



## Message 2015-DSJ-127

16 février 2016

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi destinée à modifier et à réunir en un seul objet la loi du 12 novembre 1964 sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels (RSF 731.0.1) et celle du 6 mai 1965 sur l'assurance des bâtiments contre l'incendie et les autres dommages RSF 732.1.1).

Le présent message suit le plan suivant:

<b>1. Introduction</b>	<b>2</b>
<b>2. Organisation de projet</b>	<b>2</b>
<b>3. Objet de la nouvelle loi</b>	<b>3</b>
<b>4. Confirmation du principe de l'assurance obligatoire et du monopole</b>	<b>4</b>
<b>5. Statut et gouvernance de l'ECAB</b>	<b>4</b>
<b>6. Statut du personnel</b>	<b>5</b>
<b>7. Rôle des autres autorités (préfets et communes)</b>	<b>5</b>
<b>8. Finances, primes et contributions financières</b>	<b>6</b>
8.1. Finances en général	6
8.2. Prime d'assurance et contribution à la prévention	6
8.3. Financement de la prévention et des secours	6
<b>9. Domaine de la prévention</b>	<b>7</b>
9.1. Généralités	7
9.2. Prévention en général	7
9.3. Prévention contre les incendies	7
9.4. Prévention contre les éléments naturels	8
<b>10. Domaine de l'intervention</b>	<b>8</b>
<b>11. Domaine de l'assurance</b>	<b>9</b>
11.1. Généralités	9
11.2. Couverture et étendue de l'assurance immobilière	9
11.3. Estimation de la valeur assurée	10
11.4. Début et fin de l'assurance	10
11.5. Primes et surprimes	10
11.6. Sinistres	10
<b>12. Dispositions particulières, voies de droit et dispositions pénales</b>	<b>11</b>
12.1. Dispositions particulières	11
12.2. Voies de droit	11
12.3. Dispositions pénales	11

<b>13. Conséquences financières et en personnel</b>	<b>12</b>
<b>14. Conformité au droit supérieur</b>	<b>12</b>
<b>15. Commentaire des articles</b>	<b>12</b>
<b>16. Abréviations</b>	<b>19</b>

## 1. Introduction

Dans son Programme gouvernemental et plan financier de la législature 2012–2016,<sup>1</sup> le Conseil d'État a décidé des révisions de la loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels (LPolFeu)<sup>2</sup> et de la loi sur l'assurance des bâtiments contre les incendies et les autres dommages (LAssB).<sup>3</sup>

Ces matières étant essentiellement du ressort de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB), la direction compétente, soit la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ), a choisi de laisser à l'ECAB l'organisation et les travaux préliminaires devant mener à des projets de révision de ces deux lois, essentielles en matière de protection de la population et des biens, ainsi que de maintien du patrimoine bâti.

La loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels date de 1964. Elle a été révisée à diverses reprises, en particulier parallèlement aux modifications intervenues sur le plan législatif en matière de construction.<sup>4</sup> De même, dans le domaine de la défense incendie, d'importants changements sont intervenus à l'occasion de l'introduction du concept relativement récent FriFire.<sup>5</sup>

La loi sur l'assurance des bâtiments a aussi subi des modifications depuis son entrée en vigueur initiale; celles-ci étaient toutefois d'ordre plutôt mineur.<sup>6</sup>

Le fait est que, tant dans le domaine de l'assurance des bâtiments que dans celui de la prévention et des secours, les concepts ont évolué de manière très significative ces 50 dernières années. Le moment de réviser ces textes législatifs, étroitement liés, était donc venu.

## 2. Organisation de projet

Relativement à chacune des deux lois (LAssB et LPolFeu), des groupes de travail (13 au total) ont été mis en place afin d'examiner les améliorations qu'il serait nécessaire d'apporter dans ces domaines. La DSJ était représentée dans chacun de ces groupes de travail, qui réunissaient non seulement les compétences de l'ECAB, mais également des diverses parties prenantes (préfets, communes, services de l'État, assureurs privés, estimateurs, ramoneurs et sapeurs-pompiers).<sup>7</sup>

Ces travaux étaient suivis par un comité de pilotage, constitué de membres du conseil d'administration et de la direction de l'ECAB.<sup>8</sup> De même, le conseil d'administration de l'ECAB a été régulièrement informé de l'avancée des travaux.

Des consultations ou experts externes ont également été amenés à donner leur point de vue ou à faire part de leur expérience.<sup>9 10</sup>

L'ensemble de ces démarches et travaux aboutit à la présentation d'un nouveau projet de loi (regroupant les deux législations) et de propositions d'ores et déjà formulées de ce que pourrait être la législation d'exécution de la compétence du Conseil d'Etat ou celle confiée à l'ECAB.

Au terme de la consultation, durant laquelle 17 organes ont choisi de s'exprimer, le comité de pilotage a siégé à deux reprises, afin d'évaluer, voire de prendre en compte les remarques formulées.

Force fut de constater que le projet a été généralement salué. Parmi les points les plus controversés figurent la composition du conseil d'administration, l'autorité chargée d'approuver les comptes, le statut et la rémunération du personnel,

<sup>1</sup> Cf. Programme gouvernemental 2012–2016, Défi n° 5: Adapter la politique de sécurité et la justice à l'évolution de la société, p. 28 et 32 [http://www.fr.ch/dsj/files/pdf48/Programme\\_gouvernemental\\_2012\\_2016.pdf](http://www.fr.ch/dsj/files/pdf48/Programme_gouvernemental_2012_2016.pdf)

<sup>2</sup> RSF 731.0.1 – Loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels (LPolFeu) du 12.11.1964, en vigueur depuis le 29.12.1964 <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/3239>

<sup>3</sup> RSF 732.1.1 – Loi sur l'assurance des bâtiments contre l'incendie et les autres dommages (LAssB) du 06.05.1965, en vigueur depuis le 01.01.1967 <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/3242>

<sup>4</sup> Les modifications législatives intervenues peuvent être consultées en ligne *via* [http://bdlf.fr.ch/frontend/fulltext\\_searches](http://bdlf.fr.ch/frontend/fulltext_searches)

<sup>5</sup> Sapeurs-pompiers 2010–2015 (FriFire), Rapport de mars 2010 du Comité de pilotage [https://www.fr.ch/cha/files/pdf1/rapport\\_frifire.pdf](https://www.fr.ch/cha/files/pdf1/rapport_frifire.pdf)

<sup>6</sup> Les modifications législatives intervenues peuvent être consultées en ligne *via* [http://bdlf.fr.ch/frontend/fulltext\\_searches](http://bdlf.fr.ch/frontend/fulltext_searches)

<sup>7</sup> Cf. Annexe B: Composition des groupes de travail

<sup>8</sup> Cf. Annexe A: Composition du comité de pilotage

<sup>9</sup> – Marc Rossier, directeur de l'Office de la circulation et de la navigation (OCN), s'agissant du système de rémunération introduit et en vigueur à l'OCN

– Pierre-Yves Martin, responsable RH auprès de l'ECA VD, s'agissant du système de rémunération introduit et en vigueur à l'ECA VD

– Laurent Fankhauser, chef de la Division Défense Incendie et Secours auprès de l'ECA VD, s'agissant du système de financement et de subventionnement des corps de sapeurs-pompiers dans son canton

– Jean-Claude Spérisen, consultant auprès du Cepec (Centre d'étude et de projet économique SA), pour l'analyse de la rémunération actuelle du personnel de l'ECAB et la proposition de modèles nouveaux pour l'avenir

<sup>10</sup> En outre, l'ECAB a mandaté l'Institut du fédéralisme (Université de Fribourg) d'une étude comparative des normes et solutions retenues dans les autres cantons en matière de police du feu et de prévention. Le résultat est autant intéressant, utile que volumineux. D'autres cantons s'y sont déjà intéressés.

les nouvelles propositions en matière de contrôle des bâtiments.<sup>1 2</sup>

Au terme des démarches entreprises à ce jour, le projet de loi apparaît suffisamment élaboré et détaillé pour être soumis à l'examen du législateur.

### 3. Objet de la nouvelle loi

Actuellement, les domaines de compétence de l'ECAB (assurance, prévention, intervention) font l'objet de deux lois distinctes, à savoir la LAssB et la LPolFeu. Or, ces domaines très techniques sont imbriqués les uns dans les autres. Il existe de nombreux renvois et redondances entre les lois, aussi bien au niveau des compétences que de la matière traitée. Mais l'ECAB forme une unité. Et les autorités énumérées dans chacune des deux lois sont souvent compétentes dans les domaines régis par l'autre loi. Il en va de même pour les finances, dans la mesure où c'est bien l'argent des assurés (LAssB) qui sert à assumer l'essentiel des coûts de la prévention et des secours (LPolFeu). Logiquement donc, le projet propose de fondre ces législations en un seul acte.

La **réunification des deux lois** permet de structurer logiquement tous les domaines du ressort de l'ECAB, d'un point de vue formel comme matériel.

Par conséquent la **dénomination de la loi** devra couvrir l'ensemble de son spectre.<sup>3</sup>

Quant au **nom de l'établissement**, celui d'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) semble trop bien implanté pour en changer. Les destinataires de ses prestations savent qu'il exerce des missions diverses, dans le domaine de l'assurance, comme dans ceux de la prévention et des sapeurs-pompiers.

Ainsi, la loi nouvelle devrait s'articuler de la manière suivante.

Les **chapitres 1 et 2** traitent de l'objet de la loi, du statut de l'ECAB, des organes de celui-ci et de leurs compétences, ainsi que du statut et de la rémunération du personnel. Est également considéré le rôle des autres autorités impliquées principalement dans ces matières, soit le Conseil d'État, les préfets et les communes.

Le **troisième chapitre** traite des **finances** en général, de la prime d'assurance et de la contribution à la prévention et, enfin, du financement de la prévention et des secours.

Le **chapitre quatrième** est consacré à la **prévention**. Après quelques généralités et les mesures de prévention générale, sont traités les thèmes de la prévention contre les incendies, du ramonage, des équipements de protection incendie et, enfin, de la prévention contre les éléments naturels.

Le **chapitre cinquième**, consacré aux **secours**, soit à la défense incendie en particulier, consiste en une reprise de la législation actuelle. En effet, ce domaine a fait l'objet d'une révision fondamentale il y a fort peu de temps (entrée en vigueur en 2011) dans le cadre du concept FriFire.<sup>4</sup> Sous réserve de l'une ou l'autre disposition, il a été décidé d'éprouver ce concept quelque temps encore avant de proposer éventuellement les modifications ou compléments qui s'imposeront.

Le volumineux **chapitre sixième** traite de l'**assurance des bâtiments**. Après les généralités, qui touchent à l'obligation d'assurance, à l'objet de celle-ci, aux risques assurés et aux valeurs d'assurance, c'est l'estimation de la valeur assurée qui est réglée, soit la détermination de cette valeur, la responsabilité et les obligations du propriétaire et des tiers, et enfin l'organisation de l'estimation. Viennent ensuite les règles traitant du début et de la fin de l'assurance, des taux de primes et des surprimes. La dernière section est consacrée aux sinistres, soit à la procédure en cas de sinistre, à l'estimation des dommages, à la fixation et au paiement de l'indemnité.

Les **derniers chapitres** règlent notamment les questions liées aux **voies de droit**, aux **aspects pénaux**, aux dispositions finales et transitoires.

Relevons encore que, par rapport aux deux lois révisées, qui pour l'essentiel ont été édictées il y a 50 ans,<sup>5</sup> la législation proposée s'inspire des techniques législatives modernes. Ainsi, la loi se limite souvent à formuler les principes et les compétences générales, les règles qui touchent directement les droits des tiers, ainsi que les questions institutionnelles. La réglementation de détails est laissée à la législation d'exécution, elle-même édictée par le Conseil d'État, voire par l'établissement lui-même.

<sup>1</sup> Les avis exprimés seront, le cas échéant, examinés sous les chapitres concernés.

<sup>2</sup> Etonnamment, alors que le rapport de l'avant-projet précisait clairement que le chapitre 5 «Lutte contre le feu et les éléments naturels» ne serait pas revu en l'état, compte tenu du fait que Frifire n'était entré en vigueur qu'à mi-2011 et du manque d'expérience qu'on pouvait déjà en tirer, de nombreuses remarques et propositions ont porté sur ce domaine.

<sup>3</sup> Les deux noms de lois actuelles ne reflétant plus la réalité des tâches de l'ECAB et le nom de l'Etablissement ignorant la partie prévention et secours, un nouveau nom faisant référence aux trois piliers de l'Etablissement (assurance, prévention, intervention) est proposé pour la nouvelle loi. En l'état, il a été opté pour «loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels». On aurait pu aussi plus simplement penser à «loi sur la protection et l'assurance des bâtiments».

<sup>4</sup> Cf. comme mentionné ci-dessus ad note 5: Sapeurs-pompiers 2010-2015 (FriFire), Rapport de mars 2010 du Comité de pilotage [https://www.fr.ch/cha/files/pdf1/rapport\\_frifire.pdf](https://www.fr.ch/cha/files/pdf1/rapport_frifire.pdf)

<sup>5</sup> Lors de ces révisions législatives, nombre de principes et règles avaient au demeurant été reprises quasi telles quelles de lois plus anciennes encore.

#### 4. Confirmation du principe de l'assurance obligatoire et du monopole<sup>1</sup>

Le principe d'une assurance des bâtiments obligatoire et solidaire est solidement ancré dans nos institutions et notre législation depuis plus de 200 ans.<sup>2</sup> Ce principe, même s'il est légitime de le remettre en question, est largement partagé en Suisse, puisque 19 cantons au total y ont adhéré au fil du temps.<sup>3 4</sup>

Au terme des réflexions qui sont intervenues à ce sujet, le principe d'une assurance des bâtiments obligatoires couvrant les risques feu et éléments naturels (ce qui est nouveau depuis quelques décennies) s'est imposé comme outil indispensable pour le maintien (la réparation ou reconstruction) de l'habitat et des bâtiments nécessaires à l'exercice des activités commerciales, agricoles et industrielles. Le projet ne prévoit toutefois pas l'extension de l'assurance à certaines assurances complémentaires.<sup>5</sup>

Finalement, la mise en œuvre de l'assurance immobilière au travers d'un monopole<sup>6</sup> confié à un établissement de droit

public<sup>7</sup> s'est également avérée comme la solution la plus profitable tant aux assurés, aux collectivités publiques qu'à la population en général.

#### 5. Statut et gouvernance de l'ECAB

La gouvernance des institutions et établissements publics a évolué ces dernières décennies.<sup>8</sup> Le projet de loi en tient compte largement.

Le Grand Conseil joue son rôle de législateur; le Conseil d'Etat est quant à lui l'autorité de surveillance de l'établissement (*art. 21 al. 1 Proj.*). Cela signifie qu'au-delà de la mise en œuvre des principes arrêtés dans la législation (règlements d'exécution et approbation des règlements principaux de l'établissement), le Conseil d'Etat exerce la surveillance de l'établissement. Il le fait notamment en approuvant les comptes et le rapport annuel,<sup>9</sup> en nommant les membres du conseil d'administration et en le présidant,<sup>10</sup> en nommant l'organe de contrôle et le directeur (*art. 21 al. 2 c et d Proj.*).<sup>11</sup>

En matière de gouvernance encore, il est essentiel que le Conseil d'Etat, compte tenu des nombreuses autres tâches plus stratégiques qui l'occupent, puisse se limiter à son rôle de surveillance évoqué ci-dessus. Cela implique que de nombreuses décisions qui sont actuellement de son ressort

<sup>1</sup> Sur ces questions et d'autres, cf. l'article publié en 2013 par Johannes Reich, Gebäudeversicherung und «negativnachgeführte» Bundesverfassung, APJ/PJA 09/2013 (Aktuelle Juristische Praxis), tiré-à-part en l'honneur de l'ancien Conseiller fédéral Arnold Koller. [http://www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/jreich/person/publikation/Johannes\\_Reich\\_Gebäudeversicherung\\_AJP\\_2013\\_1399ff.pdf](http://www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/jreich/person/publikation/Johannes_Reich_Gebäudeversicherung_AJP_2013_1399ff.pdf).

<sup>2</sup> Cf. s'agissant de l'histoire institutionnelle et du développement de l'assurance des bâtiments dans le canton de Fribourg, l'ouvrage écrit par Jean Steinauer dans le cadre du 200<sup>e</sup> anniversaire de l'ECAB, «Fribourg, Une histoire élémentaire», Archives de la Société d'histoire du canton de Fribourg 2012, disponible gratuitement en français et en allemand auprès de l'ECAB.

<sup>3</sup> Il s'agit des cantons d'Argovie, Appenzell Rhodes-Extérieures, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Fribourg, Glaris, Grisons, Jura, Lucerne, Neuchâtel, Nidwald, Schaffhausen, Soleure, St-Gall, Thurgovie, Vaud, Zoug et Zürich. Les 7 cantons ne disposant pas d'un établissement public et monopolistique d'assurance immobilière sont Genève, Uri, Schwyz, Tessin, Appenzell Rhodes-Intérieures, Valais et Obwald (appelés cantons GUSTAVO). Parmi ces derniers, 3 cantons connaissent cependant l'obligation d'assurance (OW, SZ et UR) qui s'exerce auprès des assureurs privés. Les 4 autres cantons ne connaissent pas d'obligation d'assurance (GE, TI, VS et AI). Cette dernière s'impose toutefois indirectement, en particulier lorsque l'immeuble est hypothéqué.

<sup>4</sup> Du reste, des voix s'élèvent régulièrement dans les cantons privés de cette solution afin qu'elle soit introduite pour le futur. Cf. le postulat P 16/14 déposé auprès du Grand Conseil du canton de Schwyz par le député Christian Kündig et trois cosignataires [http://www.sz.ch/documents/P\\_16\\_14\\_Gebäudeversicherung.pdf](http://www.sz.ch/documents/P_16_14_Gebäudeversicherung.pdf).

<sup>5</sup> D'aucuns se sont demandés si le monopole ne devrait pas être étendu pour englober certains objets ou risques étroitement liés à l'assurance de base (p. ex. assurance des dommages causés aux jardins, assurance complémentaires pour les dégâts d'eau, etc.), comme l'a fait le législateur bernois et le pratique l'établissement cantonal de ce canton. Cf. <https://www.gvb.ch/fr/home/assurances-complementaires-facultatves.html>. Cette «ouverture» hors monopole traditionnel est discutable et a été sévèrement critiquée par les assureurs privés.

<sup>6</sup> Le monopole d'assurance des bâtiments est eurocompatible et a été jugé conforme au droit constitutionnel par le Tribunal fédéral en 1998. Son maintien est dans l'intérêt du canton, notamment en raison de la contribution considérable apportée à l'économie publique fribourgeoise. Par ailleurs, contrairement à ce qui prévaut dans les assurances privées, la responsabilité de l'ECAB est illimitée pour la réparation des dommages et les primes sont avantageuses, la solidarité constituant un élément central. En outre, la contrepartie du monopole, soit l'activité de prévention et les secours, conduit à des effets de synergie qui influencent positivement l'évolution des sinistres et des primes, tout en déchargeant le canton ainsi que les communes d'une tâche importante.

<sup>7</sup> L'avant-projet propose d'ajouter (*art. 5 al. 1 Proj.*), à l'instar de nombreux autres établissements cantonaux d'assurance, la mention «autonome» au statut actuel de l'ECAB (Etablissement de droit public doté de la personnalité juridique, rattaché administrativement à l'une des Directions du Conseil d'Etat), afin de souligner son autonomie, notamment financière, et l'absence de garantie de l'Etat.

<sup>8</sup> Cf. pour un tour de vue général: *Manuel d'administration publique suisse*, 2013, Presses polytechniques et universitaires romandes; *Repenser la gestion publique (Bilan et perspectives en Suisse)*, David Giaucue et Yves Emery, 2018, Presses polytechniques et universitaires romandes. Pour le canton de Fribourg: RAPPORT N° 267 du 16 août 2011 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat No 2054.091 Moritz Boschung/Alex Glardon concernant la gouvernance d'entreprise publique (public corporate governance), Bulletin officiel des séances du Grand Conseil, octobre 2011 [https://www.fr.ch/gc/files/pdf58/267\\_rapport\\_f.pdf](https://www.fr.ch/gc/files/pdf58/267_rapport_f.pdf).

<sup>9</sup> A l'instar de ce qui prévaut pour l'OCN, il est proposé que le Conseil d'Etat, chargé de la haute surveillance de l'Etablissement et tenant un rôle comparable à celui de l'assemblée générale d'une société anonyme, approuve à l'avenir les comptes et le rapport annuels, le Grand Conseil en étant informé (*art. 21 al. 2 e Proj.*).

<sup>10</sup> Le fait que des représentants de l'Etat siègent à l'ECAB vise la mise en réseau et la coordination des systèmes administratifs, de manière à intégrer des aspects spécifiquement étatiques ou politiques dans les prises de décision. Par conséquent, il apparaît utile, voire nécessaire, qu'un conseiller d'Etat fasse partie du conseil d'administration, permettant ainsi de conserver ce lien direct primordial avec le Conseil d'Etat. Dans la foulée, le fait que le conseiller d'Etat membre préside le conseil d'administration présente également des avantages, même si d'autres variantes ont été largement discutées.

<sup>11</sup> Vu les avis partagés, aussi bien dans le cadre de la motion Raoul Girard qu'au sein du comité de pilotage, c'est la proposition du *status quo* qui a été retenue, soit la nomination du directeur par le Conseil d'Etat sur proposition du conseil d'administration. La nomination par le conseil d'administration aurait l'avantage que les personnes habilitées à étudier les dossiers de candidature sont les mêmes que celles qui prennent et assument la décision d'engagement, laissant ainsi au conseil d'administration la marge d'autonomie nécessaire pour fonctionner et prendre ses responsabilités, tout en préservant le droit de regard du conseiller d'Etat siégeant en son sein. La nomination par le Conseil d'Etat correspond toutefois à la responsabilité générale de surveillance assumée par ce dernier face au fonctionnement d'un établissement principal de l'Etat.

soient à l'avenir le fait de l'établissement lui-même, soit par son conseil d'administration, soit par sa direction. Sans être exhaustif, on peut penser à la nomination des estimateurs, à la détermination des secteurs de ramonage, à la fixation des taux de primes ou de l'indexation de la valeur assurée.

Le rôle stratégique du conseil d'administration doit quant à lui être renforcé (*art. 8 Proj.*), le libérant des innombrables décisions jusqu'alors de son ressort, avec pour conséquence qu'il devait se réunir au moins 10 fois par année!<sup>1</sup> À l'avenir, le conseil d'administration devrait concentrer ses disponibilités sur les aspects stratégiques (finances, réserves, réassurance, primes), sur l'adoption des règlements généraux et sur le contrôle de l'opérationnel (direction et services) (*art. 8 al. 2 Proj.*). Le conseil d'administration serait également instance de recours de première instance (*idem*).

Quant à la direction, elle serait chargée de la mise en œuvre des missions confiées à l'ECAB, dans le cadre législatif et réglementaire défini par les instances évoquées précédemment (*art. 11 Proj.*).

Le rôle de l'organe de contrôle n'appelle quant à lui pas de remarques particulières (*art. 13 Proj.*).

## 6. Statut du personnel

La question du statut et de la rémunération du personnel est politiquement délicate. D'une part, on est conscient des limites qu'il y a à soumettre le personnel d'un établissement autonome à toutes les rigueurs et rigidités qui s'imposent quand il s'agit de gérer les milliers d'emplois de la fonction publique, dans un cadre où l'unité d'approche et les impératifs budgétaires sont les contraintes essentielles. D'autre part, toute latitude par rapport à ce statut général (et historique) suscite des craintes de dérapages possibles, voire des envies.<sup>2</sup>

L'expérience vécue à l'OCN depuis plusieurs années est toute-fois de nature à atténuer craintes et réserves.

En prenant en compte ces considérations, le projet propose une solution susceptible de rassurer sur le plan institutionnel et financier, tout en accordant à l'établissement et à son

personnel une marge de manœuvre raisonnable (*art. 14 à 20 Proj.*).<sup>3</sup>

Le statut de droit public du personnel resterait acquis, comme la plupart des conditions sociales ou salariales (caisse de pension, allocations et prestations sociales ou familiales, engagement de durée indéterminé, adaptation régulière des salaires).

Quant à la rémunération, il est possible de mettre en place une structure plus simple et plus souple que celle correspondant à la classification et à l'échelonnement des traitements tels que prévus actuellement à l'Etat de Fribourg.<sup>4</sup>

Au cas où le législateur (en l'occurrence le Conseil d'Etat dans son rôle de haute surveillance devait craindre des excès dans les rémunérations, il lui est tout loisible d'introduire des garde-fous, sous forme de références aux minima et maxima pratiqués dans le cadre de la fonction publique fribourgeoise, par exemple.

Le modèle qui serait privilégié est celui d'une adéquation des salaires avec le marché<sup>5</sup> et d'une progression qui tienne compte de différents facteurs comme l'âge du collaborateur, la durée de son emploi, sa situation par rapport aux collègues de même niveau ou fonction, mais aussi de sa performance personnelle.

## 7. Rôle des autres autorités (préfets et communes)

Les préfets et les communes continueront d'assumer un rôle important dans les domaines de la prévention et des secours.

En leur qualité de responsable de la sécurité au niveau de leur district, les préfets sont responsables de la surveillance des communes dans le domaine de l'organisation de la défense incendie et de la lutte contre les éléments naturels. Il leur incombe aussi d'informer de la délivrance de tout permis de construire et des réserves éventuelles formulées dans ce cadre, afin que l'ECAB puisse ensuite procéder au suivi en matière d'assurance obligatoire et aux contrôles nécessaires en matière de sécurité. Enfin, les préfets restaient responsables de la répression pénale en matière de contraventions aux dispositions de la loi. (*art. 22 Proj.*)

Le rôle des communes a été précisé et renforcé s'agissant des compétences du conseil communal en matière de contrôle de la sécurité des bâtiments (*art. 23 al. 1 lit. c Proj.*; cf. en

<sup>1</sup> A ce jour, toutes les décisions de taxation, toutes les décisions d'indemnisation, de même que toutes les décisions de subventionnement sont du ressort du conseil d'administration. Une exception (*praeter legem*) a été introduite dans le cadre de la grêle de 2009 (plus de 16 000 sinistres annoncés), une délégation de compétence ayant été donnée au directeur pour prendre les décisions pour les sinistres dont le dommage était inférieur à 30 000 Fr. S'agissant des autres sinistres, le directeur est également compétent en pratique lorsque le dommage est inférieur à 10 000.–.

<sup>2</sup> Certains opinants tire un parallèle entre monopole et statut du personnel (DIAP – SPO); d'autres soupçonnent que cette réforme ait pour seul objectif «des augmentations de salaire inconsidérées» (PS – USF); d'autres encore estiment le système actuel suffisamment souple et invoque le risque de «jouer avec le feu et de provoquer des clivages préjudiciables au fonctionnement des services publics de ce canton» (FEDE). Enfin certains estiment que si l'ECAB doit sortir du système, il serait alors préférable de le faire de manière plus claire qu'en recourant à une solution hybride (DFIN – Afn).

<sup>3</sup> Contrairement à l'avant-projet, le projet final entre dans la loi et non dans un règlement d'exécution des principes du statut et de la rémunération du personnel de l'ECAB. Ainsi, la mise en œuvre de ces dispositions figurera non dans le règlement de l'ECAB (fût-il approuvé par le Conseil d'Etat, mais bien dans la réglementation d'exécution de ce dernier. Cela vaudra en particulier pour les règles déterminant la politique salariale, thème le plus sensible politiquement.

<sup>4</sup> Cela se justifie notamment en considération du fait que l'ECAB occupe quelques dizaines de personnes (50 EPT au total) contre plus de 10 000 EPT pour l'Etat.

<sup>5</sup> A noter que la rémunération dans la fonction publique est souvent plus que comparable avec le secteur privé. L'idée n'est toutefois pas d'en changer.

particulier ci-après le chapitre 9 consacré à la prévention). La matière devenant toujours plus complexe, l'autorité communale, le conseil communal en l'occurrence, pourra fonder ses décisions sur la base de rapports formulés par des experts en la matière, soit des experts communaux en matière de protection incendie pour les cas ordinaires, soit les experts de l'ECAB s'agissant des immeubles présentant une dangerosité plus élevée.<sup>1</sup> Ce nouveau système aura pour conséquence la suppression des commissions locales du feu, dont les compétences et la disponibilité étaient parfois discutables. Dans les autres matières, en particulier celle de la défense incendie, les compétences communales ne changent pas.

## 8. Finances, primes et contributions financières

Le chapitre deuxième, consacré aux finances, se décompose en trois thèmes: les finances en général, les principes concernant la prime d'assurance et la contribution à la prévention, et le financement par l'ECAB de la prévention et des secours.

### 8.1. Finances en général

Le principe dominant est celui de l'indépendance financière de l'établissement, avec pour corollaire que celui-ci ne bénéficie d'aucune garantie financière de l'État (*art. 24 al. 1 Proj.*).

Quant au patrimoine de l'ECAB et à ses revenus, ils doivent être voués exclusivement à l'accomplissement de ses missions et à la garantie de pouvoir assumer ses obligations à l'égard des assurés sur le long terme (*art. 28 Proj.*). Fondés sur les principes de solidarité et de mutualité, les établissements cantonaux d'assurance ne visent pas l'obtention, en tant que tels, de bénéfices.

Par contre, en contrepartie du monopole dont il bénéficie, l'ECAB doit contribuer à la prévention et aux secours dans les domaines de l'incendie et des éléments naturels (*art. 24 al. 2 Proj.*). Cette contrainte, le statut de l'établissement et les missions qu'il accomplit justifient son exemption fiscale sur le plan cantonal comme communal (*art. 25 Proj.*).<sup>2</sup>

La loi précise quels sont les moyens financiers dont dispose l'ECAB dans l'accomplissement de ses missions (*art. 27 Proj.*), mais aussi afin de garantir sa solvabilité à long terme (*art. 28 Proj.*). Ces principes posés, il appartient au conseil d'administration de fixer les taux de primes et les objectifs à atteindre en termes de réserves (*art. 8 al. 2 lit. a et e Proj.*). Une autre manière de garantir les engagements sur le long terme peut consister à passer des contrats de réassurance, à passer des

accords avec d'autres assureurs, à participer à des communautés de risques, voire à émettre des emprunts. La loi le mentionne expressément (*art. 29 Proj.*).

Le projet introduit enfin un outil de gestion financière intéressant, soit la possibilité de procéder à des redistributions financières aux assurés sous la forme de réduction sur les primes futures, lorsque certaines conditions sont remplies, soit en cas de résultat opérationnel positif (*art. 31 Proj.*). Ce procédé, déjà pratiqué dans nombre de cantons, est apprécié des assurés; il est préférable à des modifications fréquentes des taux de primes, celles-ci devant montrer une certaine stabilité.<sup>3</sup>

### 8.2. Prime d'assurance et contribution à la prévention

Le principe de la solidarité entre les propriétaires s'agissant des primes d'assurance est confirmé (*art. 32 al. 1 Proj.*). Il en va de même du fait que la prime est composée d'une prime d'assurance (soumise au droit de timbre fédéral) et d'une contribution à la prévention (qui en est exemptée) (*art. 32 al. 2 Proj.*). Les primes doivent couvrir l'essentiel des besoins financiers de l'établissement, ce qui permet notamment de ne pas prendre de risques inconsidérés dans le cadre du placement des réserves (*art. 32 al. 3 Proj.*).

### 8.3. Financement de la prévention et des secours

L'ECAB, à titre de contrepartie au monopole,<sup>4</sup> consacre les montants qu'il encaisse par le biais de la contribution à la prévention et à la lutte contre les dommages couverts par l'assurance immobilière (*art. 39 Proj.*). Ces prestations ou subsides s'adressent aux propriétaires en vue d'améliorer la sécurité de leurs bâtiments<sup>5</sup> ou aux collectivités publiques pour la défense incendie et la lutte contre les éléments naturels (*art. 40 Proj.*). Afin de gérer sur la durée les montants affectés à la prévention et aux secours, l'Établissement entend mettre en place, comme dans la gestion des placements financiers, l'institution de fonds, respectivement de réserves de fluctuation.

<sup>1</sup> Cf. infra, le chapitre 9 consacré à la prévention.

<sup>2</sup> Du reste, la Confédération a elle-même renoncée à la perception du droit de timbre sur la part de la prime d'assurance vouée aux missions de prévention et de secours, précisément nommé «contribution de prévention». Il est cependant clair que l'établissement est redevable des contributions causales (taxes de raccordement, taxe poubelle, etc.)

<sup>3</sup> La décision d'affecter une part du résultat sous forme de réduction de prime future appartient souverainement au conseil d'administration. Celui-ci peut décider d'un taux de réduction différent s'agissant de l'État pour ses bâtiments et des autres assurés. Cette différence peut se justifier par le très grand nombre de bâtiments dont est propriétaire et l'État et de par sa qualité de concédant du monopole.

<sup>4</sup> Cf. *art. 24 al. 2 Proj.*

<sup>5</sup> Y compris pour les mesures prises en matière de protection contre les éléments naturels.

## 9. Domaine de la prévention

### 9.1. Généralités

Comme dans tous les cantons qui disposent d'un établissement d'assurance des bâtiments, le canton de Fribourg a confié à l'ECAB la responsabilité de la prévention dans le domaine de l'incendie. Le projet de loi confirme ce principe, en l'élargissant au domaine des risques éléments naturels liés aux bâtiments (*art. 41 Proj.*).<sup>1 2</sup>

Les compétences et prestations de l'ECAB, fournies par ses inspections (Inspection du feu, Inspection des installations électriques, Inspection des éléments naturels) sont largement reconnues et jouent un rôle essentiel dans le domaine de la prévention.<sup>3</sup> Il doit en aller de même à l'avenir, ce qui implique qu'une large latitude soit laissée à l'ECAB quant à l'organisation de ces services, dans un environnement qui évolue rapidement.

En matière de prévention, s'il est important d'agir en amont<sup>4</sup> il est tout aussi important de procéder à des contrôles réguliers des bâtiments et installations qui leur sont liées (*art. 42 Proj.*). Le fait est que la complexité technique et le grand nombre d'objets à contrôler rend difficile cet exercice par la commission locale du feu, actuellement compétente en la matière.<sup>5 6</sup>

Ainsi, la législation d'exécution devra introduire une catégorisation des immeubles en fonction du risque qu'ils représentent pour les personnes (risque élevé/risque faible selon

<sup>1</sup> S'agissant des risques éléments naturels, le rôle de l'ECAB se confine à la prévention des risques liés à l'objet, soit aux bâtiments, ne remettant pas en cause les tâches confiées à des services de l'État, notamment au Service des forêts et de la faune, au Service des lacs et cours d'eau, ou encore à la Commission des dangers naturels (cf. ci-après la section consacrée à la prévention contre les éléments naturels (*art. 56 à 58 Proj.*)).

<sup>2</sup> Depuis 2010, l'ECAB s'est vu confier des responsabilités particulières dans le domaine parasismique (*art. 23a RLPolFeu*, en rapport avec l'introduction de l'*art. 127 LATeC* [sécurité parasismique]).

<sup>3</sup> Cf. pour plus de détails les derniers rapports annuels de l'ECAB, publiés sur le site [www.ecab.ch](http://www.ecab.ch)

<sup>4</sup> Afin d'assurer une application uniforme des règles, il est proposé que l'ECAB soit à l'avenir autorité exclusive de préavis relativement aux exigences en matière de prévention incendie ou éléments naturels liée à l'objet. Cette précision relèvera de la législation d'exécution.

<sup>5</sup> *Art. 7 LPolFeu*, 3 et 3a *RPolFeu*

<sup>6</sup> Actuellement, certaines communes ne disposent pas toujours des compétences et des ressources nécessaires pour se charger des contrôles et des visites du feu. Par conséquent, certains contrôles ne sont pas régulièrement effectués, voire inexistants. Selon le nouveau concept de protection incendie visant plus de sécurité, l'établissement sera autorité de préavis dans les domaines de sa compétence pour toutes les procédures de permis de construire. Ensuite, pour les contrôles en cours et en fin de construction ainsi que hors permis (contrôles périodiques), le nouveau système prévoit que l'ECAB assiste les communes en se chargeant des contrôles des bâtiments les plus sensibles en raison du risque élevé qu'ils représentent pour les personnes. C'est sur la base du rapport de l'ECAB que la commune prendra ses décisions (permis d'occuper, contrôles périodiques, exigences de mise en conformité, retrait d'autorisation, etc.), comme c'est du reste déjà le cas parfois en pratique. Pour les autres bâtiments, la commune fondera ses décisions sur la base du rapport que lui transmettra non plus sa commission communale (celle du feu), mais son expert communal en protection incendie.

le schéma reconnu dans les normes de l'AEAI). Dans tous les cas, la commune resterait cependant autorité de décision pour délivrer ou retirer un permis d'habiter ou imposer d'autres mesures. Elle pourra toutefois fonder sa décision sur le contrôle effectué soit par l'ECAB dans le cas des bâtiments à risque élevé, soit par son propre expert dans les autres cas.<sup>7 8</sup>

### 9.2. Prévention en général

L'essentiel des normes en la matière est réglé au niveau fédéral, notamment sur la base d'un concordat instituant une autorité intercantonale des entraves techniques au commerce, laquelle a déclaré obligatoires les prescriptions de protection incendie AEA1.<sup>9</sup> L'établissement pourra seulement combler au niveau cantonal certaines lacunes (),<sup>10</sup> voire accorder des dérogations dans les cas exceptionnels (*art. 44 Proj.*).

Il n'empêche que la responsabilité première en matière de prévention doit rester le fait de chacun (*art. 45 Proj.*), des propriétaires en particulier s'agissant de leurs bâtiments (*art. 46 Proj.*). L'autorité peut toutefois intervenir soit pour prononcer des interdictions de faire du feu (*art. 47 Proj.*), soit pour ordonner des travaux d'amélioration ou de consolidation des bâtiments (*art. 48 Proj.*). Le Conseil d'État a la même compétence s'agissant de travaux de protection générale (*art. 49 Proj.*).

### 9.3. Prévention contre les incendies

De nos jours, comme il vient d'être dit, l'essentiel des normes en matière de construction, d'équipements et d'utilisation des bâtiments est déterminé par les normes édictées par les associations professionnelles faitières (*art. 43 Proj.*).

Par contre, le contrôle et le nettoyage périodique des installations thermiques (le ramonage) reste de la compétence cantonale. Après mûre réflexion et malgré les réserves formulées par certains dans le cadre de la consultation, le projet propose non seulement de maintenir l'obligation du contrôle et du nettoyage périodique des installations thermiques, mais encore de maintenir le monopole des entreprises de ramo-

<sup>7</sup> Compte tenu de la complexité toujours grandissante de ces matières et des intérêts de sécurité en jeu, la commune devra confier ces contrôles à un expert communal en protection incendie, qui sera soit son employé ou un employé intercommunal, soit un mandataire externe. Plusieurs experts communaux en protection incendie sont du reste déjà à l'œuvre dans certaines communes du canton.

<sup>8</sup> Expert (communal) en protection incendie. Cf. <http://vkf.ch/VKF/Services/Ausbildung/Lehrgange.aspx>

<sup>9</sup> Ces normes viennent d'être totalement révisées et sont entrées en vigueur, dans leur dernière mouture, le 1<sup>er</sup> janvier de cette année 2015. Elles sont consultables en ligne gratuitement sous <http://www.praever.ch/fr/bs/vs/Seiten/default.aspx>

<sup>10</sup> Cf. p. ex. les exigences techniques pour les cheminées en bois, telle qu'elles figurent dans la législation actuelle (*art. 26 RPolFeu*). Mais les normes cantonales devraient être l'exception.

nage et leur organisation par secteur (*art. 52 Proj.*).<sup>1</sup> L'organisation du ramonage, soit la concession, les fréquences et les tarifs, deviennent affaire de la législation d'exécution (*art. 53 Proj.*). Le projet vise dans ce domaine des standards analogues à ce que pratiquent les autres cantons connaissant le monopole du ramonage, notamment en termes de fréquence et de tarifs.<sup>2</sup>

L'ECAB, par son centre de compétences en la matière,<sup>3</sup> doit rester la référence pour tout ce qui concerne les équipements de protection incendie et de sécurité (paratonnerres, désenfumage, sprinklers, ...) (*art. 54 Proj.*). Dans le canton de Fribourg, c'est également l'ECAB qui est compétent pour contrôler l'installation et autoriser la mise en service des ascenseurs (*art. 55 Proj.*).

#### 9.4. Prévention contre les éléments naturels

Ces dernières décennies, les sinistres liés au déclenchement de certaines forces de la nature ont cru tant en termes de fréquence que d'importance. Certains événements ont même pu être qualifiés de catastrophe.<sup>4 5</sup>

Le rôle de l'ECAB en la matière n'est pas de se substituer à l'État et aux communes, compétents dans les domaines hautement importants et sensibles de l'aménagement du territoire, des forêts, lacs, cours d'eau, endiguements, de l'évacuation des eaux, etc. L'ECAB devra au contraire concentrer son action sur l'information et la sensibilisation des propriétaires et de la population dans la mesure où les risques naturels concernent les bâtiments (*art. 56 et 57 Proj.*). Dans un premier temps, il sera essentiel de fixer des objectifs de protection, qui permettront d'envisager d'autres mesures et leur éventuel subventionnement.

<sup>1</sup> Le système du monopole de ramonage avec cantonnements faisant ses preuves dans le canton depuis de nombreuses années, il est proposé de le maintenir. En effet, ce système décharge le propriétaire de certaines tâches liées à la responsabilité de l'ouvrage ainsi que les communes d'un système de contrôle dispendieux. Par ailleurs, tout en assurant des avantages écologiques et en réunissant des tâches de protection incendie et environnementales dans un même système, il garantit un niveau de protection incendie adéquat dans tout le canton à un prix avantageux en comparaison avec les cantons sans monopole.

<sup>2</sup> Afin de tenir compte de l'état actuel de la technique en matière de ramonage, il est proposé de suivre les prescriptions de l'AEAI, lesquelles sont adaptées périodiquement et fixent des délais différenciés de nettoyage non seulement en fonction des trois combustibles (huile, bois et gaz), mais également de l'installation. La «Recommandation concernant les délais de contrôle et de nettoyage des installations de chauffage» de l'AEAI prend également en considération le fait que les fréquences de nettoyage ont des répercussions au niveau de la protection de l'air ainsi qu'en matière d'énergie et d'hygiène de l'air.

<sup>3</sup> L'Inspection cantonale des installations électriques.

<sup>4</sup> Parmi les événements ayant marqué le canton, on peut en particulier rappeler le glissement de terrain de Falli Hölli en 1994 (plus grand événement du genre enregistré à ce jour en Europe en zone habitée), la tempête Lothar en 1999, la grêle de 2005, les inondations de 2007, la grêle impressionnante de 2009 (Falling Stones), laquelle a endommagé plus de 17 000 bâtiments pour finalement plus de 110 millions de francs de dégâts.

<sup>5</sup> Cf. pour plus d'informations sur le sujet et le rôle des établissements cantonaux en la matière le site de l'association faitière AEAI [www.AEAI.ch](http://www.AEAI.ch) et certaines publications spécifiques téléchargeables sous <http://vkf.ch/VKF/Downloads.aspx?lang=fr-CH>

L'ECAB reste aussi le centre de compétences et l'autorité d'exécution au niveau cantonal en ce qui concerne la sécurité parasismique (*art. 58*).<sup>6</sup>

## 10. Domaine de l'intervention

La défense incendie et la lutte contre les sinistres dus aux éléments naturels ont fait l'objet d'une révision fondamentale qui a abouti à l'adoption du concept «FriFire», dont la mise en œuvre a formellement commencé en 2011.<sup>7</sup>

Cette réforme peut être résumée dans les 4 lignes fortes suivantes.

- 1) **Assurer une égale sécurité dans tout le canton.** A cet effet, un standard de sécurité a été défini: Les corps de sapeurs-pompiers (CSP) doivent être organisés, instruits et équipés de manière à pouvoir assurer, en tout temps, une intervention rapide et efficace en cas de sinistre. Ils doivent pouvoir assurer, en particulier, une première intervention sur le lieu du sinistre dans un délai de 15 minutes dès la réception de l'alarme, avec un minimum de huit sapeurs-pompiers, dont un officier et quatre porteurs d'appareil de protection respiratoire. (La mise en œuvre nécessite, par rapport à la situation initiale, des améliorations dans les domaines «disponibilité de jour», «mobilité», «protection respiratoire».)
- 2) **Regrouper les corps de sapeurs-pompiers pour gagner en efficacité et limiter les coûts.** A ce jour, le nombre de CSP s'élève à 78.<sup>8</sup> Le regroupement de CSP permet une réduction de l'effectif tout en gardant voire augmentant l'efficacité.
- 3) **Promouvoir l'instruction** notamment dans le domaine de la protection respiratoire. Il s'agit, à cet effet, de réaliser un centre cantonal d'instruction financé et exploité par l'ECAB ainsi que de valoriser la fonction d'instructeur.<sup>9</sup>
- 4) **Assumer des tâches et des responsabilités bien définies.** Selon le principe de proximité, c'est la commune qui assume la responsabilité première de la défense contre l'incendie et les forces de la nature. Les centres de renfort ont pour tâches l'appui des corps locaux et l'intervention sur les routes nationales ainsi que l'intervention en cas de sinistres spéciaux. Le préfet veille à ce que les communes appliquent la loi et que les CSP soient en mesure de répondre aux exigences de leurs missions.

<sup>6</sup> Même si le risque de tremblement de terre n'est pas assuré (cf. ci-après le chapitre consacré à l'assurance), il n'empêche que le canton de Fribourg a exigé des mesures constructives en prévision d'éventuels tremblements de terre (Cf. *art. 127 LATeC*). C'est dans ce cadre que l'ECAB intervient dans ce domaine (*Art. 23a ReLPolFeu*).

<sup>7</sup> Cf. ci-dessus, en particulier ad note 5.

<sup>8</sup> Il était de 110 CSP encore en 2010, pour 5119 pompiers au total, contre environ 4600 pompiers actuellement. Cf. Rapports 2010 et 2014 de l'ECAB. [http://www.ecab.ch/ecab/fr/pub/ecab/rapport\\_annuel.htm](http://www.ecab.ch/ecab/fr/pub/ecab/rapport_annuel.htm)

<sup>9</sup> Ce centre de formation est actuellement en construction sur une parcelle dont dispose l'ECAB à Châtillon (commune de Posieux). Il sera opérationnel fin 2016.



L'ECAB a pour mission de soutenir, sur les plans opérationnel, technique et financier les communes et les CSP. Il a la compétence d'émettre des directives et contrôler leur application. L'ICSP dirige enfin l'instruction sur le plan cantonal.

Le présent projet ne propose pas de modifications ou compléments au concept FriFire. Il est paru important de laisser d'abord le concept prendre place. Les normes actuelles semblent pour l'instant suffisantes pour mener à bien les premières réformes et regroupements nécessaires.<sup>1</sup>

## 11. Domaine de l'assurance

### 11.1. Généralités

Le domaine de l'assurance, celui de la construction, les attentes des assurés à l'égard de leur assureur, toutes ces questions ont bien évolué au cours des dernières décennies. Le présent projet aborde ces changements dans la perspective première des intérêts des assurés, soit des propriétaires de bâtiments dans notre canton.

L'assurance immobilière fribourgeoise s'exerçant dans le cadre d'un monopole, il est apparu essentiel de veiller à minimiser les lacunes entre la couverture et les prestations offertes par l'ECAB et celles des assureurs privés, qui interviennent à titre complémentaire et dans tout le domaine lié de l'assurance mobilière. Ces lacunes peuvent être de diverses natures, les principales provenant toutefois de divergences par rapport à certaines notions ou pratiques de l'assurance. Lorsque possible, le présent projet tend à corriger ces différences.

Certains héritages du passé n'impliquent du reste pas une modification légale pour être corrigés, mais simplement un changement de pratique. Il en va ainsi de la non-inclusion des cuisines dans la couverture des bâtiments par l'ECAB.<sup>2 3</sup> De telles incongruités se doivent d'être corrigées dans la foulée de la mise en œuvre de la nouvelle loi. Toutefois, selon une pratique qui a fait ses preuves jusqu'à ce jour, la délimitation de la couverture entre l'assurance immobilier et les assureurs

<sup>1</sup> Il n'empêche que des réflexions sont en cours s'agissant en particulier du financement des corps de sapeurs-pompiers, en particulier des subsides versés par l'ECAB aux communes. Les besoins financiers en la matière n'allant pas en diminuant, il importe d'utiliser de la manière la plus efficace possible les moyens disponibles.

<sup>2</sup> Cette «exception fribourgeoise» (unique en Suisse) se justifiait à une époque où l'aménagement de cuisine se limitait à la mise à disposition d'un évier et d'une amenée d'électricité. Le reste de l'aménagement consistait en du mobilier (cuisinière, puis réfrigérateur, voire lave-vaisselle, ainsi que les armoires, etc.) apporté par le locataire. Depuis, la quasi-totalité des cuisines consiste en des aménagements et équipements fixes, faisant partie intégrante du bâtiment.

<sup>3</sup> Il est proposé de maintenir la possibilité actuelle pour l'Etablissement d'édicter des règles pour délimiter les objets soumis à l'assurance immobilière et ceux qui le sont à l'assurance mobilière. Sur cette base, la cuisinière et l'agencement étant devenus des parties intégrantes de la cuisine, il est prévu de les couvrir auprès de l'Etablissement, à l'image de ce qui prévaut dans les autres cantons et de ce que préconise l'ASA dans ses «Règles pour l'assurance des bâtiments».

privés devraient rester affaire de négociation avec ces derniers.

Dans le même ordre d'idées, le projet vise une adéquation entre les normes et pratiques fribourgeoises et celles des autres établissements cantonaux.<sup>4 5</sup>

L'objectif est que ces diverses améliorations en faveur de l'assuré interviennent sans augmentation aucune des primes.<sup>6</sup>

### 11.2. Couverture et étendue de l'assurance immobilière

Le principe de l'assurance immobilière obligatoire et solidaire entre tous les propriétaires est confirmé, de même que le monopole de l'ECAB (*art. 82 Proj.*).

Si les assureurs privés ne peuvent pratiquer la double assurance (*art. 80 Proj.*), il leur reste loisible d'offrir comme jusqu'à ce jour des assurances complémentaires. De même, les assureurs privés sont appelés, comme par le passé, à contribuer aux efforts de l'ECAB en matière de prévention et de secours (*art. 81 Proj.*).<sup>7</sup>

L'objet de l'assurance reste le bâtiment, avec ses parties intégrantes, ces notions ayant cependant évolué dans le temps.<sup>8 9</sup> La législation d'exécution règle les exceptions qui concernent soit certains types de biens, soit certains types d'exploitation. De même, dans certains cas exceptionnels, il reste possible d'exclure pour tout ou partie un bâtiment de l'assurance immobilière (*art. 79 Proj.*).

Quant aux risques assurés, l'assurance immobilière couvre les risques liés au feu et aux éléments naturels, à l'exception

<sup>4</sup> Cette approche tombe sous le sens pour diverses raisons. En effet, les assurés sont plus mobiles que par le passé; il est moins déconcertant pour eux s'ils trouvent des produits d'assurance analogues d'un canton à l'autre. Cela vaut a fortiori pour les propriétaires et notamment les entreprises disposant de biens immobiliers dans plusieurs cantons.

<sup>5</sup> Les établissements cantonaux partagent leur besoin de réassurance dans le cadre d'une organisation commune, l'Union intercantonale de réassurance (UIR), laquelle fonde sa stratégie sur un produit référentiel couvrant divers aléas. Il n'est pas raisonnable que l'ECAB participe à la réassurance de ces risques sans que ses assurés n'en profitent directement. Tel est par exemple le cas actuellement des sinistres éléments naturels qui ne sont pas indemnisés à la valeur à neuf, contrairement à la règle prévalant dans les autres cantons.

<sup>6</sup> Cela semble raisonnable dans la mesure où les sinistres qui bénéficieraient de ces changements ne sont statistiquement pas si nombreux, même s'ils sont pénibles et frustrant pour ceux qui les subissent. En outre, l'augmentation de la valeur globale assurée doit permettre d'absorber ces cas sans autre difficulté.

<sup>7</sup> Aussi appelé «Löschfüfi», car historiquement fixé à 5 cts par mille francs de valeur assurée.

<sup>8</sup> Cf. ci-dessus ad note 57.

<sup>9</sup> Etant donné que les dommages provenant de chute et d'atterrissage forcé d'aéronefs et d'engins spatiaux ou de leurs parties sont réassurés dans la mesure où le dommage peut être indemnisé par des tiers, il est proposé, à l'instar de la plupart des cantons, de restreindre la couverture des dommages causés aux bâtiments par la chute d'aéronefs ou d'objets tombés accidentellement de ceux-ci aux cas où aucun tiers n'est tenu ou à même de les réparer.

notoire du risque sismique.<sup>1</sup> A noter cependant une extension intéressante pour les assurés que l'on trouvera dans la législation d'exécution, soit l'inclusion dans le risque feu des dommages causés par la fumée et par la chaleur, lorsque celles-ci se manifestent de manière soudaine et accidentelle.

Le changement essentiel proposé dans le présent projet consiste certainement à assurer en principe les bâtiments à leur valeur à neuf. Ce principe ne pouvant être absolu, le projet prévoit la possibilité d'introduire des correctifs, notamment celui de valeur actuelle (*art. 85 Proj.*). La législation reprendra aussi les concepts de valeur vénale et valeur de démolition, qui ne devraient toutefois intervenir qu'exceptionnellement.

### 11.3. Estimation de la valeur assurée

Le projet confirme le principe d'une évaluation individuelle de tout bâtiment assuré (*art. 86 Proj.*).

Les bâtiments en construction sont provisoirement assurés dès la délivrance du permis de construire (*art. 87 Proj.*).<sup>2</sup>

Il est essentiel que les valeurs assurées correspondent à la réalité. Deux mécanismes permettent d'y parvenir, l'indexation des valeurs sur les coûts de la construction, ainsi qu'une ré-estimation individuelle des valeurs à plus brève échéance (*art. 88 Proj.*).<sup>3</sup>

Dans l'assurance obligatoire, outre les obligations du propriétaire lui-même (*art. 89 Proj.*), il importe de pouvoir compter sur le concours des autorités, notamment dans le cadre de la délivrance des permis de construire et des transferts de propriété (*art. 22 al. 2, 23 al. 2 et 90 Proj.*).

Comme jusqu'à présent, le projet prévoit de confier l'estimation des bâtiments à des personnes disposant de connaissances et d'expérience dans le domaine de la construction. Toutefois, à l'avenir, il est prévu de laisser la mise en œuvre de ce principe à la législation d'exécution, respectivement à l'ECAB (*art. 91 Proj.*).

<sup>1</sup> Economiquement parlant, la couverture du risque tremblement de terre au niveau cantonal serait hors de prix pour les propriétaires. Il y a lieu d'attendre en la matière une éventuelle assurance fédérale ou une solution intercantonale. Dans l'intervalle, cela n'empêche pas l'ECAB de s'en préoccuper, en participant notamment au Pool suisse pour la couverture des dommages sismiques (cf. Rapport annuel 2013, p. 15 [http://www.ecab.ch/ecab/files/pdf63/Rapport\\_2013.pdf](http://www.ecab.ch/ecab/files/pdf63/Rapport_2013.pdf)). De plus, chaque propriétaire peut choisir de couvrir ce risque particulier en concluant une assurance auprès d'une compagnie privée.

<sup>2</sup> Cf. Actuellement, la couverture provisoire étant déclenchée par l'obtention d'un permis de construire, les transformations importantes ne nécessitant pas de permis en sont exclues. Par conséquent, il est proposé d'ajouter dans la législation d'exécution que de telles transformations seront assurées provisoirement dès leur annonce auprès de l'Etablissement.

<sup>3</sup> La législation actuelle prescrit que les bâtiments devraient en principe être ré-estimés tous les 20 ans (art. 35 LAssB). Cet intervalle est trop élevé, à tout le moins pour certaines catégories de bâtiments, ce d'autant que la règle des 20 ans n'a pas toujours été tenue, pour des raisons diverses (gros événements naturels, disponibilité des estimateurs). Cela ne va pas sans problèmes en cas de sinistre.

L'estimation continuerait à être organisée par district, à tout le moins dans un premier temps (*art. 92 Proj.*).<sup>4</sup> Quant à la procédure d'estimation elle-même, il est prévu dans le projet de laisser au propriétaire l'occasion de se déterminer sur les constats et propositions de la commission d'estimation, avant que l'établissement ne rende sa décision (décision d'assurance ou décision d'indemnité en cas de sinistre).<sup>5</sup>

### 11.4. Début et fin de l'assurance

Après que la procédure d'estimation soit terminée et que l'assuré ait éventuellement fait part de ses observations, l'Etablissement rend sa décision d'assurance, qui est consignée dans le document usuellement appelé police d'assurance (*art. 94 Proj.*).<sup>6</sup>

Sous réserve de la couverture provisoire d'assurance (*art. 96 Proj.*), l'assurance débute dans sa teneur définitive au moment de la décision d'assurance, soit au moment de l'établissement par l'ECAB de la police d'assurance (*art. 95 Proj.*).<sup>7</sup>

La loi mentionne également les circonstances dans lesquelles l'assurance immobilière prend fin (*art. 98*).

### 11.5. Primes et surprimes

Les éléments déterminants pour fixer les taux de primes restent, d'une part, la classe du bâtiment et, d'autre part, l'existence de certains risques spéciaux (*art. 99 et 100 Proj.*).<sup>8</sup>

### 11.6. Sinistres

En cas de sinistre, il incombe au propriétaire de prendre un certain nombre de mesures (p. ex. annonce du sinistre, mesures visant à restreindre le dommage) (*art. 103 Proj.*).<sup>9</sup> au

<sup>4</sup> S'agissant de l'estimation des sinistres, une organisation à plus large échelle, par région, pourrait s'avérer plus rationnelle; d'où l'importance d'attribuer ces compétences organisationnelles à l'établissement.

<sup>5</sup> C'est contre cette décision d'assurance ou décision d'indemnisation que l'assuré pourra élever une réclamation (cf. ci-après ad chap. 12 Voies de droit).

<sup>6</sup> A noter que, contrairement à la pratique actuelle, ce ne serait plus le conseil d'administration, mais bien la direction, respectivement son département assurance, qui serait compétent pour rendre les décisions d'assurance. Le conseil d'administration n'interviendrait qu'en cas de réclamation de l'assuré (cf. ci-dessus note 69).

<sup>7</sup> À noter qu'il appartient au propriétaire, dans les cas de construction ou de transformation d'un bâtiment, d'aviser l'ECAB dès que les travaux sont achevés, la couverture provisoire prenant fin à ce moment-là. S'il omet cette démarche, le propriétaire court le risque de ne pas être indemnisé en cas de sinistre pour défaut d'assurance (*art. 97, 98 et 103 Proj.*).

<sup>8</sup> Les éléments entrant dans la détermination des taux de primes mériteraient d'être réétudiés plus fondamentalement; ils devraient être notamment jaugés à l'aune d'études de sinistralité. En l'état, l'ECAB ne dispose pas des statistiques et considérations nécessaires à de telles études, lesquels pourraient intervenir cependant dans un proche futur. À dessein, les dispositions légales ont été formulées en termes suffisamment généraux.

<sup>9</sup> L'annonce des sinistres soit à la préfecture, soit à l'Etablissement étant propre au canton de Fribourg, n'apportant aucune plus-value et ne faisant que retarder la procédure de traitement des sinistres, il est proposé que, de manière générale, les sinistres soient annoncés à l'Etablissement, celui-ci pouvant ensuite, le cas échéant et si nécessaire, avertir les autorités concernées.

risque sinon d'encourir une réduction des indemnités, voire une suppression de celles-ci (*art. 112 al. 1 lit. d Proj.*).<sup>1</sup> Il est aussi prévu qu'indépendamment de la procédure pénale, l'établissement puisse mener sa propre enquête (*art. 104 Proj.*).<sup>2</sup>

L'estimation des dommages après sinistre est affaire de l'établissement, qui peut compter pour tout ce qui est du calcul des dommages matériels sur son corps d'estimateurs (*art. 105 Proj.*).<sup>3</sup>

La loi et la législation d'exécution précisent comment calculer le dommage en cas de destruction totale, d'une part, ou de destruction partielle, d'autre part (*art. 106 et 108 à 110 Proj.*). Comme dans le cadre d'une estimation hors sinistre, le procès-verbal établi par les estimateurs est remis au propriétaire, qui dispose d'un délai pour se déterminer (*cf. ci-dessus ad note 69*).

C'est ensuite que le dossier est traité par l'établissement, lequel tient compte pour fixer l'indemnité de l'ensemble des circonstances et des facteurs de réduction possibles (*art. 107 Proj.*). La loi et le règlement d'exécution mentionnent un certain nombre de règles, qui ne diffèrent guère de la pratique actuelle, selon que le bâtiment est reconstruit ou non, dans un autre volume ou une autre affectation, à un autre endroit, etc. (*art. 108 à 110 Proj.*).

Les facteurs de réduction de suppression de l'indemnité sont mentionnés dans la loi; ils vont de l'imprudence ou la négligence au délit intentionnel (*art. 112 à 114 Proj.*).<sup>4</sup> Il en va de même des conséquences d'un sinistre causé par un tiers (*art. 116 Proj.*). Notons enfin que la législation d'exécution devrait prévoir l'introduction d'une franchise pour tout cas de sinistre.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Le délai actuel d'annonce de 48h dès la connaissance du sinistre n'étant pas réaliste et aboutissant souvent à des annonces douteuses plusieurs années après la survenance, il est proposé d'introduire la fixation d'un délai absolu d'une année après la date présumée de survenance du sinistre (délai de péremption). Le principe restera toutefois l'annonce immédiate.

<sup>2</sup> L'enquête (judiciaire ou policière) menée, notamment en cas d'incendie, se limite à la recherche d'une infraction pénale. Or, l'établissement a parfois intérêt à aller au-delà, soit à savoir, par exemple, si une déféctuosité technique peut-être à l'origine du sinistre. Un grand nombre d'incendies sont en effet liés à des déféctuosités techniques. L'enquête menée dans ces cas par l'ECAB peut avoir une grande importance en termes de prévention. Notons que d'autres pays sont déjà bien organisés dans ce sens (Allemagne, p. ex.), avec des résultats assez spectaculaires. Les établissements cantonaux vont intensifier leur collaboration dans ce domaine.

<sup>3</sup> Par contre, les autres éléments entrant dans la détermination de l'indemnité (facteurs de réduction, etc.) sont traités au niveau de l'établissement, d'abord par le service des sinistres.

<sup>4</sup> D'autres questions en rapport avec cette problématique sont réglées au niveau légal, compte tenu de leur incidence sur les droits des tiers (la relation avec la poursuite pénale (*art. 115 Proj.*) et la situation des tiers intéressés (*art. 117 Proj.*).

<sup>5</sup> A ce jour, la législation ne prévoyait de franchise qu'en cas de dommage lié à un élément naturel. Les frais administratifs en rapport avec des indemnités octroyées égales ou inférieures à 200 francs pour des sinistres «feu» étant conséquents, il est proposé d'introduire, comme pour les éléments naturels, une franchise fixe afin d'optimiser la gestion administrative.

La décision fixant l'indemnité est prise par l'établissement (*art. 118 Proj.*).<sup>6</sup> Les autres questions, relatives au paiement de l'indemnité, à la prescription, sont également clairement réglementées (*art. 119 à 125 Proj.*).

## 12. Dispositions particulières, voies de droit et dispositions pénales

### 12.1. Dispositions particulières

Au chapitre des dispositions particulières, le projet précise explicitement que si l'établissement est généralement soumis à la législation sur les marchés publics, cela ne saurait valoir pour ce qui est de la gestion de son patrimoine financier (acquisition d'immeubles de rendement, placement sur les marchés financiers, etc.) (*art. 126 Proj.*). Le contraire aurait pour conséquence la quasi-exclusion de l'établissement de tous ces domaines hautement concurrentiels, alors que la gestion des réserves de l'établissement est une composante essentielle de ses préoccupations d'assureur.

### 12.2. Voies de droit

L'essentiel des décisions touchant les assurés étant à l'avenir de la compétence de la direction, respectivement des services, et non plus du conseil d'administration, il est apparu logique de prévoir une première instance de réclamation auprès du conseil d'administration (*art. 128 Proj.*) avant la voie du recours ordinaire selon le code de procédure administrative (*art. 127 Proj.*).

### 12.3. Dispositions pénales

Les contraventions à la loi ou à la législation d'exécution peuvent être sanctionnées d'une amende prononcée par le préfet, comme c'est déjà le cas dans la législation actuelle (*art. 129 et 130 Proj.*).<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Établissement signifiant en l'occurrence direction et non plus conseil d'administration, compte tenu de la nouvelle gouvernance proposée dans le projet (*cf. ci-dessus Chap. 5*).

<sup>7</sup> Par contre, l'avant-projet propose de renoncer aux sanctions pénales infligées aux assurés en cas de manquement à leurs devoirs (*art. 92 LAssB*). De telles sanctions pénales n'ont de mémoire jamais été infligées. Les manquements de l'assuré sont sanctionnés sous l'angle administratif, respectivement financier (non-couverture, réduction d'indemnité).

### **13. Conséquences financières et en personnel**

Les modifications et changements proposés dans l'avant-projet devraient être sans conséquence financière pour l'Etat ou les communes,<sup>1</sup> compte tenu de la totale indépendance financière de l'établissement. Quant aux frais supplémentaires engendrés pour l'ECAB (assurance à la valeur à neuf, couverture fumée et roussissement, frais de déblaiement), ils devraient pouvoir être assumés par l'établissement sans augmentation des primes (processus de gestion, augmentation de la valeur du patrimoine assurée, etc.).

### **14. Conformité au droit supérieur**

Le projet est conforme au droit constitutionnel et fédéral en vigueur. La modification proposée n'est pas concernée par les questions d'eurocompatibilité.

### **15. Commentaire des articles**

#### **CHAPITRE PREMIER: Dispositions générales**

##### **Art. 1**

Selon la technique législative actuelle, d'autant que cette nouvelle loi réunit deux lois précédentes, cette disposition en précise l'objet et le contour.

##### **Art. 2 et 3**

Ces dispositions n'appellent pas de remarque particulière.

#### **CHAPITRE 2: Organisation**

##### **Art. 4**

Cette disposition n'appelle pas de remarque particulière.

##### **Art. 5**

Par rapport au texte de la loi actuelle (art. 10 al. 1 LAssB), seul le qualificatif «autonome» a été ajouté. Pour l'explication, cf. ci-dessus note 22.

##### **Art. 6**

Cette disposition n'appelle pas de remarque particulière.

---

<sup>1</sup> Le recours à un expert communal en protection incendie pour tout ce qui est de la sécurité en la matière (réception et contrôle des bâtiments après travaux, contrôles périodiques) et les frais y relatifs devraient être compensés par la suppression de la commission locale du feu et la possibilité de percevoir des émoluments pour ces tâches.

##### **Art. 7**

S'agissant de la présence et du rôle d'un conseiller d'Etat dans le cadre du conseil d'administration, cf. ci-dessus note 25.

##### **Art. 8**

Comme évoqué ci-dessus (cf. ci-dessus note 27 et message y relatif), le rôle stratégique du conseil d'administration est renforcé, au détriment des attributions plus opérationnelles qui l'accaparaient dans le régime actuel.

##### **Art. 9**

Il est proposé d'adapter la nouvelle législation à la pratique actuelle et à ce qui prévaut dans plusieurs autres cantons, en créant une direction, organe de l'Etablissement, composée du directeur (et de son suppléant), assisté d'un conseil de direction. En effet, il est plus adéquat politiquement de confier la direction opérationnelle à plusieurs personnes plutôt qu'à une seule. Toutefois, le directeur continuera à assumer la responsabilité de la conduite opérationnelle, notamment à l'égard du conseil d'administration.

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

Cf. ci-dessus note 26.

##### **Art. 11**

Cette disposition n'appelle pas de remarque particulière.

##### **Art. 12**

Afin d'alléger la gestion des affaires courantes et de se rallier à la pratique des autres cantons, il est proposé que l'Etablissement soit valablement engagé envers les tiers par la signature à deux du directeur ou de son suppléant et d'un autre membre du conseil de direction, le conseil d'administration conservant bien entendu certaines compétences spécifiques comme les cas d'exclusion de l'assurance ou les réclamations. Les délégations de compétences et autres pouvoirs de représentation seront fixés dans le règlement général d'organisation de l'établissement.

##### **Art. 13**

Cette disposition n'appelle pas de remarque particulière.

##### **Art. 14 et 15**

Ces dispositions n'appellent pas de remarque particulière.

## **Art. 16**

### **Al. 1**

Pour l'essentiel, les critères de rémunération retenus sont analogues à ceux qui fondent le système d'évaluation des fonctions à l'Etat de Fribourg (EVALFRI) [http://www.fr.ch/spo/files/pdf10/systeme\\_fr.pdf](http://www.fr.ch/spo/files/pdf10/systeme_fr.pdf), soit la formation requise pour le poste, l'expérience, la position hiérarchique et les responsabilités confiées. Toutefois, compte tenu de son nombre limité de collaborateurs, l'ECAB n'a pas besoin d'autant de classes de salaires.

### **Al. 2**

L'adaptation régulière des salaires est prévue, le seul critère ne se retrouvant pas pour l'instant dans le système de rémunération du personnel de l'Etat étant celui de la prestation individuelle du collaborateur. Ce critère n'a toutefois rien de saugrenu dans une entreprise qui tend à définir des objectifs annuels par service et par collaborateur. Ce d'autant que la part de l'augmentation liée à prestation individuelle resterait limitée.

### **Al. 3**

Cette proposition correspond au rôle stratégique et de contrôle attribué au conseil d'administration. Elle offre une souplesse justifiée et justifiable en fonction de la taille de l'établissement, respectivement de sa masse salariale, qui n'a rien avoir avec celles de l'Etat.

### **Al. 4**

Soumettre à l'approbation du Conseil d'Etat le règlement de l'ECAB qui traite de la rémunération devrait constituer une autre garantie envers chacun.

## **Art. 17 à 20**

Ces dispositions n'appellent pas de remarque particulière.

## **Art. 21**

Cette disposition n'appelle pas de remarques particulières au-delà de ce qui a été évoqué dans le contexte des notes 24 et 25 ci-dessus.

## **Art. 22 et 23**

Ces dispositions n'appellent pas de remarques particulières au-delà de ce qui a été évoqué ci-dessus au chapitre 7 «Rôle des autres autorités (préfets et communes).

## **CHAPITRE 3: Finances**

### **Art. 24 et 25**

Ces dispositions n'appellent pas de remarques particulières au-delà de ce qui a été évoqué ci-dessus au chapitre 8 «Finances, primes et contributions financières».

### **Art. 26**

Par «communautés de risques», on entend notamment les mécanismes mis en place au niveau de l'Association des établissements d'assurance incendie (AEAI) et de l'Union intercantonale de réassurance (UIR), soit p. ex. la Communauté intercantonale de risques éléments naturels (CIREN), qui met en place pour ses membres un système de solidarité intercantonale en cas de très gros dommages éléments naturels, avec une couverture globale atteignant les 1,2 milliards de francs.

### **Art. 27**

Par «autres revenus» (*al. 4*), on entend notamment les émoluments et les taxes de cours.

### **Art. 28**

Plutôt que le système actuel (*art. 89 LAssB*), qui ne repose pas sur une méthode claire et scientifique de calcul des risques, cette disposition fixe un objectif clair qui devra être concrétisé par le conseil d'administration dans le cadre d'une stratégie pluriannuelle et selon les méthodes ou modèles qu'il définira.

### **Art. 29**

Le niveau de réassurance et les autres instruments envisagés dans cette disposition (communautés de risques, etc.) sont dans l'élément prépondérant de la détermination des réserves évoquées à l'article précédent. Plus les réserves sont élevées, moins les besoins en réassurance et autres garanties le sont. Et inversement. D'où l'importance de ne pas figer des règles strictes au niveau légal.

### **Art. 30**

Cette disposition n'appelle pas de remarque particulière.

### **Art. 31**

La stabilité des primes, surtout lorsqu'elles sont peu élevées, est un objet de satisfaction pour les assurés. Par contre, le mécanisme introduit dans cet article permet toute la souplesse qui manque actuellement à notre système, contraire-

ment à ce qui existe déjà dans d'autres cantons ou que pratiquent certains assureurs privés.

#### **Art. 32 à 38**

Ces dispositions n'appellent pas de remarques particulières au-delà de ce qui a été évoqué ci-dessus au chapitre 8 «Finances, primes et contributions financières».

Toutefois, de la même manière que la pertinence des réserves devra être analysée à la lumière des dispositions de la nouvelle loi, il y aura lieu de questionner la pertinence du système actuel de primes, dans la mesure où de nouveaux moyens d'analyse et de statistiques le permettent, ce qui était plus difficilement le cas par le passé.

#### **Art. 39 et 40**

La nouveauté essentielle consiste dans l'introduction d'une base légale pour allouer des subsides en matière de prévention des éléments naturels, et plus seulement de feu.

### **CHAPITRE 4: Prévention**

#### **Art. 41**

Cette disposition n'appelle pas de remarque particulière.

#### **Art. 42**

Cette disposition n'appelle pas de remarques particulières au-delà de ce qui a été évoqué dans le contexte des notes 42 et 44 ci-dessus.

#### **Art. 43**

L'essentiel des normes techniques dans le domaine de la prévention relève déjà les instances compétentes au niveau fédéral (AEAI – électriciens – SIA), normes reprises ayant force obligatoire dans le cadre de concordats intercantonaux.

#### **Art. 44**

Cette disposition n'appelle pas de remarque particulière au-delà de ce qui a été évoqué dans le contexte de la note 46 ci-dessus. Elle reprend en substance l'actuel article 21 LPolFeu.

#### **Art. 45**

Cette disposition n'appelle pas de remarque particulière. Sa mise en œuvre relèvera comme actuellement de la législation d'exécution.

#### **Art. 46**

Cette disposition n'appelle pas de remarque particulière.

#### **Art. 47**

Cette disposition reprend la substance de l'article 24 LPolFeu. Le détail est réglé dans la législation d'exécution.

#### **Art. 48**

Cette disposition reprend la substance de l'article 25 LPolFeu, y ajoutant un renvoi à la législation spéciale en matière d'aménagement du territoire et des constructions, ainsi que la menace de sanctions pénales ou administratives.

#### **Art. 49**

Cette disposition reprend la substance de l'article 26 LPolFeu.

#### **Art. 50 et 51**

Ces dispositions n'appellent pas de remarque particulière.

#### **Art. 52**

Cette disposition n'appelle pas de remarques particulières au-delà de ce qui a été évoqué dans le contexte des notes 47 et 48 ci-dessus.

#### **Art. 53**

Une fois le principe du monopole posé, le renvoi pour les détails à la législation d'exécution présente des avantages certains, compte tenu de l'évolution que va continuer de subir ce domaine dans ces prochaines années, tant sur le plan technique que sur le volume de travail qui restera à traiter (énergies renouvelables, réseaux à distance, sondes géothermiques, etc.).

La réglementation d'exécution portera sur:

- > l'étendue des prestations de ramonage;
- > la fréquence des ramonages;
- > les autres tâches confiées par l'État aux ramoneurs;
- > les conditions pour obtenir une concession de ramonage, la durée et le coût de celle-ci;
- > la détermination des secteurs de ramonages;
- > les tarifs de ramonage.

### **Art. 54 et 55**

Cette disposition n'appelle pas de remarque particulière, les détails étant renvoyés à la législation d'exécution, s'agissant en particulier de toute la question des paratonnerres.

### **Art. 56 et 57**

Ces dispositions n'appellent pas de remarque particulière. L'essentiel consistera d'abord à définir des objectifs clairs de prévention éléments naturels.

### **Art. 58**

Le canton de Fribourg fait office de pionnier en la matière puisqu'il a intégré depuis 2011 déjà dans sa législation l'obligation que les bâtiments se respectent en matière constructive les normes antisismiques de la SIA. L'ECAB est chargé depuis lors du contrôle du respect de ces prescriptions, de même que d'autres tâches d'information pour les gens du métier et le grand public (cf. en particulier ci-dessus note 52)

## **CHAPITRE 5: Défense contre le feu et les éléments naturels**

### **Art. 59 à 77**

Tel que mentionné sous «10. Domaine de l'intervention», le projet ne propose pas de modifications ou compléments au concept Frifire. Toutefois, des adaptations de nature purement rédactionnelle ont été faites (formulation non-sexiste, «défense» à la place de «lutte». Par ailleurs, les remarques pertinentes formulées dans le cadre de la consultation seront traitées dans le cadre d'une révision ultérieure de ce chapitre.

## **CHAPITRE 6: Assurance immobilière**

### **Art. 78**

Il est renvoyé au chapitre «11. Domaine de l'assurance, Couverture et étendue de l'assurance immobilière».

### **Art. 79**

Afin d'uniformiser les possibilités d'exclusions entre le risque «feu» et le risque «éléments naturels», le projet de réglementation d'exécution propose d'introduire la possibilité d'exclure un bâtiment pour lequel le propriétaire refuse de se conformer aux prescriptions légales en matière de forces de la nature ou se trouvant dans un état de non entretien ou de délabrement avancé, ceci indépendamment de la survenance antérieure d'un sinistre. Cette modification tient compte du fait que l'on ne peut pas raisonnablement exiger des autres assurés la soli-

darité avec un propriétaire disposant d'un bâtiment exposé à un danger extraordinaire, si celui-ci ne prend pas les mesures de prévention que l'on peut attendre de lui et conformes au principe de la proportionnalité. Par ailleurs, la procédure actuelle menant à l'exclusion étant extrêmement longue, le projet de réglementation d'exécution propose également de la modifier en supprimant une étape, soit en précédant toute décision d'exclusion d'un avis, puis d'une sommation au propriétaire, lui fixant un délai raisonnable pour remédier aux défauts constatés et l'informant des risques d'une surprime ou de l'exclusion pure et simple de l'assurance. La possibilité d'exclusion avec effet immédiat est conservée et réservée aux cas d'urgence, lorsque la situation présente un risque sérieux pour l'intégrité des personnes et des animaux. La modification proposée permettra d'accroître la sécurité des bâtiments et des personnes.

### **Art. 80**

Cette disposition reprend la solution de l'article 8 LAssB dans une formulation plus succincte.

### **Art. 81**

Cette disposition reprend l'essentiel du droit actuel (art. 87).

### **Art. 82**

Le projet de réglementation d'exécution prévoit notamment que l'assurance immobilière ne s'étend pas aux parties du bâtiment et ouvrages entrant dans la structure de celui-ci mais qui n'appartiennent pas au propriétaire. Par ailleurs, s'agissant des installations industrielles, artisanales et agricoles qui se composent aussi bien d'ouvrages entrant dans la structure du bâtiment que d'installations servant à l'exploitation, l'assurance des bâtiments comprendra les parties entrant uniquement ou essentiellement dans la structure du bâtiment.

Dans ces cas, le propriétaire peut choisir d'assurer ces éléments dans le cadre d'une assurance complémentaire auprès d'un assureur privé.

### **Art. 83**

Il est proposé d'étendre le risque «incendie» au risque «feu», permettant ainsi la prise en charge des sinistres pour lesquels aucune flamme n'a été constatée, ainsi qu'aux risques «fumée» et «chaleur» soudaines et accidentelles, les dommages dus à l'usure ou à une utilisation normale ou ordinaire étant exclus. Par ailleurs, il est prévu d'exclure les dommages dus à la chaleur mais n'ayant pas une origine technique. La modification proposée permet de se rallier à la pratique de la plupart des ECA et de combler une lacune, étant donné que

les assureurs privés n'offrent pas de couverture particulière pour les risques «fumée» et «chaleur» soudaines et accidentelles.

#### **Art. 84**

A ce jour, la valeur de remplacement est la règle (cf. art. 30 LAssB). Tous les cantons ayant adopté le principe de la valeur à neuf et la plupart prévoyant qu'un objet peut être assuré, pour de justes motifs, à la valeur actuelle, il est proposé d'ancrer dans le canton de Fribourg également le principe de la valeur à neuf. D'ailleurs, en pratique, le canton de Fribourg assure déjà ses bâtiments à la valeur à neuf. La modification permettra également, comme dans les autres cantons, d'assurer un bâtiment à la valeur actuelle pour de justes motifs.

#### **Art. 85**

Selon le projet de réglementation d'exécution, la valeur actuelle s'appliquera aux bâtiments ou parties de bâtiments qui ont perdu, par vétusté ou défaut d'entretien, plus de 30% de ce que serait leur valeur actuelle, ou qui sont particulièrement exposés aux risques éléments naturels de par leur emplacement ou leur état d'entretien.

#### **Art. 86**

Cette disposition n'appelle pas de remarque particulière.

#### **Art. 87**

Cette disposition reprend la solution du droit actuel (cf. art. 27 al. 3 LAssB).

#### **Art. 88**

Cf. «Chap. 11. Domaine de l'assurance, Estimation de la valeur assurée».

#### **Art. 89**

Le projet de réglementation d'exécution prévoit les obligations du propriétaire et des tiers en rapport avec l'estimation du bien, avec des changements ultérieurs pouvant avoir une incidence sur l'assurance de celui-ci, en lien avec la délivrance des permis de construire, avec des défauts affectant un bâtiment ou concernant des modifications du régime de propriété.

#### **Art. 90**

L'idée est de pouvoir continuer à compter sur la collaboration des autorités. Cette disposition vise en particulier à

obtenir une copie de certains documents (avis d'aliénation du registre foncier, permis de construire, ...). Une procédure d'appel au sens de la législation sur la protection des données n'étant pas ce que l'on souhaite ici, la base légale est suffisante.

#### **Art. 91 et 92**

Cf. «Chap. 11. Domaine de l'assurance, Estimation de la valeur assurée».

#### **Art. 93**

A l'heure actuelle, la procédure d'estimation est réglée partiellement dans la loi et partiellement dans le règlement. À l'avenir, la totalité de la procédure sera réglée par la législation d'exécution.

#### **Art. 94**

Actuellement, les décisions d'estimation de la valeur assurée sont rendues par les commissions d'estimation. Théoriquement, l'établissement est habilité à former réclamation contre ses décisions, ce qui en pratique ne survient jamais. En effet, les commissions d'estimation et l'Etablissement collaborent étroitement, permettant ainsi d'aboutir à des décisions unanimement acceptées. À l'avenir, afin de concrétiser cette collaboration, les décisions d'estimation de la valeur assurée seront officiellement rendues par l'Etablissement, après constats et sur proposition de la commission d'estimation compétente.

#### **Art. 95**

Cette disposition n'appelle pas de remarque particulière.

#### **Art. 96**

Cette disposition correspond à la solution actuelle de l'art. 27 al. 3 LAssB.

#### **Art. 97**

Cette disposition correspond essentiellement à la solution actuelle et vise également des travaux de transformation, agrandissement, de reconstruction et de pose d'installations soumises à un permis de construire. Toutefois, il existe une lacune d'assurance dans la législation actuelle entre le moment où le bâtiment est achevé et qu'il doit faire l'objet d'une estimation et le début de l'assurance définitive (cf. art. 27 LAssB). Afin de combler cette lacune, si une demande d'estimation est déposée, l'assurance provisoire sera prolongée jusqu'au début de la couverture d'assurance.



**Art. 98 à 100**

Ces dispositions n'appellent pas de remarque particulière.

**Art. 101**

Cette disposition correspond à la solution actuelle de l'art. 49 LAssB.

**Art. 102**

L'exigibilité des primes étant actuellement déjà déterminée par la législation d'exécution, cette disposition n'appelle pas de remarque particulière.

**Art. 103**

Afin de concentrer l'essentiel en quelques dispositions et de manière structurée, une disposition générale concernant les devoirs du propriétaire en cas de sinistre est introduite. Le détail sera précisé dans le règlement d'exécution. Dorénavant, les frais engagés pour appeler les secours, restreindre le dommage et garantir la sécurité publique n'apparaissant pas manifestement inappropriés seront pris en charge, et ce même si les mesures prises sont restées sans succès. La nouvelle disposition concernant les mesures conservatoires reprendra en substance la réglementation actuelle.

**Art. 104**

Cette disposition découle de l'actuel article 65 al. 3 LAssB.

**Art. 105**

Cf. «Chap. 11. Domaine de l'assurance, Estimation de la valeur assurée».

**Art. 106**

Cette disposition reprend le contenu de l'article 60 al. 1lit. A LAssB, auquel il a été ajouté la déduction de la valeur des restes. En effet, la notion de destruction totale étendue sujette à interprétation, le projet de réglementation d'exécution prévoit d'admettre que le dommage est total lorsque la destruction dépasse les trois quarts de la valeur d'assurance du bâtiment. Par conséquent, il est possible que des restes soient valorisés et donc déduits.

**Art. 107**

Cette disposition correspond à l'actuel article 65 LAssB.

**Art. 108**

Cette disposition est le pendant de l'article 60 al. 1 LAssB.

**Art. 109**

Cette disposition est le pendant de l'article 60 al. 2 LAssB. Il convient de préciser que pour les petits sinistres représentant moins de 10% de la valeur assurée, l'indemnisation se fera sur la base des factures, mais au maximum à la valeur des devis acceptés par l'Etablissement.

**Art. 110**

Cette disposition n'appelle pas de remarque particulière.

**Art. 111**

Cette disposition introduit un changement non négligeable. En effet, le projet ne parle plus des seuls frais de déblaiement, mais des prestations accessoires, lesquelles comprennent également les frais d'évacuation des matériaux, poste qui a pris de l'importance au fil des années, notamment en raison de l'imposition du tri des déchets et des coûts que cela entraîne. Raisonnablement, il est proposé d'augmenter cette indemnité complémentaire de 5 (cf. art. 62 al. 2 LAssB) à 15% du montant des dégâts, ce qui devrait être suffisant pour éviter que les propriétaires ne doivent conclure systématiquement une assurance complémentaire à ce titre.

**Art. 112**

Cette disposition reprend la solution de l'article 69 LAssB. La formulation actuelle pouvant prêter à confusion s'agissant des cas où une négligence a été constatée, il a en outre précisé à l'alinéa 2 que la réduction n'a lieu qu'en cas de négligence grave.

**Art. 113**

Cette disposition reprend en substance la solution des articles 56 et 70 LAssB.

**Art. 114**

Cette disposition reprend la solution actuelle de l'article 71 LAssB.

**Art. 115**

Cette disposition reprend la solution actuelle de l'article 72 LAssB.

**Art. 116**

Cette disposition n'appelle pas de remarque particulière.

**Art. 117**

Cette disposition correspond à la solution actuelle de l'article 74 LAssB.

**Art. 118**

Cette disposition n'appelle pas de remarque particulière.

**Art. 119**

Cette disposition n'appelle pas de remarque particulière.

**Art. 120**

L'introduction d'un intérêt moratoire en faveur de l'assuré dès le 31<sup>e</sup> qui suit l'exigibilité de l'indemnité semble équitable.

**Art. 121**

Cette disposition reprend la solution de l'article 76 LAssB et précise que l'indemnité est versée à la personne propriétaire à la date du sinistre, ce qui permet d'éviter des malentendus en cas de transfert de propriété.

**Art. 122**

Cette disposition n'appelle pas de remarque particulière.

**Art. 123**

Cette disposition fixe les grands principes concernant les conditions et les moments auxquels il est prévu de verser l'indemnité.

**Art. 124**

Cette disposition reprend la solution de l'article 81 LAssB et introduit la possibilité pour la commune de faire débiter les restes si le propriétaire ne s'exécute pas dans un délai fixé par l'établissement. Le propriétaire perdra alors toute prétention sur la fraction de l'indemnité retenue.

**Art. 125**

Cette disposition reprend la solution de l'article 83 LAssB.

**CHAPITRE 7: Dispositions particulières, voies de droit et dispositions pénales****Art. 126**

L'Etablissement est soumis de manière générale à la législation sur les marchés publics. Toutefois, une exception porte sur la gestion que l'Etablissement effectue dans le domaine de son patrimoine financier, lequel est composé notamment des objets qu'il possède en raison de leur valeur pécuniaire (immeubles de rendement, placements sur les marchés financiers, etc.), et dont il n'a pas directement besoin pour accomplir ses tâches administratives. Ces objets sont destinés à assurer, en tant qu'investissements, un rendement approprié permettant la constitution de réserves adéquates en tant qu'assureur, et ne servent donc qu'indirectement à l'accomplissement de ses tâches

**Art. 127**

Cf. «12.Dispositions particulières, voies de droit et dispositions pénales».

**Art. 128**

Cf. «12.Dispositions particulières, voies de droit et dispositions pénales».

**Art. 129**

Cette disposition reprend la solution proposée par le droit actuel (cf. art. 92 LAssB), la simplifiant et l'adaptant à la pratique de l'Etablissement.

**Art. 130**

Cette disposition n'appelle pas de remarque particulière.

**CHAPITRE 8: Dispositions finales****Art. 131**

Cette disposition n'appelle pas de remarque particulière.

**Art. 132**

Les valeurs d'assurance, ainsi que les indemnités après sinistre, estimées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, restent soumises aux dispositions de l'ancienne loi.

**Art. 133**

Cette disposition n'appelle pas de remarque particulière.

## 16. Abréviations

AEAI	Association des établissements cantonaux d'assurance incendie
ASA	Association suisse des assureurs (privés)
CSP	Corps de sapeurs-pompiers (communal)
DSJ	Direction de la sécurité et de la justice
ECAB	Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments
ECA VD	Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments du canton de Vaud
FriFire	Concept sapeurs-pompiers (fribourgeois) 2010–2015
Gustavo	Cantons de Genève, Uri, Schwyz, Tessin, Appenzell Rhodes-Intérieures, Valais et Obwald, ne disposant pas d'un établissement cantonal d'assurance des bâtiments, voire d'une obligation de s'assurer
ICF	Inspection cantonale du feu
ICIE	Inspection cantonale des installations électriques
ICSP	Inspection cantonale des sapeurs-pompiers
LAssB	Loi sur l'assurance des bâtiments contre l'incendie et les autres dommages du 06.05.1965
LPolFeu	Loi sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels du 12.11 1964
OCN	Office de la circulation et de la navigation (Fribourg)
Proj.	Le présent projet de loi
Rex	Articles de l'avant-projet de règlement d'exécution
UIR	Union intercantonale de réassurance