport avec le nombre de dénonciations pénales de 2021 à 2023 a été établi et se résume comme suit :

Cantons	2021		2022		2023		Total		Représentation en pourcentage
	Nombre de faillites	Nombre de plaintes							
Fribourg	181	15	253	16	256	28	690	59	8,55%
Genève	750	11	757	31	854	49	2361	91	3,85%
Jura	44	3	33	4	49	6	126	13	10,32%
Neuchâtel	82	9	105	17	107	18	294	44	14,97%
Valais	183	20	199	39	237	54	619	113	18,26%
Vaud	681	40	679	30	784	35	2144	105	4,9%

Selon ce tableau, il est constaté que l'Office des faillites du canton de Fribourg dépose en moyenne une vingtaine de dénonciations pénales par année (15 en 2021, 16 en 2022 et 28 en 2023). Au total, dans le canton de Fribourg, 8,55 % des dossiers de liquidation pour des faillites de personnes morales ou physiques inscrites au Registre du commerce font donc l'objet d'une dénonciation pénale transmise par l'Office des faillites auprès du Ministère public fribourgeois.

En comparaison avec les autres cantons romands, il n'y a pas lieu de considérer que Fribourg est en retard quant à la lutte contre les faillites abusives ou frauduleuses. Il se situe dans la moyenne.

2.2.2 Dénonciations pénales par secteur d'activité à Fribourg

Voici le schéma récapitulatif des dénonciations pénales par secteur d'activité :

Domaine d'activité	2021	2022	2023	Total
Construction	8	10	18	36
Service	6	5	7	18
Restauration	1	1	3	5
Total	15	16	28	59

Durant ces 3 dernières années, nous pouvons constater que plus de 60% des dénonciations pénales concernaient des sociétés actives dans le domaine de la construction. Ces chiffres s'expliquent par le fait qu'il est plus facile de « s'improviser » peintre en bâtiment, maçon, ferrailleur, installateur sanitaire etc. que médecin, expert-comptable ou ingénieur. Il est également plus aisé de fonder une société, en particulier une société à responsabilité limitée (Sàrl) en Suisse, en constituant un capital-actions de CHF 20'000.00 et par la suite se voir confier quelques mandats pour l'exécution de travaux à des prix défiant toute concurrence, ce qui permet d'encaisser une certaine somme d'argent rapidement.

⁶ Message du 26 juin 2019 concernant la loi fédérale sur la lutte contre l'usage abusif de la faillite (FF 2019 4977 p.4980).

Cela étant, ces personnes ne tiennent pas de comptabilité, ne remplissent pas de décomptes de charges sociales / TVA ou de déclarations fiscales et engagent fréquemment des collaborateurs payés « au noir ». Une fois quelques mandats conclus, les dettes s'accumulent et les structures sont mises en liquidation par voie de faillite.

Subséquent, ces mêmes personnes malintentionnées fondent une nouvelle société et reproduisent ce schéma en toute légalité.

Certaines personnes se spécialisent également dans le « fossoyage » d'entreprise, en particulier dans le secteur de la construction. Il s'agit d'une activité rentable consistant à se faire rémunérer afin de reprendre une société très endettée ou déjà en surendettement. Le but de cette activité est d'accompagner la société jusqu'à sa mise en liquidation et d'assumer les éventuelles conséquences civiles et pénales concernant la gestion de cette dernière en lieu et place du dernier dirigeant démissionnaire. L'objectif n'est en aucun cas d'assainir la société ni d'en poursuivre l'exploitation.

3 Frais causés par les faillites abusives

En 2023, le montant des pertes financières à la suite de procédures de faillites ordinaires et sommaires est de 2 milliards de francs, dont CHF 289'647.00 pour le canton de Fribourg⁷. A ce jour, il n'existe toutefois aucune statistique due aux faillites abusives. En effet, ni les frais administratifs et économiques, les pertes liées aux créances des collectivités publiques ou les montants des charges sociales, des impôts et autres TVA impayés n'ont fait l'objet d'une étude en raison de la difficulté, voire l'impossibilité, de délimiter à quel moment la faillite peut être qualifiée d'abusives.

4 Mesures à mettre en place

4.1 Au niveau fédéral

Les autorités politiques fédérales tentent depuis quelques années d'entreprendre des démarches afin de lutter contre les faillites frauduleuses ou l'usage abusif de la faillite tout en procédant à des modifications de lois. A titre d'exemple, il convient de mentionner les modifications apportées à l'art. 43 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillite (LP ; RS 281.1), à l'ordonnance sur le registre du commerce (ORC ; RS 221.411) et celles de la loi fédérale sur le casier judiciaire informatique VOSTRA (LCJ ; RS 330). Les changements apportés à ces dispositions entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2025. De même, la révision des art. 67 et 67a CP permettra à nos autorités pénales de prononcer une interdiction d'exercer une fonction dirigeante dans une société ou d'être titulaire d'une raison individuelle. Les autorités pénales auront ainsi des outils à disposition pour limiter les récidives.

Lors des débats parlementaires, le Parlement a supprimé les chiffres 1 et 1bis de l'art. 43 LP, qui prévoyaient que la poursuite par voie de faillite était exclue pour le recouvrement d'impôts, contributions, émoluments, droits, amendes ou autres prestations de droit public dues à une caisse publique ou à un fonctionnaire et le recouvrement de primes de l'assurance-accidents obligatoire. Dorénavant ces créances de droit public, comme les créances fiscales, seront poursuivies par voie de faillite. Cela devrait permettre d'empêcher les personnes et les sociétés qui ne paient pas leurs créances de continuer à participer aux activités commerciales et de causer des dommages supplémentaires à la

⁷ Office fédéral de la statistique, Communiqué de presse du 9 avril 2024 : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/actualites/communiqués-presse.assetdetail.31186341.html> (site consulté le 02.08.2024).

collectivité ainsi qu'aux autres acteurs économiques⁸. Un certain temps devra toutefois s'écouler dès l'entrée en vigueur de ces dispositions pour observer les premiers effets de ces nouvelles mesures.

D'autres mesures concrètes pourraient être entreprises et se résument comme suit.

Premièrement, au niveau du code pénal, les peines-menaces pourraient être relevées, par exemple avec l'introduction de peines minimales excluant les peines pécuniaires.

Deuxièmement, il s'agirait d'être au bénéfice d'une autorisation ou d'un permis permettant l'inscription et l'exploitation d'une raison individuelle, d'une Sàrl ou d'une SA, avant d'occuper une fonction dirigeante dans lesdites sociétés. En effet, une personne souhaitant exploiter un restaurant doit bénéficier d'une patente délivrée par les autorités compétentes. Il existe également d'autres permissions octroyées par des autorités comme le permis de conduire, le permis de chasse ou de pêche. Une formation devrait être suivie afin d'acquérir les compétences requises pour établir des comptes, une comptabilité, une déclaration fiscale ou des décomptes TVA / charges sociales.

Troisièmement, il conviendrait de faire bloquer une partie du capital social d'une Sàrl ou le capital-actions d'une SA sur un compte bancaire lors de leur constitution, ce qui permettrait de faire office de garantie pour le paiement des créanciers en cas de faillite.

Les mesures proposées ci-dessus devraient permettre de mieux lutter contre les faillites abusives mais elles relèvent de la compétence de la Confédération.

4.2 Au niveau cantonal

La marge de manœuvre dont les autorités cantonales disposent dans la lutte contre les faillites abusives réside essentiellement dans la détermination de la dotation en ressources humaines des autorités judiciaires et de l'Office cantonal des faillites. Les cantons qui ont de meilleurs taux de dénonciations pénales, comme Neuchâtel et Valais, disposent en effet d'un ou une juriste dans l'effectif de leur Office des faillites. Dans le canton de Vaud, le service de l'Ordre Judiciaire vient de créer quatre postes de juristes qui seront partagés entre les offices des poursuites et faillites. Cela permettra d'observer les effets de ces emplois sur les futures dénonciations pénales déposées par ces offices.

Il est à relever que, dans le cadre de l'arrêté du 26 mars 2024 relatif à la politique de lutte contre la criminalité (ACE 2024-323), le Conseil d'Etat et le Procureur général retiennent que la charge de travail en lien avec la criminalité économique sera alourdie par l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les faillites abusives et conviennent de renforcer la dotation des cellules économiques du Ministère public, dans le cadre du processus budgétaire usuel.

5 Conclusion

Au final, l'étude démontre que les cantons peuvent agir essentiellement en allouant suffisamment de ressources humaines affectées aux procédures de faillites pour lutter davantage contre celles qui sont abusives par le biais de procédures pénales. La digitalisation des processus et la mise en ligne des prestations des offices de poursuites et faillites contribue également à tempérer les besoins liés à l'augmentation de la population. A Fribourg, le Conseil d'Etat cherche à octroyer aux entités concernées une dotation suffisante en personnel dans le cadre de la procédure budgétaire habituelle, tout en tenant compte des autres besoins à assouvir et des perspectives financières préoccupantes annoncées pour les années 2025 à 2028.

Pour le reste, le domaine relève de la compétence de la Confédération, qui a déjà prévu une réforme dans ce domaine, avec une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

⁸ Message du 26 juin 2019 concernant la loi fédérale sur la lutte contre l'usage abusif de la faillite (FF 2019 4977 p. 4990 et 4991).



Bericht 2024-DSJS-13

5. November 2024

—

Konkurse und Konkursmissbrauch: Einführung neuer Massnahmen und Werkzeuge zur Förderung der kantonalen Wirtschaft und zur Stärkung der verantwortungsvollen Unternehmen

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht zum Postulat von Grossrätin Catherine Esseiva und Grossrat Jean-Daniel Wicht über die Bekämpfung von Konkursmissbrauch, die Förderung der kantonalen Wirtschaft und die Stärkung verantwortungsvoller Unternehmen.

Inhaltsverzeichnis

—

1	Zusammenfassung des Postulats und Antwort des Staatsrats	2
2	Befund zum Konkursmissbrauch	2
2.1	Definition	2
2.2	Statistik	3
2.2.1	Interkantonaler Vergleich	3
2.2.2	Strafanzeigen nach Branche in Freiburg	3
3	Durch Konkursmissbrauch verursachte Kosten	4
4	Vorgeschlagene Massnahmen	4
4.1	Bundesebene	4
4.2	Kantonebene	5
5	Fazit	5

1 Zusammenfassung des Postulats und Antwort des Staatsrats

Mit einem am 26. Mai 2023 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat beantragten Grossrätin Catherine Esseiva und Grossrat Jean-Daniel Wicht im Wesentlichen einen Bericht über missbräuchliche Konkurse.

In ihrem Vorstoss halten sie fest, dass die Zahl der Konkurse und Konkursmissbräuche von Unternehmen hoch sei. Sie bitten den Staatsrat, die Situation der Konkurse und namentlich der Konkursmissbräuche in unserem Kanton nach Geschäftsbereich und Gesellschaftsart zu analysieren, um Gesetzeslücken ausfindig zu machen und Massnahmen zur Verbesserung der Situation zu ermitteln.

Der Staatsrat vertrat in seiner Antwort vom 31. Oktober 2023 die Ansicht, dass die gewünschte Analyse interessant sei und einem aktuellen Anliegen entspreche. Allerdings werde die Problematik bereits auf Bundesebene behandelt. So hatten die Eidgenössischen Räte am 18. März 2022 das Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses verabschiedet. Die entsprechenden Gesetzesänderungen und Verordnungsanpassungen treten am 1. Januar 2025 in Kraft. Aufgrund dieser Erwägungen empfahl der Staatsrat dem Grossen Rat das Postulat zur Ablehnung.

Der Grosse Rat nahm das Postulat am 20. Dezember 2023 dennoch an.

2 Befund zum Konkursmissbrauch

2.1 Definition

Das Konkursrecht wird heute häufig dazu missbraucht, Konkurrentinnen und Konkurrenten zu unterbieten und Gläubigerinnen und Gläubiger zu schädigen. Dabei wird ein Konkursverfahren bewusst in Kauf genommen, um Verpflichtungen nicht erfüllen zu müssen, wodurch die Sozialversicherungen für einen Teil der Ausfälle aufkommen müssen¹.

In der Schweiz werden jedes Jahr mehr als 15'000 Konkursverfahren eröffnet. Es ist jedoch schwer zu ermitteln, wie viele davon als missbräuchlich zu qualifizieren sind². Derzeit gibt es weder eine gesetzliche Definition des Begriffs Konkursmissbrauch oder missbräuchlicher Konkurs noch ein quantitatives Kriterium. Die Festlegung einer bestimmten Zahl von Konkursen, ab der davon auszugehen wäre, dass das Verhalten der rechtlichen oder faktischen Leitung einer juristischen Person problematisch oder gar rechtswidrig ist, wäre ein zu starrer Ansatz und könnte in der Praxis unerwünschte Nebenwirkungen haben. Der Bundesrat hielt in seiner Botschaft vom 26. Juni 2019 zum Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses fest, dass «*der missbräuchliche Konkurs verschiedene Aspekte umfass[e], die sich kaum in einer allgemeingültigen Definition umschreiben [liessen]. Dieser Umstand [sei] eines der Hauptprobleme bei der Suche nach effizienten Massnahmen gegen missbräuchliche Konkurse*»³.

Aufgrund der grossen Zahl von Konkursverfahren ist es nicht möglich, in jedem Einzelfall zu beurteilen, ob und aus welchem Grund der Konkurs missbräuchlich ist oder nicht⁴. Müsste der Begriff dennoch definiert werden, so ginge es laut der Rechtslehre um die Wiederholung bestimmter Handlungen, namentlich wiederholte Konkursanmeldungen durch dieselbe Person oder Personengruppe, mit denen die rechtlichen und finanziellen Verpflichtungen, die für alle juristischen Personen gelten, umgangen werden⁵. «*Ein Indiz für eine zumindest wohl zu späte Anrufung des*

¹ Erläuternder Bericht vom 25. Oktober 2023, Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA – Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses, S. 2

² Botschaft vom 26. Juni 2019 zum Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (BBl. 2019 5193, S. 5196).

³ *Ebenda*, S. 5213.

⁴ *Ebenda*, S. 5196.

⁵ EQUEY David, *Insolvabilité organisée et «serial failers»*, in: Jusletter – 27. Februar 2023.

Konkursrichters gibt die Anzahl mangels Aktiver eingestellter Konkurse», die auf einen missbräuchlichen Konkurs hinweisen könnte. Allerdings werden über 40 % der Konkursverfahren aus diesem Grund eingestellt⁶. Überdies kann ein Konkurs sowohl dem Unternehmensrisiko als auch einer schwachen Konjunktur zuzuschreiben sein.

Ohne genaue Definition ist es schwierig, eine offizielle Statistik zu erstellen und damit auch, die Verluste aus Forderungen öffentlicher Gemeinwesen bei dieser Art von Konkursen zu ermitteln.

2.2 Statistik

2.2.1 Interkantonaler Vergleich

In der nachfolgenden Tabelle werden für die Westschweizer Kantone die Anzahl Konkurse mit der Anzahl Strafanzeigen zwischen 2021 und 2023 verglichen:

Kantone	2021		2022		2023		Total		Anteil in Prozent
	Anzahl Konkurse	Anzahl Anzeigen							
Freiburg	181	15	253	16	256	28	690	59	8,55 %
Genf	750	11	757	31	854	49	2361	91	3,85 %
Jura	44	3	33	4	49	6	126	13	10,32 %
Neuenburg	82	9	105	17	107	18	294	44	14,97 %
Wallis	183	20	199	39	237	54	619	113	18,26 %
Waadt	681	40	679	30	784	35	2144	105	4,9 %

Die Tabelle zeigt, dass das Konkursamt des Kantons Freiburg durchschnittlich zwanzig Strafanzeigen pro Jahr einreicht (2021: 15, 2022: 16 und 2023: 28). Im Kanton Freiburg kommt es demzufolge in insgesamt 8,55 % der Fälle bei der Liquidierung von juristischen oder natürlichen Personen, die im Handelsregister eingetragen sind, zu einer Strafanzeige des Konkursamtes an die Freiburger Staatsanwaltschaft.

Im Vergleich mit den übrigen Kantonen der Romandie besteht kein Grund zur Annahme, dass sich der Kanton Freiburg bei der Bekämpfung von missbräuchlichen oder betrügerischen Konkursen im Rückstand befände: Er befindet sich im Mittelfeld.

2.2.2 Strafanzeigen nach Branche in Freiburg

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Strafanzeigen nach Geschäftsbereich:

Branche	2021	2022	2023	Total
Baugewerbe	8	10	18	36
Dienstleistungen	6	5	7	18
Gastgewerbe	1	1	3	5
Total	15	16	28	59

Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass über 60 % der Strafanzeigen aus den vergangenen drei Jahren Unternehmen aus dem Baugewerbe betrafen. Dies liegt daran, dass es einfacher ist, sich als Maler/in, Maurer/in, Spengler/in oder Sanitärinstallateur/in zu «versuchen» denn als Ärztin/Arzt, Buchhalter/in oder Ingenieur/in. Es ist auch leichter, ein Unternehmen – in der Schweiz insbesondere eine Gesellschaft mit begrenzter Haftung (GmbH) – mit einem Anfangskapital von CHF 20'000.00 zu gründen, anschliessend zu konkurrenzlosen Preisen einige Aufträge für Bauarbeiten zu übernehmen und so rasch etwas Geld zu verdienen.

⁶ Botschaft vom 26. Juni 2019 zum Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (BBl. 2019 5193, S. 5196).

Die verantwortlichen Personen führen keine Buchhaltung, füllen keine Abrechnungen für Sozialversicherungen, Mehrwertsteuer oder Steuererklärungen aus und beschäftigen häufig «schwarz» arbeitende Angestellte. Sobald ein paar Aufträge abgeschlossen sind, häufen sich Schulden an und das Unternehmen wird in einem Konkursverfahren liquidiert.

Anschliessend gründen die fehlbaren Personen ein neues Unternehmen und wiederholen dieses Schema ganz legal.

Es gibt auch Personen, die sich auf die «Beerdigung» von Unternehmen spezialisieren, insbesondere in der Baubranche. Bei diesem rentablen Geschäft wird gegen Bezahlung ein stark verschuldetes oder überschuldetes Unternehmen übernommen. Das Ziel besteht dabei darin, das Unternehmen bis zur Liquidierung zu begleiten und anstelle der abtretenden letzten Unternehmensleitung die allfälligen zivil- und strafrechtlichen Konsequenzen für die Betriebsführung zu tragen. Zu keinem Zeitpunkt wird die Sanierung des Unternehmens oder die Weiterführung des Betriebs angestrebt.

3 Durch Konkursmissbrauch verursachte Kosten

Im Jahr 2023 betrugen die finanziellen Verluste aus ordentlichen und summarischen Konkursverfahren 2 Milliarden Franken, davon entfielen CHF 289'647.00 auf den Kanton Freiburg⁷. Bisher gibt es jedoch keine Statistik über missbräuchliche Konkurse. Da es schwierig bis unmöglich ist festzulegen, ab wann ein Konkurs als missbräuchlich zu bezeichnen ist, wurden weder die administrativen und wirtschaftlichen Kosten, noch die Verluste aus Forderungen der Gemeinwesen oder die unbezahlten Sozialabgaben, Steuern, Mehrwertsteuer u. a. untersucht.

4 Vorgeschlagene Massnahmen

4.1 Bundesebene

Die Bundesbehörden arbeiten seit mehreren Jahren daran, mit Gesetzesänderungen Massnahmen zur Bekämpfung von betrügerischen oder missbräuchlichen Konkursen zu ergreifen. Zu erwähnen sind unter anderem die Änderungen von Artikel 43 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1) sowie der Handelsregisterverordnung (HRegV; SR 221.411) und des Bundesgesetzes über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (StReG; SR 330). Diese Änderungen treten am 1. Januar 2025 in Kraft. Die Revision der Artikel 67 und 67a StGB wird den Strafbehörden zudem erlauben, einer Person die Ausübung einer Leitungsfunktion in einem Unternehmen oder die Führung einer Einzelfirma zu verbieten. Mit diesen Werkzeugen können die Strafbehörden Wiederholungstaten künftig beschränken.

In der Parlamentsdebatte haben die eidgenössischen Räte die Ziffern 1 und 1bis von Artikel 43 SchKG gestrichen. Diese sahen vor, dass die Konkursbetreibung für Steuern, Abgaben, Gebühren, Sporteln, Bussen und andere im öffentlichen Recht begründete Leistungen an öffentliche Kassen oder an Beamte und für Prämien der obligatorischen Unfallversicherung ausgeschlossen ist. Neu wird die Betreibung bei solchen öffentlich-rechtlichen Forderungen ebenso wie bei Steuerforderungen auf Konkurs fortgesetzt. Dies dürfte Personen und Unternehmen, die ihre Schulden nicht bezahlen, daran hindern, ihre Geschäftstätigkeit weiterzuführen und den Schaden der öffentlichen Hand und der übrigen Wirtschaftsakteure zu vergrössern⁸. Es wird aber nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen einige Zeit dauern, bis diese Massnahmen Wirkung zeigen.

⁷ Bundesamt für Statistik, Medienmitteilung vom 9. April 2024:
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/katalog.assetdetail.31186339.html> (zuletzt besucht: 14.10.2024).

⁸ Botschaft vom 26. Juni 2019 zum Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (BBl. 2019 5193, S. 5207 und 5208).

Es sind auch noch weitere Massnahmen denkbar, die im Folgenden zusammengefasst werden.

Erstens könnte im Strafgesetzbuch die Strafandrohung verschärft werden, zum Beispiel mit der Einführung von Mindeststrafen, die Geldstrafen ausschliessen.

Zweitens könnte für die Eintragung oder den Betrieb einer Einzelfirma, GmbH oder AG zuerst eine Bewilligung oder ein Patent verlangt werden, bevor in den entsprechenden Gesellschaften eine Führungsfunktion bekleidet werden darf. Wer ein Restaurant betreiben will, muss schon heute über ein Patent der zuständigen Behörden verfügen. Analog gibt es auch andere Bewilligungen, die von Behörden erteilt werden, wie der Fahrausweis, das Jagdpatent oder das Fischereipatent. In dieser Logik müsste eine Ausbildung absolviert werden, in der die nötigen Kompetenzen für die Erstellung einer Rechnung, das Führen einer Buchhaltung, das Ausfüllen einer Steuererklärung oder die Abrechnung von Mehrwertsteuer und Sozialabgaben erworben werden.

Drittens wäre es sinnvoll, bei der Gründung einer GmbH oder einer AG einen Teil des Gesellschafts- bzw. Aktienkapitals auf einem Bankkonto zu blockieren. Dieser könnte dann im Fall eines Konkurses als Sicherheit für die Bezahlung der Gläubigerinnen und Gläubiger dienen.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen könnten missbräuchliche Konkurse wirksamer bekämpft werden, sie liegen aber in der Kompetenz des Bundes.

4.2 Kantonsebene

Der Handlungsspielraum der kantonalen Behörden bei der Bekämpfung von missbräuchlichen Konkursen besteht hauptsächlich in der Festlegung der personellen Ressourcen der Gerichtsbehörden und des kantonalen Konkursamtes. Tatsächlich verfügen die Kantone mit einer besseren Anzeigenquote wie Neuenburg und Wallis in ihrem Konkursamt über eine Juristin oder einen Juristen. Im Kanton Waadt hat das Justizamt soeben vier Stellen für Juristinnen und Juristen geschaffen, die auf die Betreibungs- und Konkursämter verteilt werden sollen. Es wird sich zeigen, wie sich diese zusätzlichen Ressourcen auf die von diesen Ämtern eingereichten Strafanzeigen auswirken.

Im Rahmen des Beschlusses vom 26. März 2024 über die Kriminalpolitik (SRB 2024-323) hielten der Staatsrat und der Generalstaatsanwalt fest, dass die Arbeitsbelastung in Zusammenhang mit der Wirtschaftskriminalität mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über missbräuchliche Konkurse zunehmen wird, und vereinbarten eine Aufstockung der Wirtschaftsabteilungen der Staatsanwaltschaft im Rahmen des ordentlichen Voranschlagsverfahrens.

5 Fazit

Die Analyse zeigt, dass sich der Handlungsspielraum der Kantone im Wesentlichen darauf beschränkt, genügend Personal für die Konkursverfahren bereitzustellen, um missbräuchliche Konkurse mit Strafverfahren stärker zu bekämpfen. Die Prozessdigitalisierung und das Online-Angebot von Leistungen der Betreibungs- und Konkursämter tragen ebenfalls dazu bei, den Personalbedarf aufgrund des Bevölkerungswachstums einzudämmen. In Freiburg versucht der Staatsrat, den betroffenen Einheiten im ordentlichen Voranschlagsverfahren genügend Personal zu bewilligen, wobei er auch andere Bedürfnisse sowie die beunruhigenden Finanzaussichten für die Jahre 2025–2028 zu berücksichtigen hat.

Für die übrigen Handlungsmöglichkeiten ist der Bund zuständig. Dieser hat bereits eine Reform vorgesehen, die am 1. Januar 2025 in Kraft tritt.