

Deuxième séance, mercredi 18 décembre 2024

Présidence de Adrian Brügger (UDC/SVP, SE)

Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2024-GC-144	Motion	Modification de loi art. 47 al. 1 et art. 48 al. 1 : perception des impôts sur les gains immobiliers et droits de mutation	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Achim Schneuwly Antoinette de Weck <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-Pierre Siggen
2019-DSJS-10	Loi	Révision de la loi sur la protection de la population (LProtPop)	Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Bruno Marmier <i>Représentant-e du gouvernement</i> Romain Collaud
2024-DSJS-13	Rapport	Faillites abusives : de nouvelles mesures et de nouveaux outils doivent être mis en place pour promouvoir notre économie cantonale et encourager les entreprises responsables (Rapport sur postulat 2023-GC-136)	Discussion	<i>Représentant-e du gouvernement</i> Romain Collaud
2024-GC-271	Election (autre)	Renouvellement du mandat de trois membres du Conseil d'administration de la Banque cantonale de Fribourg	Scrutin de liste	
2024-GC-305	Election (autre)	Un membre de la Commission des finances et de gestion, en remplacement de Benoît Rey	Scrutin de liste	

La séance est ouverte à 08 h 30.

**Présence** de 107 députés; absents: 3.

Sont absents avec justifications: M<sup>me</sup> et MM. Eric Collomb, Roland Mesot et Sandra Lepori.

M<sup>me</sup> et MM. Sylvie Bonvin-Sansonnens, Didier Castella, Olivier Curty, Philippe Demierre et Jean-François Steiert, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

**Motion 2024-GC-144****Modification art. 47 al. 1 et art. 48 al. 1 LICD : perception des impôts sur les gains immobiliers et droits de mutation**

---

Auteur-s:	<b>Schneuwly Achim</b> ( <i>UDC/SVP, SE</i> ) <b>de Weck Antoinette</b> ( <i>PLR/PVL/FDP/GLP, FV</i> )
Représentant-e du gouvernement:	<b>Siggen Jean-Pierre, Directeur des finances</b>
Dépôt:	<b>05.06.2024</b> ( <i>BGC juin 2024, p. 2707</i> )
Développement:	<b>05.06.2024</b> ( <i>BGC juin 2024, p. 2707</i> )
Réponse du Conseil d'Etat:	<b>05.11.2024</b> ( <i>BGC décembre 2024, p. 5185</i> )

---

**Retrait**

**Schneuwly Achim** (*UDC/SVP, SE*). Pourquoi Antoinette de Weck et moi-même avons-nous déposé cette motion ?

Unsere Steuerverwaltung hat gegen ein Bundesgerichtsurteil aus dem Jahr 2000 verstossen und sich über 20 Jahre lang ungerechtfertigt bereichert. Wie ist so was möglich?

Gemäss der bis Ende 2022 geltenden Steuerpraxis und auf der Basis des heutigen Steuergesetzes des Kantons Freiburg unterlag der Erneuerungsfonds bei Stockwerkeigentum sowohl der Grundstückgewinn- als auch der Handänderungssteuer. Wir Motionäre wollen, dass man das Bundesgerichtsurteil umsetzt. Unsere Motion besteht aus 2 Themen:

1. die Gesetzesanpassung;
2. die Steuerrückzahlung.

Lassen Sie mich zur Steuerrückzahlung kurz Stellung nehmen: Alle Steuerzahler sind verpflichtet, jeden Rappen zu bezahlen. Zahlt man die Steuern nicht oder nicht sofort, droht noch eine Busse.

Auf der anderen Seite: Wenn die Steuerverwaltung ungerechtfertigt zu viel Steuern einkassiert, zahlt sie das Geld nicht zurück. Wir finden, dies ist eindeutig ein Verstoß gegen Treu und Glauben, welcher das Vertrauen der Bürger in unsere Behörden untergräbt.

In den letzten Tagen haben wir Motionäre zur Kenntnis genommen, dass Punkt B mit der Rückforderung der zu viel bezahlten Steuern nicht möglich sein wird. Dies heisst: "so ist es – Amen". Deshalb haben wir versucht, unsere Motion aufzuteilen.

On a contacté le Conseil d'Etat et demandé le fractionnement de la motion. La réponse du Conseil d'Etat a été, je cite : "Nous restons sur notre ligne et refusons le fractionnement".

Da der Staatsrat auf unseren Wunsch mit der Aufteilung - einmal die Gesetzesanpassung und andererseits die Steuerrückforderung - nicht eingehen will, werden wir heute unsere Motion zurückziehen.

Geschätzte Damen und Herren, wir geben aber nicht auf: In Kürze werden wir eine abgeänderte Motion deponieren, diesmal nur mit der Gesetzesanpassung.

> Cet objet est retiré par ses auteurs. Il est ainsi liquidé.

---

**Loi 2019-DSJS-10****Révision de la loi sur la protection de la population (LProtPop)**

---

Rapporteur-e:	<b>Marmier Bruno</b> ( <i>VEA/GB, SC</i> )
Représentant-e du gouvernement:	<b>Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport</b>
Rapport/message:	<b>27.08.2024</b> ( <i>BGC décembre 2024, p. 4619</i> )
Préavis de la commission:	<b>12.11.2024</b> ( <i>BGC décembre 2024, p. 4684</i> )

---

**Entrée en matière**

**Marmier Bruno** (*VEA/GB, SC*). En préambule, je vous indique mes liens d'intérêts avec cet objet : je suis syndic de la commune de Villars-sur-Glâne, président du comité de direction de l'ACoPol - la police intercommunale des communes

de Corminboeuf, Givisiez, Granges-Paccot, Matran et Villars-sur-Glâne - et président de l'association intercommunale qui chapeaute l'ORCOC des mêmes communes, sauf Matran.

Notre commission a pu compter sur le soutien de M. Alain Renevey, secrétaire parlementaire, que je remercie d'ores et déjà pour son travail et son soutien.

La commission s'est réunie à deux reprises : le mercredi 6 novembre 2024 et le mardi 12 novembre 2024. Elle a reçu le représentant du Gouvernement, M. le Conseiller d'État Romain Collaud, directeur de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS), accompagné de M<sup>me</sup> Mireille Meissner, conseillère juridique au Secrétariat général, et de M. Christophe Bifrare, chef du Service de la sécurité civile et militaire (SSCM).

La commission a reçu entre les deux séances le projet de Règlement d'application de la loi, projet qui est encore en cours de rédaction et qui était jusqu'alors retenu par la Direction des finances, ainsi que des informations concernant la consultation, avec la mise à disposition du tableau récapitulatif des différentes prises de position. Ces deux documents sont accessibles à tous les députés dans le dossier électronique de cette commission. La commission a constaté que le tableau récapitulatif de la consultation ne contenait pas d'indication sur les conclusions de la DSJS et les éventuels changements entrepris par rapport aux réactions des participants à la consultation. Un tel document serait très utile et permettrait de savoir quelles dispositions la DSJS a modifiées ou introduites à la suite des remarques reçues.

Le débat d'entrée en matière a permis de faire un premier survol du projet de loi. De nombreuses questions sur des sujets précis y ont d'ores et déjà été abordées à ce stade. J'y reviendrai cas échéant lors de la discussion des différentes dispositions.

La commission a reconnu la nécessité de ce projet afin d'adapter la loi aux évolutions de la protection civile depuis 2008, de clarifier les responsabilités de chaque échelon administratif du canton, à savoir les communes, les districts et l'Etat, et de redéfinir les compétences de chaque partenaire de la protection de la population. Ce projet de loi est une révision totale de la loi existante qui sera abrogée. Dans la foulée, ce projet de loi modifie également la loi sur la protection civile et abroge la loi sur l'approvisionnement économique du pays.

Plusieurs amendements ont été déposés, dont certains en concertation avec le représentant du Gouvernement. Le Conseil d'Etat s'est rallié à l'ensemble des modifications proposées par la commission.

L'entrée en matière n'a pas été combattue. Ainsi, la commission vous recommande d'entrer en matière et de soutenir le projet bis issu de nos délibérations.

**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport.** J'ai le plaisir de vous présenter ce jour le projet de loi sur la protection de la population. Je profite de l'occasion pour remercier le président de la commission parlementaire ainsi que ses membres pour le travail accompli ainsi que pour la proposition de projet bis qui a été votée à l'unanimité et à laquelle le Conseil d'Etat se rallie totalement.

Pour rappeler le contexte général de ce projet, il faut relever que l'actuelle loi sur la protection de la population est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. La conception de la protection de la population ancrée alors dans la loi et construite autour de 5 organisations partenaires est toujours actuelle et correspond aux besoins ainsi qu'à la pratique établie dans le canton de Fribourg. Cependant, la structure respective a passablement évolué depuis 2004, en raison notamment de la mise sur pied d'un organe cantonal de conduite (OCC). Qui plus est, les récents retours d'expériences faits lors d'exercices, de manifestations d'ampleur nationale ou d'événements majeurs et de catastrophes - notamment la crise du Covid 19 et la nouvelle donne sécuritaire survenue avec la guerre en Ukraine - ont démontré la nécessité pour cet organe d'être constitué en état-major. Il s'agit aussi d'ancrer dans la loi les nouveautés introduites notamment sur le plan fédéral à la suite de la révision de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile, la LPPCi.

De manière générale, la protection de la population est un concept concrétisé par l'action coordonnée des 4 partenaires en charge des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage sur le terrain, à savoir la Police cantonale, les services de défense incendie et de secours - les sapeurs- pompiers -, les services de la santé publique et la protection civile, et d'un 5<sup>ème</sup> partenaire regroupant l'ensemble des services techniques publics et privés. Dans le projet de loi, la protection de la population s'articule désormais autour d'une chaîne de commandement 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.

Pour l'essentiel, le projet de loi présenté aujourd'hui repose sur les principes suivants :

- > Le concept de protection de la population remplace définitivement celui de l'Organisation cantonale en cas de catastrophe Fribourg (ORCAF) ;

- > La préparation et la coordination des interventions s'effectuent selon le principe du cas dominant, c'est-à-dire le principe selon lequel la conduite de l'intervention et la coordination sont imposées au partenaire de la protection de la population le plus concerné par l'événement, par ses conséquences et par l'évolution déterminante de la situation ;
- > Les états-majors s'adaptent à la gravité et à l'ampleur de la situation selon le principe de modularité ;
- > La gouvernance politique est renforcée : le rôle et les responsabilités de chaque échelon, que ce soit au niveau de l'Etat, des préfectures et des communes, sont clarifiés.

Le système proposé peut dès lors être décrit de la manière suivante :

- > Un état-major cantonal de la protection de la population (EMCP) est constitué en lieu et place de l'OCC ;
- > À leur échelon, toutes les communes disposent d'un bureau communal de liaison de protection de la population assuré par leur administration et/ou par l'édilité ;
- > Les communes ont la possibilité d'aller au-delà de ce socle minimum en se dotant d'un état-major communal de crise. Les communes peuvent se regrouper pour disposer d'un tel état-major ;
- > 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'événement, par ses conséquences et par l'évolution déterminante de la situation ;
- > Une délégation temporaire du Conseil d'Etat peut être instituée ;
- > Les préfets et préfètes sont confirmés en tant qu'autorités de la protection de la population à l'échelon de leur district.

La consultation qui a été réalisée en 2023 a permis d'étoffer encore davantage le projet de loi, notamment en tenant compte des retours des communes, respectivement de l'Association des communes fribourgeoises, en particulier par rapport au rôle qu'elles endossent dans le cadre de la protection de la population. C'est sur leur territoire que les conséquences d'un événement se font ressentir pour la population, et afin de prévenir les dangers, elles fournissent aux états-majors 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'Etat pour maîtriser des situations particulières ou extraordinaires. Ces prérogatives sont désormais concrétisées dans le projet de loi, quand bien même celles-ci existaient déjà dans la pratique par le passé.

En outre, 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 notamment de subvenir aux besoins primaires de la population, la plupart des communes disposant d'ores et déjà d'un PRU qui a par ailleurs été testé. Elles jouent donc également un rôle important en cas de conflit armé.

Compte tenu de ce qui précède, le projet de loi sur la protection de la population consolide un système qui, dans une large mesure, est déjà existant et permet par ses nouvelles dispositions de clarifier le rôle de chaque partenaire de la protection de la population en fonction de leur évolution et de l'évolution des risques de ces dernières années.

Peut-être quelques mots concernant les modifications connexes, notamment dans la loi sur la protection civile (LPCi). 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 (l'état-major). À ce titre, elle peut être engagée subsidiairement au profit des communes. Pour accomplir ces tâches, 4 postes de commandant de bataillon et un poste de chef engagement et coopération avec les partenaires de la protection de la population ont pu être créés ou transformés. Ces postes sont financés paritairement par l'Etat et les communes : il en résulte une augmentation de charges de 114'000 francs dont la moitié sera prise en charge par les communes, soit 57'000 francs. Les bataillons PCi nouvellement créés devront disposer des officiers et sous-officiers supérieurs de milice nécessaires à l'analyse des risques, à l'établissement des plans et à la conduite des engagements. Ces derniers seront indemnisés selon un principe similaire à ce que la PCi connaît déjà pour ses commandants de compagnie et leurs remplaçants. L'ensemble des coûts sera réparti paritairement entre l'Etat et les communes selon le modèle en vigueur pour les frais d'instruction de la PCi : ces coûts s'élèvent à 80'000 francs par année, dont 40'000 francs à la charge des communes. Les instructeurs PCi seront, quant à eux, comme la loi fédérale l'autorise nouvellement, financés par le fonds de contribution de remplacement et non plus par l'Etat et les communes. La transformation de l'organisation PCi, comprenant actuellement 3 compagnies de 350 astreints PCi, un régiment PCi cantonal de 2'300 astreints composé d'un bataillon d'état-major PCi et de 3 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 partenaires de la protection de la population. À noter que dans les faits, la PCi fonctionne déjà ainsi depuis un an et demi avec une répartition des frais identiques à celle décrite ici.

**Sudan Stéphane** (*Le Centre/Die Mitte, GR*). Je n'ai pas de lien d'intérêt avec ce dossier, si ce n'est d'avoir été membre de la commission parlementaire et que nous sommes tous susceptibles d'être concernés par une situation de crise. Je parle au nom du groupe Le Centre qui a analysé attentivement le projet de révision totale de la loi sur la protection de la population (LProtPop), qui donne également suite à la motion 2019-GC-149 de nos collègues Bernadette Hänni-Fischer et Nicolas Bürgisser.

La LProtPop est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Elle remplaçait l'arrêté du Conseil d'Etat du 31 octobre 1988, instituant une organisation cantonale en cas de catastrophe (ORCAF). La loi cantonale reprenait alors les nouveautés de la législation fédérale, elle-même entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Ce qui nous est proposé est donc une révision totale de cette loi.

Nous tenons à remercier le représentant du Gouvernement et les différents intervenants de la DSJS pour leurs explications, même si, par leur nature et en l'absence alors d'un règlement d'application, elles n'étaient pas toujours définitives tant cette loi est vaste et complexe. Des compléments ont d'ailleurs été demandés par la commission et seront certainement apportés en plénum lors de la lecture des articles par le représentant du Conseil d'Etat.

La mise en consultation auprès de tous les partenaires concernés a soulevé de nombreuses questions qui ont été traitées par le Conseil d'Etat et qui ont modifié de manière tangible le projet actuel proposé, projet adopté à l'unanimité des membres de la commission après 7 amendements acceptés de manière tacite lors des séances.

On peut relever que les améliorations proposées dans ce projet de révision sont positives et adaptées aux situations et aux défis actuels. Le principe du cas dominant, par exemple, est important en cas de crise, les 5 partenaires étant tous susceptibles de prendre la direction des opérations. Il faudra définir clairement et rapidement, selon la situation - qu'elle soit ordinaire, particulière, extraordinaire ou catastrophique -, qui prendra le *lead* de l'opération, tant les différences de définitions sont minces et les intervenants nombreux, comme le prouvent leurs nouveaux acronymes (EMCP, OCRI, PRU, CIG, CECF, DCEPP, etc.) parsemés dans cette LProtPop nouvelle version !

Nous notons également qu'il a été décidé que le canton se chargerait de mettre en place la planification du nombre de places d'abris par commune, puis que les communes seraient compétentes pour l'attribution finale des places au sein de leur population. Les communes connaissant en effet mieux leurs habitants, leurs infrastructures et les voies d'accès, elles sont plus à même d'effectuer la répartition des places dans les abris. Le contrôle des abris tous les cinq ans restera une charge pour les communes et elles devront disposer du personnel administratif suffisant pour effectuer cette tâche - à quel prix ?

Donc, cette LProtPop, large et vaste dans ses différents champs législatifs et de délégation, laisse beaucoup de marge de manœuvre aux différents intervenants. Il faudra donc vraiment être attentif au contenu de l'application de la loi et de ses règlements ou directives afin de bien définir les priorités et les responsabilités de chacun des partenaires en cas de crise. L'Espagne, dernièrement, qui certainement disposait de bases légales au niveau de sa protection de la population, a été victime d'erreurs humaines de commandement et de communication. Plus près de chez nous, lors de l'apparition du Covid, après l'annonce du Conseil fédéral un vendredi de mars en début d'après-midi, il a fallu par exemple que les directions d'école prennent rapidement une décision au plus près de leur conviction ou de leurs moyens, tant les directives étaient contradictoires ou absentes.

L'idée de la révision, à savoir se donner les moyens d'avoir une unité et une rapidité dans la communication en cas de crise, est donc primordiale pour prévenir ces différentes situations. Il faudra donc être réactifs et plus que bons lors d'une crise car on n'aura malheureusement pas une deuxième chance de l'être ! Des simulations et/ou des exercices se doivent donc d'être prévus et une chaîne de commandement clairement définie.

C'est avec ces considérations que le Groupe le Centre accepte à l'unanimité d'entrer en matière sur ce projet de loi.

**Kehl Roland** (*VEA/GB, SE*). Ich habe keine Interessenbindungen und spreche für die Fraktion Grünes Bündnis.

Es ist auf den ersten Blick nicht ganz einfach, sich für ein Gesetz zu begeistern, das nur für Fälle gedacht ist, die hoffentlich nie oder nur sehr selten eintreffen. Aber die Covid-19-Pandemie hat uns in aller Deutlichkeit gezeigt, dass Unvorstellbares zu Wirklichkeit werden kann, dass wir von ausserordentlichen Ereignissen nicht verschont bleiben und dass Krisen den Schutz der Bevölkerung dauerhaft infragestellen können.

Sie hat aber auch gezeigt, dass der Schutz der Bevölkerung nur sichergestellt werden kann, wenn bereits in «normalen» Zeiten die nötigen Vorkehrungen getroffen worden sind. Wir begrüßen es deshalb, dass die Erfahrungen im Umgang mit der Pandemie und anderen Ereignissen in die Gesetzesrevision eingeflossen sind. So stellt der Staat sicher, dass in ruhigen Zeiten vorbereitet wird, was im Notfall bereitstehen soll. Im Zentrum der Totalrevision steht ausserdem der Wille, die Zuständigkeiten und Aufgaben aller Akteure auf allen Ebenen verbindlich festzuschreiben.

Aus diesem Grund wird die Fraktion Grünes Bündnis auf diese Gesetzesvorlage eintreten.

Folgende drei Punkte verdienen aus unserer Sicht besondere Beachtung:

### *1. Anpassung der Risikobeurteilung*

Die Risiken für die Freiburger Bevölkerung haben sich in den letzten Jahren nicht entscheidend verändert. Aber der Staatsrat liegt sicherlich richtig in der Annahme, dass sich die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Risikos deutlich erhöht hat. Die politische und wirtschaftliche Stabilität, die wir in Europa noch vor wenigen Jahren gekannt haben, ist mit dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine plötzlich einer neuen Unberechenbarkeit gewichen, mit den bekannten kollateralen Folgen für die Versorgung mit Gütern und Energie.

In einer Zeit, in der öffentlich-rechtlichen Medienanstalten die finanziellen Mittel gekürzt werden und in der die Menschen sich zunehmend über die sozialen Medien informieren, versuchen Populisten und Gruppierungen im In- oder Ausland zunehmend, das Vertrauen in den Staat und in die Behörden zu untergraben. Diese Aktivitäten stellen eine Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit dar.

Auch Cyberattacken auf kritische Infrastrukturen unseres Kantons müssen als Risiken erkannt und präventive Massnahmen müssen ergriffen werden.

Nicht zuletzt werden in Zukunft extreme Wetterereignisse aufgrund der Klimaerhitzung zunehmen. Wir begrüssen deshalb, dass der Kanton eine ständige Kommission für Risikobeobachtung und Prävention einrichten will.

### *2. Wichtigkeit von Aus- und Weiterbildung*

Ein wirksamer Bevölkerungsschutz steht und fällt mit den Fähigkeiten und Kenntnissen der beteiligten AkteurInnen. Die Ad-Hoc-Kommission hat deshalb mit zwei Anträgen dafür gesorgt, dass die Zuständigkeiten auch bei der Aus- und Weiterbildung gesetzlich verankert werden.

### *3. Steigerung der Effizienz*

Aus der Gesetzesvorlage spricht ein Wille zu mehr Effizienz, zum Beispiel durch die Aufhebung der Pflicht der Gemeinden, einen eigenen Führungsstab zu haben. Oder durch die Schaffung einer Einsatzzentrale aller Blaulichtorganisationen unter einem Dach. Solche Anpassungen machen das System des Bevölkerungsschutzes schlanker und gleichzeitig wirksamer. Im Notfall übernimmt der kantonale Führungsstab die Führung des Einsatzes, die Gemeinden installieren kommunale Verbindungsbüros und stellen so wichtige und verlässliche Informationen aus dem Einsatzgebiet zu Verfügung. Der Vorschlag des Staatsrats, den Gemeinden die Freiheit zu lassen, ihre GFO weiterzuführen, alleine oder in einem Verbund, ist ein guter Kompromiss, weil er die Autonomie der Gemeinden nicht beschneidet.

Mit diesen Überlegungen unterstützt die Fraktion Grünes Bündnis die Gesetzesvorlage mit den Änderungen der Kommission.

**Rey Alizée (PS/SP, SC).** Mes liens d'intérêts avec cet objet : je suis conseillère communale à Villars-sur-Glâne et j'ai été membre de la commission qui a traité cet objet.

Depuis l'adoption de la loi en 2008, notre société a été confrontée à de nombreuses crises, telles que la pandémie de Covid-19, des canicules, des inondations ou encore des conflits. On pense encore plus récemment à ce qui s'est passé dans la région de Valence ou encore en Valais, sans parler du conflit qui oppose la Russie à l'Ukraine. Ces événements ont mis en lumière la nécessité d'une loi moderne et flexible, capable de répondre efficacement aux défis actuels.

Il s'agit d'une révision totale de la loi mais on ne réinvente toutefois pas la roue : cette loi sur la protection de la population formalise un système déjà préexistant et permet, par ses nouvelles dispositions, de clarifier le rôle de chaque partenaire de la protection de la population en fonction de leur évolution et de l'évolution des risques de ces dernières années. Il faudra toutefois revoir son dictionnaire des abréviations dans ce domaine : à titre d'exemple, on ne parlera dès lors plus d'Organe cantonal de conduite (OCC), mais d'Etat-major cantonal de protection de la population (EMCP).

Le projet intègre tous les partenaires de la protection de la population, non seulement les partenaires traditionnels, mais aussi les autres partenaires, comme par exemple les colonnes de secours, structure chère à mon collègue et camarade Kubschi. Par ailleurs, les dispositions légales concernant l'approvisionnement économique du pays sont intégrées à la LProtPop, ce qui est cohérent.

La nouvelle loi intègre les leçons tirées des crises récentes et vise à améliorer la coordination entre les différents partenaires de la protection de la population. Cela permettra une réponse plus rapide et plus efficace en cas de catastrophe. Lors de ses travaux, la commission a formulé quelques adaptations et remarques, en particulier s'agissant de la formation de base et de la formation continue pour les partenaires de la protection de la population, qui ont été ajoutées et précisées dans la loi.

Il a été salué que le projet laisse la possibilité aux communes qui le souhaitent de maintenir leur structure appelée aujourd'hui ORCOC. Elles pourront dès lors disposer, en plus du bureau communal de liaison de la protection de la population, d'un

état-major communal de crise, justifié par l'organisation propre à leur commune en fonction de leur réalité, leur taille et leurs risques.

Les crises ont toujours fait partie de notre société à toutes les époques, et avec le dérèglement climatique, on devra s'attendre à des crises ou catastrophes naturelles de plus en plus souvent. Il est donc nécessaire d'avoir les moyens adéquats pour s'y préparer et y répondre, et c'est ce que prévoit cette loi.

Sur ces considérations, le groupe socialiste, à l'unanimité, entre en matière sur le projet et soutiendra le projet bis de la commission.

**Wüthrich Peter** (PLR/PVL/FDP/GLP, BR). Mon lien d'intérêt : je suis président de l'Union fribourgeoise de la protection civile et j'étais membre de la commission ad hoc. Je parle au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux.

Le projet de loi nous satisfait entièrement car beaucoup de nos propositions émanant de la mise en consultation ou de la commission ont été reprises et il englobe aussi la motion Bürgisser/Hänni-Fischer de 2019. Nous tenons à remercier la Direction et ses collaborateurs pour la très bonne préparation de la présente loi.

Cette révision totale intègre aussi les nouvelles dispositions fédérales. De manière générale, les changements concernent - cela a été dit par M. le Président de la commission et M. le Représentant du Gouvernement - la répartition des tâches entre canton et communes, l'organisation et la conduite en cas de catastrophe ainsi que les moyens de communication et d'alarme. Nous sommes particulièrement satisfaits des articles 38 et 45 qui permettent le financement partiel de l'équipement des colonnes de secours ainsi que l'année de plus qui est accordée aux communes pour la mise en place de leur bureau communal de liaison et pour les places PRU.

Je ne vais pas être plus long, beaucoup a déjà été dit par rapport à tous ces changements. Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux soutiendra la version bis de la commission et vous invite à en faire de même.

**Galley Nicolas** (UDC/SVP, SC). Mon lien d'intérêt avec cet objet : j'étais membre de la commission et je suis policier.

C'est fort d'une expérience douloureuse - notamment le Covid, mais d'autres cas ont aussi été cités - que ce projet de loi fait peau neuve depuis sa dernière adaptation de 2008. Ce projet de loi tient compte de nombreuses adaptations qui étaient nécessaires, telle l'évolution des risques. Cela a été dit, cela ne se passe pas toujours chez les autres : les derniers exemples concrets qui se sont passés, notamment les catastrophes naturelles en Valais, au Tessin ou sur Berne cette année, en sont un exemple.

Il y a aussi une clarification quant à la légitimité et la compétence de la conduite d'une intervention. Ce n'est plus forcément la police, comme c'est le cas aujourd'hui, qui prendra le *lead* sur chaque cas, mais bien le service étant le plus impacté, ce qui donne également une certaine légitimité supplémentaire à la chaîne de conduite.

Ce projet prévoit également la mise en place du Centre d'engagement, de conduite et d'alarme fribourgeois (CECAF), qui ne verra toutefois pas le jour avant plus ou moins 10 ans, selon les propos du représentant du Gouvernement. En tant que bons politiciens que vous êtes, vous savez qu'en politique, quand on dit "plus ou moins", c'est rarement "moins", ce qui est peut-être le bémol de ce projet de loi.

Notre groupe, avec toutefois encore quelques questionnements sur l'impact financier pour les communes, qui n'est pas forcément très clair, entrera en matière à l'unanimité et soutiendra ce projet de loi.

**Kubski Grégoire** (PS/SP, GR). Je n'ai pas de lien d'intérêt avec cet objet mis à part le fait que j'étais membre de la commission. J'interviens à titre personnel.

Je tiens tout d'abord à remercier les services de l'Etat et le chef de service M. Bifrare et son équipe, qui ont fait un travail remarquable et qui ont vraiment su répondre de manière très détaillée à l'entier de nos questions. Il est rare d'avoir des réponses aussi fournies dans le cadre de travaux de commission et je tiens à le souligner.

Beaucoup de choses ont été soulignées, mais je pense qu'il y a deux remarques qu'il sied de faire ici. La première ne concerne pas exactement le canton mais plus le niveau fédéral : je pense qu'il est nécessaire de souligner le retard qu'il y a eu au niveau fédéral, au niveau du Département fédéral de la défense, par rapport à la technologie d'alarme par *Cell Broadcast*. Vous savez que l'Etat a la possibilité, peu importe si on a une application *Alertswiss* ou pas, de communiquer des informations directement à toutes les personnes qui sont connectées à un réseau dans une certaine région, peu importe que les gens soient suisses, étrangers, de passage ou bien résidents. Cette technologie existe et a déjà été implémentée dans de nombreux pays européens depuis bien longtemps, et la Suisse est vraiment en retard. Ainsi, le fait que le Conseil fédéral ait communiqué il y a à peu près un mois qu'il allait mettre en œuvre une stratégie l'année prochaine pour implémenter ce *Cell Broadcast*, c'est vraiment regrettable. Je crois qu'il faut le souligner, la Confédération a vraiment un retard énorme à ce sujet et cela met en danger potentiellement la population. Je pense donc qu'il est important de le faire. Je tiens également à souligner que le canton a anticipé cette question en adaptant la base légale pour pouvoir prévoir ces futures installations au niveau fédéral,

mais c'est vraiment problématique que ça n'avance pas. Pour exemple, j'étais cet été en Roumanie, où il y a eu des attaques d'ours. Cela m'a été directement communiqué par *Cell Broadcast* qu'il fallait rester à la maison. En Roumanie et en Grèce, c'est déjà implémenté depuis 2019 et nous, nous sommes complètement "à la ramasse". Je trouve que cela est vraiment très amateur pour un pays comme la Suisse qui se dit très avancé dans le domaine de la protection de la population. Cela ne concerne vraiment pas le niveau cantonal, mais le niveau fédéral.

Le deuxième élément que je voulais souligner est la question des colonnes de secours. Vous savez qu'on a la chance dans le canton de pouvoir compter 4 colonnes de secours : celles du Lac Noir, celle de Jaun, celle de Bulle et celle de Châtel-St-Denis. Elles sont rassemblées sous l'autorité de la Fondation du Secours alpin suisse, donc il n'y a pas de but lucratif, cela appartenant à la Rega et au Club alpin. Elles sont actives dans le sauvetage en milieu difficile, la recherche de personnes, la désincarcération en terrain difficile, et il faut souligner l'excellente collaboration qu'il y a aujourd'hui entre les services - que ce soit les pompiers, la police, les services de secours, les ambulances etc. - et les colonnes de secours, qui font un travail extraordinaire. Je crois qu'il faut le souligner, l'Etat de Fribourg fait des économies énormes en comptant sur le soutien des colonnes de secours qui peuvent être engagées dans ces terrains difficiles, c'est ici le lieu de le souligner. Dans ce sens-là, c'est vraiment une bonne chose qu'il y ait, par le biais de cette loi, une adaptation et une forme de reconnaissance du travail qui est fait et de la collaboration avec les colonnes de secours. C'est donc une chance pour nous qui avons fait une véritable économie. Tout étant public, vous savez que l'Etat finance actuellement ces colonnes de secours avec un montant de 64'000 francs, ce qui est un montant extrêmement restreint par rapport au montant qu'il faudrait pour avoir des grosses équipes équipées. Bien entendu, le député Galley m'a fait remarquer en commission que la police avait une équipe qui était capable d'intervenir en montagne, mais il y a quand même beaucoup d'interventions sur lesquelles les différents services comptent sur les colonnes de secours, et je crois que c'est quelque chose d'extrêmement précieux. Ils ont une vraie science, un vrai savoir, que ce soit en technique de cordes ou autre, c'est le lieu de reconnaître vraiment ce service public qui est fait par ces associations et ce travail souvent bénévole qui est fait.

En ce sens-là, je crois qu'on ne peut que se réjouir que la commission ait accepté à l'unanimité les deux amendements que j'ai déposés concernant la participation à l'équipement : il va y avoir une augmentation du montant accordé aux colonnes de secours pour l'équipement et les formations communes avec l'Etat, il semble logique que dès le moment où il y a des formations qui sont faites, organisées avec l'Etat, à ce moment-là l'Etat les prenne en charge.

**Morand Jacques** (PLR/PVL/FDP/GLP, GR). Mes liens d'intérêts : je suis syndic de la ville de Bulle, donc directement concerné par ces éléments de loi, et président du Club des communes ; c'est à ce titre que je prends la parole.

Le comité du Club des communes entre bien entendu en matière sur ce projet de loi. L'expérience de la gestion de crises aura permis de la façonner. La thématique est complexe, bien que les situations dans lesquelles cette loi intervient soient toujours spécifiques. Pour ne pas les citer, les autres objectifs qui qualifient précisément la situation, que ce soit catastrophe extraordinaire, particulière ou ordinaire, le comité du Club des communes relève que la loi doit rester un outil de travail en attribuant des rôles respectifs pour être efficace et respecter les autorités aux deux niveaux, que ce soit communal et cantonal.

Pour suivre, en ce qui concerne les dispositions topiques, le comité du Club des communes se rallie au projet bis de la commission parlementaire. Cependant, il reste attentif aux dispositions finales et modificatrices de la loi sur la protection civile. Il prend note que celle-ci vise à ancrer légalement le fonctionnement actuel et vraisemblablement sans coûts supplémentaires pour les communes.

J'en viens maintenant à une question : M. le Conseiller d'Etat, vous l'avez dit lors de votre intervention d'entrée en matière, par rapport au mode de financement de ces éléments, il y a ces 80'000 francs - deux fois 40'000 francs répartis. Par contre, à l'article 23 modifié du projet de modification de la LPCi, il est mentionné ceci : "l'Etat prend en charge les frais suivants : a) les frais du Service" ; et après, il est marqué : "Les frais suivants sont répartis entre les communes et l'Etat à raison de 50% à la charge des communes et de 50% à la charge de l'Etat", et la nouvelle lettre e) précise : "les frais d'intervention, y compris ceux du personnel planifiant et conduisant les interventions". Vous avez expliqué, M. le Conseiller d'Etat, la répartition des frais avec le fonds de contribution de remplacement mais maintenant, ce qui serait important de savoir au niveau réellement financier, c'est ce que seront les conséquences ou les incidences financières par rapport à ce nouveau projet de loi, notamment pour les communes ?

**Altermatt Bernhard** (*Le Centre/Die Mitte, FV*). Ich möchte Sie aufrufen, der vorliegenden Gesetzesrevision mit Überzeugung zuzustimmen. Die Vorlage schafft die Grundlage, damit die kantonale Organisation des Bevölkerungsschutzes den aktuellen Vorgaben des übergeordneten Rechts entspricht und den Ansprüchen des 21. Jahrhunderts gerecht wird. Sie ist die Antwort auf parlamentarische Vorstösse in unserem Rat, aber auch auf die gewonnenen Erkenntnisse aus der Bewältigung der Covid-19-Krise, auf die veränderte geopolitische Lage mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und auf Erfahrungen mit Katastrophenereignissen im In- und Ausland.



Die Revision bringt notabene die Einführung von einheitlichen und klaren Führungsstrukturen und -prozessen. Besonders zu begrüßen ist sodann die Stärkung der Instrumente zur Überwachung und zur Einschätzung von Risiken im Bereich der kritischen Infrastrukturen und der Landesversorgung. Freiburg hat diesbezüglich grossen Nachholbedarf. Die Schaffung eines kantonalen Risikoobservatoriums und die Einsetzung eines zuständigen Organs für wirtschaftliche Landesversorgung - und dazu gehört selbstverständlich auch die Energieversorgung - bilden die Voraussetzungen für ein integrales Risikomanagement.

Meine Damen und Herren, die Sicherheit und das Wohlergehen der Bevölkerung unseres Kantons verdienen ein überzeugtes Ja und eine anschliessende konsequente Umsetzung der Vorlage. Denn nur wer in ruhigen Zeiten seine Hausaufgaben macht, ist im Krisenfall für alle Eventualitäten gerüstet. Ich danke für die Aufmerksamkeit und habe geschlossen.

**Gaillard Bertrand** (*Le Centre/Die Mitte, GR*). Mes liens d'intérêts : je suis syndic de la commune de La Roche. La suite, vous la découvrirez dans mon message.

Je tiens à saluer le travail fait pour mettre en œuvre cette loi. Je suis un petit peu resté sur ma faim dans le rapport qui est joint au dossier. On constate qu'il y a énormément d'éléments en lien avec la conduite, la future organisation, on dira la tête. Mais je vais vous faire une petite rétrospective des événements.

- > 1983, un dimanche soir au milieu de la nuit au mois de juin. L'Etat supérieur se déchaîne sur la Berra, les ruisseaux sortent, trois ponts sont emportés. À l'époque, le conseil communal de La Roche dispose de 50 pompiers encore rattachés à la commune, 30 à 40 membres de la protection civile locale convoqués par leur sergent-major durant la nuit - sans natel je précise -, un gendarme de village, et je rajouterai 40 agriculteurs qui amènent leurs bras et leur bon sens. En moins de 15 heures, le village est sécurisé, les ruisseaux sont retournés dans leur lit, la population est rassurée.
- > 2016, un samedi de juin vers 15.00 h : trois ruisseaux sortent de leur lit sur les villages de La Roche, Pont-la-Ville, etc. Six routes sont fermées. Moyens à disposition : une patrouille de gendarmerie - malheureusement les autres étaient appelées ailleurs - qui a très bien fait son travail, 40 à 50 pompiers d'un corps local pour deux villages, les deux inondés, et la PCi qui est intervenue après trois semaines. Heureusement, un citoyen du village commande une compagnie militaire proche qui met des gens à disposition le lendemain. Résultat : on ne fait pas la Une des journaux, comme cela s'est passé dans le canton de Neuchâtel ou ailleurs, car tout a été réglé rapidement.
- > 2018, même chose, inondation générale : d'autres ruisseaux sortent de leur lit et inondent le village. 40 bâtiments inondés, la route cantonale fermée, deux bâtiments évacués durant la nuit. Plus que 50 pompiers à disposition. Heureusement que le corps du village voisin intervient, car l'on constate qu'on n'a plus que 50 pompiers pour 2'500 habitants, pas d'intervention de la protection civile dans le mois qui a suivi.
- > 2021, la même chose mais aux heures de bureau : on a eu un peu plus de chance, car là on a pu bénéficier du personnel des ponts et chaussées.

Moyens à disposition à l'heure actuelle pour le conseil communal de La Roche : plus d'intervention directe de la protection civile parce que plus de gens à disposition directe, 50 pompiers du Bataillon sud, mais qui sont pour six villages. Vous allez me dire : "vous n'avez qu'à prendre des mesures". Mais je vous rassure : on sait que l'eau va de haut en bas, même si on nous explique régulièrement le contraire. On sait aussi qu'on a peut-être un peu trop bâti au bord des ruisseaux, mais je constate que la route cantonale, où il y a des personnes je dirais très compétentes pour décider du tracé, a été chaque fois inondée.

Ma question est donc la suivante : lorsque le 28 juin 2025, qui est un dimanche, le prochain événement arrivera, quels moyens humains les citoyens de La Roche - pas de commandement humain - auront-ils à disposition pour les aider ? Parce que c'est la poisse, mais j'ai contrôlé, ça arrive toujours un samedi ou un dimanche. Il faut se dire qu'En Haut, il y a des gens qui ne pensent pas aux heures de bureau. Alors, quels moyens les citoyens auront-ils, pour les rassurer, à disposition l'année prochaine ? Je demande simplement de clarifier la situation.

**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport.** Merci à tous les intervenants pour leurs remarques et leurs questions.

Je commencerai peut-être avec les remarques du député Sudan sur la problématique et les questions concernant les exercices. Il faut savoir qu'il est prévu de faire des exercices de manière régulière. Il y en a notamment un qui sera prévu l'année prochaine à l'échelon fédéral, un exercice de guerre asymétrique auquel le canton de Fribourg participera. Il y a aussi un exercice prévu en juin 2025 entre un bataillon PCi qui sera engagé avec la commune de Fribourg et leur état-major de crise pour l'exploitation notamment des PRU. Ensuite, il y aura des exercices qui seront effectués tous les deux ans, des exercices qu'on appelle de type régulier, avec des exercices de troupe. Finalement, il y a aussi un exercice qui sera effectué une fois par législature pour l'état-major de conduite pour la protection de la population et le Conseil d'Etat. On profitera de l'appui de la section Conception d'exercices de l'OFPP, donc à nouveau à l'échelon fédéral. Voici pour les questions concernant les exercices. On voit ainsi qu'il y a des choses qui se font. Il y a aussi des exercices qui se font avec d'autres partenaires,

notamment la police qui a fait un exercice AMOK durant cet automne sauf erreur, avec notamment le CO de Sarine-Ouest, un exercice qu'il était nécessaire de faire pour pouvoir réagir justement à des attaques qui peuvent avoir lieu dans les écoles.

Concernant la question du député Galley sur le CECAF : effectivement, quand je dis plus ou moins 10 ans, c'est que je n'ai pas la planification exacte. J'espère au plus tôt, j'aimerais bien que ce soit avant 10 ans, mais malheureusement il n'y a pas que moi qui décide de l'agenda de la construction du CECAF. Mais évidemment qu'aujourd'hui, il y a des groupes qui sont en train d'être constitués. Il y a notamment aussi gentiment la planification de la destruction du bâtiment Boschung qui avait été acheté par l'Etat, qui doit être réalisée avant la construction de ce nouveau CECAF. Et évidemment, il y aura une votation populaire étant donné la volumétrie financière de ce bâtiment, car il y a aussi le déplacement de la police judiciaire qui aura lieu en même temps que le CECAF. On espère donc que ce soit au plus vite parce qu'effectivement, c'est quelque chose qui est nécessaire dans la coordination des feux bleus.

Concernant la question du député Kubski, ou plutôt les remarques sur le *Cell Broadcast*, je ne peux que vous rejoindre M. Kubski : c'est effectivement très dommageable pour la Suisse de ne pas encore avoir un système d'alerte par *sms* qui soit en fonction, quand on voit ce qui se passe au niveau européen. Il faut savoir que normalement, on devrait avoir un projet fédéral qui doit être mis en consultation en janvier 2025 avec une décision de principe en mars 2025. La question se pose toujours au niveau de la participation financière des cantons et évidemment que c'est un petit peu le nerf de la guerre. Donc si les cantons décident de participer, le projet pourra voir le jour plus rapidement que si ce n'est pas le cas. Il y a une énorme pression financière de la Confédération sur les cantons, donc on se rend bien compte qu'aujourd'hui c'est : "si vous le voulez, vous devrez payer".

Concernant les colonnes de secours, je rejoins aussi exactement ce que vous avez dit, M. Kubski : elles sont essentielles dans la chaîne de secours du canton de Fribourg, et effectivement, les 64'000 francs sont relativement faibles. Maintenant, l'augmentation sera bien sûr en lien avec le budget, les difficultés notamment budgétaires au niveau de l'Etat de Fribourg.

Concernant les questions du député Morand, l'article 23 mentionné n'est pas dans la LProtPop mais bien dans la LPCi, la loi sur la protection civile. Effectivement, on se rend compte aujourd'hui, et je l'ai dit en entrée en matière, qu'on a une compensation qui est faite entre les échelons : les commandants de compagnie sont repris au niveau des communes, à niveau paritaire, mais par contre les instructeurs sont repris entièrement par le fonds de compensation. Aujourd'hui, on a une planification des frais qui se situe entre 2 francs et 2.20 francs par habitant. On planifie sur un 2.10 francs, donc une augmentation relativement faible, parce qu'aujourd'hui, si on regarde le budget, on était entre 1.90 francs et 2 francs par habitant pour les communes, donc c'est quelque chose qui est somme toute planifiable et pas démesurée par rapport au changement de perspective, c'est quelque chose qui a déjà été mentionné.

Finalement, pour les questions du député Gaillard sur la manière de prendre en charge l'événement catastrophique qui pourrait avoir lieu le 28 juin 2025, il faut savoir que jusqu'à aujourd'hui, on n'avait pas de commandement professionnel, on n'avait que de la milice. On aura des capacités opérationnelles de la PCi qui seront largement augmentées, notamment pour les engagements. Ces engagements qui ont été faits vont faire que la PCi, notamment en rôle subsidiaire de l'Etat pour la commune, devrait être opérationnelle et devrait pouvoir répondre à la demande de la commune de La Roche pour un engagement qui soit fait rapidement, au même titre que la police et les corps de pompiers évidemment. Dans un cas où on aurait justement un événement de débordement de ruisseaux, c'est évidemment le principe du cas dominant, et là c'est la PCi qui prendrait ce rôle-là et qui interviendrait dans la commune de La Roche. J'espère bien évidemment que ceci n'aura pas lieu parce qu'on connaît les conséquences de telles catastrophes sur les communes. On est passé aussi à un système de e-alarme qui permet d'être mobilisé beaucoup plus rapidement et massivement justement pour répondre à ce genre de catastrophes qui, évidemment, sont de plus en plus récurrentes.

Il me semble avoir répondu à toutes les questions, mais évidemment je reste à disposition encore lors de l'examen des articles, si nécessaire, pour répondre à d'autres questions.

**Marmier Bruno (VEA/GB, SC).** Je constate que tous les groupes entrent en matière et soutiennent le projet bis de la commission.

Je ne vais pas revenir sur les différents commentaires des porte-parole qui mettent en exergue différents éléments de ce projet de loi et qui ont, pour la plupart, été soulevés en commission. Nous aurons l'occasion, si nécessaire, d'y revenir dans la discussion de détail.

La commission n'a évidemment pas discuté des éléments concrets et précis soulevés par le député Gaillard. Et par rapport à la remarque de Jacques Morand, nous n'avons pas non plus discuté dans le détail de la question des frais d'intervention.

> L'entrée en matière n'est pas combattue.

## Première lecture

### I. Acte principal : Loi sur la protection de la population (LProtPop)

#### *Art. 1*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

#### *Art. 2*

**Marmier Bruno** (VEA/GB, SC). Le projet de loi définit trois paliers permettant de décrire l'état de la situation : ordinaire, particulière, extraordinaire.

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

#### *Art. 3*

**Marmier Bruno** (VEA/GB, SC). Cet article décrit la gestion intégrée des risques : la détermination des risques est la première étape d'un cycle qui vise à protéger la population et ses bases d'existence. Suivent des mesures de prévention et des mesures de préparation, si nécessaire l'engagement, et enfin la remise en état et la reconstruction.

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

#### *Art. 4*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

#### *Art. 5 al. 1 let. a*

**Marmier Bruno** (VEA/GB, SC). Cet article dresse la liste des partenaires de la protection de la population. Il a suscité deux remarques lors des débats de la commission.

La première concerne une correction dans la version allemande à l'alinéa 1 let. "e) die technischen Betriebe des Staates und der Gemeinden" au lieu de "e) die technischen Betriebe von Staat und Gemeinden".

Le Conseil d'État s'est rallié à cette proposition.

Le deuxième point concerne la place des polices communales. La Police cantonale fait évidemment partie des partenaires de la protection de la population et est mentionnée à l'alinéa 1 let. a) du projet de loi. Il est en outre mentionné dans le rapport que lors d'interventions interservices, les polices communales sont mises à disposition de la Police cantonale qui utilise ainsi leurs prestations techniques et leurs personnels. La commission s'est inquiétée de savoir si les autorités communales disposeraient encore de leur police dans ces conditions et de savoir s'il conviendrait de préciser la place des polices communales dans la loi. Le Conseil d'État a suggéré le dépôt d'un amendement visant à mentionner la police de manière générique. La proposition qui a été faite est ainsi de modifier l'alinéa 1, let. a) et de mentionner uniquement "la police". De manière générique, le Conseil d'État s'est rallié à cet amendement.

Il a également été précisé lors des débats que les polices communales n'opèrent que sur le territoire de la commune à laquelle elles sont rattachées.

> Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.

> Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).

#### *Art. 5 al. 1 let. b à d*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

#### *Art. 5 al. 1 let. e*

> Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.

> La version allemande est modifiée selon la proposition de la commission (projet bis).

> La version française est adoptée selon la version initiale du Conseil d'Etat.

#### *Art. 5 al. 2*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

#### *Art. 5bis (nouveau)*

**Marmier Bruno** (VEA/GB, SC). Un article 5<sup>bis</sup> a été ajouté lors des débats de la commission, auquel le Conseil d'Etat s'est rallié. Cet article a été ajouté suite au dépôt d'un amendement en commission. Celui-ci demandait d'introduire un nouvel

article consacré à la formation, afin de garantir que tous les niveaux soient intégrés à un même concept et formés de manière coordonnée. Suite à cette proposition, le Conseil d'Etat a proposé d'intégrer ces dispositions dans la structure du projet existant en créant un nouvel article 5<sup>bis</sup> et en ajoutant un nouvel alinéa 2 à l'article 11.

La proposition du Conseil d'Etat a été déposée sous forme d'amendement. L'article 5<sup>bis</sup> a été ajouté au projet bis de la commission, le Conseil d'Etat s'étant rallié à l'amendement.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.
- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).

#### *Art. 6*

**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport.** Dans le concept de la protection de la population, il convient avant tout d'identifier et de prévenir les dangers liés à la nature et aux activités humaines afin d'éviter, dans la mesure du possible, l'occurrence dans une situation particulière ou extraordinaire, ou à tout le moins d'en minimiser les conséquences pour la population et ses bases d'existence.

- > Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

#### *Art. 7*

**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport.** L'éventail des infrastructures critiques englobe 9 secteurs subdivisés en 27 sous-secteurs, donc des branches. Les 9 secteurs sont les suivants : autorité, énergie, élimination, finances, santé, information et communication, alimentation, sécurité publique et transports. Donc, la criticité est une mesure relative de l'importance qu'aurait une panne des infrastructures critiques pour la population et ses bases.

- > Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

#### *Art. 8*

**Marmier Bruno (VEA/GB, SC).** Cet article concrétise la reprise de l'approvisionnement économique du pays dans la présente loi. La loi existante sera abrogée.

**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport.** À savoir qu'un poste de 0,5 EPT a été mis au budget 2025 pour créer justement un délégué à l'approvisionnement économique du pays.

- > Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

#### *Art. 9*

**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport.** C'est un article qui définit les tâches et les compétences du Conseil d'Etat.

- > Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

#### *Art. 10*

**Marmier Bruno (VEA/GB, SC).** La commission s'est inquiétée du rôle des préfetures. Le présent article inclut le préfet ou la préfète, mais ceux-ci sont par exemple absents de la chaîne de commandement intégrée.

Le représentant du Gouvernement a souligné le rôle-clé que le préfet ou la préfète jouera pour la protection de la population à l'échelle du district. Ce rôle est décrit plus précisément à l'article 8 du Règlement d'application.

- > Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

#### *Art. 11 al. 1*

**Marmier Bruno (VEA/GB, SC).** Cet article décrit les tâches du Service. Il contient en plus le deuxième volet de l'amendement relatif à la formation, avec l'ajout d'un alinéa 2 octroyant à tous les partenaires de la protection de la population et les communes la possibilité de demander au Service d'organiser l'instruction et l'entraînement des structures d'aide à la conduite. La forme potestative indique que les communes peuvent également s'adresser à d'autres entités que le Service pour de la formation.

- > Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

#### *Art. 11 al. 2 (nouveau)*

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.
- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).

*Art. 12*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 13*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 14*

**Marmier Bruno (VEA/GB, SC).** Cet article précise le rôle des communes. La commission s'est interrogée sur le retour aux communes de la tâche d'attribuer les places définitives dans les abris de protection civile, alors que cette tâche avait été reprise par le canton il y a quelques années. Cet élément a été soulevé par de nombreuses communes dans le cadre de la consultation. Il a été précisé que l'attribution primaire sera toujours effectuée par le canton, mais qu'en cas de crise, seules les communes sont en mesure d'effectuer l'attribution définitive. L'obligation pour les communes d'exploiter au moins un point de rencontre d'urgence, abrégé PRU, est inscrite dans la loi. Il a également été question du nouveau bureau de liaison communal qui aura la tâche de fournir les éléments factuels nécessaires à l'état-major du bataillon régional de la protection civile. Il a été précisé que les responsables de l'état-major et les commandants de bataillon seront tous des professionnels, le reste de l'état-major étant composé de miliciens. Il a en outre été indiqué, à titre de comparaison, que le canton de Vaud est beaucoup plus professionnalisé : quand les communes fribourgeoises paient 2 francs par habitant pour leur PCi, Vaud a 20 francs par habitant à disposition. Tout en constatant que le canton de Vaud dépense beaucoup plus, la commission se demande si le canton de Fribourg dépense assez.

**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport.** Les autorités communales peuvent requérir subsidiairement l'appui de l'Etat et de ses unités administratives, qui se tiennent prêts à les soutenir lorsque leurs moyens propres ne suffisent plus à maîtriser et/ou à rétablir la situation. On se retrouve donc dans le cadre de la question du député Gaillard. En revanche, les communes n'ont pas de compétence pour la conduite des formations d'intervention chargées de tâches de sécurité, de secours et de sauvetage.

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 15*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 16*

**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport.** Pour appliquer les instructions fédérales et cantonales en la matière, les communes font appel à leur bureau communal de liaison et peuvent mettre sur pied les PRU.

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 17*

**Marmier Bruno (VEA/GB, SC).** Cet article inscrit dans la loi le principe du cas dominant, ce qui instaure un changement de doctrine dans la conduite des interventions.

La commission a demandé des précisions sur le fonctionnement en cas de situation particulière ou autre, sur le rôle du ou de la préfète et sur ce qui se passe si personne ne prend le *lead* comme attendu. Le représentant du Gouvernement estime que ce cas de figure est hautement improbable et qu'il y a un large consensus derrière ce principe.

**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport.** En cas d'événement majeur ou de catastrophe, la police conserve les tâches définies à l'article 2 LPol, à savoir déclencher l'alarme et prendre les premières mesures. Il faut savoir que si tout d'un coup on devait avoir une question sur qui doit prendre la suite de l'événement, le préfet pourra toujours trancher et décider quel partenaire devra mener cette intervention.

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 18*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 19*

**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport.** La chaîne de commandement intégrée doit disposer, par exemple pour le cas de conflits armés, de constructions protégées qui servent de postes de commandement combinés où l'ensemble des partenaires de la protection de la population sont engagés, et ce jusqu'à l'échelon régional. À noter toutefois que la PCi dispose de ses propres infrastructures.

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 20*

**Marmier Bruno** (VEA/GB, SC). Cet article décrit le fonctionnement et les missions de l'Observatoire cantonal des risques, l'OCRI, qui vise à combler les lacunes constatées durant ces dernières années dans le domaine de l'analyse des risques et de la prévention.

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 21*

**Marmier Bruno** (VEA/GB, SC). La commission a pris connaissance du fait que la mise en place du CECAF est prévue en plusieurs étapes, échelonnées sur 10 ans.

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 22*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 23*

**Marmier Bruno** (VEA/GB, SC). La commission a souligné l'importance pour l'EMCP de pouvoir agir à tous les niveaux. Il lui a été précisé que des exercices d'état-major seront régulièrement organisés - environ tous les cinq ans - au niveau des communes, mais pas systématiquement avec toutes les communes.

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 24*

**Marmier Bruno** (VEA/GB, SC). Cet article permet aux partenaires et aux communes de disposer de leur propre état-major de conduite, c'est-à-dire de conserver les Organes de conduite actuels, dénommés ORCOC.

Il a été précisé que les communes pouvaient collaborer entre elles selon les dispositions et les formes prévues dans la loi sur les communes et qu'il n'était pas nécessaire de le mentionner explicitement dans ce projet de loi, la loi sur les communes étant une loi-cadre applicable en l'espèce. Il est attendu que le représentant du Gouvernement confirme cette interprétation lors du débat.

**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport.** Je confirme que l'article 24 ne contrevient pas à la loi sur les communes et n'empêche en aucun cas les communes de collaborer entre elles dans les formes prévues par la législation sur les communes, qui est une loi-cadre. C'est la raison pour laquelle la commission a finalement renoncé à cet amendement.

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 25*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 26*

**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport.** Peut-être juste un point : il est important de relever que les ORCOC actuels ne peuvent pas faire office de bureau communal de liaison, ce sont deux institutions qui sont différentes. Le bureau communal de liaison est propre à chaque commune, il est permanent et peut être intégré à un ORCOC, mais non l'inverse.

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 27*

**Marmier Bruno** (VEA/GB, SC). Cet article inscrit dans la loi le principe d'une communication coordonnée et synchronisée à l'interne et à l'externe, le représentant du Gouvernement ayant précisé qu'il est essentiel de déterminer une ligne claire et cohérente pour éviter qu'il y ait plusieurs sources de communication. Les modalités de l'information et de la communication sont fixées dans le Règlement.

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 28*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 29*

**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport.** C'est une disposition subsidiaire qui s'applique sous réserve d'une loi spéciale propre au partenaire qui doit faire usage du droit de réquisition. Un exemple : les sapeurs-pompiers disposent d'une législation spéciale qui prévoit ce droit de réquisition dans la LDIS alors que la PCi ne dispose pas d'une telle législation ; partant de cela, 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. S'agissant de l'indemnité équitable, celle-ci se base sur les tarifs d'intervention en vigueur auprès du partenaire de protection de la population ayant eu recours à la réquisition, ou lorsque ce n'est pas possible, sur les prix pratiqués par le marché en situation ordinaire.

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 30*

**Marmier Bruno (VEA/GB, SC).** Il est précisé que l'on entend par "conditions acceptables" toute réquisition qui est faite dans un rapport proportionné entre l'urgence de la situation, le volume de la réquisition, sa durée et son prix. Il s'agit d'une pesée des intérêts en présence qui ne peut se faire que de cas en cas. L'indemnisation se base sur les prix pratiqués par le marché en situation ordinaire.

Il n'y a pas de volonté de déléguer cette tâche aux préfets ou aux communes. Ce droit de réquisition existait il y a longtemps pour les communes, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les communes pourront cependant faire remonter leurs besoins à l'EMCP, qui se chargerait de le faire.

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 31*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 32*

**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport.** Les modalités de gouvernance du dispositif de communication sécurisée - on parle de *Polycom* - seront décrites dans le Règlement.

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 33*

**Marmier Bruno (VEA/GB, SC).** Pas de remarque particulière, si ce n'est que ce système concerne les alarmes dont nous avons parlées avec des technologies qui sont en phase d'être développées, notamment les remarques faites par le député Kubski dans le débat d'entrée en matière. Pas de remarque complémentaire.

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 34*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 35*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 36*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 37*

**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport.** Une petite précision peut-être concernant les PRU : les communes sont responsables d'acquérir l'équipement nécessaire et d'assumer les frais d'exploitation ; par contre, le SSCM fournit quant à lui les moyens de télécommunication et la signalétique.

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 38 al. 1*

**Marmier Bruno (VEA/GB, SC).** Un amendement concernant une participation partielle au financement de l'équipement des organisations à but non lucratif appuyant les partenaires de la protection de la population en charge des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage, par exemple des colonnes de secours, a été déposé. Le Conseil d'Etat s'y est rallié.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.
- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).

*Art. 38 al. 2*

- > Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 39 al. 1 à 3*

**Marmier Bruno** (*VEA/GB, SC*). Dans la suite de l'article précédent, il est également prévu que l'Etat prenne à sa charge les frais des formations organisées conjointement entre les partenaires étatiques et les organisations à but non lucratif. Le Conseil d'Etat s'y est rallié en précisant toutefois qu'il ne s'agit évidemment pas d'indemnités versées aux organisations, mais bien d'un montant destiné à l'organisation de ces formations en tant que telles.

- > Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 39 al. 4 (nouveau)*

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.
- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).

*Art. 40*

- > Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 41*

**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport.** Cette disposition constitue une autorisation exceptionnelle d'engager des montants non prévus au budget sans l'accord préalable du Conseil d'Etat, donc le controlling financier assuré par un économiste de l'administration des finances. Ainsi, le Règlement précisera qu'en situation particulière, le ou la chef-fe de l'EMCP est compétent-e pour autoriser une avance financière jusqu'à 100'000 francs. En situation extraordinaire, il ou elle est compétent-e pour autoriser une avance financière jusqu'à 500'000 francs. Le Conseil d'Etat reste compétent au-delà de ces montants. Si l'état de catastrophe est déclaré, l'Etat peut prendre tout ou partie des frais d'intervention à sa charge, selon ce que les arrêtés du Conseil d'Etat fixeront en la matière.

- > Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 42*

- > Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 43*

- > Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 44*

- > Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 45*

**Marmier Bruno** (*VEA/GB, SC*). La commission constate que la loi entrera probablement en vigueur au milieu de l'année 2025, à peine 8 mois avant les élections communales. Elle propose dès lors de fixer à trois ans le délai imparti aux communes pour adapter leurs structures conformément à la présente loi. Le Conseil d'Etat s'est rallié à cette proposition.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.
- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).

## II. Modifications accessoires

### *1. Loi sur la protection civile (LPCi) du 23.03.2004*

*Art. 6*

- > Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 6a (nouveau)*

**Marmier Bruno** (*VEA/GB, SC*). L'article 6 de l'actuelle LPCi étant abrogé, il est 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.



> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 6b (nouveau)*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 10 al. 1 (modifié)*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 14 al. 1 (modifié)*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

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

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 23 al. 1, al. 2, al. 3 (modifié)*

**Marmier Bruno (VEA/GB, SC).** Pas de remarque particulière, si ce n'est que c'est l'article auquel il a été fait référence concernant les frais d'intervention répartis à 50% entre l'Etat et les communes.

**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport.** Je confirme ce qu'a dit le président de la commission, à savoir aussi que les instructeurs seront nouvellement financés par le fonds de contribution de remplacement et non plus par l'Etat et les communes.

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Art. 25 al. 3 (modifié)*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*2. Loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB) du 09.09.2016*

*Art. 129 al. 2 (abrogé)*

**Marmier Bruno (VEA/GB, SC).** Il s'agit de la modification de la loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels : l'article 129 al. 2 est abrogé.

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

### III. Abrogations accessoires

**Marmier Bruno (VEA/GB, SC).** Pas de remarque particulière. Il s'agit simplement de l'abrogation de l'actuelle loi sur la protection de la population ainsi que de l'abrogation de la loi sur l'approvisionnement économique du pays.

*1. Loi sur la protection de la population (LProtPop) du 13.12.2007*

> Adoptée selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*2. Loi sur l'approvisionnement économique du pays (LAE) du 09.02.2012*

> Adoptée selon la version initiale du Conseil d'Etat.

### IV. Clauses finales

> Adoptées selon la version initiale du Conseil d'Etat.

### Titre et préambule

> Adoptés selon la version initiale du Conseil d'Etat.

> La première lecture est ainsi terminée. Comme il n'y a pas d'opposition, il est passé directement à la deuxième lecture.

## Deuxième lecture

### I. Acte principal : Loi sur la protection de la population (LProtPop)

> Confirmation du résultat de la première lecture.

### II. Modifications accessoires

> Confirmation du résultat de la première lecture.

### III. Abrogations accessoires

> Confirmation du résultat de la première lecture.

### IV. Clauses finales

> Confirmation du résultat de la première lecture.

### Titre et préambule

> Confirmation du résultat de la première lecture.

> La deuxième lecture est ainsi terminée. Il est passé au vote final.

### Vote final

> Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 93 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

### *Ont voté oui:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Matthieu (LA,VEA/GB), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Nicolas (SC,UDC/SVP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Bonny David (SC,PS/SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bronchi Laurent (SC,VEA/GB), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Dorthé Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kehl Roland (SE,VEA/GB), Kubschi Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA/GB), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (SC,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savary Daniel (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schroeter Alexander (LA,PS/SP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Seewer Bojan (SE,Le Centre/Die Mitte), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre/Die Mitte), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vonlanthen Alexandre (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wieland Philipp (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 93.*

## Rapport 2024-DSJS-13

### Faillites abusives : de nouvelles mesures et de nouveaux outils doivent être mis en place pour promouvoir notre économie cantonale et encourager les entreprises responsables (Rapport sur postulat 2023-GC-136)

---

Représentant-e du gouvernement: **Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport**  
Rapport/message: **05.11.2024 (BGC décembre 2024, p. 5061)**

---

#### Discussion

**Esseiva Catherine (PLR/PVL/FDP/GLP, LA).** Mon lien d'intérêt : je suis auteure du postulat, avec mon collègue le député Wicht. Je parle en mon nom et également au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux.

Tout d'abord, je remercie le Conseil d'Etat pour l'établissement de ce rapport. Notre groupe est partagé quant au contenu et au résultat des informations. Le document nous renseigne dans les détails sur le fonctionnement de certaines sociétés, sur les problématiques liées à la gestion ou encore sur l'irresponsabilité et la malhonnêteté de certains dirigeants pour se remplir les poches, s'endetter, déclarer une faillite d'entreprise et réouvrir une autre société sans scrupules six mois plus tard "avec la validation de notre système".

Le rapport nous informe que plus de 60% des faillites proviennent du secteur de la construction. C'est ainsi une information confirmée que l'on salue. S'agissant des pertes financières, le Conseil d'Etat nous indique qu'à la suite de faillites ordinaires, la perte pour le canton représente 290'000 francs. S'agissant des pertes financières liées à des faillites abusives, le Conseil d'Etat nous indique qu'il n'existe aucune statistique. Pourquoi ? Parce qu'il est dans l'impossibilité de délimiter à quel moment la faillite peut être qualifiée d'abusive ! Nous n'avons donc pas de chiffres parce qu'il est difficile de prouver qu'une faillite relève de la fraude. À titre personnel, je reste contrariée sur ce point, je pense que sans analyse concrète, il ne s'agit que de mots.

Sur la base d'une étude, le Conseil d'Etat indique que seules des ressources humaines affectées aux procédures de faillites abusives pourraient lutter davantage par le biais de procédures pénales. Enfin, il mentionne que les lois fédérales suffisent et estime donc qu'il n'est pas possible de faire plus au niveau cantonal, qu'une réglementation trop stricte découragerait l'esprit d'initiative et le dynamisme économique. Là également, à titre personnel, je reste contrariée par une situation de mon point de vue inachevée, parce que l'économie se régule et parce que l'économie peut certainement se passer de dirigeants malhonnêtes.

Pour ma part, je ne lis rien de nouveau dans les renseignements du rapport. Je souhaitais par ce postulat que le Conseil d'Etat prenne conscience des problématiques récurrentes que vivent les entreprises du secteur de la construction. Ces entreprises aux dirigeants malhonnêtes représentent non seulement une concurrence déloyale, mais sont également néfastes, néfastes pour les propriétaires privés qui se font "avoir" par des prix bas et par la qualité du travail dont les défauts ressortent après quelques années. Et je passe sur les problèmes de garantie et de conflits.

Par l'établissement de ce rapport, je souhaitais obtenir plus de détails, permettant de développer des dispositions complémentaires. J'attendais des nouvelles d'approches juridiques pour espérer diminuer ces problématiques récurrentes au sein de notre canton.

Le rapport confirme que 60% des faillites de notre canton proviennent du secteur de la construction. 60%, c'est énorme, et malgré ce chiffre, le Conseil d'Etat n'estime pas utile de chercher des mesures complémentaires au niveau cantonal, alors que les réalités du terrain sont récurrentes :

- > La multiplication de déconfitures juridiques ou les obligations légales et financières évitées par certains dirigeants malhonnêtes sont des réalités que l'on doit toujours contrer.
- > Si plus de 40% des faillites sont suspendues faute d'actifs, c'est justement parce que le système actuel n'est pas performant.
- > S'agissant des pertes financières des assurances sociales, je regrette que nous ne soyons pas capables de sortir des chiffres alors que nous sommes conscients que ces pertes sont considérables. De mon point de vue, suffisamment considérables pour être analysées !
- > En outre, ces pertes financières se répercutent également dans les familles lésées qui subissent des effets en cascade dus aux dirigeants malhonnêtes.

Je l'ai dit, de mon point de vue, il manque dans ce rapport des pistes juridiques et l'engagement d'une stratégie pour protéger nos entreprises responsables et contrer les bricoleurs et les dirigeants malhonnêtes.

Pour terminer, j'ai bien noté l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2025 des dispositions complémentaires fédérales. Je maintiens que la solution n'est pas que dans l'application de ressources complémentaires, comme le prétend le Conseil d'Etat. La solution, c'est aussi de mettre en place des stratégies contraignantes face aux comportements illégaux, pour éviter justement d'arriver jusqu'aux mesures pénales.

Soyez certains que je vais revenir avec des idées complémentaires pour contrer ce fléau.

**Remy-Ruffieux Annick** (*Le Centre/Die Mitte, GR*). Je prends la parole au nom du groupe Le Centre et précise n'avoir aucun lien d'intérêt avec cet objet.

Je ne reviendrai pas sur l'intervention de ma préopinante : les faillites abusives, on le sait, constituent une véritable plaie. Elles engendrent une distorsion concurrentielle, des pertes considérables pour les créanciers et également une perte de confiance.

Pour le canton de Fribourg, ce sont bien 280 millions perdus et pas 280'000 francs comme indiqués dans le rapport. Un calcul que l'on peut faire, c'est que cela représente 850 francs par citoyen. Bien sûr, on peut se questionner sur le calcul, mais c'est juste pour dire que c'est un chiffre qui est quand même très, très important. Maintenant, ce chiffre relève des faillites totales et non seulement des faillites abusives. 280 millions de francs pour le canton de Fribourg en 2023.

L'une des grandes difficultés est de définir les critères d'une faillite abusive :

- > Est-ce qu'on parle de faillite abusive quand un homme suicide son entreprise pour éviter de devoir en donner une partie à son ex-femme ? Est-ce que le motif est juste ou bon ?
- > Est-ce une faillite abusive quand un patron s'octroie un salaire clairement et franchement trop élevé au détriment du paiement de certains fournisseurs et qu'il fait ensuite faillite ?
- > Est-ce que des arrangements, parfois tirés par les cheveux, en fin de société, afin de permettre la reprise d'une partie des actifs par une autre société pour sauver des emplois, sont aussi considérés comme une faillite abusive ?

La question n'est pas simple.

Dans le cadre de ma fonction professionnelle, j'ai malheureusement été confrontée à plusieurs reprises à la faillite de clients contre qui nous avons été contraints d'enclencher des procédures. À la lecture de l'état de collocation desdites sociétés, à ma grande surprise, j'ai effectivement pu constater que les dettes les plus importantes et les plus anciennes étaient des créances de droit public. Face à cette situation, j'avais interpellé les services concernés et on m'avait répondu : "pensez-vous qu'on a le temps de traiter ceci ?" J'en étais restée sans voix. Et dans l'attente de traitement, le trou continue de se creuser.

Depuis, le problème a été traité au niveau fédéral avec l'entrée en vigueur de nouvelles lois dès le 1<sup>er</sup> janvier 2025. Nous ne pouvons que nous en réjouir. Toutefois, ces nouvelles dispositions ne seront efficaces que si elles sont appliquées de manière implacable, rapide et organisée, et par tous les services concernés. Autrement, tout ceci n'est qu'un vœu pieux. Il est impératif de ne laisser aucune situation de faillite abusive passer entre les mailles du filet. C'est non seulement un soutien à l'économie et aux citoyens qui en subissent les conséquences, mais également un signal fort pour sanctionner et stopper rapidement les fraudeurs.

Le groupe Le Centre espère donc que tout sera mis en place pour que la toile d'araignée ainsi tissée ne laisse passer aucun indésirable.

**Chardonnens Jean-Daniel** (*UDC/SVP, BR*). Je n'ai pas de lien d'intérêt avec cet objet, si ce n'est que je suis chef d'entreprise. Et qui dit chef d'entreprise, dit entrepreneur, et être entrepreneur, c'est aussi prendre des risques. Sans oublier, qu'il faut souvent engager son propre patrimoine. Pour ceux-ci, une faillite est dramatique.

La faillite d'une entreprise peut relever du risque entrepreneurial ou de la conséquence d'une mauvaise conjoncture. Elle peut aussi survenir à la suite d'une situation exceptionnelle, comme par exemple la période Covid. Comme l'indique le rapport, la problématique des faillites abusives a déjà été traitée au niveau fédéral. Les modifications de lois et adaptations d'ordonnances entreront en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2025. Il faudra donc du temps avant que cette loi déploie ses effets.

Le canton peut agir essentiellement en allouant suffisamment de ressources humaines pour lutter davantage contre les faillites abusives par le biais de procédures pénales. Mais aussi par la digitalisation des processus et la mise en ligne des prestations des offices de poursuites et faillites.

Reste que la problématique est grave, puisqu'on s'aperçoit qu'en 2023, le nombre de faillites abusives recensées dans le canton de Fribourg est en augmentation. Celles-ci proviennent principalement du domaine de la construction et par des Sàrl qui peuvent aisément créer des entreprises sans prendre trop de risques avec un capital-actions de 20'000 francs. Ce capital-actions peut se constituer assez facilement, peut-être trop facilement, avec du matériel, des outils ou encore un véhicule

de fonction de valeur équivalente, ce qui permet aux entrepreneurs douteux de repartir avec une nouvelle entreprise très rapidement malgré une faillite.

Peut-être faudrait-il augmenter le montant minimum concernant ce capital-actions afin de limiter les faillites abusives. Mais à contrario, ce serait peut-être limiter l'accès à l'entrepreneuriat pour des personnes honnêtes. La question reste difficile, et de plus, elle est de compétence fédérale.

Avec ces considérations, le groupe de l'Union démocratique du centre prend acte de ce rapport.

**Jaquier Armand** (*PS/SP, GL*). Mes liens d'intérêts : je suis membre de commissions paritaires et étais par le passé très actif dans la question du travail au noir.

Pour référence, une commission mise en place par le canton en 2017 traitait de 15 fiches pour lutter contre le travail au noir, et dans une de ces fiches, cette problématique était déjà traitée. On faisait référence aux modifications parlementaires fédérales, et on voit que ce sera seulement dans quelques jours. Encore faut-il qu'elles puissent être appliquées.

Sur le fond, ces 5 pages laissent le groupe socialiste sur sa faim. En terminant sa lecture, je suis arrivé à la conclusion que les professionnels des faillites en chaîne avaient de beaux jours devant eux. Première précision, il s'agit effectivement de près de 300 millions de francs qui sont soustraits à l'économie fribourgeoise et non pas 289'647 francs comme indiqué dans le rapport. Est-ce que cette différence est à l'aune de la préoccupation qu'a du sujet le Conseil d'Etat ? Ou est-ce simplement une erreur ? Je vous laisse juger.

Les mesures fédérales auront des effets, je l'espère. Cela a été dit tout à l'heure, ça nécessitera énormément de détermination et de volonté. Cette volonté, dans la partie liée aux possibilités du canton, nous ne l'avons pas identifiée. Les conclusions disent qu'il faut avoir des forces supplémentaires, mais grossièrement qu'on n'a pas les moyens. Sauf que, ne pas mettre d'énergie sur ces éléments-là, c'est aussi dire à tous ceux qui sont victimes - je parle en priorité des salariés, mais aussi des assurances sociales, cela a été relevé tout à l'heure, c'est une part extrêmement importante qui est concernée, et bien sûr également de tous les autres créanciers - qu'ils continueront à en souffrir. Ne pas le faire, c'est aussi ne pas donner confiance à la population, aux institutions. Quand vous avez trois mois sans revenus et que votre entreprise fait faillite, que quelque part elle a mis ses belles voitures - parce que ce sont des cas réels - dans un autre garage et que vous vous retrouvez à devoir aller quémander de l'aide à la collectivité publique, vous comprendrez que c'est difficile d'avoir confiance. Il est donc nécessaire de mettre de l'énergie. Mais oui, c'est compliqué parce que c'est difficile à établir s'il y a abus ou pas. Sauf que l'expérience montre très clairement où sont les abus. Mais cela signifie aussi investiguer, mettre des moyens et de l'énergie.

Les déclarations de faillite et les clôtures de faillite par défaut d'actifs sont légions. Si on veut faire des investigations, il faut prendre du temps et souvent ne pas gagner beaucoup d'argent. Par contre, mettre au pilori les personnes qui en profitent et donner l'exemple et probablement aussi dissuader d'autres de le faire. Cela nécessite beaucoup de fric. Vous savez, dans l'examen d'une faillite, on examine les six derniers mois. La loi permet d'aller cinq ans en arrière. Si on fait l'examen de toutes les transactions cinq ans en arrière, on arrivera certainement à identifier des abus et des tricheries. Si on le fait sur les six derniers mois, effectivement ce sera extrêmement difficile de trouver des choses. Cela demande de l'argent, cela demande des moyens, et si on fait des exemples, nous sommes convaincus qu'on peut y arriver.

En conclusion, le groupe socialiste n'est pas satisfait de ce rapport et s'inquiète de la volonté réelle du Conseil d'Etat dans le domaine.

**Roulin Daphné** (*VEA/GB, GL*). Le groupe VERT·E·S et allié·e·s a pris connaissance avec attention du rapport du Conseil d'Etat concernant le postulat Wicht/Esseiva sur les faillites et faillites abusives. Nous remercions le Conseil d'Etat pour ce rapport qui met en lumière les complexités, les défis et les statistiques liés à la lutte contre les faillites abusives.

Comme nous l'avions déjà relevé en décembre dernier et comme le rappelle le présent rapport du Conseil d'Etat, les outils législatifs sont principalement de compétence fédérale. Une réforme entrera d'ailleurs en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2025. Cependant, si les solutions structurelles viennent principalement de la Confédération, nous devons nous assurer qu'au niveau cantonal, toutes les dispositions sont appliquées avec rigueur. Nous saluons donc l'engagement du Conseil d'Etat qui cherche à octroyer aux entités concernées une dotation suffisante en personnel tout en tenant compte de la capacité budgétaire cantonale.

En conclusion, le groupe VERT·E·S et allié·e·s prend acte de ce rapport.

**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport.** Je reviens vers vous aujourd'hui avec la problématique des faillites abusives suite à l'acceptation du postulat qui a été déposé par les député·e·s Catherine Esseiva et Jean-Daniel Wicht. Bien que la question des faillites abusives soit réglementée au niveau fédéral, le Grand Conseil a souhaité que nous procédions à une analyse plus détaillée de cette problématique pour notre canton. Je vous remercie donc de l'opportunité qui m'est donnée de vous exposer les grandes lignes du rapport qui a été élaboré.

La faillite abusive est souvent utilisée par des débiteurs pour échapper à leurs obligations, notamment fiscales et sociales. Toutefois, il n'existe pas de définition légale précise de cette notion en Suisse, cela a été rappelé par la députée Remy-Ruffieux. Il est donc difficile de quantifier exactement le nombre de faillites abusives parmi les quelque 15'000 faillites annuelles. À Fribourg, en 2023, environ 8,55% des faillites ont donné lieu à une dénonciation pénale. Ce taux est similaire à celui des autres cantons romands, ce qui montre que Fribourg n'est pas en retard dans la lutte contre ce phénomène.

Dans notre canton, plus de 60% des dénonciations pénales concernent des entreprises du secteur de la construction. C'est un secteur où il est plus facile de créer une entreprise et obtenir des mandats à des prix défiant toute concurrence pour encaisser rapidement de l'argent. Ces entreprises, souvent créées avec un capital limité, permettent à leurs dirigeants de commettre des abus en accumulant des dettes puis en dissolvant les sociétés avant de recommencer avec une nouvelle structure. M. le Député Chardonnens l'a bien mentionné dans sa prise de parole sur l'accès à l'entrepreneuriat et la législation fédérale.

Malheureusement, il est impossible de chiffrer précisément les pertes liées aux faillites abusives, faute de pouvoir déterminer précisément si la faillite peut être qualifiée d'abusives ou non. M. Jaquier mentionnait les grosses voitures, mais il y a aussi lieu de préciser qu'on doit faire la différence entre biens propres et biens d'entreprise. M<sup>me</sup> Remy-Ruffieux l'a aussi dit, la question est de savoir justement s'il y a des abus au niveau des salaires, mais à nouveau, est-ce que c'est pénalement répréhensible.

Dans quelques jours, une réforme importante entrera en vigueur au niveau fédéral. Cela inclut entre autres la possibilité pour les autorités de prononcer une interdiction d'exercer une fonction dirigeante en cas de condamnation ainsi que des mesures permettant de poursuivre les créances publiques via la faillite. Au niveau cantonal, il est surtout essentiel d'agir au niveau des ressources humaines des offices des faillites pour améliorer la gestion des procédures et des dénonciations pénales. En 2024, le Conseil d'Etat et le Procureur général ont convenu, dans le cadre de la politique de lutte contre la criminalité, de renforcer la dotation des cellules économiques du Ministère public en lien avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les faillites abusives. Le Ministère public sera ainsi doté d'une cellule supplémentaire en 2025. Par ailleurs, en 2024, alors que le Pouvoir judiciaire disposait en tout de 1,5 EPT supplémentaire, 1 EPT a été accordé à l'Office des faillites.

Cela démontre que le Conseil d'Etat est sensible à cette thématique, même si les perspectives financières 2025-2028 sont préoccupantes.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

---

### **Election (autre) 2024-GC-271**

#### **Renouvellement du mandat de trois membres du Conseil d'administration de la Banque cantonale de Fribourg**

---

##### Scrutin de liste

Bulletins distribués: 99; rentrés: 99; blancs: 0; nuls: 0; valables: 99; majorité absolue: 50.

Sont réélu-e-s M<sup>me</sup> et MM. Dominique Jordan Perrin, par 94 voix, Thomas Bachmann, par 95 voix, et Paul Such, par 95 voix.

---

### **Election (autre) 2024-GC-305**

#### **Un membre de la Commission des finances et de gestion, en remplacement de Benoît Rey**

---

##### Scrutin de liste

Bulletins distribués: 103; rentrés: 103; blancs: 1; nuls: 0; valables: 103; majorité absolue: 52.

Est élu M. Julien Vuilleumier, par 74 voix.

Ont obtenu des voix M<sup>me</sup> et MM. Nicolas Pasquier (23), Carole Raetzo (4) et Markus Stöckli (1).

---

> La séance est levée à 10 h 55.

*Le Président:*

**Adrian BRÜGGER**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, *secrétaire générale*

**Alain RENEVEY**, *secrétaire parlementaire*