

RAPPORT EXPLICATIF**accompagnant l'avant-projet de la loi sur la protection de la population**

1	Origine et nécessité du projet	2
1.1	<i>Origine et actualité du concept de protection de la population</i>	2
1.2	<i>Clarification quant à la légitimité et la compétence de la conduite des interventions</i>	2
1.3	<i>Evolution des risques</i>	3
1.4	<i>Emergence des moyens d'alarme, de communication et de conduite intégrée</i>	4
1.5	<i>Synergies entre la protection de la population et l'approvisionnement économique du pays</i>	5
1.6	<i>Nécessité du projet</i>	5
1.7	<i>Retour d'expériences suite au Covid-19</i>	5
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	<i>Déroulement des travaux et cadre constitutionnel</i>	6
2.2	<i>Principes</i>	6
2.3	<i>Système proposé</i>	7
3	Modifications connexes	8
3.1	<i>Reprise de la loi sur l'approvisionnement économique du pays</i>	8
3.2	<i>Reprise des ordonnances existantes au sein d'un règlement d'application unique</i>	9
3.3	<i>Modification de la législation sur la protection civile</i>	9
3.4	<i>Modification de la législation sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB ; RECAB)</i>	9
4	Commentaire des articles	10
5	Conséquences du projet	22
5.1	<i>Conséquences financières et en personnel</i>	22
5.2	<i>Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes, conformité au droit supérieur et évaluation de la durabilité du projet</i>	22

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 éléments de police 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. Face à cette nouvelle configuration, il est légitime de se poser la question de la nécessité de conserver des organes communaux de conduite (ORCOC). 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 dix ans le catalogue des risques n'a pas fondamentalement changé, en revanche leur perception et leur priorisation 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 majeur 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-

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.

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 la Protection de la population.

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 (AEP) est à nouveau au centre des préoccupations de 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.

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-centré⁸ 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.

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.

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.

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 pourraient 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 12 ans, respectivement 8 ans de mise en œuvre des lois sur la protection de la population et l'approvisionnement économique du pays, il apparaît que plusieurs dispositions n'ont jamais vu le jour et que d'autres ne sont plus conformes à la pratique des partenaires de la protection de la population.

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 suite à 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 utilisé à l'échelon fédéral ;
- de l'état de catastrophe, qui a permis d'intervenir de façon déterminante à l'échelon cantonal afin de pallier au manque de réactivité initiale de la Confédération.
- de la création d'une délégation 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, sans nécessairement passer par les ORCOC.

- 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 budgétaire 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 COFIL a ensuite traité directement les modifications et amendements qui ont conduit au projet qui vous est soumis. Dans ses réflexions, le COFIL a notamment tenu compte des éléments suivants :

- 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'AEP, 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 :

- 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.*
- L'Etat, par l'intermédiaire de ses unités administratives, 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 d'une organisation en cas de catastrophe pour le canton de Fribourg (ORCAF)¹¹.
- 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

- a) 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.

- b) 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 l'état-major fédéral Protection de la population (EMFP) institué en 2018. 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.
 - A leur échelon, les communes disposent d'un bureau communal de liaison de protection de la population assuré par leur administration et / ou par l'édilité. Le lien entre l'EMCP et les bureaux communaux est assuré par les états-majors régionaux de la PCi (EM PCi). Ainsi, les tâches de conception et de conduite, jusqu'alors confiées aux ORCOC, sont reprises par la PCi. Lorsque l'EMCP est en charge de la conduite et que la situation l'exige, un lien direct avec les conseils communaux est établi par le directeur ou la directrice de l'association des communes fribourgeoises (ACF).

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.

- 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 situation¹³.
- c) Une délégation temporaire du Conseil d'Etat (DCEPP) peut être instituée¹⁴. 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 dans 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 armée.

- d) 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.

¹³ Principe du cas dominant.

¹⁴ 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.

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) ;
- 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'application (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, anciennement dévolues aux ORCOC. En conséquence, le mode de financement paritaire doit être étendu aux nouvelles tâches confiées à la PCi.

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

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

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

4 COMMENTAIRE DES ARTICLES

Section I

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Art. 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.

Art. 2 Définitions

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 population¹⁵ et du manuel « conduite événements majeurs » de la coordination suisse des sapeurs-pompiers. Elle figure également dans loi sur les épidémies (Lep)¹⁶. 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.

Art. 3 Principes généraux

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

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

¹⁵ 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.

¹⁶ Loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme –RSF 818.101 art. 6 & 7

Art. 4 Buts de la 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 (cf. commentaire ad. art. 24) 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.

Art. 5 But de la protection des infrastructures critiques

L'éventail des infrastructures critiques englobe neuf secteurs, subdivisés en 27 sous-secteurs (branches)¹⁷. 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.

Art. 6 Buts de l'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 pénurie¹⁸.

CHAPITRE 2

Autorités

Art. 7 Conseil d'Etat

Cet article définit les tâches et les compétences du Conseil d'Etat.

L'alinéa 4 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.

Art. 8 Préfet et préfète

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

¹⁷ Cf. [Les infrastructures critiques \(admin.ch\)](#)

¹⁸ Cf. [Présentation de l'Approvisionnement économique du pays \(admin.ch\)](#)

Art. 9 Compétences communales en matière de protection de la population

Avec le projet de loi, les communes retrouvent la responsabilité de l'attribution 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 et la protection de leurs infrastructures critiques, 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 un catalogue et de préparer une planification prévisionnelle adéquate.

Art. 10 Compétences communales en matière de protection des infrastructures critiques

Il existe des infrastructures dont la criticité est élevée à l'échelon local ou communal (cf. commentaire ad art. 5). 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.

Art. 11 Compétences communales en matière d'approvisionnement économique du pays

Les communes peuvent faire appel à leur bureau communal de liaison de la protection de la population (cf. art. 21) 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 (cf. commentaire ad art. 9).

CHAPITRE 3

Organisation

3.1 Généralités

Art. 12 Protection de la population

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

Dans le canton de Fribourg, la police est cantonale. Il existe cependant sur le plan local des polices communales ou intercommunales. Ces corps font partie des services administratifs et techniques des communes au sens de la let. f. 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 la let. g, il s'agit essentiellement d'infrastructures critiques.

Art. 13 Protection des infrastructures critiques

Les propriétaires d'infrastructures critiques sont responsables de garantir leur fonctionnement en toute situation. Le Service en charge de la protection de la population agit comme service-conseil et peut vérifier en tout temps l'état des préparatifs nécessaires à la protection de ces infrastructures.

Art. 14 Approvisionnement économique

Le Service en charge de la protection de la population agit nouvellement en tant que service responsable 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'AEP 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.

3.2 Chaîne de commandement intégrée

3.2.1 Généralités

Art. 15 Définition et but

Le terme de chaîne de commandement intégrée de la protection de la population remplace l'acronyme ORCAF encore utilisé par certains services. L'organisation cantonale en cas de catastrophe (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 unités administratives de l'Etat assurant la responsabilité de services techniques d'importance pour la protection de la population et ses bases d'existence, celles-ci doivent au minimum disposer d'une cellule de crise. 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.

Si des formations extra-cantoniales 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.

Art. 16 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 d'une organisation cantonale en cas de catastrophe 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 de 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.

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

Art. 17 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 17 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 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 pré-hospitalières. Une éventuelle cantonalisation des services des ambulances sera également examinée de manière séparée et en parallèle en fonction de la volonté des partenaires concernés par le processus de désenchevêtrement des tâches 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).

3.2.3 Etat-major cantonal de protection de la population

Art. 18 et 19 Fonction et compétences

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

La doctrine en matière de protection de la population telle que mentionnée à l'article 19 al. 1 let. a ch. 2 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 telle qu'évoquée par l'article 19 al. 1 let. b ch. 1 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 durée 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.

3.2.4 Aide à la conduite des organisations partenaires

Art. 20 Principes

Cet article précise les missions des états-majors, des commandements et des organes de conduite.

Les unités administratives de l'Etat assurant la responsabilité des services techniques d'importance pour la protection de la population et ses bases d'existence peuvent créer les mêmes structures, bien que le plus souvent une cellule de crise suffise à couvrir leurs obligations légales.

3.2.5 Organisation et fonctionnement à l'échelon communal

Art. 21 et 22 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.

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.

3.3 Information et communication

Art. 23 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, au sens de l'article 36 de la présente loi, 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.

CHAPITRE 4

Appréhension des dangers et gestion des risques

Art. 24 Détermination 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 (art. 25), suivies des mesures de préparation (art. 26). 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 (art. 27) 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 (art. 28) 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.

Pour ce qui est des dangers naturels, l'art. 23 de l'ordonnance fédérale sur la protection de la population (OProp ; RS 520.12) énumère les services spécialisés de la Confédération en charge des différents dangers. Dans la plupart des domaines, les services fédéraux sont en relation avec les services cantonaux afin de disposer des éléments factuels déterminants pour fixer le degré de risque.

Danger	Service fédéral	Service cantonal
Météorologique	Météo Suisse	-
Crue	Office fédéral de l'environnement – OFEV	Service de l'environnement (SEn)
Glissement de terrain	OFEV	SEn
Incendie de forêt	OFEV	Service des forêts et de la nature (SFN)
Avalanche	Institut fédéral pour l'étude de la neige et des avalanches du WSL	Service des forêts et de la nature (SFN)

Sismique	Service sismologique suisse	Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB)
----------	-----------------------------	---

Pour toute menace ou tout danger autres que naturels, la législation fédérale et cantonale prévoit la désignation du service chargé de la détermination du degré de risque. Si des précisions supplémentaires devaient s'avérer nécessaires, elles seront apportées lors de la détermination périodique des risques¹⁹.

Art. 25 Mesures de prévention

Cet article précise de quel ordre peuvent être les mesures de préventions et règle qui est compétent pour les définir.

Art. 26 Mesures de préparation

La planification préalable n'est qu'une étape dans l'élaboration des plans. Le résultat de cette planification doit être suffisamment souple pour ne pas limiter la conduite des actions à venir. Ce n'est que lorsque le danger est en voie de concrétisation que les partenaires de la protection de la population peuvent prendre, en tenant compte des circonstances, les mesures de conduite nécessaires à la maîtrise de la situation.

Le champ d'action ou la mission de chaque partenaire de la protection de la population est décrit dans les lois et règlements spécifiques à chacun d'eux. Une définition claire de leurs missions respectives est indispensable à l'établissement de de leur disponibilité de base.

CHAPITRE 5

Conduite de l'action

5.1 Interventions

Art. 27 et 28 Engagement et remise en état

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 reconstruction qui doit rétablir la situation telle qu'antérieurement. 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.

5.2 Mesures

5.2.1 Mesures ordinaires

Art. 29 Mesures ordinaires

Les mesures ordinaires sont celles que les partenaires de la protection de la population peuvent prendre en vertu de la législation.

¹⁹ Le dernier rapport cantonal d'analyse des risques date de mars 2005.

Art. 30 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.

5.2.2 Mesures extraordinaires

Art. 31 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.

Art. 32 Etat de catastrophe

Dans la loi actuelle, l'état de catastrophe est évoqué à l'article 10 « Financement ». Il n'est en revanche pas précisé ce qu'est l'état de catastrophe, ni quelles sont les mesures concrètes envisageables. Cette disposition, complétée par le règlement, précise cette notion.

CHAPITRE 6

Ouvrages de protection

6.1 *Constructions protégées*

Art. 33 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.

Art. 34 Unités d'hôpital protégées

Afin de garantir les soins et la permanence des services hospitaliers en cas de conflit armé, le canton doit disposer au moins d'une unité d'hôpital protégée.

CHAPITRE 7

Systemes de communication

Art. 35 Gouvernance

Pour toutes les questions liées à des systèmes de communication, la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (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 nécessaire à la coordination entre les partenaires de la protection de la population.

Art. 36 Dispositif cantonal d'alerte, d'alarme et d'information

Ce dispositif comprend, 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).

Art. 37 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 défaillants. Le CMS devrait palier à ces carences.

Art. 38 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.

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

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

CHAPITRE 8

Traitement des données

Art. 39 Principes

Cette nouvelle disposition permet au service en charge de la protection de la population et à ses partenaires au sens de l'article 12 de se mettre en conformité avec la législation en matière de protection des données, en particulier l'article 4 de la loi sur la protection des données (LPrD ; RSF 17.1), lequel impose une base légale pour tout traitement de données personnelles.

CHAPITRE 9

Finances

Art. 40 Financement

L'Etat et les communes participent au financement de la protection de la population. Cet article précise quels organismes de la protection de la population sont entièrement financés par les communes. Les lois spécifiques de chaque partenaire de la protection de la population règlent la répartition de coûts entre l'échelon cantonal et l'échelon communal.

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.

Art. 41 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. Le solde des frais de formation, à savoir ceux des membres obligatoires des bureaux communaux de liaison, sont englobés dans les frais d'instruction de la PCI.

Art. 42 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.

Art. 43 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 budgétaire. 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 de frais d'intervention à sa charge, selon ce que les arrêtés du Conseil d'Etat fixeront en la matière.

CHAPITRE 10

Voies de droit et sanctions

Art. 44 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.

Art. 45 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.

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.

Art. 46 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.

Art. 47 Procédure

Un renvoi est fait en parallèle à la loi sur la justice pour toutes les questions de procédure.

CHAPITRE 9

Dispositions finales

Art. 48 Dispositions transitoires

L'application des dispositions concernant la reprise des tâches, jusqu'alors confiées aux ORCOC, par la PCi dépend de la création par le canton des postes de travail nécessaires. Leur financement est assuré de façon paritaire par le canton et les communes.

Section II

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

Art. 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 confié aux ORCOC dans la LProtPop de 2008.

Art. 23 Administration, instruction et fonctionnement

Avec le remplacement des ORCOC par 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 (cf. art. 21 et 22 LProtPop).

5 CONSÉQUENCES DU PROJET

5.1 Conséquences financières et en personnel

La révision de la LProtPop, dans le domaine restreint de la protection de la population, n'engendre pas de coûts supplémentaires pour l'Etat, si ce n'est la création de 0,5 EPT pour 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. 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. 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 actuellement 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. 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 n'étofferont pas leur 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 un investissement initial d'environ 5'000.- par PRU.

5.2 Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes, conformité 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.

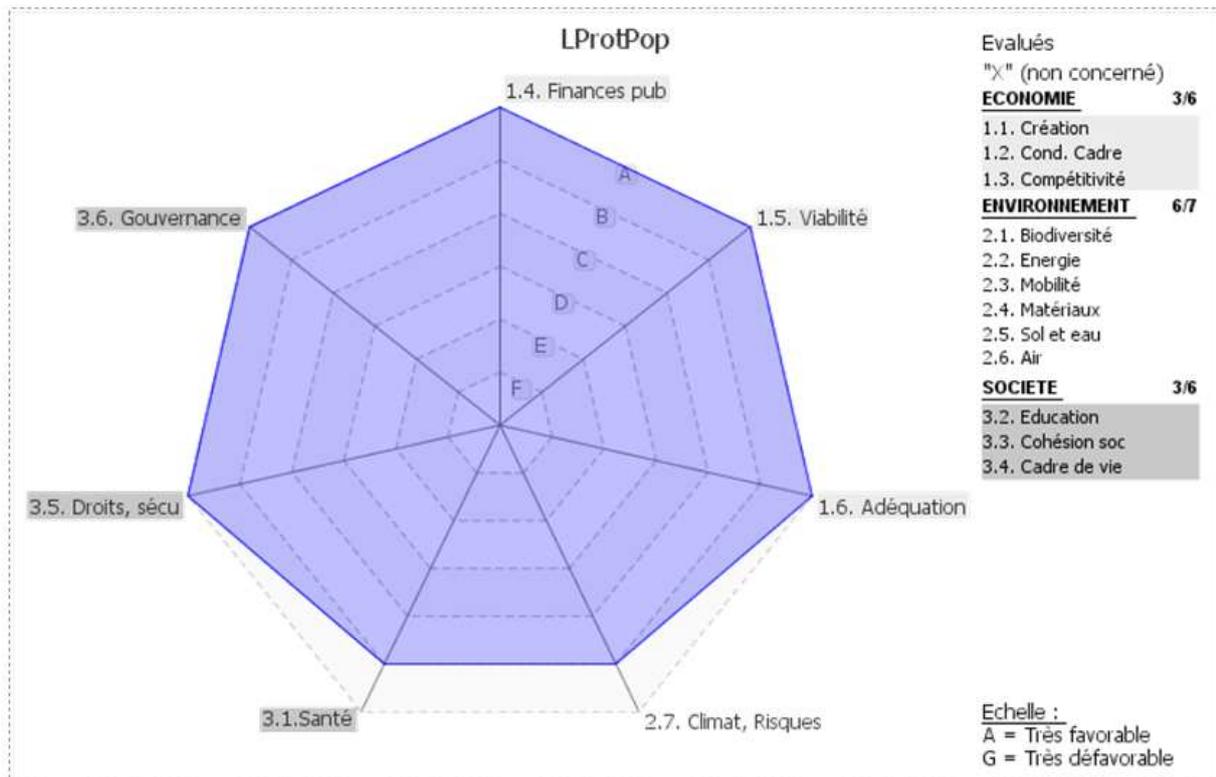
L'Etat, quant à lui, assure en toute situation les tâches qui lui sont confiées par la législation cantonale et fédérale. Il se tient prêt par ailleurs à soutenir subsidiairement les communes, lorsque leurs moyens propres ne suffisent plus à maîtriser et / ou à rétablir la situation. Afin que cette aide 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'AEP au sein de la législation sur la protection de la population permet, tant à l'échelon cantonal que communal, 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.

L'insertion de prescriptions pour pouvoir faire face à un conflit armé dans la législation cantonale sur la protection de la population engendre une attribution claire des tâches entre Etat et communes. Ceci est particulièrement visible dans le processus d'attribution des places protégées, qui doit être initialisé à l'échelon communal. L'Etat fournit pour sa part les bases de données nécessaires, ainsi que les programmes informatiques idoines à l'établissement uniforme des listes d'attribution.

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