

## **RAPPORT EXPLICATIF**

### **accompagnant l'avant-projet de la loi sur la défense incendie et les secours**

Le présent rapport explicatif se divise selon le plan suivant :

1	Origine et nécessité du projet	1
1.1	<i>Rapport FriFire</i>	1
1.2	<i>Révision de la loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels</i>	2
1.3	<i>Nécessité du projet</i>	2
2	Vision sapeurs-pompiers 2020+	2
2.1	<i>Déroulement des travaux</i>	2
2.2	<i>Principes</i>	3
2.3	<i>Système proposé</i>	3
3	Modifications mineures	3
3.1	<i>Modification de la législation sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels</i>	3
3.2	<i>Modifications de la législation sur les eaux</i>	4
3.3	<i>Autres modifications</i>	4
4	Commentaire des articles	4
5	Conséquences du projet	13
5.1	<i>Conséquences financières et en personnel</i>	13
5.2	<i>Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes, conformité au droit supérieur et évaluation de la durabilité du projet</i>	13
6	Annexes	15
6.1	<i>Annexe I : Organisation du COPIL</i>	15
6.2	<i>Annexe II : Analyse des risques</i>	16
6.3	<i>Annexe III : Couverture des risques</i>	17

## **1 ORIGINE ET NECESSITE DU PROJET**

### **1.1 Rapport FriFire**

La loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels (LPolFeu) est entrée en vigueur le 29 décembre 1964. Suite à l'évolution des exigences et des conditions d'exercice des missions des sapeurs-pompiers, le Conseil d'Etat a décidé de lancer en 2006 le projet FriFire afin d'adapter l'organisation, l'équipement et l'instruction des sapeurs-pompiers.

Les travaux de réflexions menés de concert avec la Coordination suisse des sapeurs-pompiers (CSSP) ont abouti au « rapport FriFire » en mars 2010. Ce rapport demandait notamment aux autorités communales d'adapter l'organisation de leurs corps de sapeurs-pompiers d'ici au 31 décembre 2015. A cette date, on estime que seule la moitié des corps de sapeurs-pompiers du canton remplissent entièrement les exigences fixées par le rapport FriFire.

Quant à la LPolFeu, le rapport FriFire estimait que la législation demeurait pour l'essentiel pertinente et que seuls quelques ajustements et compléments étaient nécessaires.

## **1.2 Révision de la loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels**

Dans son programme gouvernemental et plan financier de la législature 2012-2016, le Conseil d'Etat a décidé de réviser la LPolFeu et la loi sur l'assurance des bâtiments contre l'incendie et les autres dommages (LAssB). Ces deux lois concernant des domaines très techniques et qui sont imbriqués les uns dans les autres, une réunification de celles-ci avait alors été décidée (projet ECALex). Le 1<sup>er</sup> juillet 2018, ces révisions ont abouti à l'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB).

Toutefois, la LPolFeu ayant fait l'objet d'une révision partielle en 2011 dans le cadre du concept FriFire, il a été décidé d'éprouver ce concept quelque temps encore. Ainsi, le chapitre de la LECAB consacré à la défense incendie et aux secours consistait en une reprise de la LPolFeu.

Lors des débats relatifs à la LECAB, le Conseil d'Etat a néanmoins pris l'engagement devant le Grand Conseil de procéder à la révision totale de ce chapitre. Pour ce faire, il a mandaté l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) par arrêté du 6 février 2017.

## **1.3 Nécessité du projet**

Le rapport FriFire a permis de mettre en exergue la nécessité d'adapter l'organisation, l'équipement et l'instruction des sapeurs-pompiers.

Une première étape a pu être franchie suite à ce rapport mais une refonte globale de la législation est désormais nécessaire pour passer un cap supplémentaire. En effet, à ce jour, les recommandations faites dans le rapport FriFire ne sont que partiellement remplies. Afin d'assurer la sécurité de la population fribourgeoise, une révision fondamentale de la défense incendie et des secours est indispensable.

La révision est d'autant plus justifiée que la LPolFeu datait de 1964. Or, lors de sa suppression, le chapitre consacré à la défense incendie et aux secours a été repris tel quel dans la LECAB. Les concepts ont toutefois évolué de manière significative ces 50 dernières années.

De plus, la répartition des tâches, tant financières qu'administratives, a grandement évolué au fil des ans. L'implication de l'ECAB s'est ainsi renforcée, passant d'un rôle de surveillant et de « subventionneur » à un rôle de conduite en matière de formation, d'acquisition de matériel, d'alarme et de doctrine d'engagement. Les tâches entre communes et ECAB sont ainsi devenues beaucoup plus croisées que lors de la rédaction des dispositions actuellement en vigueur.

## **2 VISION SAPEURS-POMPIERS 2020+**

### **2.1 Dérroulement des travaux**

La conduite de cette révision a été confiée à un comité de pilotage (COPIL), présidé par la Direction de la sécurité et de la justice. En plus du COPIL, quatre groupes de travail ont été désignés en fonction des thématiques (cf. Annexe I). L'organisation du projet regroupait au final des représentants de l'Etat, des Préfets, des Communes, de la Fédération fribourgeoise des sapeurs-pompiers, des partenaires feux bleus et de l'ECAB.

En premier lieu, un mandat d'appui a été confié à un bureau spécialisé, doté d'une grande expérience dans le domaine des secours en Suisse et en Europe. En collaboration avec ce bureau, un travail conséquent de recensement des méthodes utilisées par les cantons voisins et les principes prévalant dans le domaine des secours en Europe a été effectué.

Le COPIL a ensuite délimité le contour et l'ampleur du projet. La réforme fondamentale proposée est basée sur la vision définie ci-après (cf. chiffre 2.2). Quant au périmètre du projet, il est limité aux frontières cantonales de sorte que la réforme concerne uniquement l'organisation fribourgeoise des sapeurs-pompiers. Le projet de loi tient toutefois compte des particularités des zones frontalières et permet la mise en place de solutions pragmatiques dans ces régions.

La Direction de la sécurité et de la justice a présenté son rapport intermédiaire au Conseil d'Etat, qui l'a validé courant juin.

Pour le reste, la méthode de travail appliquée lors des travaux préparatoires ressort de manière suffisamment claire des textes légaux (cf. articles 12 et suivants) de sorte qu'une explication plus détaillée n'est pas utile à ce stade.

Finalement, l'ensemble des travaux aboutit à la présentation d'un nouveau projet de loi et de propositions déjà formulées de ce que pourrait être la législation d'exécution.

## **2.2 Principes**

La vision à moyen terme peut être exprimée comme suit : « A Fribourg, lors d'événements relevant des sapeurs-pompier, le dispositif en place permet de fournir l'aide adéquate la plus rapide. Les ressources sont mises à disposition en fonction des risques, non des frontières politiques. Les communes, l'Etat, l'ECAB et les autres partenaires coopèrent, chacun avec ses prérogatives, pour assurer que le dispositif atteigne ses objectifs 24/24 et soit financièrement durable. Le dispositif est basé sur un système de milice. »

Afin de réaliser cette vision, la refonte proposée s'axe sur deux grands principes :

- 1) L'aide adéquate la plus rapide en cas de sinistres : l'organisation des sapeurs-pompier est mise en place de manière à couvrir les risques avec une dotation et un équipement adéquats dans les meilleurs temps, en fonction d'objectifs temporels liés à la mission à accomplir.
- 2) Les bons moyens aux bons endroits : le dispositif des sapeurs-pompier vise à doter les bons effectifs avec les bons véhicules et engins sur l'ensemble du canton.

## **2.3 Système proposé**

Le nouveau système a pour principale préoccupation la sécurité de l'ensemble des Fribourgeois et Fribourgeoises, indépendamment des considérations politiques et financières. Tout en maintenant un système de milice, les missions des sapeurs-pompier sont clarifiées afin d'assurer un engagement optimal.

La nouvelle organisation des sapeurs-pompier s'inscrit dans la vision de l'organisation sécuritaire du Conseil d'Etat et tient compte des systèmes ayant déjà cours pour la police cantonale et la protection civile (partenaires de la chaîne de secours).

La refonte tend également à désenchevêtrer les tâches de l'Etat, des communes et de l'ECAB ainsi qu'à simplifier le système financier de l'organisation fribourgeoise des sapeurs-pompier.

Le projet de loi fixe ainsi un cadre juridique et organisationnel plus clair et cohérent. L'organisation de la défense incendie et des secours est traitée sous 3 aspects : l'organisation politique (articles 19 et suivant), l'organisation territoriale (articles 21 et suivant) et l'organisation opérationnelle (articles 23 et suivants). Ce système a notamment l'avantage de régler l'organisation opérationnelle des sapeurs-pompier indépendamment de son organisation politique.

## **3 MODIFICATIONS MINEURES**

### **3.1 Modification de la législation sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels**

Les chapitres consacrés à la défense incendie et aux secours de la LECAB et de son règlement (RECAB) consistent en une reprise de la LPolFeu de sorte qu'ils doivent également être adaptés. Lors de l'entrée en vigueur de la LECAB, il avait été décidé de regrouper la LPolFeu et la LAssB en une seule et même loi. En effet, ces matières étant très techniques et essentiellement du ressort de l'ECAB, un tel regroupement se justifiait alors.

Cela étant, lors de l'élaboration du présent projet, le COPIL a constaté qu'il n'était pas judicieux de régler la défense incendie et les secours dans une législation relative à un établissement cantonal d'assurance. De nombreux acteurs (Etat, communes, partenaires de la chaîne de secours, ECAB, etc.) interviennent dans ce domaine qui relève d'ailleurs de la responsabilité des communes. Retrouver l'ensemble des règles en matière d'organisation sapeurs-pompier dans la LECAB semble alors inadéquat. Conscients de cela, le COPIL a

décidé de supprimer les chapitres y relatifs dans la LECAB et le RECAB afin d'y insérer uniquement les aspects internes à l'ECAB (cf. article 34). Quant à l'organisation de la défense incendie et des secours, elle est réglée dans une loi propre, la loi sur la défense incendie et les secours.

### **3.2 Modifications de la législation sur les eaux**

La loi sur les eaux (LCEaux) et son règlement (RCEaux) traitent de l'intervention en cas d'accident par hydrocarbures ou autres substances polluantes ainsi que des frais liés à ces interventions. Ces aspects sont encore précisés dans l'ordonnance concernant les frais d'intervention en cas de pollution (RSF 810.46) et l'arrêté concernant la lutte contre le feu et la pollution par hydrocarbures sur les routes nationales (RSF 731.3.72). La réforme de l'organisation des sapeurs-pompiers impacte également ces thèmes de sorte qu'une modification des actes législatifs précités est nécessaire (cf. article 34).

Dans un premier temps, seule une reformulation de ces actes est proposée afin de se conformer à la nouvelle organisation de la défense incendie et des secours. Dans un second temps toutefois, une refonte plus importante devra être opérée pour tenir compte de la nouvelle répartition financière prévue par le projet de loi.

### **3.3 Autres modifications**

Le domaine de la défense incendie et des secours est également régi par les actes législatifs suivants :

- Règlement concernant l'organisation, l'exploitation et le subventionnement des centres de renfort pour la défense contre l'incendie (RSF 731.3.21) ;
- Ordonnance fixant la participation de l'ECAB aux frais de fonctionnement des centres de renfort (RSF 732.3.26).

La réorganisation des sapeurs-pompiers rend ces actes obsolètes. Ils seront abrogés avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et de son règlement.

## **4 COMMENTAIRE DES ARTICLES**

### **CHAPITRE PREMIER**

#### **Dispositions générales**

##### **Art. 1**      Objet de la loi

Le projet de loi traite de l'organisation et du fonctionnement de l'ensemble du système sapeurs-pompiers, soit notamment des autorités compétentes, de l'organisation détaillée et du financement dans ce domaine.

La notion de « défense incendie et secours » remplace l'ancienne terminologie utilisée pour décrire ce domaine, à savoir « défense contre le feu et les éléments naturels ». Cette nouvelle formulation est en accord avec la pratique des autres cantons (notamment Vaud et Neuchâtel) et permet d'englober l'ensemble des missions assumées par les sapeurs-pompiers. On entend par « défense incendie » l'ensemble des moyens et des mesures qui permettent de lutter contre le feu. Quant à la notion de « secours », elle concerne l'ensemble des moyens et des mesures permettant aux sapeurs-pompiers de porter secours en cas de sinistre causé notamment par le feu ou les éléments naturels.

##### **Art. 2**      Buts

Selon l'alinéa 1, la défense incendie et secours a plusieurs buts. Elle vise ainsi non seulement la protection des personnes mais aussi celle des animaux et des biens ainsi que, de manière générale, celle de l'environnement. Cette définition correspond au concept « Sapeurs-pompiers 2015 » de la CSSP.

L'alinéa 2 met en exergue la volonté de désenchevêtrer les tâches entre les différents acteurs. On notera que les associations de communes sont expressément mentionnées à cet article car elles ont un rôle essentiel à jouer en matière de défense incendie et de secours (cf. article 11). Le désenchevêtrement des tâches permet une simplification de l'organisation cantonale de la défense incendie et des secours. En matière de finances notamment, les subventionnements « croisés » sont ainsi supprimés et remplacés par une répartition claire des charges (cf. articles 28 et suivants).

### **Art. 3** Principes généraux

L'article ancre au niveau de la loi les principes de la « vision sapeurs-pompiers 2020+ » tels que définis ci-dessus (cf. chiffre 2.2).

En ce qui concerne l'alinéa 3, il convient de préciser qu'un système fondé exclusivement sur des miliciennes et miliciens n'exclut pas l'engagement de sapeurs-pompiers permanents dont les tâches administratives, techniques et de formation sont nécessaires. Le système de milice proposé s'oppose donc davantage à la création de corps de sapeurs-pompiers professionnels diplômés, dont l'activité est d'être sapeurs-pompiers et d'intervenir, comme le connaissent certaines grandes villes de Suisse. Au contraire, l'engagement de sapeurs-pompiers permanents, dont l'activité est principalement d'assurer la maintenance, l'entretien, la préparation et le suivi administratif et subsidiairement d'intervenir comme pompiers volontaires, reste lui possible.

## **CHAPITRE 2**

### **Autorités**

#### *2.1 Conseil d'Etat*

### **Art. 4** Conseil d'Etat

Cet article définit les tâches et les compétences du Conseil d'Etat. A noter que le Conseil d'Etat est notamment responsable d'arbitrer les éventuels litiges entre la Commission cantonale de défense incendie et secours (CDIS), les associations de communes, les communes et l'ECAB. Dans ce domaine, ses décisions sont définitives.

#### *2.2 Commission cantonale de défense incendie et secours*

### **Art. 5 et 6** Commission cantonale de défense incendie et secours

La CDIS sera la nouvelle entité chargée de mettre en œuvre l'organisation des sapeurs-pompiers fribourgeois. La composition de cette nouvelle autorité, rattachée à la Direction de la sécurité et de la justice, est précisée dans le projet de règlement et comprend des représentants des différents acteurs du domaine de la défense incendie et des secours.

La CDIS ne rend pas de décisions au sens du code de procédure et de juridiction administrative, mais arrête des choix opérationnels. Ces derniers peuvent faire l'objet d'un arbitrage auprès du Conseil d'Etat conformément à l'article 4 al. 2 lt. d du projet de loi.

L'article 6 détermine les compétences de la CDIS. En particulier, elle est chargée de préciser les missions assumées par les sapeurs-pompiers ainsi que leur affectation, à savoir la répartition des missions entre les différentes catégories énumérées aux articles 13 à 16 du projet de loi. Elle reçoit également la compétence d'adopter des règlements et des directives sous l'angle institutionnel de la défense incendie et des secours, l'aspect opérationnel de ce domaine étant du ressort de l'ECAB (p.ex. règles techniques et directives en matière de formation, de matériel ou d'engagement).

#### *2.3 Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments*

### **Art. 7** Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments

Cet article définit le rôle et les compétences de l'ECAB, ces dernières étant ensuite précisées dans le projet de règlement. Les compétences de l'ECAB n'évoluent guère par rapport à la situation actuelle. Il reste ainsi le représentant du canton de Fribourg auprès des instances fédérales et intercantionales ainsi que le référent pour les partenaires de la chaîne de secours. Selon le projet de règlement, l'ECAB est aussi responsable de l'exploitation de la centrale d'engagement et d'alarme ; l'exécution même de cette tâche peut toutefois être confiée à des tiers, sous sa responsabilité.

En outre, l'ECAB forme un état-major cantonal qui deviendra l'entité de référence au niveau opérationnel, soit pour l'intervention proprement dite. Les compétences de cet état-major cantonal sont précisées dans le projet de règlement (RDIS) ainsi que dans le RECAP. Cet état-major particulier complète l'organisation cantonale de conduite et le système de protection de la population.

Les aspects d'organisation interne de l'ECAB sont réglés dans sa législation spéciale (LECAB et RECAB). Pour assumer ses tâches, l'ECAB s'appuie ainsi sur le Centre de compétence en matière de défense incendie et secours, la Commission cantonale des sapeurs-pompiers et l'état-major cantonal des sapeurs-pompiers.

#### *2.4 Conférence des préfets*

##### **Art. 8** Conférence des préfets

Bien qu'elle existe depuis de nombreuses années de manière informelle, la Conférence des préfets a été inscrite dans la loi sur les préfets en décembre 2017 (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018). Elle joue un rôle central dans tous les projets cantonaux qui nécessitent la collaboration ou la consultation des préfets. Suivant ce postulat, l'article 8 du projet de loi lui confie certaines tâches, en particulier s'agissant du découpage institutionnel du territoire du canton de Fribourg.

#### *2.5 Préfets*

##### **Art. 9** Préfets

Cette disposition rappelle le rôle du préfet comme autorité de surveillance des communes et des associations de communes, rôle prévu dans la loi sur les communes (LCo) et la loi sur les préfets. Il importe de relever que, conformément à l'article 146 al. 4 LCo, si le préfet est membre de l'association de communes concernée, la surveillance devra être exercée par un autre préfet, désigné par le Conseil d'Etat.

Selon la loi sur les préfets, ces derniers sont également responsables, dans leur district, de l'ordre public, soit en particulier de la sécurité.

#### *2.6 Communes*

##### **Art. 10** Communes

Cet article définit à son alinéa 1 les tâches des communes. Elles sont notamment responsables de fournir une aide d'urgence gratuite aux victimes civiles de sinistre. Cette tâche consiste en un rappel de l'article 9 de la loi sur la protection de la population (LProtPop) pour les victimes de sinistres, lequel concrétise la disposition de l'article 36 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg.

A l'alinéa 2, il est indiqué que les communes se regroupent en associations de communes, au sens de l'article 109 LCo. L'exemple de l'Association du service de sapeurs-pompiers de la région de Morat, créée en 2011, montre les bienfaits d'une telle organisation. Les différentes réflexions révèlent également qu'il est nécessaire que les regroupements soient composés d'un nombre important de communes, regroupant un nombre suffisant de personnes, afin de permettre une mutualisation des frais. En ce qui concerne la forme institutionnelle de l'entente intercommunale, au sens de l'article 108 LCo, elle ne semble pas convenir à la réunion d'un grand nombre de communes et l'éventuel engagement de personnel permanent.

Il convient de préciser que certains projets de fusion de communes à plus grande échelle (notamment pour le district de la Gruyère ou le Grand-Fribourg) posent la question de l'utilité d'une association de communes. La législation cantonale doit toutefois viser à régler les principes de gouvernance pour l'ensemble du canton, en l'état des connaissances et de l'organisation actuelle des communes.

#### *2.7 Associations de communes*

##### **Art. 11** Associations de communes

Selon le nouveau concept d'organisation, l'association de communes devient la forme institutionnelle reconnue pour organiser et mettre en œuvre la défense incendie et les secours au sein du territoire qu'elle couvre. Cet article et le projet de règlement déterminent les tâches qui lui sont dévolues.

## CHAPITRE 3

### Organisation de la défense incendie et des secours

#### 1. Généralités

##### Art. 12 Dangers relevant des sapeurs-pompiers

Suivant la méthodologie proposée par le COPIL dans le rapport intermédiaire du 22 mai 2018, l'alinéa 1 détermine tout d'abord quels sont les dangers qui concernent les sapeurs-pompiers, à savoir principalement les dangers liés au feu et aux éléments naturels. Le projet de règlement détaille les autres dangers, notamment les atteintes à l'environnement ainsi que les activités radioactives, biologiques et chimiques.

L'alinéa 2 indique que, sur la base de cette liste de dangers, l'ECAB procède à une analyse des risques du canton de Fribourg. Le projet de règlement précise à cet égard que l'analyse des risques est effectuée en tenant compte de nombreux facteurs, tels que la densité de la population et de l'emploi, les dangers naturels et la présence de risques particuliers (notamment les établissements soumis à l'ordonnance sur les accidents majeurs, les hôpitaux, les établissements médicaux-sociaux et les écoles). Ces critères sont pondérés et synthétisés en un damier d'un kilomètre carré sur l'ensemble du canton (cf. Annexe II).

On notera que la notion de « danger » comprend tout phénomène, humain ou naturel, qui peut se concrétiser en risque et nécessiter une intervention des sapeurs-pompiers. Quant au terme « risque », il désigne la probabilité qu'un danger se concrétise et les conséquences de cette concrétisation.

##### Art. 13 à 16 Missions des sapeurs-pompiers

Les missions des sapeurs-pompiers se sont grandement diversifiées depuis l'entrée en vigueur de la LPolFeu. En plus des missions traditionnelles d'intervention en cas d'incendie et de dommages causés par les éléments naturels, d'autres missions ont été confiées aux sapeurs-pompiers au fil des ans, comme par exemple le sauvetage de personnes au moyen d'engins spéciaux ou l'intervention sur les routes nationales. A cela s'ajoutent d'innombrables services à la communauté, tels que le service de circulation, le stationnement lors de manifestation ou le sauvetage d'animaux. Afin de recentrer et de clarifier les missions des sapeurs-pompiers, le projet de loi propose de les classer en 3 catégories, à savoir les missions principales, subsidiaires et volontaires.

L'article 14 alinéa 1 du projet de loi cite les missions principales assumées par les sapeurs-pompiers, soit les missions de secours en cas de sinistres causés par le feu ou les éléments naturels et lors d'autres événements présentant un caractère d'urgence. La notion d'« autres événements présentant un caractère d'urgence » englobe notamment les tâches de désincarcération ou d'intervention lors d'effondrement. Dans le cadre défini par cet alinéa, l'alinéa 2 cite – dans un ordre aléatoire - plusieurs exemples de missions principales.

Les missions subsidiaires des sapeurs-pompiers sont énumérées à l'article 15. Il s'agit d'interventions d'appui en cas de situations de nécessité ou de situations d'urgence n'étant pas comprises dans les missions principales. Lors de ces interventions, les sapeurs-pompiers assument un rôle d'appui, que cela soit pour une personne, un service ou une collectivité. Font ainsi partie de cette catégorie les missions d'appui au portage ou d'appui à la sécurité routière.

L'article 16 traite finalement des missions volontaires. Comme son nom l'indique, il s'agit de missions assumées par les sapeurs-pompiers sans que ceux-ci y soient contraints. Ces missions ne présentent pas de caractère d'urgence et ne relèvent en principe pas de leur responsabilité, comme par exemple l'aide au parking en cas de manifestations locales.

Le projet de règlement rappelle que la CDIS est compétente pour préciser les missions des sapeurs-pompiers et les affecter aux catégories précitées.

##### Art. 17 Objectifs de performance

L'objectif de performance jusqu'à ce jour était fixé par le rapport FriFire, qui se référait au concept « Sapeurs-pompiers 2015 » de la CSSP. Il était défini comme suit :

« Les corps de sapeurs-pompiers doivent être organisés, instruits et équipés de manière à pouvoir assurer, en tout temps, une intervention rapide et efficace en cas de sinistre. Ils doivent pouvoir assurer, en particulier,

une première intervention sur le lieu du sinistre dans un délai de quinze minutes dès la réception de l'alarme, avec un minimum de huit sapeurs-pompiers, dont un officier et quatre porteurs d'appareil de protection respiratoire. Sont réservés les cas dans lesquels un grand éloignement du lieu du sinistre ou d'autres circonstances particulières empêchent, lors d'une intervention, le respect de ce délai. »

A l'avenir, les objectifs de performance seront arrêtés selon le degré d'urgence de la mission. La CDIS devra ainsi déterminer quelle mission doit être effectuée dans quel objectif de temps afin, d'une part, d'éviter de mettre inutilement sous pression les sapeurs-pompiers miliciens et, d'autre part, d'opérer une répartition géographique optimale de certains moyens tout en couvrant au mieux l'ensemble du territoire cantonal.

Le projet de règlement précise que les objectifs de performances ne sont que des indicateurs d'efficacité du dispositif pour les autorités. Il ne s'agit pas de standards de sécurité minimaux pour les administrés, de sorte qu'aucune prétention ne pourrait être fondée sur un éventuel non-respect de ceux-ci.

#### **Art. 18** Couverture des risques

Une fois les missions des sapeurs-pompiers identifiées et leurs objectifs de performance arrêtés, il convient de répartir la couverture des risques entre différentes bases de départ des sapeurs-pompiers. Cette opération est réglée à l'article 18 du projet de loi.

Le projet de règlement détaille cette démarche et explique que les risques les plus élevés sont couverts en premier lieu. Ensuite, de manière décroissante, les risques suivants sont couverts. Finalement, à partir d'un certain niveau de risque, les objectifs de performance ne s'appliquent plus. Il s'agit notamment des zones de montagne, des lieux éloignés ou encore des endroits difficilement accessibles. En ce qui concerne les risques les plus élevés, l'engagement rapide d'une seconde base de départ est exigé afin d'assurer une double couverture.

Le projet de règlement traite également du cas particulier des zones frontalières. Lors de la répartition de la couverture des risques, les dispositifs sapeurs-pompiers d'autres cantons peuvent être pris en compte pour les zones frontalières. De même, le dispositif sapeurs-pompiers du canton de Fribourg peut servir à la défense incendie et aux secours des zones frontalières d'autres cantons.

Lors de la rédaction du projet de loi, une première carte a été établie afin de représenter concrètement la couverture des risques (cf. Annexe III). La répartition ne fait pas fi de l'existant. Ainsi, les casernes et les locaux communaux existants ont été géolocalisés et classés en fonction de leur capacité à accueillir matériel, engins et personnes nécessaires à leur exploitation.

## *2. Gouvernance politique et administrative*

#### **Art. 19** Découpage institutionnel

Cet article décrit le découpage du territoire cantonal en périmètres ou, en d'autres termes, le regroupement des communes en associations de communes. Ce découpage institutionnel s'opère en tenant compte de plusieurs facteurs, tels que la carte opérationnelle (cf. article 22) et la mutualisation des frais (cf. articles 28 et suivants). Selon le projet de règlement, il faut également tenir compte de l'ensemble des communes du territoire fribourgeois afin qu'aucune commune ou groupe de communes ne se retrouve exclu. De plus, le périmètre de l'association de communes devra regrouper au moins 30'000 habitants afin d'assurer la couverture d'un bassin de population, de risque et de territoire suffisant en vue d'une mutualisation des frais et des ressources.

Plusieurs autorités interviennent lors de cette opération. Ainsi, après avoir consulté les communes, la Conférence des préfets fait une proposition à la CDIS (cf. article 8), qui adopte le découpage institutionnel (cf. article 6) et le fait approuver par le Conseil d'Etat (cf. article 4).

#### **Art. 20** Organisation des associations de communes

L'article 20 du projet de loi indique le rôle des associations de communes pour la défense incendie et les secours. L'organisation interne des associations de communes reste de leur ressort ; elle doit être réglée dans les statuts, conformément aux dispositions de la loi sur les communes.

Le projet de règlement précise certains cas particuliers, notamment la participation d'une commune à plusieurs associations de communes et les communes frontalières membres de regroupements extra-cantonaux.

### *3. Organisation territoriale*

#### **Art. 21** Organisation territoriale

Cet article définit, à son alinéa 1, l'organisation territoriale de la défense incendie et des secours, soit la délimitation du territoire du canton de Fribourg selon le périmètre d'intervention des bases de départ. L'alinéa 2 prévoit que, parallèlement à cette délimitation, le territoire du canton est également réparti en zones de secours s'agissant de l'attribution de missions et de moyens particuliers (p.ex. défense chimique ou réserves de matériel spécifique).

#### **Art. 22** Carte opérationnelle

L'article 22 du projet de loi n'appelle pas de commentaire particulier. Il mentionne les critères pris en compte pour réaliser la carte opérationnelle.

### *4. Organisation opérationnelle*

#### **Art. 23** Organisation opérationnelle des sapeurs-pompiers

Cet article définit la structure de l'organisation opérationnelle des sapeurs-pompiers. Elle repose sur une structure en bataillons, lesquels sont composés de compagnies qui comprennent une ou plusieurs bases de départ. Les compagnies peuvent encore se doter de sections ou de groupes.

Le projet de règlement précise que le périmètre de chaque association de communes (aspect politique de l'organisation sapeurs-pompiers) est composé d'un bataillon (aspect opérationnel). Il détaille également le rôle et la composition des entités opérationnelles, soit l'état-major cantonal, les bataillons et leur état-major, les compagnies et leur commandant-e ainsi que les bases de départ.

#### **Art. 24** Centrale d'engagement et d'alarme des sapeurs-pompiers

Jusqu'à présent, l'organisation de la défense incendie et des secours disposait d'une centrale d'alarme 118 dont la mission était d'alerter les sapeurs-pompiers de l'organisation (inter)communale afférente au lieu du sinistre. Aucune aide à la conduite ou à l'engagement n'était alors développée par la centrale, qui était gérée par la police cantonale. Selon l'article 24 du projet de loi et afin de garantir le principe de « l'aide adéquate la plus rapide » (cf. chiffre 2.2), une centrale d'engagement et d'alarme des sapeurs-pompiers doit être installée. Cette centrale aura donc également un rôle de centrale d'engagement afin que la mobilisation se fasse en fonction des besoins et des moyens disponibles. La responsabilité de la mise en place d'une telle centrale appartient à l'ECAB, qui demeure libre de conclure les conventions nécessaires pour assurer son exploitation à proprement parler, notamment avec d'autres partenaires de la chaîne de secours (p.ex. police et ambulances). L'idéal serait à terme de mettre en place une centrale d'engagement et d'alarme pour l'ensemble des services du canton (« centrale feux bleus »).

Le projet de règlement introduit plusieurs dispositions relatives à l'intervention des sapeurs-pompiers, en particulier les devoirs auxquels ils sont soumis ainsi que les compétences du ou de la chef-fe d'intervention. Il ou elle est notamment responsable de diriger l'intervention, de prononcer les mesures urgentes et de déterminer la fin de l'intervention, soit le moment à partir duquel il y a lieu de considérer que le sinistre est maîtrisé et que la surveillance encore nécessaire relève de la phase de rétablissement et non plus d'une tâche principale des sapeurs-pompiers. Les associations de communes pourront prévoir des devoirs supplémentaires pour les sapeurs-pompiers de leur périmètre.

#### **Art. 25** Réquisition de personnes et de biens civils

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier. Il définit la possibilité de requérir l'aide de personnes civiles et la mise à disposition de locaux ou d'autres moyens nécessaires lors de l'intervention.

#### **Art. 26** Obligation de servir

Actuellement, la législation prévoit la possibilité pour les communes d'astreindre les hommes et les femmes domiciliés sur leur territoire, ayant l'âge de 20 ans révolus et n'ayant pas atteint 52 ans. En cas de nécessité, les limites d'âge peuvent être fixées à 18 et 60 ans.

L'article 26 du projet de loi propose deux variantes. Selon la première variante, l'obligation de faire le service serait supprimée. Les clauses contractuelles contraires seraient toutefois réservées, soit en particulier le personnel du bataillon et les employés communaux qui sont imposés de par leur contrat à être incorporés en qualité de sapeurs-pompier.

La deuxième variante reprend le système actuellement en vigueur, tout en adaptant les limites d'âge à la société actuelle. D'une part, il ne fait plus sens de fixer la limite d'âge inférieure à 20 ans révolus alors que la majorité est atteinte à l'âge de 18 ans. D'autre part, la limite d'âge supérieure doit être ramenée à 40 ans, voire 50 ans en cas de nécessité, afin de tenir compte des exigences physiques des interventions des sapeurs-pompier et de la durée de formation nécessaire.

#### **Art. 26bis** Taxe d'exemption

Cet article est en rapport avec l'article 26 du projet de loi puisqu'il prévoit la possibilité de soumettre les hommes et les femmes astreints à l'obligation de service et qui ne sont pas incorporés dans un bataillon au paiement d'une taxe. Une telle taxe d'exemption n'est donc possible que si la seconde variante de l'article 26 du projet de loi est retenue.

Les modalités liées à la taxe d'exemption (assiette, montant, personnes exemptées) sont déterminées par les associations de communes. On notera que l'ECAB peut proposer des statuts-types à ce sujet avec une liste d'exemptions possibles, les associations de communes restant libres de les adopter en la forme ou de les modifier.

#### **Art. 27** Mesures spéciales pour les activités à risque particulier

Il s'agit d'une reprise de l'article 65 LECAB.

### **CHAPITRE 4**

#### **Finances**

#### **Art. 28** Financement de la défense incendie et des secours

Cet article vise à clarifier les flux financiers dans le domaine de la défense incendie et des secours en procédant à une séparation claire des frais. Le financement de ce domaine est principalement assuré par les associations de communes et l'ECAB, l'Etat assumant également certains frais. L'équilibre financier entre le système actuel et le système réformé est, autant que peut se faire, maintenu.

Les réflexions et les travaux entrepris conjointement par le Service des communes et l'ECAB, en se fondant sur une étude d'une fiduciaire indépendante, ont démontré qu'il était difficile, voire impossible, d'arriver à une situation financière transposable pour l'ensemble des communes du canton de Fribourg. De plus, il est à mentionner que l'impact sur les finances communales dépendra grandement de l'organisation des associations de communes, en particulier de leur bassin de population. A l'heure actuelle, ces éléments ne sont pas encore connus puisqu'ils ressortent de l'autonomie des associations de communes.

Il sied aussi de rappeler qu'actuellement certaines charges de région sont assumées uniquement par certaines communes (p.ex. coût administratif lié à l'achat de matériel). C'est pourquoi, depuis 2013 et de manière provisoire en attendant la présente réforme législative, une compensation a été instaurée et mise à la charge de l'ECAB (« FriFire CR » ; p.ex. permanence, formation spécifique des centres de renfort, participation à la rémunération des commandant-e-s CR). Ces montants tronquent également les comptes actuels des chefs-lieux. En raison de sa nature transitoire, le subventionnement de l'ECAB est en tout état de cause appelé à disparaître et donc à se reporter d'une manière ou d'une autre sur l'ensemble des communes.

On notera encore que les finances de l'ECAB sont réglées dans sa législation particulière (LECAB et RECAB). A l'heure actuelle, jusqu'à 30% de la prime nette d'assurance contribue à la prévention et à l'intervention au sein de l'ECAB. L'analyse réalisée démontre que, avec le système réformé, sa participation

à la défense incendie et aux secours sera supérieure. Cela étant, l'arrêt du subventionnement des réseaux d'eau (arrêt prévu lors de l'entrée en vigueur de la LECAB après une période transitoire) permettra d'absorber une partie de cette augmentation des coûts pour l'ECAB.

Toutefois, tenant compte du désenchevêtrement des tâches et des économies d'échelle dues à une centralisation, l'analyse financière a pu mettre en avant une tendance à la baisse pour les coûts assumés par les associations de communes (estimée entre 10% et 20%) et des coûts en hausse pour l'ECAB. Il est toutefois impossible de déterminer à l'heure actuelle de manière précise et définitive les charges que devront assumer ces entités puisque, comme expliqué ci-dessus, les chiffres sont tronqués par de nombreux facteurs : subventionnement provisoire de l'ECAB, comptabilités disparates des communes, diversité des situations financières, etc.

Le projet de règlement détaille les frais assumés par chacune de ces entités. Ainsi, l'ECAB finance l'acquisition et la mise à disposition des moyens d'intervention nécessaires aux bases de départ pour leurs missions, alors que les associations de communes financent les moyens liés uniquement à l'exploitation des bases de départ (p.ex. coûts liés aux ressources humaines). On notera que la notion de « mise à disposition » comprend l'entretien important des véhicules et des engins (p.ex. assurance, impôts, contrat de maintenance du dispositif technique), au contraire de l'entretien courant (p.ex. nettoyage, pièces d'usures, pneus, vidanges) qui est lui assumé par les associations de communes.

S'agissant des frais d'intervention, ils sont assumés par les associations de communes selon les mécanismes prévus aux articles 29 à 31 du projet de loi. Font exception les frais d'intervention sur les routes nationales qui sont assumés par l'ECAB dès le moment où ils ne peuvent pas être refacturés à des tiers. De plus, les frais liés à la loi sur les eaux et à la loi sur la protection de l'environnement ainsi que ceux liés à l'intervention de spécialistes cantonaux (p.ex. ingénieurs, chimistes, vétérinaires) sont assumés par l'Etat.

Finalement, le projet de règlement instaure plusieurs principes d'acquisition en matière de défense incendie et secours. L'ECAB est ainsi responsable de coordonner et de centraliser les opérations d'acquisition pour le compte des associations de communes, ce qui devrait leur permettre de réaliser une économie d'échelle.

#### **Art. 29** Frais d'intervention – Missions principales

Cet article instaure le principe de mutualisation des frais d'intervention étant à charge des associations de communes. Actuellement, la commune du lieu du sinistre assume seule les frais liés à l'intervention, ce qui en cas de sinistre important peut représenter des montants conséquents. Le système de refacturation engage également de manière inutile de nombreuses forces administratives dans chaque commune. Le projet de loi instaure une réelle solidarité cantonale en proposant de mutualiser annuellement au niveau cantonal les coûts d'intervention précités et de les répartir entre les associations de communes selon une clef de répartition arrêtée par la CDIS.

#### **Art. 30** Frais d'intervention – Missions subsidiaires et volontaires

L'article 30 du projet de loi indique que, pour les missions subsidiaires et volontaires, les frais sont en premier lieu mis à la charge de la personne, de l'autorité ou de l'organe qui bénéficie du soutien des sapeurs-pompiers. Ce n'est que dans un second temps qu'ils sont mis à la charge des associations de communes. Par exemple, une opération de sauvetage d'animaux bénéficie au propriétaire de ceux-ci, qui devra alors assumer les frais liés à cette intervention.

#### **Art. 31** Frais d'intervention – Autres principes

Cet article permet de mettre les frais d'intervention à la charge du perturbateur, soit la personne ayant provoqué l'intervention des sapeurs-pompiers. Afin d'éviter une application trop sévère de cet article, en cas d'incendie ou de dommages aux bâtiments dus aux éléments naturels, seul le perturbateur ayant agi intentionnellement ou par négligence grave peut être tenu pour responsable.

Le projet de règlement précise que les frais liés aux interventions sur certains biens (véhicules, bateaux, aéronefs ou bâtiments non assurés auprès de l'ECAB) sont mis à la charge du propriétaire ou du détenteur du bien. Cet article crée ainsi une base légale afin que l'assurance responsabilité civile de ces derniers assume lesdits frais d'intervention.

## CHAPITRE 5

### Dispositions finales

#### Art. 32 Droit transitoire

Plusieurs points de la réforme nécessitent une réglementation transitoire, prévue à l'article 32 du projet de loi ainsi qu'aux articles 34 à 36 du projet de règlement.

En ce qui concerne la reprise des véhicules, engins et matériel sapeurs-pompiers, l'ECAB détermine tout d'abord les moyens nécessaires à la défense incendie et aux secours. Ceux-ci sont ensuite repris par l'ECAB, cas échéant moyennant rachat, qui en devient alors propriétaire. Les moyens qui ne sont pas repris restent acquis aux communes qui peuvent en disposer librement.

L'actuel droit relatif au subventionnement des locaux sapeurs-pompiers reste applicable moyennant certaines conditions. Dans ces cas, les pratiques et conditions appliquées jusqu'alors demeurent valables, ce qui comprend un contrôle de l'opportunité de l'emplacement choisi et de sa conformité au concept sapeurs-pompiers.

#### Art. 33 et 34 Abrogations et modifications

La nouvelle législation implique l'abrogation du règlement du 29 décembre 1967 concernant l'organisation, l'exploitation et le subventionnement des centres de renfort pour la défense contre l'incendie (RSF 731.3.21) et de l'ordonnance du 23 décembre 2014 fixant la participation de l'ECAB aux frais de fonctionnement des centres de renfort (RSF 731.3.26).

Plusieurs actes législatifs doivent être modifiés compte tenu de la nouvelle législation prévue (cf. chiffres 3.1 et 3.2), à savoir :

#### A. Loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (RSF 732.1.1)

Art. 22 al. 1 lt. a et b : Les compétences du préfet relatives à la défense incendie et aux secours sont prévues à l'article 9 du projet de loi sur la défense incendie et les secours.

Art. 23 al. 1 lt. a : La compétence des communes de mettre en œuvre la surveillance des tâches liées à la défense incendie et aux secours est réglée dans le projet de loi sur la défense incendie et les secours, lequel détaille les compétences des communes (art. 10 du projet de loi) et celles des associations de communes (art. 11 du projet de loi). Le *littera* est remplacé par une compétence générale de la commune en matière de prévention de sinistre.

Chapitre 5 : De manière générale, le chapitre 5 relatif à la défense incendie et secours (anciennement dénommé « Défense contre le feu et les éléments naturels ») est abrogé puisque les dispositions relatives à ce domaine se trouvent dans le projet de loi. Il est proposé d'insérer un unique article (art. 58) qui se réfère à la loi sur la défense incendie et les secours. Cet article indique que, à l'instar du domaine de la prévention, l'ECAB se dote d'un centre de compétence en matière de défense incendie et de secours.

#### B. Règlement sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (RSF 732.1.11)

Art. 19 al. 1 lt. c : Il s'agit d'une simple reformulation.

Art. 21 : Le nouveau projet de loi clarifie les flux financiers dans le domaine de la défense incendie et des secours de sorte que cet article n'est plus nécessaire. Il est remplacé par un renvoi général aux dispositions du nouveau projet de loi et de son règlement.

Chapitre 4 : Tout comme le chapitre 5 de la LECAB, le chapitre 4 du RECAB est entièrement abrogé. En lieu et place de celui-ci, quatre articles sont insérés afin de détailler l'organisation interne de l'ECAB en matière de défense incendie et de secours. Les compétences de l'ECAB, et plus particulièrement du centre de compétence en

matière de défense incendie et de secours, ainsi que celles de la commission cantonale des sapeurs-pompiers et de l'état-major cantonal des sapeurs-pompiers sont désormais réglées dans ce chapitre.

Art. 153bis : Afin de pouvoir assumer les coûts liés au droit transitoire du projet de loi, un article est ajouté dans les dispositions finales pour permettre à l'ECAB de se doter d'un fonds particulier.

### **C. Règlement sur les eaux (RSF 812.11)**

Art. 37 – 46 : Avec la refonte de l'organisation de la défense incendie et des secours, la notion de « centre de renfort » disparaît. À l'avenir, le territoire fribourgeois sera couvert par des bases de départ, lesquelles peuvent se voir attribuer des missions particulières (p.ex. défense radioactive, biologique ou chimique).

De plus, l'ECAB ne participe plus aux frais d'intervention des sapeurs-pompiers, sous réserve des frais d'intervention sur les routes nationales (cf. article 28). Ainsi, le subventionnement prévu à l'art. 46 RCEaux n'a plus lieu d'être.

### **D. Ordonnance concernant les frais d'intervention en cas de pollution (RSF 810.46)**

Art. 2 al. 1 lt. h : Le tarif des frais d'intervention, édicté par la CDIS, règle le coût du matériel, des engins et des consommables utilisés lors de l'intervention.

Art. 3 al. 1 lt. a : Avec le projet de loi, les associations de communes assument les frais liés aux soldes des sapeurs-pompiers (cf. article 28). L'indemnisation des personnes participant aux cours et aux exercices est désormais de leur ressort.

### **E. Arrêté concernant la lutte contre le feu et la pollution par hydrocarbures sur les routes nationales (RSF 731.3.72)**

Le Conseil d'Etat devra modifier cet arrêté devenu obsolète suite à la réforme de l'organisation des sapeurs-pompiers. Comme indiqué précédemment, les centres de renfort disparaissent avec le projet de loi, le territoire fribourgeois étant couvert par des bases de départ de sapeurs-pompiers.

**Art. 35** Entrée en vigueur et referendum

L'entrée en vigueur sera fixée par le Conseil d'Etat. La date visée est toutefois le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

## **5 CONSEQUENCES DU PROJET**

### **5.1 Conséquences financières et en personnel**

Les conséquences financières du projet de loi pour l'Etat sont minimales. En effet, les charges liées à la loi sur les eaux et à la loi sur la protection de l'environnement sont uniquement rappelées sous le financement de la défense incendie et secours à des fins de clarté mais elles ne sont pas modifiées par le présent projet de loi. Seuls les coûts liés au fonctionnement de la CDIS sont nouveaux. Ils devraient correspondre au paiement de quelques jetons de présence par année, pour les membres de la CDIS dont la présence n'est pas déjà rétribuée par leur employeur ou l'organe qu'ils représentent.

Le projet de loi n'a aucune influence en personnel pour l'Etat de Fribourg.

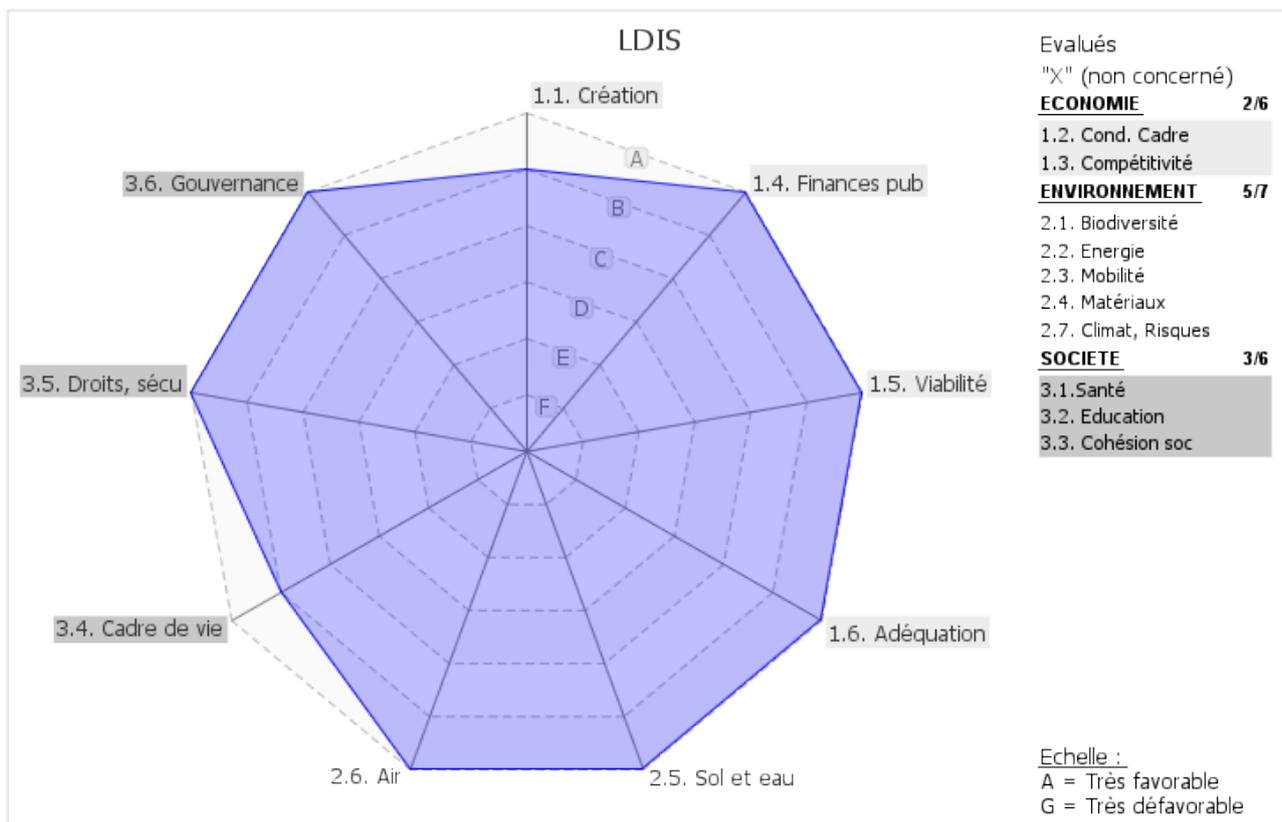
### **5.2 Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes, conformité au droit supérieur et évaluation de la durabilité du projet**

Sur le plan de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, le projet n'aura pas d'incidence directe. En effet, d'un côté, les communes restent responsables de la défense incendie et des secours alors que, de l'autre côté, l'Etat de Fribourg continue d'exercer la haute surveillance dans ce domaine via le Conseil d'Etat. Le projet de loi procède en revanche à un désenchevêtrement des tâches entre l'ECAB et les communes, en délimitant de manière claire les tâches de chaque acteur pour la défense incendie et les secours.

Bien que la répartition des tâches entre l'Etat et les communes ne soit pas modifiée, la mise en place de l'organisation sapeurs-pompiers implique la création de nouvelles compétences. En particulier, une nouvelle autorité, la CDIS, est instaurée afin de mettre en œuvre cette nouvelle organisation.

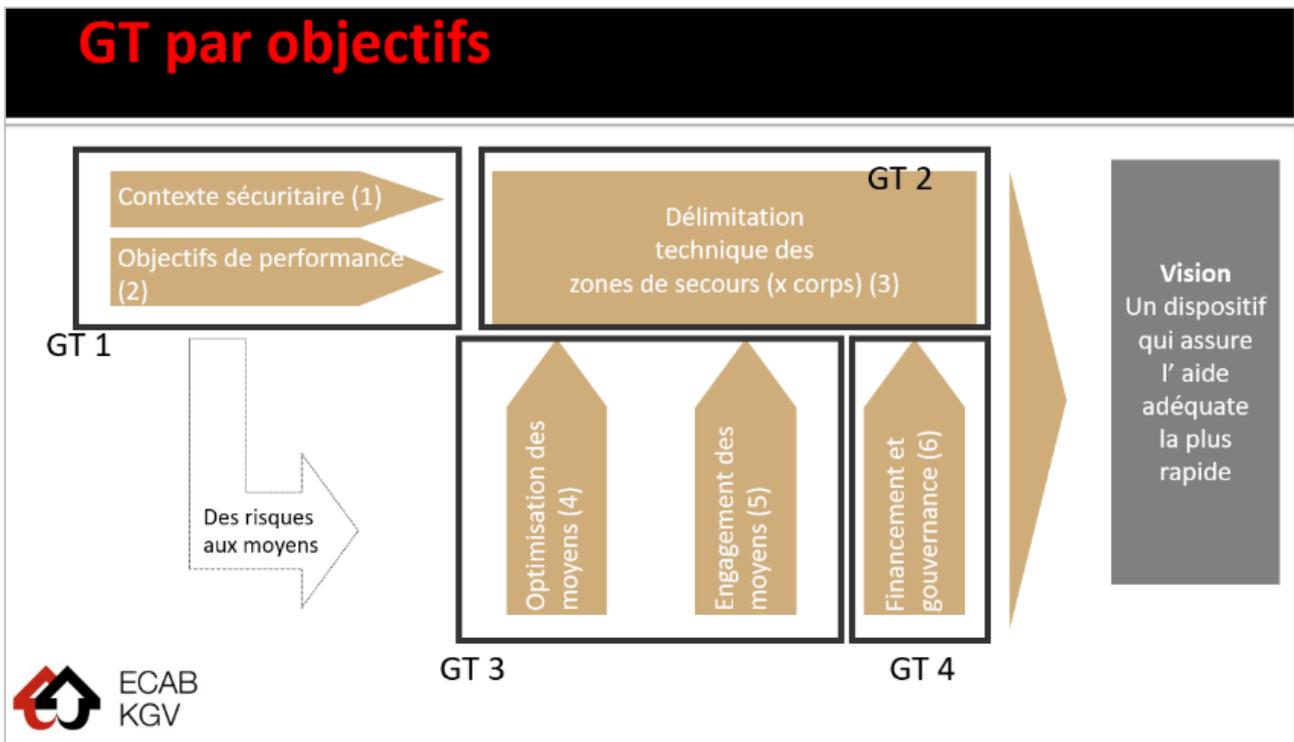
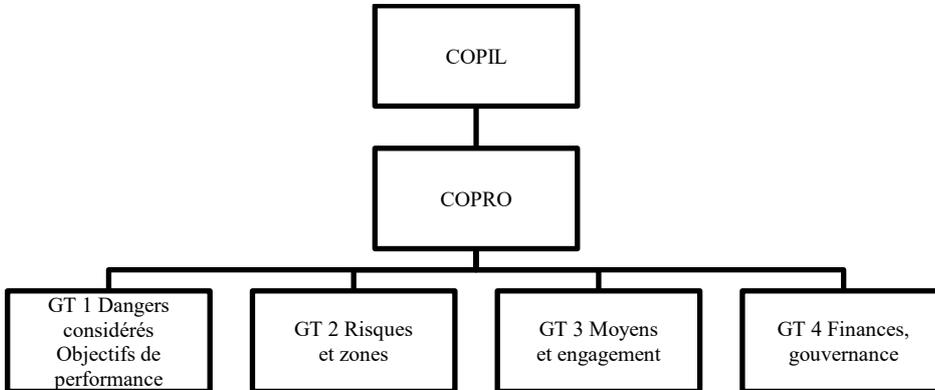
Le présent projet est compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral ainsi que la Constitution cantonale.

L'examen de la durabilité effectué pour le projet de loi sur les critères pertinents de l'évaluation amène à un résultat très favorable du projet.



## 6 ANNEXES

### 6.1 Annexe I : Organisation du COPIL



## 6.2 Annexe II : Analyse des risques

L'analyse des risques tient compte de nombreux facteurs qui sont pondérés et synthétisés au niveau d'un damier d'un kilomètre carré sur l'ensemble du canton, sans tenir compte des frontières politiques des communes.

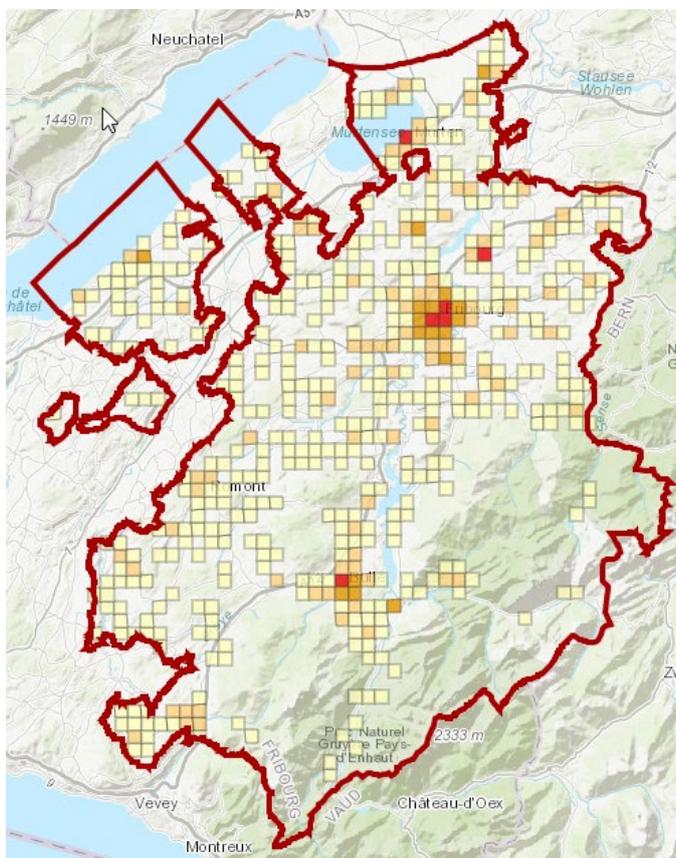
Elle est représentée par une carte du canton avec une coloration des risques (cf. légende ci-dessous).

Le résultat de cette première analyse met en exergue quatre zones plus particulièrement à risque, soit l'agglomération Bulloise, le Grand-Fribourg, Guin et Morat.

Les risques n°4 se trouvent généralement autour des risques n°5, soit dans les régions de Marly, Villars-sur-Glâne, Broc, Estavayer, Kerzers et Courtepin.

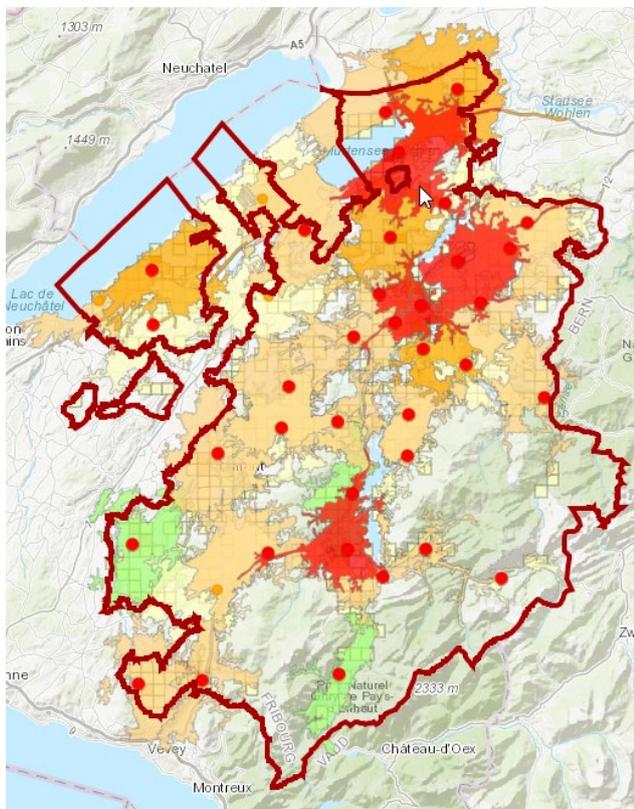
Les risques n°3 et n°2 suivent ensuite les zones bâties.

Finalement, les risques très faibles (risques n°1 et n°0) sont considérés comme hors périmètre.



Classement numérique	Représentation visuelle en couleur
0 = 0-1	Transparent - hors périmètre
1 = 1-2	Transparent - hors périmètre
2 = 2-3	Jaune – risque faible
3 = 3-4	Saumon – risque modéré
4 = 4-4.5	Orange – risque moyen à fort
5 = 4.5-5	Rouge – risque élevé

### 6.3 Annexe III : Couverture des risques



Tout en prenant en compte les casernes et locaux sapeurs-pompiers déjà existants, la carte est établie avec les couvertures des risques.

Les zones d'atteinte depuis un point fixe (base de départ) tiennent compte du réseau routier et de l'objectif de performance fixé en fonction de la mission.

Selon la logique définie dans le projet de loi, les risques les plus élevés sont couverts en premier lieu. Ensuite, de manière décroissante, les risques suivants sont couverts.

Il résulte de ce processus que, pour couvrir l'ensemble des risques et sans tenir compte de l'aide intercantonale, le canton de Fribourg aurait besoin d'environ 39 bases de départ. Parmi celles-ci, seules 3 casernes devraient être construites.