



DIRECTION DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE
SICHERHEITS- UND JUSTIZDIREKTION

Avant-projet de loi sur la protection de la population
Commentaire

- 1 Nécessité de légiférer**
- 2 Caractéristiques principales du projet**
- 3 Commentaire des articles**
- 4 Conséquences financières**

Annexes

1 NÉCESSITÉ

"L'Etat et les communes prennent les mesures nécessaires pour prévenir et maîtriser les catastrophes et les situations d'urgence". C'est dans ces termes que la nouvelle constitution fribourgeoise confie à l'Etat et aux communes la mission de protéger la population contre les catastrophes et dans les situations d'urgence. Elle les charge de prendre, à cet effet, des mesures de prévention ainsi que des mesures de préparation à l'engagement en cas de catastrophe.

Le présent projet de loi a pour but premier, sur le plan institutionnel, de concrétiser cette mission, en définissant les tâches qu'elle comporte, en les répartissant entre l'Etat et les communes, et en organisant leur mise en œuvre.

Il a également pour but d'assurer l'application, dans le canton, de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, du 4 octobre 2002. Cette loi détermine les tâches respectives de la Confédération et des cantons en la matière. Elle définit, en termes généraux, les tâches des organisations prioritairement appelées à intervenir en cas de catastrophe (organisations partenaires) : police, corps de sapeurs-pompiers, services de la santé publique, services techniques, protection civile. Elle charge les cantons, notamment, de créer des organes de conduite et de régler la préparation et l'engagement.

Sur le fond, ce projet s'inscrit dans le contexte des réponses que les collectivités publiques cherchent à donner aux défis posés par les risques de catastrophes. Ces défis se sont amplifiés et sont aujourd'hui plus vivement perçus, d'une part, à cause de l'évolution des risques, et d'autre part, en raison du développement des possibilités d'y faire face. Du côté des risques, la fréquence et l'ampleur d'événements connus tels que les crues et les mouvements de terrain vont en augmentant; des menaces nouvelles, telles que le terrorisme ou la rupture d'approvisionnement énergétique, apparaissent à l'horizon; enfin, les effets d'événements dommageables augmentent avec la densification de l'habitat et la vulnérabilité accrue des infrastructures. Pour ce qui est des possibilités de faire face à cette évolution, l'exemple actuel des mesures prises pour le cas d'une pandémie illustre les moyens d'action dont les collectivités publiques disposent aujourd'hui face à une telle menace, en comparaison avec la situation lors de pandémies précédentes. C'est ce qui explique que le constituant fribourgeois, tout comme le législateur fédéral, ont décidé de faire de la protection de la population une tâche à part entière des collectivités publiques à tous les niveaux.

2 CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DU PROJET

L'organisation cantonale en cas de catastrophe est aujourd'hui régie par un arrêté du Conseil d'Etat du 31 octobre 1988, ainsi que par un plan d'organisation fondé sur cet arrêté (plan ORCAF). Par rapport à cette réglementation, qui est axée principalement sur l'intervention en cas d'accidents et de sinistres majeurs, le projet de loi élargit la perspective et comprend notamment les éléments suivants : une systématique fondée sur le concept de gestion intégrée des risques; une répartition des tâches entre l'Etat et les communes, conformément au mandat constitutionnel; l'institution d'organes de conduite responsables aussi bien de la préparation que de l'engagement.

2.1 Gestion intégrée des risques

La systématique du projet est fondée sur le concept de gestion intégrée des risques adopté par la Confédération. Ce concept définit un processus dont les phases successives visent d'abord à réduire la vulnérabilité des personnes et des choses, puis, en cas d'événement dommageable, à en limiter les effets et à rétablir la situation. Basé sur une analyse des risques, ce processus comprend notamment les phases de prévention, de préparation et d'engagement dont il est question dans le projet (cf. le schéma ci-joint : annexe 1).

- L'analyse des risques consiste à identifier les dangers naturels, techniques et de société auxquels sont exposés la population et ses bases d'existence et à évaluer les risques qui en découlent. Cette évaluation porte sur le risque d'occurrence d'un événement dommageable et sur l'ampleur des dommages que cet événement pourrait causer. Elle constitue la base pour l'adoption de mesures de prévention et de mesures de préparation à l'engagement.

Une analyse générale des risques a été établie, pour le canton, comme point de départ de l'élaboration du présent projet. Elle porte sur dix-sept dangers, illustrés par des scénarios représentant des événements possibles de moyenne et de grande importance. Un aperçu de cette analyse est joint au présent commentaire (annexe 2).

- La prévention consiste à prendre des mesures pour éviter la réalisation d'un événement dommageable, pour en réduire la probabilité et l'ampleur, et pour limiter les dommages qui pourraient en résulter.

Le projet de loi intègre la prévention et les services spécialisés qui en sont chargés dans le système de protection de la population. Il assure en particulier la coordination en la matière, ainsi que la prise en compte des nouveaux risques. Les dispositions qu'il contient ont un caractère subsidiaire, par rapport aux dispositions existantes de la législation spéciale, et visent essentiellement à assurer la cohérence de l'ensemble.

- La préparation consiste en l'adoption et la mise en œuvre des mesures qui doivent être prises en vue de l'engagement en cas d'événement. Il s'agit principalement de mesures de planification, d'organisation, de formation et d'information.

Ainsi qu'il ressort du projet, cette préparation n'incombe pas seulement aux organes de conduite et aux organisations partenaires, mais à l'ensemble des autorités et services cantonaux et communaux qui ont à agir en cas d'événement ou de situation extraordinaires. Elle concerne également les entreprises publiques et privées dont dépendent les infrastructures et les services essentiels.

2.2 Tâches de l'Etat et tâches des communes

La nouvelle constitution confie la protection de la population conjointement à l'Etat et aux communes. Elle confirme ainsi, pour ce qui concerne les communes, le régime légal existant, qui attribue au conseil communal la tâche "de prendre les mesures exigées par un état de nécessité" (art. 60 al. 3 let. e in fine LCo).

Il est vrai que l'Etat n'avait pas, jusqu'ici, intégré les communes en tant que telles dans son organisation en cas de catastrophe, se limitant à régler, dans l'arrêté de 1988, l'intervention des sapeurs-pompiers et de la protection civile. Cela n'a toutefois pas empêché les communes de prendre, de leur côté, des dispositions en vue d'événements et de situations extraordinaires, certaines d'entre elles ayant même mis en place une organisation spécifique, communale ou intercommunale, pour de tels événements et situations.

Une enquête effectuée auprès d'un échantillon de quinze communes a confirmé que les autorités communales ont la volonté de collaborer dans le domaine de la protection de la population, tant sur le plan de la prévention que sur celui de la préparation à l'engagement. Elles demandent au législateur cantonal de préciser leurs tâches en la matière et d'assurer, par des dispositions appropriées, la communication et la coopération entre organes cantonaux et organes communaux.

Le projet de loi répond à ces demandes, dans le respect de l'autonomie des communes.

2.3 Organes de conduite

Le projet de loi institue, sur le plan cantonal, un organe de conduite chargé de diriger la préparation et de conduire l'engagement. Formé des chefs des organisations qui sont régulièrement engagées lors d'événements ou de situations extraordinaires, cet organe est subordonné directement au Conseil d'Etat. Il dispose pour ses travaux d'un service spécialisé et peut requérir toutes les collaborations utiles. Il assure une disponibilité permanente et s'organise, en cas d'événement ou de menace, en fonction de leur nature, de leur ampleur et de leur durée présumée.

Le projet attribue ainsi au futur organe cantonal de conduite les compétences nécessaires pour exercer, sous l'autorité du Conseil d'Etat, ses fonctions de direction et de conduite de manière professionnelle et efficace.

Sur le plan communal, le projet élargit et précise les tâches et les compétences des organes de conduite prévus par la législation sur la protection civile. Il règle la composition de ces organes, qui sont généralement intercommunaux, ainsi que leur coopération avec l'organe cantonal de conduite.

Le présent projet s'inscrit dans le programme de mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale. Il a été élaboré par une équipe réunissant des représentants de l'Etat, des organisations partenaires et des communes. Les études qui sont à la base du projet ont bénéficié du soutien de l'Office fédéral de la protection de la population.

Le projet est structuré comme suit :

- I Dispositions générales
- II Tâches de l'Etat et des communes
- III Organisation
 - 1. Organisation cantonale
 - 2. Organisation communale
- IV Dispositions finales

3 COMMENTAIRE DES ARTICLES

Le commentaire qui suit ne porte que sur des points qui n'ont pas déjà été traités sous chiffre 2 ci-dessus.

Art. 1 et 2

Le projet de loi a pour objet principal, comme l'indique son titre, les mesures devant être prises pour prévenir et maîtriser les événements et les situations qui mettent en danger la population (catastrophes et situations d'urgence).

Il porte également sur l'engagement des services d'intervention lors d'accidents et de sinistres majeurs, c'est-à-dire lors d'événements qui, sans mettre en danger la population, nécessitent une préparation à l'engagement et une organisation de la conduite analogues à celles prévues pour les cas de catastrophes.

A défaut de définitions unifiées sur le plan fédéral, le projet définit lui-même, à l'article 2, les notions de catastrophe et de situation d'urgence, tout en utilisant les mêmes termes-clés que la loi fédérale.

Des exemples de catastrophes et de situations d'urgence sont donnés dans l'annexe 2; pour ce qui est des accidents et des sinistres majeurs, on peut citer comme exemples les collisions de train et les grands incendies.

Art. 3 à 6

Ces dispositions définissent les quatre premières phases du processus de gestion des risques (analyse, prévention, préparation, engagement). Elles procèdent, par chacune d'elles, à la répartition des tâches entre l'Etat cantonal et les communes.

L'accomplissement des tâches ainsi réparties exige une étroite coopération entre l'Etat et les communes. Les modalités de cette coopération sont spécifiées, dans les articles 3 à 5, pour l'analyse, la prévention et la préparation (pour l'engagement, la question est réglée à l'art. 17 al. 3). Elles s'appliquent aussi à l'information de la population.

La prévention et la préparation n'incombent pas seulement aux collectivités publiques, mais aussi aux entreprises dont dépendent les infrastructures et les services essentiels. L'Etat pourra requérir la coopération de ces entreprises et passer avec elles, si besoin, des conventions.

Art. 4

La définition des mesures de prévention se fait pour, chaque danger, dans un plan qui détermine les objectifs de protection et les mesures y relatives (cf. art. 9 al. 2 let. b). Ce plan doit se fonder sur des dispositions légales, qui devront être édictées dans les domaines où elles n'existent pas encore, et complétées dans ceux où elles sont jugées insuffisantes.

L'élaboration et la mise en œuvre des mesures de prévention incombent, au sein de l'administration cantonale, à l'unité spécialisée dont relève la gestion du risque en question. Lorsque, comme c'est souvent le cas, plusieurs unités sont concernées (exemples : transports dangereux; séismes), le Conseil d'Etat attribue la coordination à l'une d'entre elles (art. 9 al. 2 let. a).

L'information de la population, aussi bien sur les risques que sur les mesures, constitue un élément essentiel de l'action publique à tous les stades de la gestion du risque.

Art. 5

La préparation à l'engagement est un processus complexe, impliquant généralement de nombreux acteurs, publics et privés. Ce processus doit être organisé, les acteurs être formés, la collaboration exercée. La direction en incombe à l'organe cantonal de conduite, appuyé par l'unité spécialisée dont relève la gestion du risque en question.

Art. 6

En cas d'engagement, la coordination entre l'Etat et les communes est assurée par l'organe cantonal de conduite (cf. art. 17 al. 3).

Art. 7

L'article 36 alinéa 2 de la Constitution cantonale prévoit que "toute personne en situation de détresse parce que victime d'une infraction grave, d'une catastrophe naturelle ou d'autres événements semblables a droit à un soutien approprié".

L'article 7 du projet concrétise cette disposition pour les victimes de catastrophes et de situations d'urgence. Il donne droit à une aide d'urgence, consistant en la prise en charge immédiate et gratuite des besoins vitaux des victimes (al. 2). Il prévoit en outre la possibilité d'une aide complémentaire, dont le principe, l'ampleur et les conditions seront décidés de cas en cas (al. 3).

Art. 8

L'approvisionnement du pays en biens et services d'importance vitale constitue un élément majeur de la protection de la population. Il s'agit en particulier de l'approvisionnement en denrées alimentaires, en médicaments et en énergie. Ce domaine est régi par la loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays, du 8 octobre 1982, qui attribue certaines tâches d'exécution aux cantons.

Dans notre canton, un projet de loi d'application de la loi fédérale a été élaboré et fait actuellement l'objet d'une consultation.

Art. 9

Al. 2, let. a et b : Ces attributions du Conseil d'Etat ont déjà été commentées en relation avec les tâches de prévention (art. 4 ci-dessus).

Al. 2 let. c : La planification dont il est question remplacera l'actuel plan ORCAF, qui sera élargi à l'ensemble des risques considérés et prendra davantage en compte les situations qui doivent être gérées dans la durée.

Al. 2 let. d : En cas de catastrophe ou de situation d'urgence, la compétence d'ordonner les mesures nécessaires appartient au Conseil d'Etat; est réservée la compétence du préfet en cas d'événement limité à son district (art. 15 al. 3). La compétence du Conseil d'Etat découle directement de la Constitution cantonale, qui prévoit qu'en cas de circonstances extraordinaires, "le Conseil d'Etat prend les mesures nécessaires pour parer aux dangers sérieux, directs et imminents" (art. 117).

Al. 3 : Les questions concernant l'alerte, l'alarme et l'information de la population seront réglées par voie d'ordonnance. Dans ce domaine, qui est tributaire de l'évolution des moyens de communication, les normes doivent pouvoir être adaptées rapidement aux nouvelles possibilités et exigences (exemples : mise à disposition de hot-lines; communication par Internet). D'ailleurs, la Confédération prépare actuellement de nouveaux concepts et de nouvelles prescriptions en la matière.

Al. 4 : Le projet de loi attribue au Conseil d'Etat la compétence de conclure des conventions inter-cantoniales en la matière. Il s'agira le plus souvent de conventions entre cantons voisins, portant aussi bien sur la préparation (planification, équipement, exercices intercantonaux) que sur l'engagement en cas d'événement. Mais il pourra aussi s'agir de conventions passées entre l'ensemble des cantons, telle la convention du 13 mai 2005 concernant l'aide intercantonale dans le domaine de la protection civile.

Art. 10 à 13

Le projet de loi institue un organe cantonal de conduite doté de compétences étendues, qui doivent permettre à cet organe d'exercer ses fonctions de manière efficace et conformément aux standards en la matière.

La composition restreinte de cet organe, limitée aux chefs des organisations qui sont régulièrement engagées lors d'événements majeurs, est dictée par ce même souci d'efficacité. Il va de soi que l'organe s'adjoindra régulièrement, lorsqu'il aura à traiter d'un risque particulier, le responsable et les spécialistes de l'unité dont relève la gestion de ce risque (cf. art. 11 al. 4).

La fonction de membre de l'organe cantonal de conduite comportera une charge de travail d'une certaine importance, à laquelle s'ajoutera la disponibilité permanente qui devra être assurée en alternance avec un suppléant (art. 11 al. 3).

Le projet de loi fait la distinction, pour ce qui est de l'organisation interne et le fonctionnement de l'organe cantonal de conduite, entre un régime hors événement, pour tout ce qui concerne les travaux de préparation (art. 12), et un régime en cas d'événement, pour la conduite de l'engagement (art. 13). A noter qu'en ce qui concerne la conduite en cas d'événement, la plus grande latitude est laissée à l'organe de conduite de s'organiser selon les besoins, y compris la faculté de déléguer des fonctions de conduite à une personne qu'il désigne ou à un groupe ad hoc, étant entendu qu'il demeure toujours lui-même le seul responsable de la conduite vis-à-vis du Conseil d'Etat.

Art. 14

La protection de la population implique de nombreux acteurs. Il importe dès lors d'assurer la coordination de leurs activités ainsi que l'identification et la résolution des difficultés qui pourraient entraver leur coopération. Le projet de loi institue à cet effet une commission, qui est présidée par le Conseiller d'Etat Directeur de la sécurité et réunit des représentants de l'Etat et des communes.

Cette commission a pour tâche principale d'assurer la coordination entre les services chargés de travaux d'analyse et de prévention – la coordination des travaux de préparation incombant, quant à elle, à l'organe cantonal de conduite. Elle a aussi, de manière plus générale, pour tâche de veiller au bon fonctionnement de l'ensemble du système de protection de la population et d'intervenir lorsque des conflits de compétence, positifs ou négatifs, des frictions ou des inerties risquent de le compromettre.

Art. 15

Le préfet est l'autorité chargée de veiller à la sécurité dans le district. A ce titre, il exerce, dans le domaine de la protection de la population, les fonctions qui lui sont attribuées par la loi sur les préfets, par la loi sur les communes et par la législation spéciale.

Art. 16

Le projet de loi laisse chaque commune libre de décider si elle entend accomplir ses tâches de protection de la population à elle seule ou en collaboration avec d'autres communes. Il paraît cependant

raisonnable de supposer que la plupart d'entre elles s'organiseront à cet effet en groupements de communes, à l'instar de l'organisation qui a été adoptée pour l'accomplissement des tâches de protection civile.

Lorsque les communes choisiront de faire coïncider ainsi groupement pour la protection civile et groupement pour la protection de la population, ces deux groupements de communes pourront être réunis en un seul et faire l'objet d'une unique entente ou association.

En cas de collaboration entre communes, les attributions du conseil communal seront exercées par un conseil intercommunal, dont la composition devra être fixée dans la convention ou les statuts; les attributions de l'organe communal de conduite le seront par un organe intercommunal, dont le chef et les membres seront nommés par le conseil intercommunal (cf. art. 18 al. 1).

Art. 17 et 18

Les tâches, l'organisation et le fonctionnement de l'organe communal (ou intercommunal) de conduite sont à bien des égards comparables à ceux de l'organe cantonal de conduite. Toutefois, en cas d'engagement, son rôle sera strictement celui d'un état-major, la conduite des opérations étant assurée, en principe et sous réserve d'une délégation de compétences, par l'autorité communale (ou intercommunale) elle-même (art. 17 al. 1 let. b).

En ce qui concerne le choix du chef de l'organe de conduite, les exigences de l'article 18 alinéa 2 pourront amener l'autorité communale (ou intercommunale) à confier cette fonction à une personne extérieure à l'administration, qui l'exercera ainsi à titre accessoire.

Pour ce qui est de la formation du chef et des membres de l'organe de conduite, les cours dont il est question à l'article 18 al. 4 seront organisés par l'Etat.

Art. 19

Les compléments à apporter à la législation spéciale sont en voie d'élaboration. Il s'agit principalement d'insérer dans la loi sur la santé des dispositions sur le service sanitaire en cas de catastrophes et de situations d'urgence. D'autres lois pourraient également être complétées, notamment dans le but de préciser les tâches et les compétences, dans le domaine de la protection de la population, des organes qui sont chargés de les appliquer.

4 CONSEQUENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

Les dépenses entraînées par la future loi dépendront principalement des mesures adoptées sur les plans de la prévention et de la préparation. L'ampleur de ces mesures fera l'objet de décisions politiques, dans le cadre des processus législatifs et budgétaires prévus à cet effet, en fonction de l'évolution des risques et de leur perception. A noter que pour un certain nombre de risques, notamment pour les risques de nature technique, les mesures à prendre relèvent pour l'essentiel non pas des collectivités publiques, mais d'entreprises para-publiques et du secteur privé.

Pour le reste, l'Etat cantonal et, dans une moindre mesure, les communes auront à exercer principalement des fonctions d'organisation, de coordination et de communication. L'accomplissement des tâches y relatives entraînera certainement, dans les services concernés, une augmentation de la charge de travail, sans qu'il soit cependant possible d'indiquer si et dans quelle mesure cet accroissement des tâches nécessitera l'engagement de collaborateurs supplémentaires ou conduira à une augmentation significative des dépenses. Les seuls éléments concrets qui puissent être cités à cet égard sont les frais de formation des membres des états-majors de conduite et l'indemnisation de l'activité de ces membres.

Il va sans dire qu'en cas de catastrophe, les dépenses à la charge des collectivités publiques seront d'un tout autre ordre : pour l'engagement, pour le soutien aux victimes, pour la remise en état et pour la reconstruction. Les mesures prises en vertu de la future loi pour diminuer l'ampleur de l'événement et pour limiter les dommages qui pourraient en résulter devraient alors avoir pour effet de réduire d'autant ces dépenses.

15.12.06
