



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48  
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat  
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral de la défense,  
de la protection de la population et des sports  
Monsieur Guy Parmelin  
Conseiller fédéral Est  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

*Document PDF et Word à :*  
niklaus.meier@babs.admin.ch

*Fribourg, le 6 mars 2018*

## **Révision de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile - Consultation**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous nous référons à la consultation mentionnée en titre, laquelle a retenu toute l'attention du Conseil d'Etat du canton de Fribourg. Nous vous remercions de nous y avoir associés et dans le délai imparti, nous nous déterminons comme suit.

De manière générale, le Conseil d'Etat fribourgeois soutient les buts poursuivis par la révision de la loi sur la protection de la population et de la protection civile (LPPCi). Nous saluons, en particulier, les efforts entrepris par la Confédération, en étroite collaboration avec les cantons et autres partenaires, pour créer les conditions favorables permettant à la protection de la population et à la protection civile de relever les défis futurs.

Nous constatons cependant que plusieurs demandes formulées par les cantons dans le cadre du processus d'élaboration du projet de loi n'ont, au final, pas été prises en considération. Nous nous permettons, dès lors, de proposer certaines modifications qui tiennent toutes compte des expériences faites au quotidien par les partenaires de la protection de la population et de la protection civile, deux domaines qui relèvent essentiellement de la compétence cantonale.

### **1. D'un point de vue général**

Nous préconisons la séparation du projet de loi en deux textes distincts, l'un traitant le domaine de la protection de la population, l'autre celui de la protection civile. La Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS), lors de ses assises annuelles du 19 mai 2017, s'est d'ailleurs prononcée dans ce sens. Nous estimons, en effet, que la protection de la population doit disposer, en sa qualité d'organisation faitière, de sa propre législation. En tant que partenaire de la protection de la population au même titre que la police, les sapeurs-pompiers, les services de santé et les services techniques, la protection civile doit elle aussi disposer d'une loi-cadre fédérale exclusive. D'autre part, il y a lieu de tenir compte du fait que la

protection de la population s'appuie sur une mission relevant de la politique de sécurité, alors que la réglementation en matière de protection civile est d'ordre organisationnel. Enfin, nous constatons régulièrement qu'il y a confusion, dans le public, entre protection de la population et protection civile. A nos yeux, il s'agit de la conséquence de l'absence, déjà dans le titre de la loi, de la relation hiérarchique existante (système coordonné – organisation partenaire). Autrement dit, nous sommes d'avis que le regroupement, dans une seule loi, des dispositions traitant de la protection de la population et de la protection civile ne respecte pas le principe de l'unité de la matière.

Dans le domaine des constructions protégées, nous constatons avec regret que la procédure envisagée n'a pas été respectée. Lors de la conférence des chefs d'office des 3 et 4 avril 2017, les cantons ont demandé à l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) l'établissement d'un concept global concernant l'utilisation des constructions protégées, en particulier celle relevant du service sanitaire. En effet, le rapport explicatif laisse entendre qu'il faudra réduire le nombre de constructions sanitaires protégées, essentiellement pour des raisons financières, et introduire un service sanitaire au sein de la protection civile. En l'absence d'un concept permettant de définir les besoins et les conséquences sur le personnel de la protection civile, cette interprétation est prématurée et doit être retirée du rapport explicatif. A notre avis, un concept d'exploitation des constructions sanitaires protégées est d'une importance stratégique et doit prendre en considération notamment les moyens du service civil. Celui-ci dispose, en effet, du personnel formé dans le domaine sanitaire.

En matière de protection des biens culturels (SBC), nous ne pouvons qu'approuver toutes les mesures constructives et organisationnelles proposées. Cependant, nous tenons à relever les conséquences très négatives de l'abandon dans la LPPCi des contributions fédérales pour les documentations de sécurité. Ces contributions favorisaient au moins la sécurisation de la mémoire des biens culturels avec des moyens très modestes, contrairement aux mesures constructives qui, en raison de leurs coûts très importants resteront l'exception et ne protégeront finalement qu'une infime partie des biens culturels en cas de catastrophe. Dès lors, l'effet voulu par la présente loi, du moins pour les biens culturels, restera très hypothétique. Certes, la LPBC prévoit de son côté des mesures dans ce sens dans ses articles 3 et 5, mais rattachées à la protection civile, ces mesures avaient plus d'impact.

## 2. En particulier

Nous proposons de modifier, compléter ou supprimer les dispositions suivantes :

<p>Art. 3 alinéa 1 lettre e</p>	<p>La protection civile, pour <del>protéger la population</del> sauver et assister les personnes en quête de protection, assurer l'aide à la conduite, <i>protéger les biens culturels</i> et appuyer les organisations partenaires.</p> <p>Justificatifs Il appartient à l'ensemble des partenaires de la protection de la population de protéger la population par le biais de leurs engagements coordonnés.</p> <p>La protection des biens culturels est une tâche de la protection civile (voir art. 27 alinéa 1 lettre e).</p>
<p>Art. 5</p>	<p>En cas d'alarme, toute personne <i>physique ou morale</i> est tenue de suivre les mesures et consignes prescrites par <i>les organes de conduite</i> ou les organisations partenaires de la protection de la population.</p>

	<p>Justificatif</p> <p>Après une alarme, les mesures et consignes, ordonnées par les autorités, les organes de conduite ou les organisations partenaires, concernent également les entreprises.</p>
<p>Art. 6</p>	<p>Nous approuvons que la Confédération continue à prendre en charge les coûts liés à la réalisation et la modernisation d'abris pour biens culturels destinés aux archives cantonales et aux collections d'importance nationale et assume désormais également les frais liés à l'entreposage de biens culturels meubles, afin de garantir l'uniformité des normes.</p> <p>Nous relevons cependant une contradiction entre le rapport explicatif qui stipule que « la Confédération continuera de prendre en charge intégralement la réalisation et la modernisation d'abris pour biens culturels destinés aux archives cantonales et aux collections d'importance nationale », alors que la loi à l'art. 91 al 5 dit qu'elle « supporte les coûts supplémentaires reconnus liés à la réalisation et à la modernisation d'abris pour biens culturels destinés aux archives cantonales et aux collections d'importances nationales, ainsi que les frais d'équipement des abris ». Ce point doit être clarifié.</p>
<p>Art. 7</p>	<p><i>Conduite Etat-major Protection de la population</i></p> <p><sup>1</sup> <del>La Confédération assure la conduite [...]</del></p> <p><sup>1</sup> <i>L'état-major Protection de la population de la Confédération peut, en accord ou sur demandes des cantons, assurer la conduite et la coordination des opérations.</i></p> <p><sup>3 2</sup> <i>L'état-major Protection de la population de la Confédération est l'organe de conduite de la Confédération [...] Il assume les tâches suivantes :</i></p> <p>a. coordonner l'établissement des planifications préventives, les ....</p> <p>Justification</p> <p>Le titre et la formulation de cet article est à revoir. En effet, la Confédération ne dispose de compétence de conduite en cas d'événement que dans certains cas. Ces compétences doivent être mentionnées précisément dans le rapport explicatif. D'autre part, nous préconisons une organisation de l'état-major Protection de la population de la Confédération (EM ProtPop CH) à l'image de ce qui se fait dans l'ensemble des cantons. Cet état-major de conduite et de coordination doit disposer d'un noyau permanent avec un chef conduisant l'EM ProtPop CH dans toutes les situations. Des spécialistes provenant des départements fédéraux viennent compléter l'EM ProtPop CH en fonction de la nature de l'événement. A l'engagement, l'EM ProtPop CH délègue des représentants dans les organes de conduite cantonaux. Le rapport explicatif est à compléter dans ce sens.</p>
<p>Art. 8 alinéa 3</p>	<p><sup>3</sup> Il coordonne les mesures de planification et de protection des exploitants d'infrastructures critiques, <del>notamment de celles</del> d'importance nationale et collabore avec eux à cette fin.</p>

	<p>L'alinéa suivant est à ajouter :</p> <p><sup>4</sup> <i>En collaboration avec les cantons, l'OFPP propose des mesures de planification et de protection des exploitants d'infrastructures critiques d'importance cantonale.</i></p>
Art. 9	<p>Nous saluons le regroupement des dispositions relatives à l'alerte et à l'alarme dans la partie traitant de la protection de la population. Cependant, il s'agit de préciser les tâches incombant aux cantons dans ce domaine.</p> <p>Nouvellement, selon alinéa 1, l'OFPP est responsable des systèmes de transmission de l'alarme à la population en cas d'événement (alinéa 1 lettre b) et il exploite un système technique de transmission de l'alarme à la population (alinéa 2).</p> <p>Le rapport explicatif ne cite que le système POLYALERT sans nommer expressément les sirènes qui sont elles aussi à considérer comme un système technique de transmission de l'alarme. Il s'agit de clarifier ce point et de préciser les tâches de proximité que la Confédération entend encore attribuer aux cantons ainsi que d'arrêter, le cas échéant, le principe de leur indemnisation.</p>
Art. 12	<p>L'alinéa 1 doit être modifié comme suit : <i>La Confédération soutien les cantons dans le domaine de la protection ABC en leur mettant à disposition des organisations d'intervention spécialisées et du matériel d'intervention. Elle peut aussi apporter son aide à d'autres pays.</i></p> <p>Les alinéas 3 et 4 sont à supprimer.</p> <p>Justification Il appartient aux cantons de décider d'une collaboration intercantonale ou de la création des centres de renfort dans le domaine de la protection ABC.</p>
Art. 13	<p><del>L'OFPP veille à assurer</del> <i>La Confédération est chargée, en collaboration avec les cantons et d'autres organes [...].</i></p> <p>Justification Formulation plus précise qui implique non seulement l'OFPP mais aussi les autres offices fédéraux concernés.</p>
Art. 15 lettre b et c	<p>b. Corriger la terminologie : coordonner l'établissement des planifications <i>préventives</i>, les préparatifs [...]</p> <p>c. radier ou préciser les attentes envers les cantons en cas de conflit armé.</p> <p>Justification L'article 7 précise qu'il appartient à la Confédération et non pas aux cantons d'assurer la conduite en cas de conflit armé.</p>
Art. 18 à 21	<p>Nous saluons l'introduction du chapitre 4 dans la LPPCi. Il constitue une base légale solide pour la réalisation des différents projets dans le domaine des systèmes de communication. Nous tenons cependant à préciser que la Confédération ne pourra réaliser les différents projets qu'en étroite collaboration</p>

	<p>avec les cantons. Du fait qu'ils supportent les coûts d'acquisition et de maintenance des composantes cantonales des systèmes, la Confédération ne saurait imposer aux cantons des délais pour assurer la mise en œuvre des systèmes en question. Il s'agit de modifier les alinéas concernés en adoptant une formulation consensuelle soulignant l'importance de la collaboration entre la Confédération et les cantons.</p> <p>Dès lors, le 1<sup>er</sup> alinéa des articles 18 à 21 doit être modifié comme suit : <i>La Confédération et les cantons collaborent pour la mise en place ....</i></p>
Chapitre 6	Il s'agit en fait du chapitre 5. Il y a lieu de corriger le titre en conséquence.
Art. 22 alinéa 2	<p>L'OFPP garantit l'offre [...] <i>et appuie les cantons dans leurs propres formations.</i></p> <p>Justification L'appui aux cantons par l'OFPP garantit une certaine unité de doctrine en matière de formation dans l'ensemble de la Confédération.</p>
Art. 23 alinéa 3 Art. 23 alinéa 5	<p><b><i>En accord avec les cantons, le Conseil fédéral définit. [...]</i></b></p> <p>Le système radio mobile de sécurité est un système commun de la Confédération et des cantons. Les surcoûts occasionnés par des retards peuvent concerner non seulement les cantons, mais aussi les autres partenaires et, donc, la Confédération. Il y a lieu de rédiger cet alinéa en conséquence.</p>
Art. 26 alinéa 1 lettre c	<p>Les coûts du matériel d'intervention <i>ABC</i> <del>destiné aux centres de renfort ABC</del> <del>intercantonaux</del></p> <p>Justification Nous renvoyons à notre remarque concernant l'article 12.</p>
<b>PARTIE PROTECTION CIVILE</b>	
Art. 27	<p>Nous proposons de scinder l'article en deux. L'article 27 porterait le titre <i>Missions de la protection civile</i> et comprendrait l'alinéa 1. Il y a toutefois lieu de radier, sous lettre d, la fourniture de prestations sanitaires (voir à ce sujet notre remarque dans les propos introductifs).</p> <p>Le nouvel art. 28 porterait le titre de <i>Prestations et interventions de la protection civile</i> et serait formulé de la manière suivante :</p> <p><i>La protection civile peut être engagée pour :</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. <i>intervenir en cas de sinistre majeur, de catastrophe, de situation d'urgence ou de conflit armé ;</i></li> <li>b. <i>intervenir pour mettre en œuvre des mesures de prévention ou de réduction des dommages ;</i></li> <li>c. <i>fournir des prestations de remise en état après des évènements dommageables ;</i></li> <li>d. <i>fournir des prestations en faveur de la collectivité.</i></li> </ol>

Art. 30 alinéa 8 lettre c	Il y a lieu de remplacer les termes <del>effectifs réglementaires</del> par <i>effectifs nécessaires</i> .
Art. 31 alinéa 2	Cet alinéa doit être modifié comme suit : Les personnes en service long effectuent le solde de leurs jours de service immédiatement après l'instruction de base <del>leur dernière formation</del> .
Art. 31 alinéa 3	Le Conseil fédéral règle les modalités <i>en collaboration avec les cantons</i> ; [...]  Justification Il s'agit de donner la possibilité à l'astreint à la protection civile d'effectuer un service long en tant que cadre. Il effectuerait dès lors le solde de ses jours après l'accomplissement de l'école de formation des cadres. Les cantons, chargés d'organiser les services longs, doivent être entendus lors du règlement des modalités.
Art. 32	Dans la version en français du commentaire, il y a lieu de corriger une erreur de traduction. Le terme <i>Zivildienst</i> est traduit par <i>protection civile</i> . Proposition de correction : [...] et ceux qui ont accompli leur service obligatoire dans l'armée ou <del>la protection civile</del> au <i>service civil</i> et ont atteint la limite d'âge (let. b).
Art. 33 alinéa 4	Cet alinéa doit être corrigé comme suit dans sa version française : Lorsque les circonstances le justifient, elles peuvent demander <del>une libération anticipée à être libérées avant ce délai</del> .
Art. 34	Nous proposons d'ajouter un alinéa supplémentaire réglant la question du contrôle de sécurité personnel des astreints de protection civile (au sens de l'OCSP).  Justification Au même titre que les astreints au service militaire, les astreints à la protection civile doivent être soumis à un contrôle de sécurité à l'occasion de leur recrutement.
Art. 35 alinéa 4	Cette disposition doit être modifiée comme suit : <i>Les cantons mettent à disposition de la Confédération, en fonction de leurs possibilités, un nombre suffisant [...]. La Confédération et les cantons concernés conviennent d'un mandat de prestations.</i>  Justification Les cantons sont compétents pour le domaine de la protection civile et, dès lors, pour l'incorporation des astreints à la protection civile.
Art. 36 al. 2	Par analogie à l'article précédent, il y a lieu d'annuler cet alinéa. Il n'est pas possible d'incorporer un astreint à la protection civile dans une formation dite fédérale.
Art. 39 alinéa 2	Le libellé de l'alinéa ne nous semble pas refléter la volonté exprimée dans le rapport explicatif. Nous proposons de reformuler la deuxième partie comme suit

	<p>ou de la supprimer : <del>Il peut prévoir que</del> La convocation est un titre de transport valable.</p> <p>La procédure envisagée en relation avec la remise des titres de transports aux astreints à la protection civile doit être sommairement décrite dans le rapport explicatif.</p>
Art. 41 Taxe d'exemption	<p>Nous soutenons le principe de la réduction de la taxe d'exemption de 4% par jours de service accomplis dans l'année d'assujettissement. Nous en faisons de même pour le remboursement proportionnel, à la fin des obligations, soit à 40 ans, de la taxe des sous-officiers supérieurs et officiers en fonction des jours de service supplémentaires accomplis.</p> <p>Les jours de service accomplis volontairement sont également à prendre en considération pour la réduction de la taxe. Le rapport explicatif doit être corrigé dans ce sens tenant compte du fait que les volontaires ont les mêmes droits et obligations que les personnes astreintes (art. 33 alinéa 3 LPPCi).</p>
Art. 45	<p>Nous préconisons que les alinéas 1 et 2 soient supprimés. En effet, les interventions en faveur de la collectivité ainsi que les travaux de remise en état font désormais partie des cours de répétition (art. 56). Les convocations à ces services sont réglées dans l'alinéa 3 : les cantons règlent les modalités de la convocation aux cours d'instruction et de perfectionnement au sens des articles 31 et 52 à 56.</p>
Art. 46 alinéa 1 et 4	<p>Cet alinéa doit être modifié comme suit : <i>Le Conseil fédéral peut charger les cantons de procéder à la convocation dans les cas suivants : [...].</i></p> <p>L'alinéa 4 doit être supprimé.</p> <p>Justification La Confédération n'a pas de compétence en matière de convocation d'astreints à la protection civile.</p>
Art. 47 alinéa 2 lettre b et alinéa 4	<p>Ces deux alinéas sont à supprimer.</p> <p>Justification Les interventions en faveur de la collectivité de même que les travaux de remise en état s'effectuent dans le cadre des cours de répétition. Un contrôle particulier tel que mentionné à l'alinéa 2 lettre b n'est dès lors plus nécessaire. Le contrôle des astreints à la protection civile effectuant des tâches au profit de la Confédération conformément à un mandat de prestations (art. 35 al. 4) incombe aux cantons.</p>
Art. 56 alinéas 3, 4 et 6	<p>Ces alinéas peuvent être supprimés. La notion de cours de répétition ordinaires, différenciée par rapport aux autres cours de répétition, n'est pas fondée.</p> <p>Justification Selon la stratégie protection civile 2015+, il n'y a plus de différenciation entre les cours de répétition, les engagements au profit de la collectivité ou les travaux</p>

	de remise en état.
Art. 57 alinéa 2	La lettre c de cet alinéa doit être reformulée comme suit : <i>L'instruction des personnes astreintes mises à la disposition de la Confédération conformément à un mandat de prestations et affectées à des tâches visées à l'article 35 alinéa 4.</i>
Art. 59	Cet article peut être supprimé. L'article 22 alinéa 6 mentionne déjà cette tâche de la Confédération.
Art. 63 alinéa 3	Cet alinéa doit être modifié comme suit : <i>Elles servent en premier lieu [...] et d'autres mesures de protection civile, notamment l'acquisition de matériel et de véhicules.</i>  Justification La pratique actuelle en matière d'utilisation du fonds des contributions de remplacement doit être maintenue. Il doit être notamment possible d'utiliser ce fonds, en plus des tâches mentionnées à l'alinéa 3, pour financer des acquisitions de matériel et de véhicules destinés à la protection civile.
Art. 66	En l'absence de concept global concernant le service sanitaire et, en particulier, l'exploitation des infrastructures sanitaires protégées, nous demandons de supprimer le paragraphe y relatif <i>dans le rapport explicatif</i> et nous vous renvoyons à nos propos introductifs de la présente prise de position.
Art. 76 alinéa 1 lettre a	Il y a lieu de préciser dans le texte de cet article et non seulement dans le rapport explicatif, que par matériel standardisé acquis par la Confédération, il est question uniquement de matériel de protection ABC et de matériel nécessaire en cas de conflit armée. Si, par contre, l'ensemble des équipements personnels et du matériel d'engagement tombait dans cette catégorie de matériel standardisé, cela devrait aussi être précisé.  Justification Il s'agit d'éviter toute ambiguïté en matière d'acquisition et de financement d'équipements personnels et de matériel d'engagement.
Art. 76 al. 4 lettre b	Nous proposons de compléter la phrase par : <i>[...] pour le matériel des constructions protégées.</i> »  Justification Il s'agit de lever toute équivoque quant au champ d'action de l'OFPP.
Art. 77 alinéa 1	Il y a lieu de renoncer à la restriction d'utilisation du signe distinctif de la protection civile. Celui-ci doit pouvoir être utilisé en situation ordinaire également, notamment pour le marquage des véhicules.
Art. 79 alinéa 2	L'alinéa est à modifier comme suit : <i>Quiconque demande une intervention d'importance nationale en faveur de la collectivité doit [...].</i>  Justification Nous sommes d'avis que cette disposition doit s'appliquer tant aux interventions



	en faveur de la collectivité d'importance nationale, cantonale que régionale.
Art. 91 alinéa 3	<p>Il y a lieu de reformuler cet alinéa comme suit : <i>Elle supporte les coûts de démontage nécessaire des équipements techniques des constructions protégées pour autant que celles-ci soient mises hors service.</i></p> <p>Justification Appliquée telle que proposée, cette disposition consiste en un transfert de charges de la Confédération aux cantons.</p>

En vous remerciant de prendre en considération cette prise de position, nous vous présentons, Monsieur le Conseiller fédéral, nos plus cordiales salutations.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

  
Georges Godel  
Président



  
Danielle Gagnaux-Morel  
Chancelière d'Etat