

Tome CLXXV

Session ordinaire

Band CLXXV

Ordentliche Session

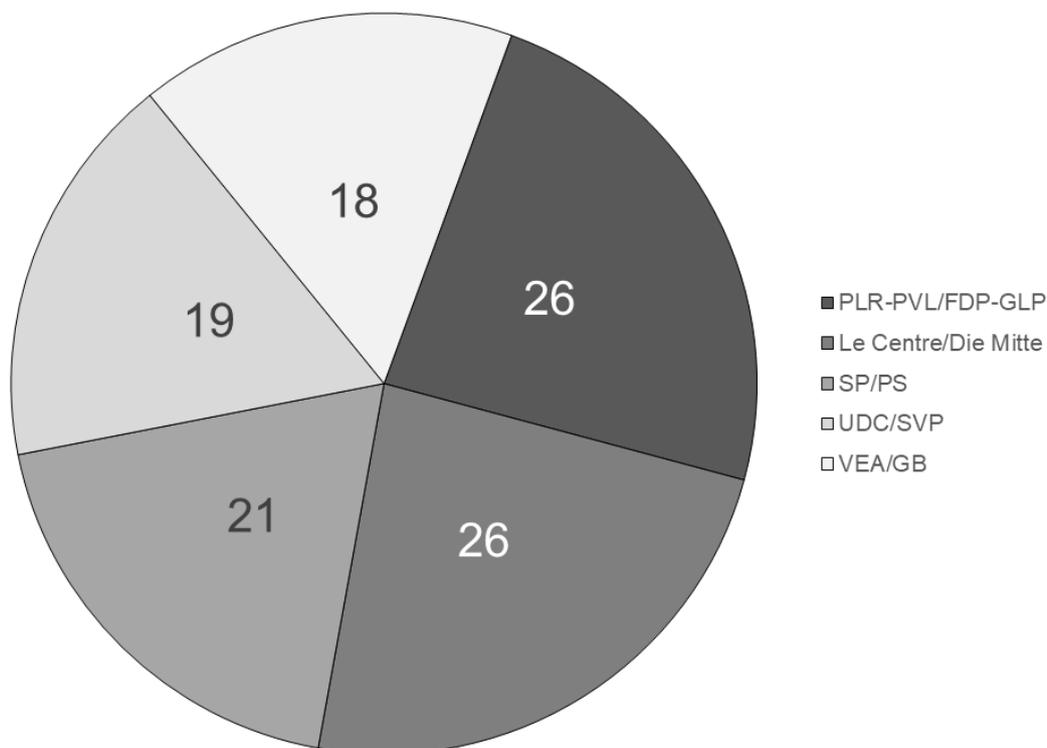
—

Juin / Juni 2023

Contenu/Inhalt	Pages/Seiten
Première séance, mardi 27 juin 2023 – 1. Sitzung, Dienstag, 27. Juni 2023	1983 – 2026
Deuxième séance, mercredi 28 juin 2023 – 2. Sitzung, Mittwoch, 28. Juni 2023	2027 – 2040
Troisième séance, jeudi 29 juin 2023 – 3. Sitzung, Donnerstag, 29. Juni 2023	2041 – 2073
Quatrième séance, vendredi 30 juin 2023 – 4. Sitzung, Freitag, 30. Juni 2023	2074 – 2099
Attribution des objets aux commissions – Zuweisung der Geschäfte an die Kommissionen	2100 – 2103
Messages – Botschaften	2104 – 2482
Préavis – Stellungnahmen	2483 – 2543
Réponses – Antworten	2544 – 2562
Dépôts et développements – Begehren und Begründungen	2563 – 2567
Questions – Anfragen	2568 – 2616
Composition du Grand Conseil – Zusammensetzung des Grossen Rates	2617 – 2620
Table des matières – Inhaltsverzeichnis	2621 – 2625

Cercles électoraux/Wahlkreise		Sièges/Sitze
SC	Sarine-Campagne/Saane Land	23
GR	Gruyère/Greyerz	20
SE	Singine/Sense	15
FV	Fribourg-Ville/Stadt Freiburg	13
LA	Lac/See	13
BR	Broye/Broye	11
GL	Glâne/Glane	8
VE	Veveyse/Vivisbach	7

Groupes parlementaires/Fraktionen		Sièges/Sitze
PLR-PVL/FDP-GLP	Groupe libéral-radical et verts-libéraux / Freisinnig-Demokratische und Grünliberale Fraktion	26
Le Centre/Die Mitte	Groupe Le Centre/Fraktion Die Mitte	26
PS/SP	Groupe socialiste/Sozialdemokratische Fraktion	21
UDC/SVP	Groupe Union démocratique du centre / Fraktion der Schweizerischen Volkspartei	19
VEA/GB	Groupe VERT·E·S et allié·e·s/Fraktion Grünes Bündnis	18



Première séance, mardi 27 juin 2023

Présidence de Nadia Savary (PLR/PVL/FDP/GLP, BR)

Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2023-GC-138	Election judiciaire	Prolongation du mandat de juge de paix ad hoc de M. Yannick Riedo	Discussion Vote	
2022-DAEC-177	Loi	Loi sur le climat (LClim)	Première lecture (suite)	<i>Rapporteur-e</i> Susanne Aebischer <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-François Steiert
2023-DIAF-5	Décret	Naturalisations 2023 - décret 2	Entrée en matière Lecture des articles Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Roland Mesot <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2015-DIAF-4	Loi	Loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR)	Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Pierre-André Grandgirard <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2022-GC-182	Motion	Entretien des forêts par une exploitation respectueuse	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Benoît Glasson Dominique Zamofing <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2023-GC-33	Motion	Enveloppes de vote préaffranchies pour Fribourg	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Achim Schneuwly Nicolas Bürgisser <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2022-GC-158	Motion	Introduction d'un examen préalable contraignant de la validité des initiatives populaires cantonales	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Elias Moussa Marie Levrat <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2022-DIAF-13	Rapport	Péréquation financière fribourgeoise comparée – Quel besoin d'adaptation après dix ans d'application ? (Rapport sur postulat 2021-GC-93)	Discussion	<i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2023-GC-146	Election judiciaire	Juge cantonal-e 70%	Scrutin uninominal – premier tour Scrutin uninominal - deuxième tour	

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
			Scrutin uninominal - troisième tour Scrutin uninominal - quatrième tour Scrutin uninominal - cinquième tour	
2023-GC-146	Election judiciaire	Juge suppléante au Tribunal cantonal	Scrutin uninominal	
2023-GC-150	Election judiciaire	Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Sarine - Poste 1	Scrutin uninominal	
2023-GC-154	Election judiciaire	Assesseur (contrôle des comptes) à la Justice de paix de la Gruyère - Poste 1	Scrutin uninominal	
2023-GC-158	Election judiciaire	Membre de l'Autorité de surveillance du Registre foncier	Scrutin uninominal	

La séance est ouverte à 14 h 00.

Présence de 106 députés; absents: 4.

Sont absents avec justifications: M^{me} et MM. Sandra Lepori, Nicolas Pasquier, Eric Collomb et Jacques Morand.

Le Conseil d'Etat est présent in corpore.

Election judiciaire 2023-GC-138

Prolongation du mandat de juge de paix ad hoc de M. Yannick Riedo

Discussion

> La parole n'est pas demandée.

Vote

> Au vote, la prolongation de ce mandat est acceptée par 100 voix contre 0 et 0 abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,Le Centre/Die Mitte), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Berset Solange (SC,PS/SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Gobet Nadine

(GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA/GB), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Ingold François (FV,VEA/GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 100.*

Loi 2022-DAEC-177 Loi sur le climat (LClim)

Rapporteur-e:	Aebischer Susanne (<i>Le Centre/Die Mitte, LA</i>)
Représentant-e du gouvernement:	Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement
Rapport/message:	20.09.2022 (<i>BGC mai 2023, p. 1397</i>)
Préavis de la commission:	11.05.2023 (<i>BGC mai 2023, p. 1471</i>)

Première lecture (suite)

I. Acte principal : loi sur le climat (LClim)

Art. 15 al. 2

Thévoz Ivan (*UDC/SVP, BR*). Lors de la session de mai, la majorité de ce parlement accepta le principe de ne pas rendre obligatoire la réalisation de plans climat par les communes mais de les encourager à l'élaboration d'un concept permettant d'améliorer leur bilan carbone. Lorsque je lis l'article 15 al. 2, je me demande bien si l'on encourage réellement les communes à rédiger leur plan climat. En effet, cet article demande à ce que les communes réexaminent entièrement au moins tous les 5 ans leur planification et la rédigent selon les conclusions du réexamen. Réexaminer entièrement tous les 5 ans les plans climat, n'est-ce pas inciter les communes à boudier la réalisation de ce document alors que les administrations communales croulent sous la paperasserie et que même les PAL ont du mal à se réaliser au planning fixé par l'Etat? Que dire de cette proposition de rédiger entièrement tous les cinq ans les plans climat sans même imaginer la masse de travail en plus à l'administration cantonale à la lecture et à l'approbation de cette paperasserie administrative? Tenez-vous réellement à ce que les communes fribourgeoises réalisent leur plan climat? N'imposez pas un calendrier que ni les communes ni l'administration cantonale ne pourraient respecter et qui ferait le bonheur uniquement et comme toujours de tous les bureaux d'étude, qui s'engraissent continuellement sur le dos des communes. 15 ans, c'est l'agenda que l'on impose aux communes pour la réalisation de leur PAL, faisons-en de même pour le plan climat communal. C'est pourquoi je demande que les communes réexaminent leur plan au plus tard tous les 15 ans et le transmettent à la Direction.

de Weck Antoinette (*PLR/PVL/FDP/GLP, FV*). Je déclare mes liens d'intérêt; je suis vice-présidente de Paysage libre Suisse et membre du comité de Paysage libre Fribourg. Je m'exprime au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux. Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux va refuser cet amendement. Il faut savoir qu'un plan climat, ça doit être un moyen rapide et surtout dynamique. On voit que dans l'énergie il y a des avancées considérables qui se font presque tous les mois, donc c'est aussi intéressant pour la commune de revoir si son plan climat est conforme à la réalité du moment. On ne demande pas de réinventer la roue tous les 5 ans, simplement de faire un réexamen, voir s'il n'y a peut-être pas d'autres solutions à

trouver. On voit les révisions partielles du Conseil d'Etat, par exemple pour le Plan directeur, où il ne s'occupe finalement que de petites choses par rapport à d'autres qui pourraient être prises en compte mais qui ne l'ont pas été. C'est pour dire que ces révisions peuvent être effectivement très ponctuelles. Ce qui compte, c'est juste une mise à jour et peut-être que ce ne serait pas le terme «révision» mais «mise à jour» qu'il faudrait utiliser, raison pour laquelle le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux va refuser cet amendement et rester aux 5 ans.

Clément Christian (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Puisqu'on a voté à l'alinéa précédent que des plans communaux ne sont pas obligatoires mais qu'on encourage à les faire, cette modification totalement est inutile, puisque si elles ne veulent plus le faire elles pourront s'arrêter en cours de route, puisqu'on les *encourage* à le faire mais ne les y oblige pas. Par contre, c'est bien pour ceux qui souhaitent le faire d'avoir une certaine mise à jour, puisque les choses bougent assez rapidement.

Clément Bruno (*VEA/GB, GR*). Je m'exprime ici au nom du groupe VERT-E-S et allié-e-s. Nous allons aussi refuser cette motion, parce que, je ne veux pas répéter les préopinants mais apporter un argument supplémentaire, un plan climat n'a pas qu'un objectif d'atténuation mais aussi d'adaptation. On sait qu'en matière d'adaptation les choses peuvent évoluer très, très vite et chaque commune est aussi concernée à ce niveau-là.

Kolly Nicolas (*UDC/SVP, SC*). Cet amendement, le groupe de l'Union démocratique du centre le soutiendra. J'ai quand même une question par rapport au fonctionnement de ces plans climat communaux. Le Grand Conseil a décidé de les rendre facultatifs et l'alinéa 2 impose un réexamen tous les 5 ans. Que se passe-t-il si au bout de 5 ans la commune dit "non, je ne souhaite pas réexaminer mon plan climat, parce que celui-ci, pour une raison X ou Y, est encore d'actualité"? La Direction ne pourra pas lui imposer le réexamen, puisqu'à la base le plan climat est facultatif. Donc la commune pourra simplement dire: "Je vous rappelle que c'est facultatif, vous m'imposez un réexamen, mais comme c'est facultatif, on arrête." De mon point de vue, on devrait même enlever tout délai, ça va dans l'esprit de l'alinéa 1, du moment que c'est facultatif on laisse la compétence à la commune. Peut-être que certaines communes réviseront ça tous les 2 ans, peut-être que d'autres communes, compte tenu de leur situation, n'auront pas besoin de le réviser tous les 5 ans et ce que sera sur une plus longue durée.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Le Conseil d'Etat n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur cet amendement. En revanche, il s'est prononcé sur le délai de 5 ans à plusieurs reprises dans son projet initial. En ce sens-là le Conseil d'Etat maintient sa position. Les principaux arguments ont déjà été donnés par les députés qui, au nom de leur groupe, ont combattu l'amendement. Je n'entrerai pas en matière sur les questions de PAL sur 15 ans ou de PAL sur 5 ans pour éviter les jeux de mots idiots sur le vent et avec ça j'aurai répondu indirectement, avec le sourire, aux remarques de la députée de Weck. Ceci étant, à la question du député Nicolas Kolly, que se passe-t-il si la commune dit non? On est dans une loi qui a des éléments de type incitatif, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de contrôle systématique. Vous nous avez dit en entrée en matière qu'il fallait éviter les usines à gaz, là on a quelque chose qui évite les usines à gaz, personne ne va contrôler les choses, par contre on part du fait que dans le profond respect de l'autonomie communale qui est propre au Conseil d'Etat dans l'ensemble de ses politiques publiques, une commune qui constate qu'après 5 ans qu'elle souhaite refaire son plan, eh bien, elle le fera, une commune qui désire ne pas le réviser entièrement, elle ne le fera pas, elle le soumettra peut-être à une discussion dans son assemblée communale ou son conseil général, ça donne un processus dialectique avec un certain vent arrière, qui ne fait jamais de mal sur ces thèmes-là, sans qu'il y ait toujours besoin de policiers cantonaux derrière pour vérifier si c'est fait, ça nous semble fonctionner de manière relativement correcte. En ce qui concerne la remarque du député Thévoz, il est écrit à nulle part "entièrement", il s'agit simplement de jeter un coup d'oeil sur le plan, est-ce qu'il est encore actuel, comme l'a dit la députée de Weck. Sur 10, 20, 30 mesures, il y en a peut-être 2 ou 3 qui ne marchent plus, on les change, on les adapte, on ajoute autre chose, on est quand même dans un monde qui évolue extrêmement rapidement, donc il est hautement probable qu'en 5 ans il y ait une ou deux idées nouvelles qui viennent, qu'on peut ajouter au plan communal sans devoir tout jeter par-dessus bord, ce n'est définitivement pas l'idée, ni la lettre d'ailleurs de l'article que vous avez cité.

Aebischer Susanne (*Le Centre/Die Mitte, LA*). On avait rajouté maintenant l'alinéa 1, donc tout a été dit. L'alinéa 2 doit se baser sur l'alinéa 1, qui a été modifié lors de la dernière lecture. On n'a pas eu cet amendement en commission, c'est pourquoi on ne peut pas, au nom de la commission, le soutenir.

Thévoz Ivan (*UDC/SVP, BR*). Je maintiens mon amendement. Cet amendement dit: "Elles réexaminent leur plan au plus tard tous les 15 ans et le transmettent à la Direction".

> Au vote, la proposition de M. Thévoz, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est rejetée par 77 voix contre 24 et 0 abstention.

Ont voté oui:

Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Galley

Nicolas (SC,UDC/SVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP). *Total: 24.*

Ont voté non:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,Le Centre/Die Mitte), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA/GB), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Ingold François (FV,VEA/GB), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 77.*

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

Art. 15 al. 3

Aebischer Susanne (*Le Centre/Die Mitte, LA*). Nous avons amendé cet alinéa pour que les communes soient encouragées à collaborer entre elles pour cette tâche. On souhaite aller carrément plus loin. On a dit pour l'instant, dans l'alinéa 1, que les communes peuvent ou sont incitées à définir un plan communal. Ce qu'on souhaite, justement pour éviter les usines à gaz, c'est que des communes d'une vallée ou d'une association de communes puissent collaborer dans l'élaboration d'un plan climat, soit dans la région, soit dans les cadres ou contextes où les communes travaillent déjà ensemble, cela est le commentaire pour l'article 15 al. 3.

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

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

Art. 15 al. 4

Aebischer Susanne (*Le Centre/Die Mitte, LA*). A l'alinéa 4, il y a une adaptation qui se base sur ce qu'on vient de changer. Si les communes évidemment travaillent ensemble, il faut parler de leur plan climat, parce que ça peut justement englober plus qu'une commune.

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

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

Art. 16

Aebischer Susanne (*Le Centre/Die Mitte, LA*). La première proposition de la commission était de soutenir ce fonds climat. Avec le rapport complémentaire du Conseil d'Etat, qui a mis la lumière sur cette question-là, la commission propose

maintenant, avec une majorité, de ne plus instaurer ce fonds climat pour les raisons suivantes: c'est qu'un fonds, il faut qu'il soit alimenté régulièrement. Par ailleurs la majeure partie de l'argent engagé pour le climat l'est dans le cadre de politiques sectorielles, régies par des lois spéciales, lesquelles seront à leur tour soumises à l'approbation du Grand Conseil, autorité qui peut également agir sur les dépenses lors de l'approbation du budget de l'Etat.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement.

Le Conseil d'Etat se rallie à la version ter de la commission, qui correspond à la version initiale du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat estime que la vision d'un fonds particulier tel qu'il a été proposé dans la version bis de la commission et qui a été repris partiellement ne correspond pas aux priorités financières fixées. Le Conseil d'Etat a bien compris la nécessité d'investir des moyens financiers significatifs dans sa politique climatique, c'est la raison pour laquelle il a procédé dans le cadre des opérations de clôture des comptes, à deux reprises, à des mises en provision de montants pris sur le fonds d'infrastructures, soit un sous-ensemble dédié aux investissements dans le domaine climatique. C'est un montant qui était à l'origine de 25 millions de francs, qui a été repourvu de 5 millions de francs et qui correspond aujourd'hui à un total de 30 millions de francs à disposition pour des investissements spécifiques dans le domaine de la prévention ou de la réduction des émissions de gaz à effet de serre par un outil qui, lui, est confirmé dans la mesure où c'est des outils qui existent aussi pour d'autres politiques publiques. Le fonds d'infrastructures lui-même est régulièrement repourvu, réutilisé pour un certain nombre de projets. Le Conseil d'Etat préfère utiliser cet instrument-là que de créer un instrument complémentaire, dont il estime par ailleurs qu'il créerait une certaine confusion dans les différents outils financiers à disposition des mêmes politiques publiques, raison pour laquelle il vous recommande de suivre la majorité de la commission.

> Adopté.

Art. 16bis à 16quater

Levrat Marie (PS/SP, GR). La minorité de la commission va proposer d'adopter cette disposition de l'article 16bis à l'article 16quater selon la proposition de la commission, donc selon le projet bis, c'est-à-dire en maintenant un fonds climat. Selon le projet actuel, les mesures en faveur du climat seront partiellement financées par le biais du fonds cantonal d'infrastructure, cette solution paraît pour le moins branlante, si ce n'est dangereuse pour la stabilité du financement. Il s'agit ici d'une solution qui ne soit ni transparente ni claire autant pour les députés que pour la population fribourgeoise. Le fonds d'infrastructures n'a, d'après son nom, pas été créé dans le but de financer des mesures pour le climat. Selon le Conseil d'Etat, au montant tiré du fonds d'infrastructure s'ajouteront des crédits d'engagement, ce qui paraît être une solution basée sur la bonne volonté du Conseil d'Etat. Certains l'ont souligné lors de la dernière session, ils ont souligné que le Grand Conseil avait un manque de pouvoir dans l'adoption du plan climat, mais ici nous nous retrouvons face à une solution qui laisse le Grand Conseil dans le flou et dans un manque chronique de transparence. Le fonds climat proposé par le projet bis de la commission permettrait premièrement de garantir une telle transparence, la population et le Grand Conseil ont le droit d'être informés concrètement des ressources financières engagées dans la protection du climat. De plus, un fonds permettrait de garantir un financement stable et pérenne. Actuellement, le seul élément qui soit certain, c'est qu'un montant de 25 millions sur 5 ans est mis à disposition pour les mesures visant la protection du climat via le fonds d'infrastructures. Mais pour la suite, le Grand Conseil n'en a aucune idée, que se passera-t-il lorsque les 25 millions seront écoulés? Les à peine 0,5% du budget alloué vont-ils être augmentés ou est-ce que le climat va rester le parent pauvre du budget de l'Etat? Autant de questions qui restent sans réponse avec la solution du financement proposé par le Conseil d'Etat.

Enfin, lors de la dernière session, nous avons parlé des enjeux et des objectifs qui doivent être atteints. Certains parlent, en face de moi, d'objectifs trop ambitieux, très difficiles à atteindre. Je voudrais vous rappeler que le canton ne s'inscrit pas dans une ligne ambitieuse, même en Suisse, que la population a approuvé ces objectifs climatiques le 18 juin dernier. Nous entendons parler d'objectifs difficiles à atteindre et en même temps le canton essaie de limiter très clairement les moyens financiers qui sont nécessaires pour atteindre ces mêmes objectifs et je pense que ça pose un véritable problème. À titre de comparaison, en Valais, les groupes les plus à droite ont proposé 50 millions pour le climat et ceux le plus à gauche 200 millions. À Fribourg, on se contente de 25 millions sur 5 ans. En fait, ça illustre le manque d'ambition dans cette loi climat. Le manque également, je pense, d'exemplarité vis-à-vis de la population fribourgeoise. Alors donnons-nous les moyens financiers suffisants pour faire de la lutte contre le réchauffement climatique une priorité, comme elle est fixée dans le programme gouvernemental du canton de Fribourg. Si la priorité du canton, c'est de mettre 0,5% du budget d'Etat dans la lutte contre le réchauffement climatique, très bien. Mais pour nous, pour la minorité de la commission, ce n'est pas ça, une priorité. Au vu des enjeux sociaux, climatiques mais également économiques, ce n'est pas suffisant. Nous vous proposons ainsi d'accepter la proposition de fonds climat.

de Weck Antoinette (PLR/PVL/FDP/GLP, FV). Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, vous vous en souvenez, avait justifié le renvoi de la première version bis de la commission, le renvoi de l'examen de cette loi, justement à cause du fonds climat, raison pour laquelle le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux va refuser cet amendement, l'amendement de cette minorité. Les raisons, bien entendu, vous les avez très bien exposées dans le rapport complémentaire de la DIME, c'est aussi

des raisons financières mais aussi une manière de voir l'Etat. Je pense qu'on doit laisser une liberté au Conseil d'Etat, dans son budget, et ne pas bloquer les fonds que nous avons, l'argent que nous avons sur certains fonds, parce qu'il peut y avoir tout d'un coup des priorités et que ferions-nous si on ne peut pas répondre à ces priorités? Cela peut être des priorités dans la santé, ça peut être des priorités dans le social, tout ça parce que ça devient à la mode de bloquer des fonds, de plus en plus, et de bloquer l'argent dans ces fonds et on ne pourrait pas se servir de ces fonds. Il faut, je pense, avoir une vision pragmatique du budget de l'Etat et voir quelles sont les priorités. En outre, il y a des principes justement de l'universalité budgétaire, de la non-affectation des recettes fiscales, principes de l'unité comptable, tous ces principes, je ne vais pas les développer, ils le sont dans le rapport. Comme je l'ai dit, ces fonds limitent la marge de manoeuvre des autorités et aussi celle du Grand Conseil, puisqu'on pourrait nous dire qu'il y a de l'argent mais qui est affecté à un autre but que celui que nous aimerions avoir. Nous avons entendu notre collègue Marie Levrat nous dire qu'il y aurait un défaut de transparence. Je rappelle que les mesures sont soumises au Grand Conseil par des décrets financiers sur lesquels nous voterons, donc on saura ce que le Conseil d'Etat décide de faire avec ces 30 millions et nous pourrions dire si nous sommes d'accord ou pas.

Donc, pour toutes ces raisons et pour accorder aussi une liberté de manoeuvre tant au Conseil d'Etat qu'au Grand Conseil, le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux vous conseille de ne pas accepter cet amendement.

Clément Bruno (*VEA/GB, GR*). Mes liens d'intérêt: j'ai participé à la commission et je fais partie aussi du groupe de minorité. Je m'exprime ici au nom du groupe VERT-E-S et allié-E-S. Avoir une loi climat c'est important mais pouvoir la financer c'est beaucoup mieux. On l'a dit, l'objectif de la loi est ambitieux mais à la hauteur de l'enjeu que représentent les changements climatiques pour notre société. Cela nécessite des mesures importantes que ce soit au niveau des économies d'énergie et des ressources dans les différents secteurs concernés, du renforcement des puits de carbone, de la production d'énergie renouvelable ou encore de l'adaptation au changement. Cela va donc bien au-delà du Plan climat, puisqu'il s'agit également de renforcer toutes les politiques sectorielles concernées par les mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, mesures qui touchent différentes directions et sur plusieurs années. Se limiter à faire du coup par coup ne permettra certainement pas d'atteindre l'objectif. Or, il est très difficile de pouvoir se projeter dans un tel programme sans moyens financiers conséquents assurés sur plusieurs années et au service de différentes directions de notre canton. L'utilisation de 30 millions du fonds d'infrastructures est certes une bonne chose, mais elle permettra très difficilement de financer l'ensemble des mesures énumérées précédemment dans ces différents secteurs. Nous comprenons bien les principes d'universalité budgétaire et d'unité comptable, mais un tel programme devrait permettre de travailler de manière beaucoup plus transversale. Cela a-t-il été possible durant la période de pandémie, pourquoi pas pour la politique climatique cantonale, qui est essentielle à ce jour? Enfin, nous rappelons que tout l'argent utilisé pour ce fonds climat bénéficiera directement à la population, à nos entreprises et à notre économie en général. Il ne s'agit donc pas de verser des millions dans un puits sans fond, c'est plutôt l'argent payé aux fournisseurs d'énergie fossile qui part en fumée. Au nom du groupe VERT-E-S et allié-E-S je vous propose donc d'accepter cet amendement du groupe de minorité de la commission et d'introduire les articles relatifs à la constitution d'un fonds climat dans notre loi climat cantonale.

Vuilleumier Julien (*VEA/GB, FV*). Je m'exprime en mon nom mais aussi pour appuyer à nouveau la position du groupe VERT-E-S et allié-E-S de soutenir, à l'unanimité et avec conviction, la proposition de la minorité de créer un fonds climat. Il s'agit ici de doter cette loi climat et les mesures proposées de moyens financiers sûrs, prévisibles et stables dans le temps. Plus encore, il s'agit de visibiliser l'engagement financier de l'Etat et de le concrétiser par ce fonds. Pour atteindre les objectifs fixés, mener des mesures nécessaires, des moyens financiers adaptés sont nécessaires. Le Conseil d'Etat dans son rapport bis indique que 30 millions sont d'ores et déjà prévus pour les mesures climatiques dans le fonds d'infrastructures, dans une partie réservée au climat. Dès lors, nous faisons face à une sorte de sous-fonds climat, réservé aux infrastructures. Pourquoi ne pas clairement et exclusivement consacrer ce fait en créant un fonds climat et en augmentant ses capacités financières? Ou alors, faudrait-il songer à modifier le fonds des infrastructures et son règlement? Cela ne nous vaudrait pas la création d'un nouveau fonds apparemment problématique, mais ce serait une adaptation d'un fonds existant, en le modernisant et en innovant. Ainsi, il pourrait s'intituler nouvellement "fonds climat et infrastructures ne nuisant pas au climat" et aurait pour principe le financement d'infrastructures qui contribuent aux objectifs climatiques ou du moins qui ne nuisent pas à ces objectifs climatiques. Des raisons techniques et administratives ont poussé le Conseil d'Etat à s'opposer à cette création, mais sur le plan politique, il est indispensable de montrer que notre canton, à l'instar de celui du Valais, comme ça a été cité tout à l'heure, prend au sérieux son plan climat et ses besoins financiers. Quand les investissements routiers se comptent en centaines de millions, les montants dévolus au climat sont de quelques 30 millions, dissimulés dans un fonds d'infrastructures et avec d'autres moyens qui sont, malgré ce qu'a dit M^{me} la Députée de Weck, peu lisibles pour la population. Ce n'est pas suffisant, ce n'est pas clair et cela ne donne pas un signal déterminé à la population alors que celle-ci, comme on l'a dit, s'est exprimée très clairement en faveur d'objectifs climatiques. Chères et chers collègues, osons concrétiser financièrement nos engagements pour le climat et soutenons la création de ce fonds.

Clément Christian (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Je parle au nom du groupe Le Centre. Nous sommes convaincus que des moyens seront nécessaires et allons les soutenir, mais ici nous ne faisons pas du marketing. Un financement par des crédits d'engagement nous semble assez clair et c'est justement le Grand Conseil qui aura la main dessus, notamment sur les budgets ou de par les décrets d'engagement. Si nous devons faire un fonds pour chaque sujet prioritaire, il nous faudrait alors faire un fonds pour l'Hôpital, un fonds pour le social, un fonds pour l'école, un fonds pour la sécurité et ça ne nous semble pas du tout le bon chemin. Pour cette raison, nous allons refuser cette proposition.

Repond Brice (*PLR/PVL/FDP/GLP, GR*). Je m'adresse à vous aujourd'hui en mon nom propre et mon lien d'intérêt est que j'ai siégé à la commission sur la loi sur le climat. Je dois vous dire que j'interviens ici avec une légère appréhension. En effet, lors de la première lecture, j'ai, comme la majorité de la commission, soutenu la création d'un fonds pour le climat. Puis, suite au renvoi de la loi, le Conseil d'Etat a réussi à me convaincre qu'il fallait rejeter la création de ce fonds. Heureusement, notre dernière session de mai s'est conclue juste avant de discuter de cet article, ce qui m'a donné encore plus de temps pour y réfléchir. J'en suis venu à la conclusion que ce fonds n'est pas seulement une idée intéressante et souhaitable mais qu'il est en fait essentiel et qu'il offre des opportunités économiques considérables pour notre canton. Je vais donc m'adresser en particulier à la droite de ce parlement et peut-être encore plus précisément à la droite sensible aux enjeux économiques et environnementaux. Selon moi, la question du climat peut être envisagée sous deux prismes: celui de la crise ou celui de la révolution. En adoptant la vision de la crise, on craint que toute action climatique sans coordination globale nous pénalise en nous faisant perdre notre avantage concurrentiel. En d'autres termes, si nous menons des actions que n'entreprennent pas nos voisins, nous prenons du retard. Par contre, en adoptant la vision de la révolution, on réalise que l'action climatique peut nous offrir des opportunités inédites et nous offrir des avantages concurrentiels, par exemple en créant des emplois et en générant de la valeur, autrement dit en augmentant notre prospérité. Si je prends la parole aujourd'hui, c'est que je suis évidemment convaincu que la question climatique est une révolution et qu'il y a ici une opportunité économique à saisir pour notre canton. En effet, en créant un fonds pour le climat, le canton de Fribourg peut devenir l'un des premiers cantons suisses à posséder un tel outil. Nous positionnons ainsi notre canton comme précurseur, lui permettant de se distinguer des autres cantons et d'envoyer un signal fort aux investisseurs et aux entreprises: nous sommes prêts à prendre les devants pour la protection du climat et nous allons y mettre les moyens. Plus concrètement, aux investisseurs, nous leur lançons un appel clair: le canton de Fribourg est prêt à financer les projets dans le domaine environnemental, alors considérez Fribourg et ses entreprises comme des opportunités d'investissement. Aux entreprises technologiques et innovantes, actives dans le secteur de l'environnement, l'invitation est la même: choisissez Fribourg comme lieu d'établissement, car nous serons le canton qui vous soutiendra pleinement, car à Fribourg, nous sommes conscients des immenses opportunités qu'apporte la transition climatique.

Alors je vous pose la question: nous situons-nous dans une crise ou dans une révolution climatique? Une récente étude du World Resources Institute nous montre qu'investir un million de francs dans les énergies renouvelables crée bien plus d'emplois que d'investir dans les énergies fossiles. Pour moi, la réponse est claire, nous sommes dans une révolution climatique. Alors saisissons cette chance de positionner le canton de Fribourg comme un leader et un modèle suisse en matière de transition climatique. C'est donc avec une perspective à la fois écologique mais également économique que je soutiendrai la création de ce fonds pour le climat. J'invite mes collègues sensibles aux enjeux environnementaux mais également économiques à en faire de même. Ne ratons pas cette opportunité qui se présente à nous!

Stiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. L'essentiel des arguments du Conseil d'Etat a déjà été donné avant le débat préalable, je ne vais donc pas les répéter, simplement peut-être un point particulier qui est issu de la modestie du canton ou non. Je rappelle que nous avons un fonds qui est le fonds d'infrastructures et dans lequel on a 30 millions de francs qui sont investis ou qui sont prévus pour des investissements, et comme vous avez pu le lire dans la réponse à une motion populaire sur la question de l'engagement climatique de l'Etat, vous avez pu voir là aussi que l'Etat prévoit par ailleurs environ un demi-milliard de francs à investir d'ici la fin de la législature. Donc, dans ce sens-là, la comparaison qui a été faite avec d'autres cantons est peut-être un petit peu boîteuse, je dirais que c'est difficile de comparer, chaque canton a sa manière de faire ses statistiques sur ce qu'il dépense pour le climat. Certains cantons mettent exclusivement les dépenses supplémentaires de fonctionnement par rapport aux dépenses ordinaires de fonctionnement, ce qui donne des montants évidemment moins importants. Certains cantons, au contraire, mettent l'ensemble de leurs dépenses qu'ils considèrent comme climatiques pour en faire un total, lequel par la force des choses sera beaucoup plus important. Comparer des cantons qui utilisent des méthodes à ce point-là différentes est évidemment un petit peu délicat. Pour exemple extrême, la Catalogne a décidé que son budget public est un budget de développement durable et que donc 100% de ses dépenses publiques sont des dépenses de développement durable. On peut aller relativement loin en termes de communication, ça ne facilite pas nécessairement les comparaisons.

Je rappelle quand même que sur les dépenses que l'Etat prévoit dans les 5, 6 ans à venir et qui figurent *expressis verbis* dans la réponse à la motion populaire, on trouve notamment quelque 200 millions de francs pour l'assainissement énergétique du parc immobilier de l'Etat, qui, je le rappelle, est dans un état relativement mauvais. Alors positivement exprimé on a une bonne marge de rattrapage sur notre parc immobilier. Cela signifie qu'on a un potentiel de réduction des émissions de

gaz à effet de serre sur le parc immobilier de l'Etat qui est relativement important. Deuxième élément dans lequel l'Etat va investir, investit notamment sur une part du budget de fonctionnement, c'est des augmentations progressives des dépenses de fonctionnement pour l'offre en transports publics. Le canton de Fribourg fait partie des cantons qui ont le plus augmenté l'offre qu'ils cofinancent en transports publics, que ce soit du transport régional de voyageurs, du transport d'agglomérations ou avec la nouvelle loi sur la mobilité, pour la première fois aussi des bus locaux, les premières communes concernées ont d'ailleurs déjà déposé des demandes dans ce sens. Donc, il y a des choses qui se font aussi dans le domaine des transports publics. Même chose pour la mobilité douce, nous avons augmenté les budgets pour la réalisation de pistes et de bandes cyclables, nous avons augmenté également les budgets et les investissements dans le domaine des revitalisations, qui sont un autre aspect de la politique climatique.

On pourrait prolonger la liste, je ne vais pas vous faire la liste complète, qui figure dans la réponse évoquée déjà, mais elle montre bien déjà qu'on va, que l'Etat ou le Conseil d'Etat va largement au-delà du montant qui est prévu dans le fonds d'infrastructures. Dans ce sens-là comparez, s'il vous plaît, les choses de manière à peu près correcte. Je sais que c'est difficile aujourd'hui, c'est une des raisons pour lesquelles les cantons romands et les cantons au niveau suisse ont décidé de préparer des tableaux de benchmark intercantonaux qui permettent de comparer un peu mieux les efforts de chacun des cantons, aujourd'hui c'est extrêmement difficile. Dans ce sens-là, comme déjà dit à l'origine, pour les raisons déjà évoquées, notamment aussi les techniques financières et de transparence financière, le Conseil d'Etat vous recommande de vous en tenir à la version ter, respectivement la version d'origine du Conseil d'Etat, ce qui revient au même.

Aebischer Susanne (*Le Centre/Die Mitte, LA*). J'allais souligner exactement la même chose que M. le Conseiller d'Etat.

Wir dürfen nicht vergessen, dass wir uns einig sind und der Staatsrat in seinen Legislaturzielen das Klima an die oberste Stelle gesetzt hat. Ich war in der Kommission, als wir den ersten Plan climat uns die Motion populaire behandelt haben. Und da sehen wir, dass der Staat Fribourg vorhat, direkt 275 Millionen Franken zu investieren in Massnahmen, welche direkten Einfluss haben auf das Klima, respektive, wenn man alle anderen Strategien rechnet, dass es sich eben um diese halbe Milliarde handelt.

Die Mehrheit der Kommission ist sich also einig, dass der Kanton Geld in dieses Thema investieren soll. Der Staatsrat hat soeben gesagt, es ist auch auf dem Plan, aber die Mehrheit der Kommission folgt dem Staatsrat, zu sagen, es ist nicht das Richtige, einen Fonds einzusetzen dafür, weil die verschiedenen Massnahmen in den sektoriellen Gesetzen behandelt werden und wir dann im Grossen Rat im Rahmen von diesen Gesetzen oder diesen Dekreten die Finanzen beschliessen werden und wir da nicht unserer Finanzkommission und dem Funktionieren unseres Staates entgegengetreten wollen.

Es wurde gesagt - das haben wir auch in der Kommission besprochen -, dass es dafür eine transversale Zusammenarbeit braucht und dass diese Massnahmen in der kantonalen Verwaltung aber auch mit externen Partnern abgestimmt werden müssen.

Ich möchte noch etwas dazu sagen, was Brice Repond vorhin erwähnt hat: Ich habe vor zwei Wochen einen Gipfel zum Thema "Regenerative Organisation" geführt, und wir hatten Unternehmer da, die sagten, dass sie mit ihrem Konzept und mit ihrem Wirtschaftsmodell 40 Prozent produktiver seien und mehr Gewinn machen könnten in dem Thema. Es geht also auch darum, diese Chance zu nutzen und da möchte ich mich einverstanden erklären damit.

Die Mehrheit der Kommission verwirft also nicht den Grundsatz, dass der Kanton eine halbe Milliarde für dieses Thema ausgibt, aber das Mittel des Fonds wird von der Mehrheit der Kommission nicht empfohlen, somit folgen wir damit dem Staatsrat und seiner ursprünglichen Version.

> Au vote, la proposition de minorité M3 (introduction des articles 16bis à 16quater et modification de l'article 17 al. 2), opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat (pas d'articles 16bis à 16quater), est refusée par 62 voix contre 41 et 1 abstention.

Ont voté en faveur de la proposition de minorité M3:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VEA/GB), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA/GB), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Ingold François (FV,VEA/GB), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus

(SE,VEA/GB), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 41.*

Ont voté en faveur de la proposition initiale du Conseil d'Etat:

Aebischer Susanne (LA,Le Centre/Die Mitte), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bündel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 62.*

S'est abstenue:

Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 1.*

> Adopté selon la proposition initiale du Conseil d'Etat (i.e.: pas d'alinéa 16bis à 16quater).

Art. 17 al. 1

Aebischer Susanne (*Le Centre/Die Mitte, LA*). On a rajouté en commission des choses dont on déjà parlé avant dans la loi, c'est la notion de sobriété mais aussi celle de capacité de stockage, donc ce sont des amendements qu'on a déjà faits avant et on vous propose de les reprendre ici pour que ça puisse aussi être parmi les subventions cantonales données aux communes ou bien aux associations de communes ou d'autres groupements de communes pour subventionner des plans climat.

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

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

Art. 17 al. 2

> Adopté.

Art. 17 al. 3

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

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

Art. 17 al. 4 et 5

> Adoptés.

Subdivision après l'article 17 et art. 18

Kubski Grégoire (*PS/SP, GR*). J'ai un lien d'intérêt ténu avec cet objet, qui est le fait que je suis président de PRO VELO Fribourg/Freiburg. Mon amendement vise à combler un petit gap temporel. Je vous le lis: subdivision numéro 5, dispositions transitoires, article 18: «L'Etat soutient les familles paysannes qui entreprennent des mesures de transition durable de leur exploitation dès l'entrée en vigueur de la présente loi.»

Pourquoi est-ce que je dépose cet amendement? Parce que cet amendement vise à combler un gap temporel entre l'entrée en vigueur de la loi climat et celle de son ordonnance d'application. Donc, le temps que l'ordonnance soit promulguée par

le Conseil d'Etat, il y a la possibilité via des dispositions transitoires de pouvoir mettre l'accent sur un des éléments qui peut déjà être concrètement applicable et un des éléments de cette loi climat. Je pense que c'est important de montrer à la population fribourgeoise qu'on touche vraiment au monde concret, qu'on met l'accent sur l'aide aux familles paysannes qui entreprennent des mesures de transition durable et je crois qu'il est essentiel que la transition écologique se fasse avec les familles d'agricultrices et agriculteurs et non pas contre ou en porte-à-faux et je pense que c'est quelque chose qui est important pour nous que de marquer le coup en disant: «Eh bien oui, pas besoin de règlement d'application dans un premier temps, et directement on peut financer dès l'entrée en vigueur de cette loi, ces familles d'agricultrices et d'agriculteurs.» On voit qu'en Gruyère et ailleurs, ces familles vont faire face à des épisodes de sécheresse de plus en plus fréquents en raison du manque d'eau, en raison du dérèglement climatique, on voit qu'il y a de plus en plus d'alpages qui ont besoin qu'on leur héliporte de l'eau, on le voit encore très récemment où l'armée désormais ne va plus les aider pour ce faire. Je crois qu'il nous faut nous montrer à la hauteur des enjeux et des défis qui vont nous toucher de plein fouet. Soyons aujourd'hui solidaires par rapport à ces familles d'agricultrices et d'agriculteurs et semons aujourd'hui les plantons d'une agriculture durable pour récolter demain les fruits si chers à notre canton. N'attendons pas la promulgation de l'ordonnance d'application pour aider les familles paysannes. Sur ces mots, je vous prie de soutenir cet amendement, merci.

Kolly Nicolas (*UDC/SVP, SC*). On réagit un peu à chaud à cet amendement. Ce n'est qu'une fois défini ce qu'on entend par «mesures de transition durable» qu'on pourra se prononcer sur cet amendement. Si c'est la politique de gauche pour l'agriculture, c'est-à-dire mettre des petites fleurs, eh bien, on votera non, si c'est de la production pour nourrir la population, on votera oui. Alors veuillez préciser la portée de cet amendement.

de Weck Antoinette (*PLR/PVL/FDP/GLP, FV*). Je partage effectivement les interrogations de mon collègue Kolly. On a un peu l'impression que cet amendement arrive pour rassurer les paysans. On l'a vu en commission, les membres qui ont des exploitations agricoles et qui disaient: "Mais qu'est-ce que vous voulez faire? Est-ce que vous voulez qu'on limite le nombre de vaches parce qu'elles polluent? Est-ce que vous voulez qu'on n'ait plus que des exploitations dites biologiques?" Donc, cet amendement est tellement flou que tout peut y être mis. Ne plus alimenter en eau les alpages par hélicoptère, est-ce que ça veut dire qu'avec cet amendement on va pouvoir construire des canalisations qui amèneront de l'eau aux chalets ou, au contraire, dira-t-on "non, il n'y a plus d'exploitation dans les alpages parce qu'il n'y a plus d'eau". Je dirais que c'est un petit peu populiste, parce que ça veut faire plaisir aux paysans et je pense qu'ils ne sont pas dupes et face à ça on ne peut que dire non.

Kolly Gabriel (*UDC/SVP, GR*). Tout d'abord mes liens d'intérêts: je bosse dans la grande maison Fenaco – qui est connue connue par tout le monde – chez UFA et je suis maître-agriculteur de formation. En écoutant mon collègue Kubski, que j'estime beaucoup, j'ai l'impression qu'on a là beaucoup de bons sentiments. Ses sentiments envers les agriculteurs sont meilleurs qu'envers les piscines (rires). Malgré tout, ce qui me manque et cela a été dit par Nicolas Kolly et Antoinette de Weck, ce sont les critères. Actuellement, certains produits, le Gruyère bio, le porc bio sont complètement saturés, donc actuellement il n'y a pas de nouveaux marchés. Qu'allez-vous proposer aux agriculteurs de concret? Dans quelles branches de production doivent-ils se lancer? J'ai toujours voulu des soutiens à l'agriculture, les agriculteurs pour moi sont les premiers répondants d'un soutien à l'écologie. Les agriculteurs ont fait beaucoup de choses. C'est très bien de mettre ça, mais qu'allez-vous faire concrètement? Est-ce que vous allez dire aux agriculteurs: "alors là il faut laisser pousser, là il ne faut pas pâturer", etc...? J'ai l'impression que de mettre ça dans une loi n'aidera pas du tout, parce qu'après il faudra faire un règlement d'application. M. le Conseiller d'Etat sera le premier embêté en regardant le règlement d'application et en se demandant: "Mais qu'est-ce qu'on va devoir soutenir?". Alors oui à un soutien aux familles, oui à un soutien aux familles paysannes mais avec des critères clairs et ces critères. Pour ma part, je juge que ce n'est pas assez précis, je refuserai cet amendement et je vous invite à en faire de même.

Clément Christian (*Le Centre/Die Mitte, SC*). On a un petit peu des difficultés avec cet amendement, parce qu'effectivement nos collègues agriculteurs du groupe ne comprennent pas vraiment ce qui sera mis en oeuvre et que ça manque totalement de précision sur la suite. Ça risque effectivement, comme les collègues l'ont dit, d'amener plus de problèmes que de véritables solutions. À titre personnel, j'ai aussi un petit peu des problèmes à ce qu'on dise: «On soutient spécifiquement un secteur ici sans discuter des mesures.» On pourrait dire "eh bien, on soutient l'agriculture, on soutient les bûcherons, on soutient toutes sortes de domaines", mais ça reste trop général si on ne précise pas les mesures qui seront prises après. Donc, je propose de refuser cette proposition.

Kubski Grégoire (*PS/SP, GR*). Je crois que je dois faire preuve d'humilité par rapport au sujet pour lequel je ne suis pas de profession, agriculteur, vous l'aurez compris. Je crois que ce n'est pas à nous, aujourd'hui, de définir exactement ce qui se justifie dans ces mesures-là, je crois que c'est aux spécialistes de l'administration en lien avec Grangeneuve de définir ces mesures-là. Je crois que là-dessus, il faut faire preuve d'humilité et se dire que ce qu'on fait là, ce n'est que transitoire. De toute manière il y aura un règlement d'application et dans ce laps de temps, entre le moment où on clôt cette loi et le moment où il y a ce règlement, ça donne la possibilité déjà de pouvoir financer ces mesures qui seront définies par l'administration,

parce que c'est eux qui voient réellement et c'est eux qui sont spécialistes, en lien avec Grangeneuve notamment, des mesures qui peuvent être pertinentes pour les familles d'agriculteurs.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement.

Le Conseil d'Etat ne s'est évidemment pas prononcé sur cet amendement, donc je ne peux pas non plus prendre position en son nom. Ceci étant, le Conseil d'Etat, dans ses principes de politique agricole, mais mon voisin serait bien mieux à même de répondre à ces choses-là, soutient évidemment autant qu'il le peut et de très nombreuses manières d'ailleurs les familles paysannes dans les difficultés qu'elles ont aujourd'hui sur le marché et aussi par rapport aux attentes nombreuses qui sont devant elles. L'amendement n'ayant pas été discuté, je ne peux évidemment pas le soutenir. En ce qui concerne la question du député Kolly, je précise le député Gabriel Kolly, vu que les deux députés Kolly sont intervenus sur le sujet, à la question "Qu'est-ce qu'on devra soutenir? On ne sait pas quoi soutenir!" Si je me permets une petite seconde, légèrement ouverte avec un petit sourire quand même, c'est un domaine où on trouve en général beaucoup de bonnes idées et de bons projets à soutenir, là je n'ai pas trop de soucis, mais encore une fois le Conseil d'Etat ne soutient pas cet amendement.

Aebischer Eliane (PS/SP, SE). On n'a pas eu cet amendement en commission. Je veux juste confirmer que les membres de la commission qui sont dans l'agriculture, on a plusieurs fois discuté le sujet dont on parle. Comme on est dans un canton de production de lait, les mesures pour le climat, est-ce que ce serait qu'on interdise les vaches dans notre canton? On a plusieurs fois eu la réponse du représentant du Gouvernement qu'on ne parle pas de ce sujet, parce que si on veut se rabattre sur le lait de noix de cajou par exemple, il faudrait aussi considérer les femmes en Inde qui se cassent les doigts en ouvrant ces noix, etc... Enfin, c'est tout un débat. Ces discussions ont eu lieu, mais on n'a pas eu un amendement tel dans la commission. Je tiens à dire qu'en matière de durabilité, il y a aussi des entreprises et l'industrie qui pourraient faire un grand pas vers un fonctionnement plus durable. Et à ce moment-là, il faudrait *tous* les soutenir, et comme ça a été dit, aussi les bûcherons et pourquoi les familles paysannes? Donc, qu'est-ce que ça engendre? Je ne vais pas me prononcer au nom de la commission à ce sujet.

> Au vote, la proposition de M. Kubski, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat (pas de nouvelle subdivision ni de nouvel article), est refusée par 62 voix contre 35 et 2 abstentions.

Ont voté en faveur de la proposition de M. Kubski:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VEA/GB), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA/GB), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Ingold François (FV,VEA/GB), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brüllhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Zurich Simon (FV,PS/SP).
Total: 35.

Ont voté en faveur de la proposition initiale du Conseil d'Etat:

Aebischer Susanne (LA,Le Centre/Die Mitte), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/

Die Mitte), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 62.*

Se sont abstenus:

Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Michel Pascale (SC,PS/SP). *Total: 2.*

> Adopté selon la proposition initiale du Conseil d'Etat (pas de nouvelle subdivision ni de nouvel article).

II. Modifications accessoires : loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNat)

Art. 4 al. 1 Ibis

Aebischer Susanne (*Le Centre/Die Mitte, LA*). Ces modifications dans la loi sur la protection de la nature et du paysage découlent de notre bonne initiative d'intégrer la biodiversité dans la loi climat et visent à ce que les mesures pour le climat ne devraient pas péjorer la biodiversité du canton. C'est vraiment énormément d'études qui montrent cela. La commission vous demande de soutenir ces amendements dans les différents articles, parce que c'est la suite logique de ce qu'on vient de changer dans notre loi climat.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Le Conseil d'Etat se rallie aux différentes propositions qui ont trait à la biodiversité, comme déjà précisé dans le cadre du débat d'entrée en matière.

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

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

Art. 5 al. 1 let. a1

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

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

Art. 48 al. 3

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

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

II. Modifications accessoires : loi sur l'énergie (LEn)

Art. 11 al. 3 et 11b al. 3

Aebischer Susanne (*Le Centre/Die Mitte, LA*). Dans cet amendement proposé en commission, le débat était qu'on souhaite éviter d'aller dans la nature, par exemple mettre des panneaux solaires dans les Alpes, mais vraiment profiter et déjà mettre des panneaux solaires ou thermiques sur les bâtiments existants et les nouvelles constructions. Je suis un peu gênée, parce que je me suis abstenue dans la commission et que j'ai finalement dû trancher. Avec les explications du Conseil d'Etat, la majorité de la commission vous propose de ne pas faire ces amendements-là dans la loi sur l'énergie.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Pour les raisons qui ont été expliquées dans le rapport écrit du Conseil d'Etat sur ces modifications-là, qui figuraient au projet bis, le Conseil d'Etat se rallie à la version ter, qui est la même que la version d'origine du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat partage un certain nombre de préoccupations qui avaient été formulées par la majorité de la commission dans la version bis, il estime en revanche que ce n'est pas le chemin par lequel il faut passer.

Levrat Marie (*PS/SP, GR*). La minorité de la commission propose d'adopter les dispositions selon le projet bis de la commission. Cette proposition consiste en une accélération du développement photovoltaïque. En commission, on a constaté que la majorité considérait que les énergies renouvelables font partie intégrante de la lutte contre le réchauffement climatique. L'atteinte des objectifs, elle ne va pas sans une sortie des énergies fossiles et sans une accélération de la transition énergétique. Il s'agit de produire de l'énergie propre et le canton de Fribourg a encore un potentiel important dans le domaine. Il est nécessaire de l'exploiter correctement, car la lutte contre le réchauffement climatique ne va pas sans une transition énergétique réussie. La minorité de la commission propose donc un retour aux dispositions du projet bis de la commission. Il paraît évident que, dans le contexte de réflexion sur la réduction des émissions à effet de serre, la question des énergies renouvelables soit soulevée et que notre proposition soit élue. La minorité de la commission a ainsi la volonté d'accélérer l'offensive

photovoltaïque, car dans le cadre des blocages actuels dans certains sites d'énergie, il est primordial de miser sur une accélération du photovoltaïque. L'idée de cette disposition, c'est de donner un signal clair dans le sens d'une accélération de constructions d'infrastructures photovoltaïques. Néanmoins, nous avons jugé que laisser la mise en oeuvre concrète au Conseil d'Etat était adéquat, puisqu'il nous semble que le Conseil d'Etat est assez compétent et assez bien conseillé pour décider quand une façade ou un toit est adéquat pour accueillir des installations photovoltaïques. Le Grand Conseil doit, quant à lui, donner un signal clair et impérativement encourager les énergies renouvelables, car elles sont de la plus haute importance dans la crise à laquelle nous faisons face.

de Weck Antoinette (*PLR/PVL/FDP/GLP, FV*). Dans sa réponse à la motion «Politique énergétique - sortir de l'ornière grâce au photovoltaïque», le Conseil d'Etat reconnaît que le potentiel solaire photovoltaïque est encore très largement sous-exploité dans ce canton et qu'il faudrait pouvoir accélérer son développement. Selon une étude de l'EPFZ, il y a une corrélation directe entre l'installation maximum de panneaux solaires et la rétribution à l'injection. Quand le courant réinjecté est suffisamment rétribué, les installations deviennent vite rentables et les propriétaires installent le maximum de panneaux solaires. Malheureusement, à Fribourg, la rétribution, même si elle est passée à 14 centimes, est dans le bas du classement, puisque ce classement varie entre 12 et 34 centimes dans les autres cantons. Au lieu d'une obligation, il serait donc plus approprié que l'Etat, qui est propriétaire majoritaire du Groupe E, intervienne auprès du Groupe E pour que la rétribution au courant indexé soit fortement augmentée. Ainsi les propriétaires installeront massivement les panneaux solaires et ce sera bénéfique pour eux et l'intérêt, c'est que c'est eux qui pourront gérer ainsi leur consommation, raison pour laquelle une majorité du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux va refuser cet amendement.

Clément Bruno (*VEA/GB, GR*). Effectivement, dans toute cette problématique climatique et de transition énergétique, l'électricité est un enjeu stratégique, tout le monde en est conscient. Et puis, de tous les potentiels d'énergie renouvelable qui existent sur le territoire cantonal, c'est clair que le photovoltaïque, c'est celui qui a le plus de facilité à être exploité et à être mis en oeuvre. Dans ce sens-là, je trouve qu'au nom du groupe VERT-E-S et allié-e-s nous sommes d'avis qu'il est important de saisir l'opportunité de faire cette modification de la loi sur l'énergie pour faciliter ce développement, ce déploiement de l'énergie photovoltaïque, non seulement sur les nouveaux bâtiments mais aussi sur les bâtiments existants. Dans ce sens, le groupe VERT-E-S et allié-e-s va soutenir cet amendement de la minorité.

Clément Christian (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Je ne vais pas reprendre les arguments qui ont été donnés précédemment. Nous allons suivre la proposition du Conseil d'Etat en n'acceptant pas cette modification, cela pour des raisons techniques. C'est que la question du photovoltaïque doit être discutée uniquement dans le cadre de la loi de l'énergie et non pas dans la loi climat, bien que nous ayons beaucoup d'intérêt pour le photovoltaïque. Cette mesure nous semble également, de par sa conception, un petit peu douteuse, parce qu'on n'est pas certain qu'on puisse toujours installer des panneaux photovoltaïques là où c'est très rentable. Il y a des coins très ombrés et la problématique actuelle est surtout celle de devoir attendre d'avoir du matériel, non seulement des panneaux solaires mais aussi des onduleurs. Pour avoir une installation solaire qui devrait être installée chez moi, je sais de quoi je parle et c'est là que se situent les problèmes et pas vraiment au niveau des obligations.

Zurich Simon (*PS/SP, FV*). Je prends note avec une certaine consternation de la position du groupe Le Centre, qui ne veut pas traiter cette question dans le cadre de la loi climat, parce que ça concerne la loi sur l'énergie. On a la possibilité dans le cadre de cette révision de traiter d'autres lois si la question entre dans le champ d'application, si on permet de trouver une solution aux problèmes climatiques qui se posent aujourd'hui. Je pense que ce n'est pas le moment de faire du juridisme et c'est en tant que juriste que je vous dis cela. On a devant nous une position qui varie, on entend d'abord - comme on l'a entendu pendant le débat sur la motion "Sortir de l'ornière" qui a été évoquée tout à l'heure - que le réseau actuel n'est pas suffisant pour augmenter la capacité du photovoltaïque. On entend aujourd'hui, mais on ferait mieux d'augmenter la rétribution pour encourager les propriétaires privés à installer du photovoltaïque. Concrètement, chères et chers collègues, on a aujourd'hui la possibilité de fixer un signal clair, de dire aux propriétaires de ce canton, comme l'ont fait d'autres cantons qui ne sont pas plus à gauche que nous, que l'on prend des mesures efficaces en prévoyant une obligation de ne plus miser sur une stratégie d'autoconsommation des ménages mais en misant sur une stratégie de développement de la capacité de production totale grâce au photovoltaïque et avec une telle obligation pour des nouveaux bâtiments, on a une solution facile à mettre en oeuvre, qui mise sur des moyens éprouvés. Je vous invite donc, chères et chers collègues, à accepter la proposition de la minorité.

Stiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. J'ai déjà donné l'essentiel des arguments du Conseil d'Etat en entrée en matière et en début de débat sur ces articles spécifiques à la loi sur l'énergie. Commentaire complémentaire en ce qui concerne la proposition de la députée de Weck, ce n'est pas le bon outil ici pour donner des mandats au Groupe E. Par contre, le Grand Conseil a évidemment tout loisir en tout temps de choisir l'outil du mandat pour demander au Conseil d'Etat de mettre des dispositions de ce type-là dans la stratégie de propriétaire, ce que le Grand Conseil a la possibilité de faire comme outil légal.

Ceci étant, ce n'est pas à moi de le commenter aujourd'hui dans la mesure où ça n'a pas fait l'objet de discussions au Conseil d'Etat. En ce qui concerne le développement de la production d'énergie photovoltaïque au sens propre, cela fait évidemment

partie des priorités du Conseil d'Etat. Comme on peut le lire aussi dans son programme de législature, il a, comme déjà dit, la conviction que l'outil le plus adéquat est celui de passer régulièrement par la loi sur l'énergie, ce qui a déjà été fait et par les MoPEC, qui sont les dispositions de droit inférieur pour lesquelles le canton de Fribourg compte plutôt parmi les cantons pionniers en l'état. Par ailleurs, le Conseil d'Etat devrait mettre sous peu en consultation une modification, plusieurs modifications du règlement d'application de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions comprenant des simplifications administratives de permis pour la pose de panneaux photovoltaïques comme le font déjà quelques rares cantons aujourd'hui.

Aebischer Susanne (*Le Centre/Die Mitte, LA*). Je n'ai pas beaucoup d'autres commentaires, c'est la majorité de la commission qui a suivi le Conseil d'Etat. Donc, contrairement à la loi sur la nature et le paysage, il faut ici éviter de se mêler de lois supplémentaires, qui ne sont pas une conséquence directe de ce qu'on a changé dans la loi. L'histoire du photovoltaïque mais aussi d'autres mesures qui appartiennent à la loi sur l'énergie devraient être traitées là-dedans. La majorité de la commission suit le Conseil d'Etat pour dire qu'il ne faudrait pas mettre ces articles supplémentaires dans la loi climat.

> Au vote, la proposition M4 (modification des articles 11 al. 3 et 11b al. 3 LEn), opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat (pas de modification de la loi sur l'énergie), est refusée par 54 voix contre 34 et 1 abstention.

Ont voté en faveur de la proposition de minorité M4:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VEA/GB), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Ingold François (FV,VEA/GB), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Michel Pascale (SC,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 34.*

Ont voté en faveur de la proposition initiale du Conseil d'Etat:

Aebischer Susanne (LA,Le Centre/Die Mitte), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 54.*

S'est abstenu:

de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 1.*

> Adopté selon la proposition initiale du Conseil d'Etat (pas de modification de la loi sur l'énergie).

III. Abrogations accessoires

> Adopté.

IV. Clauses finales

> Adopté.

Titre et préambule

Préambule

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.
 - > Modifié selon la proposition de la commission (projet ter).
 - > La première lecture est ainsi terminée. La deuxième lecture aura lieu ultérieurement.
-

Décret 2023-DIAF-5 **Naturalisations 2023 - décret 2**

Rapporteur-e:	Mesot Roland (<i>UDC/SVP, VE</i>)
Représentant-e du gouvernement:	Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts
Rapport/message:	28.02.2023 (<i>BGC juin 2023, p. 2139</i>)
Préavis de la commission:	15.06.2023 (<i>BGC juin 2023, p. 2157</i>)

Entrée en matière

Mesot Roland (*UDC/SVP, VE*). J'ai le plaisir de vous présenter le décret 2023/2, qui est le cinquième décret de naturalisations de cette législature. Ce décret comprend cent quarante-deux dossiers de demandes d'octroi du droit de cité suisse et fribourgeois.

La Commission des naturalisations a examiné avec attention tous les dossiers de ce décret et a procédé aux auditions des personnes selon les exigences légales. Au terme de cette procédure, la Commission émet un préavis favorable à l'octroi du droit de cité suisse et fribourgeois à deux-cent-vingt-deux candidates et candidats compris dans cent-vingt-sept dossiers, qui remplissent toutes les conditions légales, fédérales et cantonales. La Commission donne un préavis négatif pour quinze dossiers. Les candidates et candidats compris dans douze dossiers souhaitent suspendre leur demande de naturalisation.

La Commission des naturalisations propose un projet bis et, à l'unanimité, vous recommande d'entrer en matière sur le décret proposé.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Le Gouvernement remercie la Commission pour le travail effectué et se rallie au projet bis de la Commission.

- > L'entrée en matière n'étant pas combattue, il est passé directement à la lecture des articles.

Lecture des articles

Art. 1

- > Adopté.

Art. 2

- > Adopté.

Art. 3

- > Adopté.

Art. 4

- > Adopté.

Annexe 1

Mesot Roland (*UDC/SVP, VE*). Les candidats figurant dans les dossiers N°11, 12, 14, 33, 35, 38, 51, 52, 60, 62, 82, 94 et 111 sont préavisés négativement, car ils ne remplissent pas les conditions légales pour obtenir la naturalisation suisse. La Commission propose de retirer les dossiers qui font l'objet d'une demande de suspension par les requérants et requérantes

eux-mêmes. Il s'agit des dossiers N° 12, 33, 35, 48, 51, 52, 60, 82, 94 et 111. Les candidats dont le nom figure aux numéros 11, 14, et 62 ont choisi de ne pas suspendre leurs dossiers. Une décision négative leur sera donc rendue.

Concernant le dossier N°100, il fait l'objet d'une correction mineure, à savoir le retrait du dossier familial d'une enfant majeure, laquelle figure individuellement dans le projet bis. En conséquence, un dossier N°100b a été ajouté. Il s'agit de l'enfant majeure retirée au dossier N°100. Cette personne est de deuxième génération.

Le dossier N°105 fait l'objet d'une correction mineure concernant l'ajout d'un enfant né en cours d'examen du décret. Enfin, un candidat ne figurant pas dans la version initiale a été ajouté au décret en cours de traitement. Il figure dans la version bis sans numéro.

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

Mesot Roland (UDC/SVP, VE). Les candidats N°11, 14, et 62 recevront une décision négative, car ils ont choisi de ne pas suspendre leurs dossiers.

Annexe 2

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

Titre et préambule

- > Adopté.

- > La lecture des articles est ainsi terminée. Il est passé au vote final.

Vote final

- > Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 88 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,Le Centre/Die Mitte), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Ingold François (FV,VEA/GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Rey Alizée (SC,PS/SP), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan

Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 88.*

Loi 2015-DIAF-4

Loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR)

Rapporteur-e:	Grandgirard Pierre-André (<i>Le Centre/Die Mitte, BR</i>)
Représentant-e du gouvernement:	Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts
Rapport/message:	08.02.2022 (<i>BGC mai 2022, p. 2104</i>)
Préavis de la commission:	01.06.2023 (<i>BGC juin 2023, p. 2137</i>)

Entrée en matière

Grandgirard Pierre-André (*Le Centre/Die Mitte, BR*). La commission parlementaire ordinaire CO-2023-05 a siégé le 1^{er} juin dernier. M. Didier Castella, directeur de la DIAF, M. Peter Mäder, secrétaire général de la DIAF, ainsi que M^{me} Fiona Giroud, conseillère juridique de la DIAF, participaient également à cette séance.

Le travail de la commission consistait à examiner le message 2015-DIAF-4 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural. Ce projet de loi avait déjà été examiné par une commission parlementaire le 2 mai 2022 puis a été ensuite débattu en plénum au Grand Conseil le 19 mai 2022. Au terme des débats, le Grand Conseil a décidé de renvoyer le projet de loi au Conseil d'Etat.

La commission parlementaire n'a pas souhaité refaire tout le débat sur ce projet de loi. Elle s'est plutôt concentrée sur le nouveau projet présenté par le Conseil d'Etat. La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de loi. L'indépendance de l'autorité foncière, chère aux yeux du Grand Conseil, est préservée. Le principe d'une commission de neuf membres à part entière, en lieu et place d'une commission de cinq membres et quatre suppléants, vis-à-vis des nombreuses tâches chronophages de ses membres (inspection des lieux, vision locale, etc), a été validé par la commission. Une présidence externe à l'administration, présidence assumée actuellement par une personne disposant de compétences en matière de droit foncier rural et qui connaît les exigences et les besoins de l'agriculture, un maître-agriculteur actif, a aussi recueilli les faveurs de la commission.

Le sujet qui a suscité le débat est l'élection de la présidence et des membres par le Conseil d'Etat. Après un débat nourri avec des avis partagés, la commission propose au Grand Conseil, contre l'avis du Conseil d'Etat, un projet ter avec une nomination de la présidence et des membres par le Grand Conseil sur proposition du Conseil d'Etat.

Un amendement souhaitant qu'une représentation des milieux de la protection de la nature ou d'objets d'intérêt historique puisse être prise en compte a été rejeté par la commission.

Au vote final, par dix voix contre zéro et une abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il ressort de ses délibérations, donc le projet ter.

Remerciements à M. le Commissaire du Gouvernement Didier Castella, à M. le Secrétaire général Peter Mäder et à M^{me} Fiona Giroud, conseillère juridique, ainsi qu'au secrétaire parlementaire de la commission, M. Patrick Pugin, pour sa fidèle rédaction de nos débats et pour l'organisation de la séance, et aussi aux membres de la commission pour leur travail consciencieux et engagé.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je tiens tout d'abord à remercier le président de la commission et la commission pour le travail et pour sa présentation.

Mise en contexte historique très courte: rappelez-vous, il y a eu de nombreux instruments parlementaires qui ont été déposés à l'époque sur le fonctionnement de cette autorité. Il y a eu un premier projet en 2015 qui a ensuite été retardé par la volonté d'avoir une enquête administrative. Ce sont les résultats de cette enquête administrative qui ont été présentés dans le premier projet l'année passée. On revient maintenant avec un troisième projet. J'espère que celui-ci trouvera votre faveur.

Je me permets d'insister sur ce qui a changé dans ce projet par rapport à la version de l'année dernière. Nous avons proposé des solutions qu'on espère pragmatiques, qu'on veut pragmatiques, notamment pour le statut des membres de la commission, en abandonnant la distinction entre membre ordinaire et membre suppléant, qui n'était plus du tout d'actualité et qui ne répondait plus à la pratique. Le nombre de membres, soit huit en plus de la présidence, reste inchangé. Il est ainsi possible

d'avoir une bonne représentation et on a senti cette sensibilité durant les débats de la commission dans toutes les régions et surtout des différents types d'agricultures que compte notre canton.

Nous avons également écouté et suivi les avis exprimés lors du débat précédent en revenant au statu quo pour la présidence de l'AFC, qui restera donc confiée à une personne externe à l'Etat, un membre de la commission, et ceci tout en renforçant l'administration pour des raisons d'efficacité et de rapidité de traitement des dossiers.

C'est ainsi que je vous invite à entrer en matière sur ce projet de loi.

Mauron Pierre (*PS/SP, GR*). Effectivement, comme l'ont bien rappelé mes préopinants, ce projet date d'il y a plusieurs années et il a maintenant presque toutes les qualités pour être accepté par ce parlement.

Le Conseil d'Etat a revu sa copie une à deux fois et a pris note d'à-peu-près tous les vœux du Parlement. Il y avait beaucoup de corrections à effectuer pour tenir compte des compléments que le Grand Conseil souhaitait apporter. Le Conseil d'Etat a dès lors bien travaillé avec notamment les exemples que le commissaire du gouvernement a donnés sur la présidence externe à l'administration, sur le statut des membres.

Il ne restait qu'un point sur lequel il y avait une divergence importante et je crois que cette divergence importe véritablement au Grand Conseil. Nous avons pour cet élément-là la commission qui a su faire la part des choses en expliquant au Conseil d'Etat que la présidence devait être nommée par le Grand Conseil. Je dois vous dire que je ne comprends toujours pas à l'heure actuelle pourquoi le Conseil d'Etat ne se rallie pas à ce choix en estimant que le Grand Conseil est soi-disant trop politisé ou ne peut pas assurer ses fonctions d'une manière totalement libre et indépendante. Je rappelle simplement que lorsqu'il y a eu les problèmes rencontrés, l'enquête administrative et la suite que l'on connaît, nous n'avions affaire qu'à des gens qui avaient été nommés par le Conseil d'Etat sans l'intervention du Grand Conseil. Laissons peut-être un peu travailler le Grand Conseil. Elire les bonnes personnes sur proposition du Conseil d'Etat, c'était un gage de cohésion pour que notamment les compétences des candidats et des candidates priment. Si vraiment d'ici quelques années, Monsieur le Commissaire, vous arrivez à la conclusion que le Grand Conseil s'est trompé dans le choix de la personne, vous reviendrez en nous disant de regarder comment nous avons fait faux. Je crois que nous reprenons le *lead* maintenant sur ce point.

Nous avons, avec le Grand Conseil, l'habitude d'élire des gens d'après leurs compétences, d'après leur appartenance parfois politique, d'après la question territoriale. Je crois que le Grand Conseil se trompe rarement. Nous élisons aussi des gens dans des organes techniques comme la commission d'expropriation. Nous avons aussi parfois en matière de première levée notre mot à dire où il y a des exigences techniques spécifiques qui sont demandées.

Je vous remercie dès lors de bien vouloir entrer en matière sur ce nouveau projet de loi, ce que le groupe socialiste fera. Je demande une dernière fois à M. le Commissaire du Gouvernement de se rallier au projet ter de la commission, ce qui permettra cette fois-ci d'avoir un projet qui plaît à tout le monde et qui sera entériné.

Genoud François (*Le Centre/Die Mitte, VE*). Comme lien d'intérêt, je suis membre de la commission qui a étudié cette proposition de loi d'application. Je m'exprime au nom du groupe le Centre.

C'est avec intérêt que le groupe a pris connaissance de ce nouveau projet, qui va, dans l'ensemble, dans le bon sens. Il reste l'élément qui a animé les débats du Grand Conseil lors de la première présentation mais également lors des discussions de la commission. Je ne vais pas refaire l'historique du projet proposé par le Conseil d'Etat. En effet, M. le Rapporteur de la commission et M. le Commissaire l'ont très bien fait et j'imagine que mes collègues se sont bien acquittés de leurs tâches également. Cependant, je vais m'arrêter sur l'article qui a créé le plus de discussions et qui concerne la nomination des membres de ladite commission. Nous allons soutenir dans la majorité le projet ter de la commission concernant l'article 5 al.3. En effet, nous saluons l'évolution de l'amendement ou l'ouverture de M. Pierre Mauron: membres nommés par le Grand Conseil sur proposition du Conseil d'Etat. Nous savons que le Grand Conseil suit généralement les propositions du Conseil d'Etat lorsqu'il s'agit de nominations. Nous sommes également conscients qu'en nommant les membres de cette commission, les députés ont également la possibilité de corriger le tir si une région, un district ou une partie linguistique de notre canton pourrait être oublié.

Le groupe le Centre va donc entrer en matière et soutenir dans sa majorité le projet ter de la commission et vous engage à en faire de même.

Barras Eric (*UDC/SVP, GR*). Je m'exprime au nom du groupe UDC. Mes liens d'intérêts sont les suivants: j'ai été membre de la commission en dernière séance, je suis également agriculteur et ai été amené à devoir travailler avec l'autorité foncière cantonale pour divers objets liés à mon métier. Etant syndic, j'ai aussi déjà eu affaire à cette autorité de par mes activités communales.

Après un premier passage en début de législature, ce projet de modification de loi revient devant nous aujourd'hui. Le renvoi en commission de l'époque était une nécessité, car le projet avait des failles. Le projet qui nous est soumis aujourd'hui va

être accepté à une grande majorité par le groupe UDC. Notre groupe est notamment très satisfait des dernières modifications de la commission et se rallie à celle-ci, à savoir pour l'élection de la commission par le Grand Conseil sur proposition du Conseil d'Etat. Cette proposition fait sens. Nous devons redonner des pouvoirs à notre législatif. L'autorité foncière est une entité importante dans notre canton. Ces modifications lui donneront une meilleure légitimité après différents problèmes de fonctionnement, qui datent d'il y a quelques années déjà.

Cotting Charly (*PLR/PVL/FDP/GLP, SC*). Mes liens d'intérêts: j'ai été membre de la commission qui a examiné ce projet de loi et je suis agriculteur et pourrais donc être amené à être un jour soumis aux décisions de l'autorité foncière.

Ce projet de modification de la loi d'application concerne une loi fédérale très précise et les cantons n'ont que peu de marge de manoeuvre pour son application. Dans beaucoup d'autres cantons, cette application est faite par un organe de l'Etat. Les arguments majeurs avancés pour le renvoi ont été repris par le Conseil d'Etat dans la nouvelle proposition de loi, comme par exemple la question de la présidence.

Le groupe PLR/PVL va à l'unanimité accepter l'entrée en matière de cet objet et soutenir la version du Conseil d'Etat et je vous propose d'en faire de même.

Roulin Daphné (*VEA/GB, GL*). Je prends la parole aujourd'hui au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s. Mes liens d'intérêts: j'ai été membre de la commission.

Le traitement de cette loi n'a pas été un long fleuve tranquille. Au contraire, lorsque le bateau a voulu être mis à flot en mai 2022, la loi a été renvoyée au Conseil d'Etat. Des courants contraires devaient être pris en compte, c'est-à-dire le mode d'élection de la commission et le fonctionnement du secrétariat. Lors de ce renvoi, le groupe VERT·E·S et allié·e·s avait défini son cap comme suit: nous attendions un examen approfondi des avantages et des inconvénients par rapport à ces deux aspects.

Nous remercions le Conseil d'Etat pour l'élaboration d'un nouveau message.

Aujourd'hui, chez les VERT·E·S et allié·e·s, l'avis est nuancée. D'une part, le projet actuel chargerait trop la barque. D'autre part, il pourrait doter l'autorité d'un fonctionnement qui lui permettrait d'affronter les orages, à savoir appliquer le droit fédéral et le droit foncier rural. Cet avis va aussi se refléter dans nos votes par article.

Dans tous les cas, au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s, nous sommes prêts aujourd'hui à embarquer sur ce nouveau projet de loi et nous accepterons d'entrer en matière.

J'ai encore une dernière remarque. Comme vous le savez, un amendement a été refusé en commission. Cela concernait l'article 5 al.1. Sans vouloir relancer le débat qui a eu lieu en commission, cet amendement, je vous l'annonce déjà, ne sera pas redéposé aujourd'hui.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Merci aux intervenants pour leur entrée en matière. Je reviendrai sur les différents amendements dans le cadre de la lecture du projet de loi.

J'aimerais juste compléter que le fait qu'il y ait eu une enquête administrative et certains problèmes qui avaient été dénoncés ne touchait pas le fonctionnement de la commission mais bien de son secrétariat. Ce sont deux choses qui ne sont pas à mutualiser mais à séparer.

Grandgirard Pierre-André (*Le Centre/Die Mitte, BR*). Je remercie tous les intervenants pour leurs interventions.

Je note que, pour M. Pierre Mauron, toutes les qualités de ce projet sont requises pour qu'il soit accepté et qu'il ne comprend toujours pas le Conseil d'Etat pour soutenir l'élection par le Grand Conseil. Il nous remercie d'entrer en matière.

Pour M. François Genoud du Centre, il y a un soutien en majorité de son groupe pour le projet ter.

M. Eric Barras, UDC, a eu affaire souvent à l'Autorité foncière de par sa profession. Le projet est accepté par une grande majorité du groupe UDC. Cette élection par le Grand Conseil donne de la légitimité.

M. Charly Cotting soutient la version présentée par le Conseil d'Etat.

M^{me} Daphnée Roulin, pour le groupe VERT·E·S et allié·e·s, dit que l'avis du groupe est nuancé et que le groupe accepte l'entrée en matière. Elle ne redéposera pas son amendement tel qu'elle l'avait fait en commission.

> L'entrée en matière n'étant pas combattue, il est passé directement à la lecture des articles.

Première lecture

I. Acte principal : loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR)

Art. 2 al. 2

> Adopté.

Art. 4 al. 2 à 4

> Adopté.

Art. 5

Grandgirard Pierre-André (*Le Centre/Die Mitte, BR*). L'article 5 al.1, la commission parlementaire a refusé un amendement qui n'a pas été redéposé maintenant. Pas d'autre commentaire sur cet article 5 al.1.

Concernant l'article 5 al.3, l'amendement du député Pierre Mauron a été accepté par la commission. La commission recommande d'accepter ce projet tel de l'article 5 al.3.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Le Conseil d'Etat ne se rallie pas à la proposition d'amendement de la commission, qui demande que les membres de la commission soient nommés par le Grand Conseil. A l'heure où tout le monde se plaint des lenteurs et des lourdeurs administratives, en rajouter une de plus ne me paraît pas la meilleure idée.

Je rappelle ici que l'autorité foncière est chargée d'appliquer le droit fédéral, comme l'indique le titre de la loi que vous examinez en ce moment. Il ne s'agit en aucun cas de prendre ici des décisions qui se veulent politiques. D'ailleurs, bien des cantons ont simplement confié cette tâche à des services administratifs.

La solution fribourgeoise, avec des représentants du terrain désignés par le Conseil d'Etat, me semble être une solution pragmatique, qui permet de tenir compte des sensibilités tout en conservant la nature de l'AFC, qui est, je le rappelle, d'appliquer la législation qui ne laisse par ailleurs quasiment pas de marge de manoeuvre et d'interprétation à cette même autorité.

J'ai entendu l'argument de l'indépendance mais il ne me semble pas pertinent ici, où il n'y a justement pas de place à l'interprétation politique, et je suis conscient que certaines positions et décisions de la commission peuvent déplaire. Dans ce sens, je crois qu'il y a un véritable risque politique et lobbyiste de vouloir instrumentaliser cette autorité, qui, de par sa nature, ne prend pas toujours les décisions qui plaisent, comme je l'ai dit, mais toujours celles qui sont conformes au droit.

J'ai entendu parler de légitimité. Je rappellerai ici qu'elle a toujours été légitime. Elle n'a pas été contestée dans sa légitimité jusqu'à présent bien qu'elle soit nommée par le Conseil d'Etat. Par contre, il y a aussi une exposition pour des gens qui doivent prendre des décisions difficiles et je ne suis pas certain que cette exposition politique soit favorable au choix des meilleurs membres, puisque ce sont des compétences que nous attendons.

Le Conseil d'Etat, sur proposition de la Direction en charge de l'agriculture, désigne les membres sur la base de leurs expériences, de leurs compétences et de la nécessaire représentativité des différentes pratiques agricoles. Je rappelle que nous avons des maraîchers, des grandes cultures, de l'économie laitière. Nous avons aussi des alpages. Toutes ces sensibilités doivent être intégrées dans cette commission et c'est important que ce soit ainsi.

La validation par le Grand Conseil ne va pas changer beaucoup, je l'admets, mais elle va alourdir la procédure sans apporter une vraie plus-value. Pour le Conseil d'Etat, l'objectif est simple: s'appuyer sur les connaissances du terrain pour appliquer le droit, ni plus ni moins.

Je vous invite donc à soutenir le projet du Conseil d'Etat, ceci sans tenir compte de luttes de pouvoir. Ce n'est pas l'objectif ici. L'objectif est d'avoir une loi efficace, qui permette de répondre au plus vite aux attentes des citoyennes et citoyens de ce canton.

Mauron Pierre (*PS/SP, GR*). Tous les critères que M. le Commissaire du Gouvernement a rappelés, je vous assure que le Grand Conseil saura les appliquer.

Monsieur le Conseiller d'Etat, sachez par exemple qu'aujourd'hui nous allons élire des juges de paix, certains pour leurs compétences comptables, d'autres pour leurs compétences socio-éducatives, et nous sommes sensibles à cela. Il faut simplement s'adapter à son temps. Je crois qu'il y a aussi un devoir de transparence. Les gens sont plutôt fiers de venir devant le Grand Conseil, ils sont plutôt contents lorsqu'ils sont élus, et le Conseil d'Etat pourra jouer son rôle entier dans les propositions qu'il fera au Grand Conseil, en toute transparence et aussi rapidement que s'il nommait lui-même.

- > Au vote, la proposition de la commission (projet ter), opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 68 voix contre 23 et 4 abstentions.

Ont voté en faveur la proposition de la commission (projet ter):

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Michel Pascale (SC,PS/SP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Rey Alizée (SC,PS/SP), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 68.*

Ont voté en faveur de la proposition du Conseil d'Etat:

Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VEA/GB), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 23.*

Se sont abstenus:

Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA/GB), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB). *Total: 4.*

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

Art. 5a

- > Adopté.

Art. 6 al. 2 et 3

- > Adopté.

Art. 7 al. 2

- > Adopté.

II. Modifications accessoires

- > Adopté.

III. Abrogations accessoires

- > Adopté.

IV. Clauses finales

> Adopté.

Titre et préambule

> Adopté.

Deuxième lecture

I. Acte principal : loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR)

> Confirmation du résultat de la première lecture.

II. Modifications accessoires

> Confirmation du résultat de la première lecture.

III. Abrogations accessoires

> Confirmation du résultat de la première lecture.

IV. Clauses finales

> Confirmation du résultat de la première lecture.

Titre et préambule

> Confirmation du résultat de la première lecture.

Vote final

> Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 97 voix contre 1. Il y a 1 abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA/GB), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Ingold François (FV,VEA/GB), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Lévrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/

Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 97.*

A voté non:

Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 1.*

S'est abstenue:

Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VEA/GB). *Total: 1.*

Motion 2022-GC-182

Entretien des forêts par une exploitation respectueuse

Auteur-s:	Glasson Benoît (PLR/PVL/FDP/GLP, GR) Zamofing Dominique (Le Centre/Die Mitte, SC)
Représentant-e du gouvernement:	Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts
Dépôt:	14.10.2022 (BGC novembre 2022, p. 3386)
Développement:	14.10.2022 (BGC novembre 2022, p. 3386)
Réponse du Conseil d'Etat:	16.05.2023 (BGC juin 2023, p. 2549)

Prise en considération

Zamofing Dominique (Le Centre/Die Mitte, SC). Mes liens d'intérêts: je suis propriétaire d'un hectare de forêt et syndic de la commune d'Hauterive, qui est membre de Forêts-Sarine.

Dans la réponse à notre motion, il est satisfaisant de lire que le Conseil d'Etat partage en grande partie nos préoccupations et considérations. Il est souligné qu'une exploitation forestière réalisée en adoptant une sylviculture proche de la nature contribue grandement à l'augmentation de la résilience des forêts et que celle-ci est essentielle pour les infrastructures. Ce seul point aurait dû convaincre de le Conseil d'Etat de soutenir la motion lorsqu'on connaît la valeur de ces infrastructures et les défis attendus pour les maintenir en fonction.

Le Conseil d'Etat fait remarquer que les forêts communales sont en général exploitées en fonction de leur potentiel. Il ne s'agit pas d'une généralité depuis le passage de l'ouragan Lothar. Les communes acceptent que l'exploitation et l'entretien des forêts engendrent des déficits supportés par les collectivités, ceci dans un souci d'entretien de leur patrimoine. Ce point ne peut être transporté chez les propriétaires privés. Le revenu est le principal déclencheur des travaux de régénération et d'entretien de la forêt. La couverture des déficits est insuffisante pour inciter les propriétaires forestiers à entretenir et façonner une forêt répondant aux défis futurs, notamment le changement climatique.

Actuellement, seul les trois quarts du volume de bois est prélevé en regard de la possibilité de coupes annuelles de 325 000 m³. L'économie du bois est considérée comme obsolète. Elle date des années soixante et a été reléguée au rang d'activité économique traditionnelle au profit des énergies grise, du béton et de l'acier. On ne modifie pas une branche économique ayant été reléguée au rang de curiosité en six mois et l'argument que le marché sera le déclencheur de l'exploitation économique est peu probant pour la prochaine décennie.

L'importance du bois est soulignée. Il y a donc une prise de conscience et un retour en grâce du bois. Il est mentionné que la demande est croissante. Cette progression est trop lente en regard des enjeux. Un secteur économique nécessitant une telle transformation ne peut se muer en marché demandeur en une décennie. Lorsqu'on parle d'une augmentation des prix, il s'agit d'une information réjouissante si le prix correspond à la valeur réelle du produit. Si ce produit a été dévalué depuis trente ans, cette augmentation revient à dire que la situation s'améliore mais reste précaire.

Le SFN a procédé à juste titre à un état des lieux. Le potentiel restant de 58 000 m³ annuels de bois rond dédié à la production d'énergie et ne sera atteint au mieux qu'en 2030, en sachant que les volumes exposés dans ce rapport font l'objet d'une prudence toute forestière.

Le mode de sylviculture proche de la nature est pratiqué depuis plus de deux décennies dans les forêts publiques. Ses effets sont bénéfiques, soulignés par le Conseil d'Etat. Par manque de moyens, ce principe n'est que trop peu appliqué alors qu'une gestion durable de la forêt est ponctuée d'interventions ciblées pour en extraire du bois de service et du bois

d'énergie et constitue la solution permettant le stockage de la plus grande quantité de CO₂. Là encore, le Conseil d'Etat met en évidence la pertinence de notre motion. Il est important de souligner le soutien du canton en faveur des propriétaires forestiers. Cependant, ces soutiens sont là pour permettre au mieux d'éponger les déficits. En regard des prestations fournies par la forêt, qui appartient à des propriétaires publics et privés, ces aides ne sont qu'une perfusion ayant permis de maintenir un service minimal de la forêt.

Quant aux subventions octroyées dans les autres domaines de la filière, ceux-ci sont certes pertinents mais ont peu d'influence directe sur le marché du bois, en particulier sur les prêts.

Le Conseil d'Etat précise que les PC-A sont sans bénéfice pour le propriétaire. Comment peut-on imaginer dynamiser l'exploitation forestière, synonyme de santé de la forêt, sans bénéfice? Le Conseil d'Etat compte sur une embellie en volume des prix et du marché du bois. Celle-ci sera bénéfique et souhaitable, mais trop lente en regard des enjeux. L'évolution trop rapide du climat va dépasser cette demande du marché. Les forêts sont actuellement trop âgées pour répondre aux nouvelles données climatiques. La forêt a un intérêt public indéniable. Les enjeux sont énormes et il serait hasardeux que le Conseil d'Etat s'en remette uniquement à la liberté du marché. De nombreuses aides publiques engendrent des profits directs ou indirects. Elles sont souvent synonymes d'économie circulaire et locale. Notre motion va dans ce sens tout en permettant à la forêt de se préparer pour le futur.

Nous vous demandons de soutenir notre motion pour le bien de notre forêt.

Gaillard Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, GR*). Mes liens d'intérêts: je suis président du club du bois et de la forêt du Grand Conseil. Je suis également syndic de La Roche, où vivent de nombreux propriétaires privés qui renoncent chaque année à exploiter leur forêt. Je prends la parole pour le groupe Le Centre.

A la première lecture de la motion de nos collègues Benoît et Dominique, je me suis dit qu'ils sont tombés sur la tête. On ne va quand même pas subventionner le privé. Après une analyse plus pragmatique, je constate que nous venons de voter une loi sur le climat au niveau fédéral, que nous allons approuver une loi sur le climat cantonale. Ces textes, pour la population, sont souvent abstraits et ceci pour beaucoup de citoyens. Par contre, l'ambition de ces lois est de se débarrasser des énergies fossiles et d'améliorer notre biodiversité. Pour ce faire, nous avons donc besoin de mesures concrètes. Nous ne mettrons pas en place des énergies renouvelables dans un temps record sans passer par des périodes transitoires. Les chauffages à bois sont là et peuvent rapidement substituer le mazout et le gaz dans les installations à distance. Dans trente ans peut-être aurons-nous assez de solaire, voire si le vent souffle différemment un peu d'éolien, pour nous fournir en chauffage. Peut-être même n'aurons-nous plus besoin de nous chauffer? Une chaudière ne vit guère plus de trente ans. La mesure proposée peut servir de transition durant le développement et la mise en service d'autres énergies.

Dans le même temps, soit dans un délai de vingt ans, nos forêts devront se rajeunir et se régénérer avec des essences mieux adaptées aux variations climatiques, ce qui s'est déjà largement organisé au niveau des collectivités. Bien sûr que c'est possible au niveau privé de le faire en laissant la forêt en l'état, mais c'est très lent. Un nouveau régime transitoire est nécessaire pour accélérer légèrement le mouvement.

Selon l'analyse donnée, la solution proposée dans la motion est bonne mais, à notre avis, doit être une mesure transitoire avec une limitation dans le temps. L'avantage d'une motion est que cette limitation dans le temps pourrait être travaillée dans le cadre de la commission ad hoc.

Le Conseil d'Etat craint que la mesure amène une surcapacité sur le marché et le déstabilise. Nous en sommes conscients, mais nous sommes également conscients que les unités de gestion avec leur organisation et la part de surveillance étatique ont le pouvoir de réguler ce marché. Faisons-leur confiance.

Avant la conclusion, je constate que l'évolution de notre société a mis les moyens financiers dans les mains du tertiaire. Les productions du secteur primaire, qu'elles soient agricole ou forestière, ne font plus vivre leur monde. Dans les années soixante, une coupe de bois a payé une école. Je le sais, c'était dans mon village. Elle faisait vivre tout un pan de l'économie. En 2020, une coupe de bois ne paie pas le papier utilisé dans les rapports et études diverses qui expliquent comment on doit couper.

Après ces quelques constatations, vous aurez tous compris que le groupe le Centre dans sa majorité acceptera la motion.

Grossrieder Simone Laura (*VEA/GB, SE*). Ich habe keine Interessenbindungen, ausser vielleicht, dass ich vorhabe, noch einige Jahrzehnte auf diesem Planeten zu verbringen und dies ebenfalls meinen Kindern zu ermöglichen.

"Ein Baum erinnert uns daran, dass unsere Handlungen Auswirkungen auf die Zukunft haben." Mit diesem Zitat von Karen Madigan spreche ich nicht nur im Namen des Grünen Bündnisses, sondern auch im Namen meiner eigenen Generation und im Namen der Generationen meiner Kinder und der folgenden Generationen.

Ich möchte heute in Zusammenhang mit dem vorliegenden Geschäft das Augenmerk erneut auf die Wichtigkeit des Klimaschutzes und den Erhalt der Biodiversität lenken. Es ist bedauerlich festzustellen, dass der Staatsrat im vorliegenden Geschäft wirtschaftliche Interessen über die fundamentalen Belange der Umwelt stellt. Die Motion Glasson/Zamofing hat zum Ziel, weitere Subventionen zu sprechen, um unsere Wälder stärker zu pflegen und zu schützen. Wir begrüßen dieses Vorhaben, weisen gleichwohl darauf hin, dass bei der Umsetzung insbesondere eine naturnahe Waldbewirtschaftung und Vorgaben in Bezug auf die Förderung der Biodiversität nötig sein werden.

Wälder spielen eine entscheidende Rolle im Kampf gegen den Klimawandel, da sie unter anderem dazu beitragen, die Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Durch eine umfassende Waldpflege können wir sicherstellen, dass unsere Wälder gesund und widerstandsfähig bleiben und zum Erhalt der Biodiversität beitragen. Wie der Staatsrat in seiner Antwort betont, besteht gerade im Bereich der privaten Waldbesitzer und -besitzerinnen ein grosser Handlungsbedarf.

Trotz der überwiegenden Fakten, die der Staatsrat in seiner Antwort gleich selbst aufzählt, misst dieser hier den wirtschaftlichen Aspekten grössere Bedeutung bei. Diese Vorgehensweise ist nicht nur unverantwortlich, sondern auch kurzsichtig. Es ist nicht in erster Linie für uns entscheidend, die wir in diesem Parlament sitzen, sondern vor allem für die Generationen nach uns, dass wir unsere Wirtschaftsentwicklung mit den Zielen des Klimaschutzes und des Erhalts der Biodiversität in Einklang bringen. Das entspricht laut der letzten eidgenössischen Abstimmung auch dem Willen des Schweizer und des Freiburger Stimmvolkes. Und wenn Sie dieses Thema aus wirtschaftlicher Perspektive betrachten, sehr geehrter Herr Staatsrat und liebe Kolleginnen und Kollegen, so sind nicht zuletzt der Erhalt unseres Lebensraums und die Schaffung neuer Ressourcen keine Ausgabe, sondern eine Investition. Es erfordert dies einen klaren politischen Willen, übrigens in all unseren Geschäften, und eine umfassende Strategie, die den Schutz unserer natürlichen Ressourcen immer als oberste Priorität betrachtet.

J'appelle donc à soutenir la motion Glasson/Zamofing et à faire comprendre au Conseil d'Etat que les intérêts économiques ne doivent plus primer sur la protection de notre environnement. Il est grand temps que nous menions une politique durable et responsable, qui lutte contre le changement climatique et préserve la biodiversité afin de garantir un avenir viable pour les générations futures.

Bapst Pierre-Alain (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). Je m'exprime au nom du groupe PLR/PVL et n'ai pas de liens d'intérêts à déclarer en lien avec cet objet.

Notre groupe a traité cette motion et pris connaissance de la réponse du Conseil d'Etat, que nous remercions pour sa rédaction. Les différentes fonctions que la forêt remplit ont été présentées et le groupe PLR/PVL tient à relever l'importance de celle-ci. En effet, la forêt joue un rôle important dans un grand nombre de domaines, dont deux où le groupe PLR/PVL accorde une importance toute particulière:

1. approvisionner nos scieries avec un matériau de construction local et durable;
2. alimenter les chauffages à bois avec un combustible issu d'une source renouvelable.

La question d'élargir le programme de subventionnement cantonal en lien avec cet objet a naturellement fait débat au sein de notre groupe, qui, comme vous le savez, est très attaché aux valeurs libérales. Après une discussion nourrie au sein de notre groupe, une confortable majorité s'est dessinée pour soutenir cette motion et ceci dans une perspectives d'investir pour l'entretien de nos forêts. En effet, comme mentionné dans la réponse du Conseil d'Etat, dans certains cas, les coupes de bois sont soutenues par des subventions pour couvrir les déficits.

Malgré tout, les arguments suivants ont notamment permis de convaincre certains collègues du groupe PLR/PVL. Tout d'abord, les propriétaires de forêts doivent assumer des frais, comme par exemple l'impôt sur le capital, qui ne sont pas pris en charge par les subventions. Ensuite, les propriétaires ont également à leur charge des devoirs sylvicoles pour assurer une saine gestion de leur forêt pour qu'elle puisse répondre aux fonctions que nous avons citées précédemment.

Sur le plan financier, le montant évoqué de 850 000 frs dans la réponse du Conseil d'Etat est certes important mais de l'avis de notre groupe il est proportionné vis-à-vis des enjeux et défis à venir dans le domaine en question. Notre groupe recommande donc le financement de cette mesure au travers du budget du plan climat.

En conclusion, le groupe PLR/PVL dans sa majorité va soutenir cette motion et vous encourage à en faire de même.

Müller Chantal (PS/SP, LA). Meine Interessenbindungen: Ich habe keine zu diesem Geschäft und nehme im Namen der Sozialdemokratischen Fraktion Stellung zur Motion Glasson/Zamofing. Was für ein schöner Name dieser Motion: Unterhalt der Wälder durch naturnahe Bewirtschaftung! Die Vögel zwitschern, die Blätter rascheln, der Borkenkäfer schmatzt. Entschuldigen Sie, das Thema ist ernst, dessen sind wir uns bewusst und doch: Diese Motion stellt uns vor Probleme.

Ich weiss gar nicht, wo ich beginnen soll. Vielleicht mit der Februar-Session, wo oben erwähnte Grossräte das Klimagesetz zurückgewiesen haben. Oder damit, dass, wie im Bericht des Staatsrats, nicht etwa der Wald, welcher durch Gemeinden unterhalten wird, Probleme bereitet oder dass die Forstwirtschaft ja schon sehr direkt und indirekt unterstützt wird.

Item: Die Sozialdemokratische Fraktion begrüsst selbstverständlich das Anliegen der Motionäre, unseren Wald naturnahe zu bewirtschaften und diesen für den Klimawandel fit zu machen. Es stört sie jedoch, dass es laut der Antwort des Staatsrates vor allem um Wald geht, welcher in Privatbesitz ist. Es steht im Bericht, dass in Wäldern, welche den Gemeinden gehören, kaum etwas gemacht werden muss, deren Nutzung schon ausgeschöpft ist, im Gegensatz zu den Privaten.

Der Sozialdemokratischen Fraktion ist ebenfalls ein Dorn im Auge, dass schon Anreize - und davon nicht wenige - geschaffen wurden, um die privaten Waldbesitzer zu motivieren, den Wald zukunftsorientiert zu machen. Infrastruktur muss doch unterhalten werden und dies langfristig. Es scheint, dass dies nicht gemacht wurde, und jetzt sollen wir mal wieder einspringen. Ich bin völlig einverstanden mit den Voten von Grossrätin Grossrieder, dass le fond, dass wir uns für gesunden Wald einsetzen müssen. Aber wo bleibt da der Benefit für die Allgemeinheit, dass Wälder in Privatbesitz sind, wenn nicht zu ihnen geschaut wird?

Ebenfalls störend ist, dass mindestens 850 000 Franken pro Jahr gesprochen werden für Massnahmen gegen die Folgen des Klimawandels, aber ein Klimagesetz in diesem Parlament im Februar wegen der finanziellen Konsequenzen zurückgewiesen wird. So wie letztens, als wir Millionen von Franken sprechen sollten für die Ernteausfälle aufgrund der Dürre. Wo bleibt hier bitte die Logik? Ist nicht genau diese Motion ein Beweis dafür, wie viel der Klimawandel uns schon jetzt kostet? Aber bitte: Lieber griffige Massnahmen dagegen verhindern, dass wir mit Vollgas auf die 4 Grad zusteuern, und lieber hie und da mit einem kleinen Kesseli das Feuer etwas befeuchten. Das wird ja schon helfen!

Ich rege mich auf, ja, ich rege mich auf! Es macht mich wütend, wenn ich sehe, wie das Gesetz auf nationaler Ebene bekämpft wurde mit der Begründung, es koste uns! Nichts machen kostet uns wahnsinnig viel mehr und das merken wir mehrmals pro Jahr.

Nun entscheiden wir über eine Motion, die faktisch möchte, dass wir Private unterstützen, ihren Wald fit zu machen, was eigentlich per se ihre Aufgabe ist. Dass dies möglich war, zeigen die Wälder der Gemeinden. Wir von der Sozialdemokratischen Fraktion lehnen aus diesen Gründen die Motion mehrheitlich ab.

Clément Bruno (VEA/GB, GR). Mes liens d'intérêts: je suis responsable du projet filière bois au parc naturel Gruyère Pays-d'Enhaut et membre du comité du club du bois. Je m'exprime ici en complément à ma collègue au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s et à titre personnel également.

Comme cela a été dit, notre groupe est favorable à cette motion, qui vise à augmenter l'entretien et l'exploitation des forêts du canton, ceci pour trois raisons, qui correspondent aux fonctions de nos forêts:

1. *La fonction de protection*: si on veut que ces forêts soient protectrices, il faut qu'elles soient saines et puissent s'adapter à l'évolution climatique. L'exploitation des forêts facilite et accélère cette adaptation grâce au rajeunissement naturel et à la diversification des peuplements.
2. *La fonction de production et économique* est également importante. On voit qu'on a une augmentation de l'utilisation du bois, que ce soit pour l'énergie ou la construction. Pour la construction, une grande partie de ce bois vient de très loin. Si on a un soutien à l'exploitation du bois local, on va pouvoir avoir des circuits plus courts et aussi avoir plus de constructions avec du bois local avec aussi la plus-value au niveau du matériau, du stockage carbone et de la durabilité.

Au niveau du bois énergie, je voulais faire une remarque. Le potentiel n'est pas défini par rapport à l'augmentation des CAD. Il faut mettre une priorité sur l'assainissement des bâtiments avant de vouloir tout transférer sur le chauffage à bois.

3. *La fonction écologique*: les mesures permettent à la fois de favoriser la biodiversité et l'entretien. Le potentiel d'exploitation qui reste au niveau de notre canton permet de concilier l'augmentation de l'exploitation et - ce qui est important - le maintien d'îlots de sénescence et de mesures où la biodiversité est prioritaire.

Herren-Rutschi Rudolf (UDC/SVP, LA). Ich spreche hier im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. Meine Interessenverbindung: Ich bin Waldbesitzer und Mitglied des Komitees von *Fôret fribourgeoise*.

Wir haben diese Motion diskutiert und danken dem Staatsrat für die ausführliche Antwort zur Thematik. Vieles wurde bereits gesagt und muss nicht wiederholt werden. Aber die Schlagzahlen belgen, dass auch der Freiburger Wald, vor allem auf Privatgrund und in schwierigem Gelände, unternutzt ist. Wie in der Politik brauchen auch junge Bäume Licht, um sich zu entwickeln. Und dies geschieht nur, wenn Reifes Platz macht. Genau das ist auch im Wald wichtig, damit sich der Pflanzenbestand den aktuellen Bedingungen anpassen kann. Obwohl die Ressource Schweizer Holz seit 3 Jahren an Bedeutung gewonnen hat und die steigende Nachfrage kurzfristig zu einer Preiserhöhung geführt hat, sind Holzschläge nicht immer gewinnbringend. Die vorgeschlagene zusätzliche Ausschüttung soll auch an Private gelangen, diese besitzen

immerhin 43 Prozent der Waldfläche. Diese Massnahme geht in die richtige Richtung, wird aber vielleicht nicht viel ändern, solange von den Holzkäufern kein fairer und kostendeckender Preis geboten wird oder geboten werden kann. Es liegt auch an den Konsumenten und Bauherren, auf einheimische Hölzer zu setzen. Mit individuellem Handeln oder diesem Zuschuss? Wir werden sehen.

Wichtig ist, dass die vier Funktionen, nämlich Produktion, Schutz, Biodiversität und Erholungsgebiet, lokal und sinnvoll gestützt werden. Nebenbei stellten wir uns aber die Frage, ob dieser Zusatzbeitrag pro Kubikmeter gerechterweise eher proportional als bereits zum gewährten Defizitdeckungsbeitrag gewährt werden soll.

Unsere Fraktion wird diese Motion grossmehrheitlich unterstützen.

Glasson Benoît (PLR/PVL/FDP/GLP, GR). Mes liens d'intérêts: je suis président de Forêt Gruyère, membre du comité de Forêt Fribourg, membre du comité de Lignum Fribourg, membre du comité du Salon du bois, membre du comité du Club du bois du Grand Conseil et propriétaire forestier. Je vais donc vous parler de la forêt.

Je tiens tout d'abord à vous faire part que durant ces cinq dernières années j'ai effectué des coupes de bois conséquentes dans mes forêts et que de ce fait les prochaines coupes n'auront pas lieu avant vingt-cinq ans, ce qui m'a permis de déposer cette motion sans intérêt direct. La forêt, par ses fonctions multiples, offre un service à toute la population, que ce soit la purification de l'air, la régulation thermique, la protection du climat, la protection contre l'érosion et les crues, les ressources génétiques ou encore la filtration de l'eau potable, trente millions de litres d'eau filtrés par an et par hectare. La forêt nous offre aussi un espace de détente, un terrain de sport ou encore un paysage carte-postale pour le tourisme. Il y a encore énormément de services que je n'ai pas le temps d'énumérer ou qui ne plairaient pas forcément à tout le monde comme la fourniture de viande de gibier.

Economiquement, la forêt nous fournit du bois de service pour une construction durable et du bois-énergie et de chauffage pour nos foyers. Selon la volonté du gouvernement fribourgeois de promouvoir l'énergie renouvelable, les centrales de chauffe à bois augmentent dans notre canton et cela est très réjouissant. Jusqu'à présent, la fourniture de bois venant des forêts faciles d'accès couvrait la demande en bois-énergie. Cependant, avec les nouvelles constructions et avec énormément de nouveaux raccords de constructions existantes aux centrales de chauffage à distance, la demande en bois-énergie est telle que nous sommes obligés d'aller chercher ce bois dans les forêts plus difficiles d'accès avec un coût d'exploitation qui rend la coupe déficitaire. Non seulement la coupe est déficitaire mais la production de bois l'est aussi, car la vente des bois ne couvre pas les frais tels que syndicat de chemins, soins culturels, impôt sur la fortune, etc. Ces forêts difficiles d'accès sont principalement propriétés de communes et de privés. Rassurez-vous, elles ne sont pas qu'en Gruyère.

Sous l'impulsion du canton, des démarches sont alors faites auprès des propriétaires privés afin qu'ils entretiennent leurs forêts en effectuant des coupes. Des études de coupes et des offres sont établies mais sans résultat, car il y a toujours un déficit et avec raison le propriétaire forestier ne cède pas son bois. Par principe, je ne suis pas un défenseur des produits subventionnés. En l'occurrence, le propriétaire forestier a des obligations, c'est-à-dire qu'il ne peut pas couper du bois comme il le veut. C'est le forestier qui dicte quel arbre est à abattre afin de préserver la forêt. Cette préservation de la forêt, qui lui garantit ses multiples rôles est le devoir et la responsabilité qu'a le propriétaire forestier envers la société.

La volonté de construire, de nous chauffer de manière durable, la volonté de créer de la biodiversité et de préserver l'eau potable passent par l'exploitation respectueuse de nos forêts et de ses acteurs qui, il y a bien quelques années déjà, ont rapidement réagi au dérèglement climatique et à moindre coût.

La biodiversité de nos forêts est la seule chose qui leur manque pour affronter ce dérèglement climatique. Les arbres souffriront moins du sec et résisteront aux dégâts naturels, qui seront en diminution et de ce fait nous coûteront moins cher. Si cette aide n'est pas octroyée, le manque de bois-énergie va nous rattraper et il faudra à nouveau agir dans l'urgence avec des mesures bien moins réfléchies et une application hasardeuse.

Je vous remercie de soutenir cette motion.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Le Conseil d'Etat partage l'attachement des motionnaires à une exploitation forestière durable pour tous les rôles qui ont été mentionnés à plusieurs reprises. Il constate et il soutient l'importance du secteur privé dans ce domaine.

Vous avez pu le constater d'ailleurs, l'Etat soutient déjà les propriétaires privés afin qu'ils puissent exploiter leurs forêts dans ce sens à des conditions économiquement satisfaisantes, c'est-à-dire qu'il tient compte de la difficulté d'accès, de la difficulté d'exploiter en subventionnant des coupes pour qu'elles ne soient pas déficitaires. Cette collaboration entre propriétaires privés et instances publiques est essentielle pour préserver nos forêts et leur permettre de remplir leurs nombreuses missions, comme cela a été dit, que ce soit en termes économiques, loisirs, sécurité et autres dangers naturels.

Il n'est cependant pas souhaitable que l'Etat accorde des subventions qui, dans certains cas, pourraient simplement venir accroître un bénéficiaire privé. C'est une règle générale de bon sens, à laquelle le Conseil d'Etat ne souhaite pas déroger. Par ailleurs, la situation du marché du bois évolue rapidement. Les signaux ces derniers temps sont plutôt positifs, tant à court terme avec une augmentation du prix du bois ces deux dernières années qu'à long terme avec l'augmentation probable et importante des besoins en matière d'énergie renouvelable et locale.

La relative clémence de l'hiver 2022-2023 a entraîné par ailleurs la constitution de différents stocks avec le risque, en cas de surproduction provoquée par de nouvelles aides publiques, de voir tout le marché déstabilisé. Je rappelle ici qu'il y a peu j'avais toutes les organisations qui me contactaient pour dire leurs difficultés à écouler leur bois.

Au final, le pire serait que le résultat devienne l'exact inverse de celui recherché en rappelant aussi que la majorité de cet argent ira vers les propriétaires que sont les communes avec comme conséquence hélas récurrente que leur assiette fiscale diminuera une fois de plus envers le canton au détriment de l'autonomie de ces communes alors que, de bon souhait, elles devraient rester un pilier fort de notre système politique, celui de la proximité et le mieux à même de répondre aux besoins locaux.

Enfin, le Conseil d'Etat observe une tendance inquiétante au tout-à-l'Etat, ceci depuis la crise COVID. L'Etat paie, l'Etat continue à payer. On ne se soucie plus des revenus et on ne se soucie plus du fait qu'il s'agit avant tout de l'argent du peuple, qui doit être utilisé avec parcimonie là où c'est nécessaire. A titre personnel, je crains de plus en plus que nous nous dirigeons vers une hausse d'impôt, qui n'est pas souhaitable alors que l'inflation risque de sévir plusieurs années. J'ai toujours été un fervent défenseur d'une politique anticonjoncturelle, qui soutient l'économie durant les périodes difficiles. Encore faut-il pouvoir remplir les caisses durant les périodes fastes. J'ai l'impression qu'on fait l'inverse ici en donnant des subventions à un moment où l'économie commence à mieux se porter, celle du bois du moins.

Je retiens la proposition de M. Gaillard de limiter la mesure dans le temps. J'ai envie de dire, et on l'a dit dans la réponse à la motion, que si on doit intervenir dans le futur le Conseil d'Etat est prêt à le faire.

Le Conseil d'Etat estime enfin que les outils déjà prévus dans la législation seraient suffisants pour apporter une aide au secteur si la conjoncture devait s'inverser contre toute attente. C'est pour cela que je vous appelle à rejeter la motion.

Je rappelle aussi que de nombreux outils existent et sont en cours de développement. On vient de parler d'un plan d'action en forêt pour la régénération des forêts et l'adaptation du plan climat. Dans ce sens, je m'étonne des propos du M^{me} la Députée Grossrieder, qui nous dit que nous ne devrions pas avoir une approche purement économique alors qu'ici nous avons une subvention purement économique, contrairement aux autres outils que nous sommes en train de développer et pour lesquels il faut aussi de l'argent.

Je prends note également avec un certain étonnement voire un certain regret que les motionnaires, en fonction de leurs couleurs politiques, ne croient plus à l'économie de marché mais en un tout-à-l'Etat.

Sur ceci, je vous invite à refuser la motion.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 73 voix contre 24. Il y a 4 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer Susanne (LA,Le Centre/Die Mitte), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnes Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnes Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA/GB), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Ingold François (FV,VEA/GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB),

Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Robotel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 73.*

Ont voté non:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Michel Pascale (SC,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Vial Pierre (VE,PS/SP), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 24.*

Se sont abstenus:

Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Jaquier Armand (GL,PS/SP). *Total: 4.*

> Cet objet est ainsi transmis au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

Motion 2023-GC-33

Enveloppes de vote préaffranchies pour Fribourg

Auteur-s:	Schneuwly Achim (UDC/SVP, SE) Bürgisser Nicolas (PLR/PVL/FDP/GLP, SE)
Représentant-e du gouvernement:	Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts
Dépôt:	10.02.2023 (BGC mars 2023, p. 939)
Développement:	10.02.2023 (BGC mars 2023, p. 939)
Réponse du Conseil d'Etat:	16.05.2023 (BGC juin 2023, p. 2559)

Prise en considération

Schneuwly Achim (UDC/SVP, SE). Je n'ai aucun lien d'intérêt avec cet objet. Pourquoi Nicolas Bürgisser et moi-même avons-nous déposé cette motion? Je vais vous en exposer les raisons et vous expliquer nos motivations.

Zwei Fragen stellen sich: Wollen wir im Kanton Freiburg mehr Demokratie und darf Demokratie etwas kosten?

Zur Erinnerung: Unser Schweizer System der direkten Demokratie ist weltweit einzigartig. In keinem anderen Land hat die Bevölkerung so umfassende Mitsprachemöglichkeiten wie in der Schweiz. Es gilt, diese Volksrechte als wichtigste Grundlage unserer Demokratie zu bewahren.

Es braucht Massnahmen zur Steigerung der Stimmbeteiligung, so werden die Abstimmungs- und Wahlergebnisse breiter abgestützt. Eine Massnahme ist das Vorfrankieren von Abstimmungscouvert. Diese Umsetzung erfolgte bereits in zehn Kantonen. In unserem Kanton ist es von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich. Die Stimmbeteiligung ist höher, wenn die briefliche Stimmgabe kostenlos ist. Zu diesem Schluss kommen zwei Studien der Universitäten Freiburg und Zürich. Gemäss den Freiburger Ökonomen Schelker und Schneider steigt die Stimmbeteiligung um rund 2 Prozent. Unser Staatsrat kennt die Studie mit den 325 Berner Gemeinden und weiss, dass die Stimmbeteiligung bei vorfrankierten Couverts höher ausfiel.

Meine Damen und Herren, bestimmt haben Sie es auch gelesen: Der Staatsrat erklärt in seiner Begründung, dass man die beiden Kantone Bern und Freiburg nicht gleichsetzen kann und zweifelt daran, dass wir im Kanton Freiburg den gleichen Erfolg haben könnten - unverständlich! Warum soll in unserem Kanton das Resultat anders ausfallen als in Bern? Wie kann der Staatsrat so etwas behaupten? Herr Staatsrat, ich bin sehr erstaunt!

Wir Motionäre sind uns bewusst, dass diese Massnahme mit Kosten verbunden ist: 1,10 Fr. für mehr Demokratie. Eine grössere Stimmbeteiligung rechtfertigt diesen Aufwand. Geschätzte Kolleginnen und Kollegen, ich bitte Sie, dieser Motion zuzustimmen.

Bonny David (*PS/SP, SC*). Il s'agit donc de ce que le canton prenne en charge les frais d'expédition de votes par correspondance, ce qui donnerait la gratuité aux électrices et électeurs du canton lors des votations et élections fédérales, cantonales et communales. Plusieurs aspects sont signalés dans la réponse du Conseil d'Etat. Deux communes, à savoir Fribourg - la plus grande du canton - et Gruyères, utilisent ce système avec bienveillance. Elles ne sont pas revenues en arrière. Dix cantons suisses, dont Genève, en font de même. Ils ne sont pas non plus revenus en arrière. Le taux de participation constaté est en augmentation. C'est donc positif. Le parti socialiste soutient toute mesure qui permette davantage de démocratie, ainsi qu'une meilleure participation électorale. Il soutiendra donc pleinement cette motion. Par contre, il a ressenti une énorme déception à la lecture de la réponse du Conseil d'Etat, qui, semble-t-il, traîne les pieds. Cela est bien dommage. Il y est dit: «Il existe des personnes qui ne votent pas.» Nous aurons effectivement toujours des personnes qui ne voteront pas. Est-ce une raison pour ne rien faire? Il est dit encore: «ela diminue avec le quatrième âge.» Peut-être que s'il y avait l'affranchissement gratuit, cela baisserait moins. Il n'y a plus de bureaux de poste. Ces personnes peinent à trouver des timbres; elles sont donc déjà pénalisées. Ce système les aiderait donc. Nous nous focalisons sur les 2 % de taux d'augmentation. C'est une étude. Peut-être y en aura-t-il une autre. Les personnes qui utilisent ce système ne reviennent pas en arrière. C'est donc positif. Nous sommes également étonnés de lire que le Conseil d'Etat ne veut pas soutenir des mesures, parce que celles-ci ne seraient pas réellement efficaces. Mais alors quelles mesures sont efficaces? Nous n'avons pas de réponse à ce sujet et cela est regrettable. Nous sommes pleinement convaincus par cette mesure. Le parti socialiste soutiendra donc pleinement cette motion pour davantage de démocratie et une meilleure participation électorale des Fribourgeois et Fribourgeoises.

Bortoluzzi Flavio (*UDC/SVP, LA*). Ich spreche im Namen der Schweizerischen Volkspartei und habe keine Interessenbindung mit diesem Thema zu deklarieren.

In der von unserer Fraktion geführten Diskussion sind wir emotionslos zum Schluss gekommen, dass es sich mit diesem Vorschlag um eine Massnahme handelt, die wir, die wir aktiv in der Politik sind, treffen sollten, um die Teilnahme der Wahlberechtigten an den Abstimmungen und Wahlen zu fördern. Ein Vorschlag wäre, sollte die Motion angenommen werden, hier eine Befristung von zum Beispiel fünf Jahren geltend zu machen mit einer Beurteilung der Massnahmen nach drei Jahren - eine Möglichkeit, um eine allfällige Begrenzung zu bedenken.

Folgende Punkte sind uns bei der Antwort des Staatsrates aufgefallen - sie gehen in die gleiche Richtung, wie wir sie von Kollege Schneuwly bereits gehört haben: Es wird auf eine Studie aus dem Kanton Bern verwiesen. Dieser soll mit unserem Kanton nicht direkt vergleichbar sein. Wir fragen uns in unserer Fraktion: warum nicht? Unser Kanton ist zwar kleiner, aber ebenfalls ländlich geprägt mit einem recht urbanen Zentrum, Gebirge und Mittelland vereinen sich, und auch der Kanton Bern ist wie unser Kanton zweisprachig. Wir sind der Meinung, dass aus diesen Gründen die genannte Studie sehr wohl als Vergleich beigezogen werden kann.

Des Weiteren wird auf die Gemeinden Gruyère und Fribourg verwiesen. Die Rückfrage mit zwei Gemeinden scheint uns deutlich weniger repräsentativ zu sein als die vorab genannte Studie mit 325 Gemeinden während 25 Jahren.

Mit diesen Bemerkungen unterstützen wir die Motion.

Baschung Carole (*Le Centre/Die Mitte, LA*). Je n'ai pas de lien d'intérêt avec ce sujet. Je m'exprime au nom du groupe Le Centre. Voulons-nous que le canton prenne désormais en charge les frais d'expédition du vote par correspondance? Aujourd'hui, de nombreux électeurs n'ont pas de timbre sous la main. Par conséquent, cette mesure devrait augmenter la participation électorale, qui est actuellement au-dessous de 50%. Il faut admettre que c'est une très belle idée de distribuer des enveloppes de vote pré-affranchies, mais ne devrions-nous pas économiser cet argent ou mieux l'utiliser? Nous parlons de 150 000 à près de 450 000 francs - je nach Berechnungsmethode - c'est tout de même un montant considérable.

La motion s'appuie sur les résultats de deux études scientifiques, menées par les universités de Fribourg et Zurich. Selon ces deux études, la participation aux élections a augmenté d'environ 2 % là où le vote par correspondance est gratuit. Cependant, il faut considérer que les études citées ont examiné la participation aux votes entre 1989 et 2014. Cela n'est pas récent. Aujourd'hui, dans notre monde numérique, je ne suis pas sûre que ces études soient encore pertinentes. La main sur le cœur - Bitte Hand auf Herz: qui connaît quelqu'un qui ne va pas voter parce qu'il doit payer les frais de port? Il existe toujours la possibilité de déposer à l'avance l'enveloppe à la commune. C'est d'ailleurs ce que fait une grande majorité. Nous sommes tous d'accord pour dire que notre système électoral démocratique est unique et que nous devons encourager et soutenir au mieux la participation au vote. Mais ces enveloppes gratuites sont-elles la solution? Si quelqu'un manifeste de l'intérêt pour les votations et les élections, il ira voter. S'il ne s'y intéresse pas, une enveloppe pré-affranchie n'y changera rien. De plus, je pense qu'il faut emprunter un autre chemin et promouvoir le vote électronique. Il n'est pas nécessaire de faire un

détour par des enveloppes pré-affranchies. Le vote électronique simplifierait la votation et augmenterait significativement la participation aux élections. C'est là que se trouve une solution durable à ce problème. Pour ces raisons, la grande majorité du groupe Le Centre rejettera la motion.

Aebischer Susanne (*Le Centre/Die Mitte, LA*). Ich spreche in meinem Namen. Zu meiner Interessenbindung: Ich gehöre zu denen, die zur Gemeinde spazieren und das Couvert selber einwerfen.

Die Stimmbeteiligung zu erhöhen, finde ich auf jeden Fall erstrebenswert, und ich denke, wir müssen alle Mittel dazu nutzen. Auch werden diejenigen, die bis anhin zu Fuss zur Gemeinde spaziert sind, weiterhin zur Gemeinde spazieren und die anderen, die, wie meine Tochter, nie eine Briefmarke in der Brieftasche haben, die wird es ermutigen, den Umschlag einzuwerfen. Und bei den Gemeinden, wo es keine Poststellen mehr gibt, aber die Pöstler ausgehende Post aus dem eigenen Briefkasten mitnehmen, könnte das ja auch helfen.

Es wurde gesagt, es gebe keine Wunderlösung. Als ich gelesen habe, dass diese Motion auf dem Programm steht, habe ich lächelnd an meinen früheren Wohnort gedacht und an einen Nachbarkanton. Im Kanton Schaffhausen, da schaffen sie es, mit der obligatorischen Wahl- und Stimmabgabe eine um 15 bis 20 Prozent höhere Wahl- und Stimmbeteiligung zu haben. Ich möchte das mit einem kleinen Augenzwinkern sagen, weil der Aufwand, sechsfränkige Bussen zu verschicken, wie das im Kanton Schaffhausen gemacht wird, das wäre allenfalls auch ein bisschen unsinnig. Aber wenn wir sagen, es gebe keine Solution Miracle: Anscheinend hat dies zur Folge, dass die Stimmbeteiligung im Kanton Schaffhausen doch signifikant höher ist. Das wurde jedoch in den 70-er Jahren in 25 Kantonen in der Schweiz abgeschafft, aber man weiss ja nie, vielleicht kommt man doch auf alte Lösungen zurück. In dem Sinne möchte ich mit einem Augenzwinkern sagen, dass es andere Kantone gibt, die andere Lösungen gefunden haben.

Ich werde auf jeden Fall diese Motion unterstützen. Es ist ja auch so, dass nur die effektiv zurückgeschickten Umschläge bezahlt werden müssen. Und wenn wir dann finden, es nützt nichts und es wenige sind, dann bezahlen wir ja genau diese Umschläge mal 1.10 Franken.

Wüthrich Peter (*PLR/PVL/FDP/GLP, BR*). Je m'exprime au nom du groupe PLR-PVL, qui a attentivement examiné cette motion. Celle-ci vise effectivement un but très louable, c'est-à-dire l'augmentation de la participation des citoyens au scrutin. La question qui se pose est la suivante: quelles sont les raisons de l'abstentionnisme? A la suite d'enquêtes, il a été prouvé que la complexité des sujets et leur nombre élevé en sont les raisons. La gratuité de l'enveloppe de vote ne jouerait qu'un rôle secondaire d'autant plus qu'aujourd'hui déjà, le vote est sans frais lorsqu'on dépose l'enveloppe à la commune. Il ne faut néanmoins négliger aucune mesure qui pourrait pousser nos citoyens à voter. Tout est question de proportionnalité des coûts par rapport aux effets attendus. Le Conseil d'Etat estime les frais à environ 130 000 francs par année. Il est à craindre que bon nombre de votants pourraient, avec la gratuité de l'envoi, choisir plutôt la boîte aux lettres la plus proche au lieu du bureau communal, ce qui augmenterait encore le coût de l'opération. On pourrait donc considérer que ce montant serait peut-être mieux investi dans le projet de vote électronique. Sur la base de ces considérations, le groupe PLR-PVL refusera, à une courte majorité, cette motion.

Ingold François (*VEA/GB, FV*). Je n'ai pas de liens particuliers avec l'objet qui nous occupe, si ce n'est que j'ai la chance d'habiter dans une commune qui, entre autres qualités, pré-affranchit les enveloppes de votations. Cela fait bientôt 20 ans que j'ai le droit de vote dans la commune de Fribourg. Je pense que j'ai glissé quatre fois mon enveloppe dans une boîte postale, à chaque fois, pour des questions de proximité et d'organisation. Concrètement, si je vote par correspondance en glissant l'enveloppe dans une boîte, c'est que je suis en route et que je n'ai pas d'autre choix. Sinon, je la glisse dans la boîte du bureau communal, question de logique. Je parle ici au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s, qui est partagé sur la question. Un tiers du groupe s'opposera à cette motion pour une question de répartition des tâches notamment. Effectivement, l'organisation des scrutins est du ressort des communes. Mes collègues ont également mis en avant que le bureau communal est très souvent à côté d'une boîte aux lettres. Cela ne changerait donc, dans les faits, pas grand-chose pour la majorité des communes fribourgeoises, si ce n'est que nous pouvons voter gratuitement ou faire payer au canton le prix du timbre. Par contre, deux tiers du groupe soutiendront cette proposition, car nous estimons qu'il est important de tout faire pour motiver la population à aller voter. Le Conseil d'Etat parle d'une augmentation légère du nombre de votantes et de votants de 2 ou 3 %, augmentation qui n'a pas vraiment d'influence selon lui sur les votations et les élections. Nous pensons au contraire qu'une augmentation légère peut faire une grande différence. C'est sûr que je ne parle pas ici du résultat sur la loi climat, où cela n'aurait fait aucune différence. Je me permets de me rappeler avec vous de quelques scrutins au résultats serré de ces dernières années: le non au financement de l'AVS en 2019 pour 1,75 %, le non à l'AVS 21 pour 1,8 %, le non à la loi sur l'impôt anticipé pour 1,2 % et nous nous rappelons le second tour au Conseil des Etats de 2019 avec un écart - désolé de rappeler cette histoire à certains - de 158 voix. Oui, il y aura toujours des gens qui ne voteront pas, mais 4-5 % de votants, cela peut faire la différence. J'en suis désolé. Nous nous proposons ainsi de simplifier la vie de celles et de ceux qui votent déjà plutôt que de se cacher derrière celles et ceux qui ne participent de toute façon pas au scrutin. De plus, le coût calculé par le Conseil d'Etat nous semble assez minime. Il ne faudrait ainsi pas freiner une mesure favorisant la participation

démocratique à nos scrutins. Pour toutes ces raisons, un tiers du groupe VERT·E·S et allié·e·s s'opposera à cette motion et deux tiers la soutiendront.

Senti Julia (PS/SP, LA). Je suis conseillère communale de Morat, qui pré-affranchit également ces enveloppes de vote. J'aimerais juste vous faire part de ma stupéfaction face aux propos de ma collègue de la commune de Morat, Madame Baschung, qui se positionne contre cette proposition! J'aimerais vous inviter à la soutenir, parce que la possibilité de jeter son bulletin de vote dans la boîte aux lettres la plus proche facilite la vie de toutes et de tous. Je vous invite donc à soutenir la proposition de Messieurs Achim Schneuwly et Nicolas Bürgisser.

Kubski Grégoire (PS/SP, GR). Nous devons nous baser sur le constat suivant: le taux d'abstentionnisme est énorme. Avec cette motion, nous avons la possibilité de baisser ce taux. L'excellent député Wüthrich disait que cela jouait un rôle secondaire. Oui, effectivement, mais cela joue un rôle tout de même. Nous parlons de démocratie, de la participation des citoyennes et citoyens aux différents scrutins. Je crois que c'est un élément important. Il faut donner la possibilité de baisser ce taux d'abstentionnisme même si c'est un peu seulement. Certaines personnes ont-elles peut-être, pour des questions de mobilité notamment, de la peine à voter. Cette motion permet de faciliter l'accès au vote pour toutes et tous. Je soutiendrai donc cette motion.

Bürgisser Nicolas (PLR/PVL/FDP/GLP, SE). Wir haben das beste Demokratiesystem der Welt. Wo auf der Welt, in welchem Land können die Bürgerinnen und Bürger so direkt und so oft zu politischen Angelegenheiten direkt Stellung nehmen? In keinem Land. Aber unsere Bürgerinnen und Bürger sind verwöhnt, "es geht ja, irgendjemand kümmert sich dann schon um unsere Probleme". Viele Bürgerinnen und Bürger schätzen unsere demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten nicht oder kaum, sie sind bequem und genügsam. Oft müssen Ausreden hinhalten, wie zum Beispiel folgende: "Die machen ja sowieso, was sie wollen." Wenn man die Bürgerinnen und Bürger dann fragt, was die Behörden denn einfach so machen, was sie wollen und sie um ein Beispiel bittet, dann kommt oft nichts mehr.

Wir beiden Motionäre wissen, dass wir mit unserer Motion die Stimmbeteiligung nicht wesentlich steigern können, vermutlich nur um ca. zwei Prozent. Ich gebe zu, das ist nicht viel. Aber wir können eine Ausrede der Nichtteilnehmenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger aus dem Wege räumen, ja, jetzt muss ich mein Couvert nicht mehr frankieren.

Die Kosten, welche der Staatsrat in seiner Antwort aufgelistet hat, stimmen nicht. Die Post offeriert bei Massenversendungen einen Mengenrabatt - ich hoffe doch sehr, dass unsere Kantonsverwaltung sich dessen bewusst ist. Auch wenn es nur zwei Prozent sind: Helfen Sie mit, die Stimmbeteiligung zu heben, und stimmen Sie Ja zu unserer Motion.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Vous connaissez certainement cet adage: la démocratie n'a pas de prix mais elle a un coût. La participation au scrutin est effectivement un pilier de notre démocratie. C'est vrai, l'érosion de cette participation est un signal préoccupant. Il est dès lors de notre devoir d'examiner avec attention toutes les pistes qui pourraient contribuer à enrayer ce phénomène. Dans ce sens, les effets d'un affranchissement offert pour le vote par correspondance méritaient d'être analysés. Vous avez pu constater que les conclusions ne sont pas forcément évidentes et pas celles auxquelles on pouvait s'attendre. Les Fribourgeoises et les Fribourgeois ont en effet un attachement encore marqué pour le vote à la commune, qu'il soit à l'urne le jour du scrutin ou de manière anticipée, dans la boîte communale, les jours qui précèdent le scrutin. C'est ici, Monsieur Schneuwly, qu'il y a une différence entre les pratiques fribourgeoises et celles d'autres cantons. J'y vois, pour ma part, une volonté de se déplacer vers la commune, ses autorités, son administration, ce qui est aussi un signe de l'importance de la proximité des autorités. On ne peut que l'encourager. Signe aussi du sentiment d'appartenance des citoyennes et des citoyens à leur commune, à leur canton, à leur pays, ce qui est souhaitable. En ces conditions, cela a été dit, nous avons quelques doutes sur l'effet qu'apporterait un affranchissement offert, un effet considéré comme quasi négligeable sur la participation, tout en représentant des coûts qui, eux, ne sont pas négligeables. Le système actuel permet aux communes de faire ce choix individuellement, dans le respect de leur autonomie, en tenant compte des attentes de leur population. Il semble à nos yeux adapté. Il valorise la connaissance des attentes locales au sein de l'organisation de proximité. Encore une fois, on peut s'inquiéter de cette tendance, parfois impopulaire il est vrai, à dire toujours que l'Etat paie, tout ceci sans se soucier d'une utilisation efficiente de l'argent du contribuable. Nous croyons à la responsabilité individuelle du citoyen. Nous voulons une démocratie vivante. Nous croyons aussi au développement des solutions de vote électronique, qui seront, je l'espère, un outil favorable à futur. C'est pourquoi dans le doute sur l'efficacité de la mesure, le Conseil d'Etat vous invite à rejeter la présente motion.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 58 voix contre 41. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,Le Centre/Die Mitte), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Bruno (GR,VEA/

GB), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VEA/GB), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA/GB), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Ingold François (FV,VEA/GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Michel Pascale (SC,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 58.*

Ont voté non:

Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Chardonens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 41.*

> Cet objet est ainsi transmis au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

Motion 2022-GC-158

Introduction d'un examen préalable contraignant de la validité des initiatives populaires cantonales

Auteur-s:	Moussa Elias (PS/SP, FV) Levrat Marie (PS/SP, GR)
Représentant-e du gouvernement:	Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts
Dépôt:	09.09.2022 (BGC octobre 2022, p. 2985)
Développement:	09.09.2022 (BGC octobre 2022, p. 2985)
Réponse du Conseil d'Etat:	30.05.2023 (BGC juin 2023, p. 2544)

Prise en considération

Moussa Elias (PS/SP, FV). De quoi s'agit-il? C'est très simple. Au lieu de contrôler la validité d'une initiative, d'un texte d'initiative *après* la récolte des signatures, il s'agit de contrôler la validité de ce texte lors du dépôt de l'initiative, soit *avant* la récolte des signatures. Cela permet d'éviter une frustration. Je regrette de ne pouvoir rendre à César ce qui est à César, puisque notre collègue député Eric Collomb n'est pas présent ce jour. Ce que je viens de dire, ce sont ses mots lors du débat au Grand Conseil en mars 2017 en lien avec une motion très semblable à celle qui vous est proposée aujourd'hui. Il s'agissait de la motion Collomb/Castella, qui demandait un contrôle préalable non contraignant de la validité des initiatives. Celles et ceux qui étaient présents en mars 2017 s'en rappellent. Le constat est le même qu'en 2017 à savoir que oui, il faut éviter la

frustration des initiants mais surtout pour les personnes qui signent une initiative et qui espèrent un jour son aboutissement et pouvoir voter sur l'initiative. C'est très frustrant qu'une initiative soit déclarée irrecevable lorsqu'elle a abouti. Celles et ceux qui ont déjà lancé une initiative ou qui ont participé à la récolte de signatures savent de quoi je parle.

Le deuxième constat est également le même qu'en 2017: la situation actuelle est insatisfaisante. Sauf erreur, dans le débat au Grand Conseil, le fait que la situation actuelle fût insatisfaisante en raison de cette frustration n'a pas été démenti. Preuve en est qu'en deux législatures mais sur une période relativement courte, deux motions très semblables, portant quasiment sur le même objet, soient soumises à notre autorité.

Enfin, le troisième constat est le suivant: durant cette législature, notre Conseil a déjà été amené à trancher trois fois la question de la validité d'une initiative, ce qui ne lui a pas posé de problème particulier, contrairement à ce qui a été évoqué dans la réponse du Conseil d'Etat. Ce n'est donc pas une surcharge de notre parlement ou une complexité que nous, députés, n'arrivons pas à surmonter. Nous avons évidemment différents points de vue sur les questions soumises, mais le contrôle effectué par notre Conseil fonctionne. Nous avons déjà fait trois fois cet exercice durant cette législature. Nous vous proposons aujourd'hui de remédier à cet aspect insatisfaisant, cet aspect de frustration. Nous vous suggérons de faire exactement le même exercice qu'aujourd'hui, qui est éprouvé, que nous connaissons, et nous le déplaçons sur l'axe temporel au lieu de le faire après l'aboutissement et le travail demandé aux personnes qui lancent une initiative. Nous faisons exactement le même travail avant. Je suis entièrement persuadé que cela est possible pour notre Conseil, que ce n'est pas aussi compliqué que notre Conseil d'Etat nous le suggère dans sa réponse. Cela permet donc d'améliorer la situation actuelle. Je vous prie donc de bien vouloir suivre une grande majorité de ce qui a été dit en mars 2017 dans ce Conseil-là, qui n'a pas convaincu la majorité, puisqu'il y avait, justement, en 2017 ce volet non contraignant alors qu'aujourd'hui, nous vous proposons de ne pas créer une usine à gaz mais de refaire le même exercice, à savoir un contrôle contraignant qui fixe le sort de tout le monde - nous savons tous de quoi nous parlons - et de bien vouloir soutenir le fractionnement proposé par le Conseil d'Etat, à savoir de voter oui au chiffre 1 de la motion fractionnée et de refuser le chiffre 2.

Vuilleumier Julien (*VEA/GB, FV*). Je m'exprime au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s, qui soutiendra à la quasi-unanimité cette motion. Je n'ai pas de liens d'intérêts en lien avec cet objet, si ce n'est que j'ai eu l'occasion de récolter, dans le froid et sous la pluie, des signatures pour l'initiative qui a récemment été invalidée. La démocratie directe et ses outils, comme le droit de référendum et le droit d'initiative, représentent des piliers essentiels dans notre modèle politique fédéral et cantonal. Le droit d'initiative en particulier permet aux citoyennes et citoyens de proposer une modification constitutionnelle ou législative. De ce fait, le droit d'initiative permet d'exprimer une volonté des citoyennes et citoyens. Ainsi, son processus devrait permettre à ce que l'expression de cette volonté soit considérée au mieux et puisse aboutir à un vote populaire. Or, dans le canton de Fribourg, les conditions pour faire aboutir une initiative sont particulièrement difficiles en termes de nombre de signatures et surtout en termes de délais. Si ce défi est relevé et que l'initiative aboutisse, l'étape de sa validation doit encore être franchie ultérieurement. Comme nous le savons, puisque c'est notre rôle, cet examen de la validité a posteriori est complexe. Souvent et malheureusement, les motifs juridiques sont associés à des arguments politiques mais aussi démocratiques, la volonté populaire est notamment mobilisée comme pivot pour se déterminer. Ce que les motionnaires proposent, c'est de clarifier et surtout de dédramatiser ce processus en introduisant un examen préliminaire sur la validité des initiatives populaires. En anticipant l'étape de validation, cela permet aux initiants de ne récolter des signatures que pour des initiatives valides techniquement et juridiquement. C'est une manière d'assurer à celles et à ceux qui signent une initiative que celle-ci permettra un vote populaire. C'est ainsi une manière de renforcer l'expression de la volonté populaire sans la pression que celle-ci se jouera formellement dans une sorte de deuxième tour devant le Grand Conseil. Le Conseil d'Etat recommande le rejet de cette motion, mais prévoit deux options au cas où notre Parlement venait à l'accepter. Pour le groupe VERT·E·S et allié·e·s, il est évident que la compétence de validation doit être du ressort du Grand Conseil et également, dans le cas proposé ici, d'un examen préliminaire. Notre groupe va donc accepter la motion et, en cas de fractionnement, acceptera la première option, celle qui confère au Grand Conseil les compétences de validation. Je vous remercie de soutenir cette motion.

Robatel Pauline (*PLR/PVL/FDP/GLP, GL*). Je n'ai pas de lien d'intérêt avec cet objet et m'exprime au nom du groupe PLR-PVL. Les députés Levrat et Moussa proposent d'introduire un examen préalable contraignant de la validité des initiatives populaires cantonales. Nous saluons tout d'abord la réponse du Conseil d'Etat, que nous trouvons pertinente et pragmatique. Nous partageons les craintes de notre exécutif cantonal quant à la charge de travail que cette motion engendrerait sur nos autorités déjà surchargées, ceci de plus pour des projets qui ne leur parviendront peut-être jamais faute de signatures en nombre suffisant. Pour cette raison, le groupe PLR-PVL propose de rejeter la motion dans son ensemble. Si toutefois le Grand Conseil devait malheureusement accepter cette motion, nous soutiendrons le deuxième volet proposé par le Conseil d'Etat, qui prévoit une modification de la Constitution cantonale confiant au Conseil d'Etat la compétence d'invalider les initiatives populaires et l'introduction d'un examen préalable. Cette solution est préférable afin d'éviter des débats émotionnels au sein du Parlement.

Bortoluzzi Flavio (*UDC/SVP, LA*). Ich spreche im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei und habe keine Interessenbindung zu deklarieren.

Initiativen sind ein politischer und vor allem ein demokratischer Akt, bei welchem die Bevölkerung ein Thema anspricht. Es drückt der Bevölkerung der Schuh. Dieses Recht darf mit einer Vorprüfung durch den Grossen Rat oder den Staatsrat oder noch schlimmer durch ein Fachgremium nicht beschnitten werden.

Die Rechtslage in dieser Sache ist klar, und alle politischen Gruppierungen wissen, ob Links oder Rechts, dass eine kantonale Initiative sich zwingend an übergeordnetem Recht orientieren muss. So sind, wenn wir ehrlich sind, die beiden vorgebrachten Initiativbeispiele aus dem Jahre 2016 und 2022 bereits vorab zum Scheitern verurteilt gewesen. Aber nichtsdestotrotz war es richtig, damals diese politische Arbeit zu verrichten. Das Ziel wurde erreicht. Es drückt der Schuh, darüber soll gesprochen werden.

Für uns gibt es keinen Grund, ein bewährtes und korrektes System zu ändern, welches - und das ist einmal mehr nicht zu unterschätzen - eine von vielen Möglichkeiten ist, die Bevölkerung von der Teilnahme am politischen Leben zu überzeugen und zu animieren.

Wir von der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei lehnen diese Motion als Ganzes ab und laden Sie ein, uns dies gleichzutun.

Defferrard Francine (*Le Centre/Die Mitte, SC*). En matière de contrôle de la validité matérielle des initiatives populaires cantonales, il y a deux systèmes qui coexistent dans les cantons suisses: soit c'est le Grand Conseil qui valide, et c'est le cas pour notre canton et la majorité des cantons suisses, soit c'est le Conseil d'Etat qui le fait, par exemple dans le canton de Vaud. La motion qui nous est soumise ce jour ne demande pas de transférer cette compétence au Conseil d'Etat ou à un autre organe indépendant du Conseil d'Etat tel que proposé et rejeté lors de la révision récente de la loi sur le Grand Conseil. Dans le système majoritaire comme dans notre canton, et selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une initiative populaire ne doit être déclarée invalide que dans des cas manifestes de contradiction avec le droit supérieur. Toujours d'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, il n'existe en l'état aucun droit d'être entendu des initiants. Sur ce dernier point pourtant, la proposition faite par le Conseil d'Etat en cas de fractionnement et d'acceptation du chiffre 1 du fractionnement va bien au-delà des exigences posées par le Tribunal fédéral et qui peut sembler disproportionnée et qui rallongerait les délais. Pour le groupe Le Centre, il appartient aux initiants d'assumer le risque de non-conformité de leur initiative populaire par rapport au droit supérieur, étant rappelé la jurisprudence restrictive d'invalidation uniquement dans des cas manifestes de contradiction avec le droit supérieur. Pour le groupe Le Centre également, la validation matérielle de l'initiative après la récolte des signatures permet de ne pas surcharger les autorités, que ce soit le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil, puisque seules leur sont soumises les initiatives cantonales ayant abouti et ayant déjà une certaine assise populaire. Vous l'avez compris, le groupe Le Centre rejettera à l'unanimité cette motion.

Levrat Marie (*PS/SP, GR*). Nous nous rappelons tous le débat houleux que nous avons eu en juin dernier sur l'initiative des transports publics gratuits, qui a été invalidée. Nous nous rappelons également, j'en suis sûre, la frustration des initiants qui se tenaient à l'entrée du Parlement après avoir récolté plus de 7000 signatures, après avoir passé des heures et des heures dans les rues, aux côtés de la population. Leur initiative était invalidée. Je me rappelle aussi avoir moi-même récolté des signatures pour des initiatives cantonales. Il est vrai que si on m'avait dit qu'il n'était pas possible de les soumettre au vote après avoir récolté les signatures, après avoir effectué toutes ces heures de travail, j'aurais trouvé cela extrêmement frustrant et j'aurais eu raison. La démocratie vit de l'énergie que veulent bien y mettre les citoyennes et citoyens. Invalider une initiative après la récolte des signatures engendrera de moins en moins d'engagement de la part des citoyennes et citoyens, qui se sentent découragé-e-s lorsque l'invalidation survient après ces heures de travail. Le but de ces initiatives est justement de permettre à la population de pouvoir s'engager sans se décourager et sans que nous ne leur mettions des bâtons dans les roues. Une invalidation des initiatives après la récolte de signatures, c'est justement des bâtons dans les roues. La proposition que nous faisons ce jour est celle d'un examen préalable contraignant des initiatives. Comme l'a dit mon collègue, nous soutiendrons le fractionnement et nous opterons pour la proposition numéro une, qui est celle de garder la compétence au Grand Conseil. Nous aimerions éviter que les propositions qui ont été évoquées dans le débat se représentent. J'ai ensuite entendu plusieurs arguments, notamment celui d'une augmentation du travail pour le Grand Conseil. Je ne suis pas sûre qu'il y ait une explosion des initiatives à traiter au Grand Conseil. Les initiants souhaitent en effet que leur initiative aboutisse. Je connais peu de personnes qui se présenteraient devant le Grand Conseil avec une initiative sans aucune intention de la faire aboutir. Si le cas devait se présenter, je pense que nous pourrions réfléchir à des sanctions sur le modèle vaudois. Un deuxième élément, évoqué par ma collègue Robatel, consiste à éviter les débats émotionnels. Je crois qu'en juin, les débats étaient émotionnels, politiques. La situation actuelle n'évite en rien que les débats soient émotionnels. Enfin, la lenteur de l'examen des initiatives a été invoquée. Je suis persuadée que les initiants et les initiantes sont d'accord d'attendre un peu plus longtemps si on peut leur dire d'avance que leur initiative sera valide. Cette proposition a le mérite d'être claire, peu compliquée. Elle permettrait

d'améliorer notre démocratie fribourgeoise, d'encourager les citoyennes et citoyens à s'engager. Je vous remercie donc de la soutenir.

Rey Benoît (VEA/GB, FV). Je souhaiterais juste émettre deux remarques en complément. Des personnes de tous bords politiques ont essayé de d'entreprendre un certain nombre de démarches, dont des initiatives cantonales ou fédérales. Nous avons invoqué la frustration du travail accompli qui ne peut pas être valorisé. Dans tous les autres domaines où nous fonctionnons au sein de notre société, qui accepterait par exemple de faire toute une procédure judiciaire contre une loi qui a été décidée en n'ayant pas la qualité de recourant? On leur demanderait de suivre toute la procédure - prendre un avocat, effectuer la démarche – pour leur dire au final qu'ils n'ont pas le droit de recourir contre cette décision. Pour citer un exemple que je connais: une personne handicapée peut entreprendre une telle démarche mais pas une association pour personnes handicapées. On explique aux personnes, avant qu'elles n'entreprennent une quelconque démarche, si oui ou non celle-ci est adéquate ou si elles ont le droit de l'entreprendre. On est tous, quelle que soit notre couleur partisane, dans la même situation, à savoir celle de vouloir que les démarches entreprises soient prises en considération par les autorités auprès desquelles nous les déposons. C'est donc en toute logique que nous devons accepter cette motion.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. La question de la validité des initiatives est particulièrement sensible, nous l'avons vu. Les citoyennes et citoyens doivent pouvoir interpeler le plus librement possible les autorités élues et obtenir que le peuple vote sur leurs propositions. C'est notre démocratie directe. Les seules limites, cela a été dit, résident dans le respect de l'ordre constitutionnel, du droit supérieur, qui constitue justement un socle important de notre système démocratique. Un examen préalable des initiatives permettrait, dans l'idéal, d'éviter des situations d'inconfort, où les élus déclarent illégale une proposition pourtant soutenue par un nombre de signataires important. Il permettrait peut-être de limiter le travail dans le vide des initiants et leur donnerait la possibilité de conformer leur demande aux dispositions constitutionnelles de manière constructive. Mais un tel examen systématique, il faut le rappeler, n'est pas sans poser des questions démocratiques, juridiques, procédurales et logistiques considérables. Que ce soit en termes de charge de travail ou du respect du droit d'être entendu, un examen préalable par le Grand Conseil semble présenter des difficultés importantes, sans compter le fait qu'il sera particulièrement ardu de limiter les débats aux seules questions juridiques tant le parlement - et c'est son rôle - est destiné à débattre des questions de fond, des questions politiques plutôt que juridiques, ceci dans l'intérêt de notre population. Quel inconfort ce serait pour un parti de devoir voter contre un avis politique défendu par sa section jeunes alors que celle-ci aurait une proposition non conforme au droit supérieur! Il y a un risque réel qu'en cas de décision politique, plus motivée par la politique que juridique - je le rappelle, c'est ici le rôle du parlement - qu'il y ait un recours, qui entraînerait des conséquences négatives s'il était accepté contre l'avis du Parlement, des conséquences en termes d'image. En effet, imaginez-vous une décision politique non conforme au droit supérieur, une récolte des signatures et in fine un tribunal qui décide que cette initiative n'est pas valable. Ceci arrive, ne nous le cachons pas, de temps à autre dans cette salle, où des positions politiques sont prises en toute connaissance de cause contre l'avis juridique de fond. La solution qui paraît la plus simple serait d'opter pour la solution vaudoise, soit de transférer la compétence d'invalider l'initiative au Conseil d'Etat. Ceci nécessiterait une modification de la Constitution cantonale mais éviterait des débats parfois très émotionnels, très difficiles devant un parlement, devant la presse. On pourrait quelque part mieux se baser sur un avis purement juridique. Elle priverait par contre le Grand Conseil d'une décision qui, même si purement juridique, revêtirait une dimension politique incontestable. Bref, ni la première solution ni la seconde ne paraît satisfaisante aux yeux du Conseil d'Etat. La demande des motionnaires peut toutefois recevoir deux réponses très différentes selon qu'on envisage une modification de la loi ou une modification de la constitution. Le Conseil d'Etat vous propose une réponse un peu particulière. Il vous invite en effet à rejeter l'ensemble de la motion mais, en cas d'acceptation, vous demande de préciser la chose suivante: soit vous demandez que la motion soit mise en œuvre par une modification de la loi – on conserve donc la compétence du Grand Conseil d'invalider les initiatives -, soit vous demandez une modification de la Constitution, qui implique une votation populaire, et vous confiez cette tâche au Conseil d'Etat. Mesdames et Messieurs, je vous invite donc à rejeter la motion et, dans le cas contraire, à préciser la forme de la mise en œuvre que vous attendez.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 58 voix contre 34. Il y a 1 abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VEA/GB), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA/GB), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Ingold François (FV,VEA/GB), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Michel Pascale (SC,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savoy Françoise (SC,PS/SP),

Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Senti Julia (LA,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 34.*

Ont voté non:

Aebischer Susanne (LA,Le Centre/Die Mitte), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Chardonens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Genoud (Brillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte). *Total: 58.*

S'est abstenue:

Roulin Daphné (GL,VEA/GB). *Total: 1.*

> Cet objet est ainsi liquidé.

Rapport 2022-DIAF-13

Péréquation financière fribourgeoise comparée – Quel besoin d'adaptation après dix ans d'application ? (Rapport sur postulat 2021-GC-93)

Représentant-e du gouvernement: **Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts**
 Rapport/message: **25.04.2023 (BGC juin 2023, p. 2160)**

Discussion

Bürdel Daniel (*Le Centre/Die Mitte, SE*). Meine Interessenbindungen: Ich bin Amman der Gemeinde Plaffeien und Vizepräsident der Konferenz der Freiburger Berggemeinden sowie Vorstandsmitglied des Freiburger Gemeindeverbandes.

Der heutige Freiburger Finanzausgleich mit dem 2011 neu entwickelten Evaluationssystem wird in Vierjahreszyklen periodisch analysiert und wenn nötig in seinem Aufbau überarbeitet. Diese regelmässige Überprüfung hat der Gesetzgeber bestimmt, damit die strukturellen und institutionellen Weiterentwicklungen berücksichtigt werden können. Bei der letzten Evaluation für die laufende Periode wurden praktisch keine Anpassungen vorgenommen, mit der Begründung, dass es noch zu früh sei und man die notwendigen Daten für eine Überarbeitung noch nicht zur Verfügung habe. Schon vor vier Jahren haben wir dies im Namen der Randregionen bemängelt. Es wurde damals auf die nächste, nun anstehende Periode 2024/2027 verwiesen mit der Aussage, dass dann eine grundlegende Analyse gemacht werden soll.

Die Konferenz für Freiburger Berggemeinden erhielt am 25. Mai 2018 einen Brief von Staatsrat Castella, dass voraussichtlich anfangs 2019 die Evaluation gestartet werde und unsere Vertreter in die Arbeitsgruppe einbezogen würden. Leider ist dies bis jetzt nie erfolgt. Am 1. November 2021 erhielt ich persönlich ein weiteres Schreiben mit dem durch Staatsrat Castella unterschriebenen Staatsratbeschluss zur Nominierung in die Arbeitsgruppe "Evaluation interkommunaler Finanzausgleich". "Für die Bereitschaft, Ihre Zeit und Ihre Fähigkeiten in den Dienst dieser Arbeitsgruppe zu stellen", wurde bereits im

Voraus gedankt. So weit so gut. Als Vertreter der Berggemeinden schätze ich diese Zusage und Nominierung, denn der Finanzausgleich ist für die Randgebiete ein zentrales Anliegen und mitentscheidend für deren Entwicklungsmöglichkeiten.

Trotz dieser zwei Schreiben und Zusagen erfolgte leider auch nach mehrmaligem Nachfragen nie ein Einbezug in die Neuevaluation des Freiburger Finanzausgleichs, auch nicht, als wir vorgängig zur Deponierung unseres Postulats dem zuständigen Staatsrat Castilla und seiner Direktion die Ergebnisse eines durch die Konferenz für die Freiburger Berggemeinden erstellten Berichts vorstellten.

Mit diesem Hintergrund und insbesondere nach dem Lesen des vorliegenden Berichts haben wir in den Randgebieten klar den Eindruck, dass man partout am aktuellen System festhalten will und ein Infragestellen der heutigen Systematik nicht erwünscht ist.

Le paysage de 2011 n'est pas pareil à celui de 2023, encore moins avec les impacts sur la société de la crise COVID, de la crise énergétique ou migratoire. De nombreux paramètres ont changé depuis. La capacité de différentes communes à se développer a en particulier beaucoup changé compte tenu de l'évolution législative, structurelle et institutionnelle. Ce sont précisément ces paramètres de développement modifiés, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire, avec les nombreuses restrictions mises en vigueur, qui ne sont toujours pas prises en compte dans notre péréquation financière cantonale.

Der Kanton Freiburg erhält einen sehr hohen Anteil aus dem Eidgenössischen Finanzausgleich, 530 Millionen Franken im Jahre 2022. Ohne diese jährlichen Beiträge wäre die finanzielle Situation unseres Kantons eine ganz andere. Trotz diesen grossen eidgenössischen Unterstützungsbeiträgen, welche - und das möchte ich betonen - stark von strukturellen Defiziten und der Topografie unseres Kantons abhängen, werden in Freiburg nur gerade 1,25 Prozent des Steuerpotentials, also rund 16,5 Millionen Franken durch den Staat in das kantonale Finanzausgleichssystem zugunsten der Gemeinden weitergegeben. Wir sind klar der Meinung, dass dies nicht ausreichend ist und der Kanton künftig einen grösseren Beitrag leisten muss, schliesslich haben wir vor zehn Tagen einer Erhöhung der Unternehmenssteuern zugestimmt, die für den Kanton künftig nochmals zusätzliche Mittel bedeuten wird.

Will man das bewährte föderalistische Schweizer System aufrechterhalten und stärken, muss man sich eingestehen, dass die dafür nötigen Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Der Finanzausgleich ist dabei eines der wichtigsten Mittel, um dezentralistisch zu agieren und auch den Randgebieten eine Möglichkeit zu geben, ihre Rahmenbedingungen zu verbessern. Angst, dass dies einen negativen Anreiz schafft und sich die betroffenen Gemeinden weniger für ihre eigene Entwicklung einsetzen, ist da sicher fehl am Platz und geht von falschen Überlegungen aus.

Meine Frage an den Staatsrat lautet somit zum Schluss: Ist der Kanton Freiburg gewillt, seinen heute geleisteten Beitrag von 16,5 Millionen Franken zu erhöhen und ernsthaft eine Definition eines Mindestprozentsatzes pro Gemeinde für das Steuerpotential zu prüfen? Ich danke dem Staatsrat für ein proaktives Angehen dieser Anliegen.

Wicht Jean-Daniel (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). Le groupe PLR-PVL a analysé avec intérêt le rapport qui nous est soumis. Celui-ci porte sur le postulat qui demande si des adaptations seraient nécessaires après dix ans d'application de notre outil de péréquation financière. Nous apprenons par le Conseil d'Etat et dans ce rapport qu'une enquête d'Avenir Suisse place Fribourg en deuxième position au niveau suisse pour la qualité de son outil de péréquation. Je me permets d'ouvrir une petite parenthèse à titre personnel. Je suis surpris que le Conseil d'Etat fasse référence à cette enquête. En effet, rappelez-vous, chers collègues, il y a quelque temps, dans ce même parlement, le Conseil d'Etat contestait le mauvais classement de Fribourg d'Avenir Suisse. Fribourg avait alors obtenu un vingtième rang peu glorieux pour sa lenteur dans le traitement des permis de construire. Parenthèse fermée. Un autre constat d'actualité: les communes se portent plutôt bien à lire les médias fribourgeois qui rendent compte des assemblées communales. Une très grande majorité des communes annonce des bénéfices pour l'exercice 2022, excepté Granges-Paccot, ce qui est une surprise pour beaucoup. Une chose est certaine: cette péréquation fonctionne très bien, sauf pour les communes contributrices, qui estiment qu'elles versent trop et pour les bénéficiaires, qui estiment qu'elles ne reçoivent pas assez. Ces réactions prouvent que le système est équilibré et qu'il faut le maintenir. On salue également le fait qu'une commission se penchera régulièrement sur l'évolution de la situation. Tout au plus, le Conseil d'Etat pourrait-il être un peu plus généreux dans sa contribution à la péréquation. Sur ces considérations, le groupe PLR-PVL prend acte avec satisfaction de ce rapport et remercie le Conseil d'Etat pour ce travail.

Fattebert David (Le Centre/Die Mitte, GL). Mes liens d'intérêts: je suis syndic d'une commune, président de l'Association des communes fribourgeoises, donc garant de l'équilibre entre les contributrices et celles qui reçoivent. Je suis également co-postulant. J'aimerais remercier le Conseil d'Etat pour ce rapport. Les différentes analyses et chiffres qui ont été fournis confirment le constat que nous avons posé dans le postulat. Par contre, on ressent bien qu'il n'y a aucune volonté de modifier quoi que ce soit dans le meilleur système de Suisse, que dis-je du monde, et cela est dommage. C'est oublier que, justement, ce monde a changé depuis 2011. C'est peut-être aussi pour cela que le groupe d'évaluation institué par le Conseil d'Etat lui-même n'a même pas été impliqué dans l'élaboration de ce rapport. Bon système mais différence énorme, même après la

péréquation: des communes conservent un écart de plus de 25% en termes de potentiel fiscal par rapport à la moyenne des communes fribourgeoises. Donc oui, un système pas trop mauvais, relativement simple et transparent mais qui ne permet pas de garantir un minimum d'infrastructures et de services de manière équitable sur l'entier du territoire cantonal. Ne me dites surtout pas qu'il suffirait de fusionner, comme je l'ai souvent entendu, parce que ma commune est concernée en bas du tableau, pour régler le problème. Nous n'avons jamais fait un riche en mariant des pauvres. De plus, il y a de nombreuses communes fusionnées qui connaissent des faiblesses de revenus. Ces écarts vont malheureusement se creuser davantage, parce que notre plan directeur cantonal, qui part de constats tout à fait pertinents, focalise le développement économique et démographique sur certains pôles au niveau du canton, ce qui va empêcher des communes, déjà en bas du tableau, de progresser et de rattraper un peu leur retard. Par contre, un système fonctionne bien. Il s'agit du système péréquatif fédéral. Il est à mon avis meilleur que le fribourgeois en termes de solidarité. Il garantit en effet que la différence de potentiel fiscal soit au maximum de 14 points pour un canton par rapport à la moyenne du potentiel fiscal des cantons suisses. Il y a donc une garantie de ne pas tomber trop bas et on évite qu'il y ait trop d'inégalités en termes de pouvoir d'investissement. Notre canton en profite. Nous présentons un potentiel fiscal de 70,2% par rapport à la moyenne des cantons suisses. Avec cet excellent système péréquatif fédéral, notre canton grimpe à 86,5 % de la moyenne des cantons suisses. Comment cela fonctionne-t-il? C'est simplement la Confédération qui participe au pot commun que les cantons alimentent comme contributeurs ou qui reçoivent de la péréquation et la Confédération rajoute pour les cas de rigueur, pour tous ces cas qui font plus de 14 % de différence avec la moyenne suisse. Je pose ici la question suivante: notre canton souffrirait-il de schizophrénie? D'un côté, il loue les qualités du système fédéral. Il se bat pour que rien ne change, pour que nous gardions cette notion de cas de rigueur et, de l'autre, lorsque nous parlons aux communes au niveau institutionnel en dessous, nous disons qu'il ne faut surtout pas de pot commun vertical où le canton participerait pour que nous évitions les cas de rigueur dans notre canton. Notre système institutionnel fédéral est constitué entre communes, cantons et Confédération. Il repose sur la cohésion de tous les éléments du système. Personne ne sortira gagnant si nous laissons s'installer de fortes inégalités de capacité financière de notre canton. Ne cachons pas les problèmes sous le tapis et mettons-nous rapidement au travail pour faire évoluer le meilleur système péréquatif de 2011 vers le meilleur système de 2023.

Jaquier Armand (*PS/SP, GL*). Le parti socialiste prend acte de ce rapport. Toutefois, celui-ci inspire de nombreuses considérations et questions. Il apparaît relativement technique, mais, en même temps, si nous observons les chiffres, on constate que la capacité fiscale de chaque commune est extrêmement différente. On constate aussi que cette capacité fiscale est la plus faible dans les communes les plus périphériques, celles qui ont le moins d'industries, le moins de contribuables aisés. Cela a pour nous des conséquences, des conséquences sur la cohésion de la population, l'équité des services à la population et sur la question suivante: de quoi bénéficie une population? Nous allons prochainement voter sur une modification légale qui implique davantage de responsabilité communale pour toute une série de tâches. Qu'en adviendrait-il pour les communes – il y en a beaucoup – qui ont des capacités fiscales faibles? Nous avons précédemment évoqué que les plans directeurs obligent à des répartitions d'activités différentes, mais ces plans directeurs impliquent des répartitions d'activités différentes, donc aussi des capacités fiscales à venir différentes. En même temps, des capacités fiscales équilibrées par une péréquation équilibrée permettraient aussi d'inciter à une meilleure économie, d'avoir des plans de développement économique qui permettent aussi une économie circulaire, où nous sommes beaucoup plus directs, sans péjorer les uns ou les autres, et d'avoir des choix globaux équilibrés. Pour nous, en fait, le potentiel d'amélioration en termes d'équilibre de capacité fiscale est considérable dans ce canton et c'est ce que nous devons viser, pas pour le confort des communes mais pour la population.

Gaillard Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, GR*). Mes liens d'intérêts n'ont pas changé: je suis toujours syndic de La Roche, membre du comité de l'ACF. Je prends la parole ici en tant que membre du comité du club des communes du Grand Conseil. Le comité du club a pris connaissance avec intérêt de ce rapport. La démarche doit non seulement permettre de répondre à l'instrument d'évaluation mis en place en 2011 par le législateur, mais il nourrit aussi l'objectif de tenir compte de l'évolution structurelle et institutionnelle de ces dix dernières années. Cette évolution ne repose pas sur des appréciations subjectives mais sur des décisions législatives, des indicateurs financiers économiques et sociaux, tous domaines confondus. Cette démarche doit aussi viser à reconsidérer la performance de la péréquation verticale. Le canton recevra 617 millions de la Confédération pour la péréquation 2024, cela a déjà été dit, et participe à 16,5 millions au niveau de la péréquation verticale. Nous sommes en droit d'attendre à long terme une moins grande frilosité. La capacité de développement des communes dépend non seulement de leurs propres initiatives mais surtout des législations, en particulier de l'aménagement du territoire, comme mentionné dans le postulat. Cette vérité nuance l'hypothèse selon laquelle un financement complémentaire provenant de l'Etat pourrait avoir un effet de désincitation sur les comportements fiscaux des communes bénéficiaires. Si elles recevaient une dotation minimale provenant de l'Etat en plus de la part provenant du transfert horizontal de l'instrument de ressources, elles n'auraient peut-être aucun intérêt à prendre des initiatives pour leur développement économique dès lors qu'elles se satisferaient d'une situation financière améliorée. Il y a un cas inférieur à la moyenne des communes. Ce potentiel ne concerne pas seulement les communes périphériques mais aussi les grandes communes, qui voient par exemple des entreprises

s'expatrier vers d'autres cantons. Ces situations impactent non seulement les capacités des revenus mais aussi les places de travail potentielles. En même temps, la capacité à accueillir de nouveaux habitants aura bien évidemment des répercussions tant sur l'attrait des communes que sur son environnement et le développement de ses infrastructures et prestations publiques. Le paysage de 2011 n'est plus le même que celui de 2023, encore moins avec les impacts de la crise COVID, de la crise énergétique ou migratoire de notre société. Il faut tirer parti des expériences positives. Il a fallu du courage pour transformer le système de péréquation financière indirecte en système de péréquation financière directe. Afin de maintenir son statut, il faut avoir le courage de reconsidérer ces critères de performance et de participation financière en adéquation avec l'évolution institutionnelle. En résumé, le rapport donne l'évolution des différents indicateurs et sera utile pour les travaux à venir. Nous saluons l'intention de convoquer le groupe de travail et serons attentifs à sa composition à l'instar de la représentativité pour les travaux d'élaboration de la péréquation. Le mandat du groupe doit permettre d'intégrer l'évaluation et la marge de correction nécessaires, tant au niveau de la péréquation verticale que dans la péréquation horizontale, compte tenu de l'évolution législative structurelle institutionnelle définissant la capacité des communes à se développer. Cette évolution devrait offrir des résultats ces prochains mois de manière à rétablir le rythme inscrit dans la loi.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je remercie tous les intervenants. J'arrive à la même conclusion que vous : oui, le paysage 2023 n'est plus le même que celui de 2011. Il va continuer à évoluer. Néanmoins, la péréquation intercommunale est une mécanique de précision, qu'il faut – vous en conviendrez – aborder avec sagesse. Par définition, un tel système bénéficie à certaines communes et pas à d'autres et il est inévitable qu'il soit remis en cause à intervalles réguliers et que les avis divergent. Je note toutefois que notre système est stable et performant. Outre le fait qu'il ait été validé par des experts externes, y compris en comparaison intercantonale, je constate, désolé M. Bürdel, qu'il a fait l'objet d'assez peu d'interventions parlementaires depuis sa mise en œuvre il y a dix ans. N'y voyez néanmoins aucune incitation. Je ne vais pas revenir sur le contenu du rapport qui vous a été remis. Il sera travaillé par le groupe de travail. Néanmoins, attention aux jugements hâtifs. Une commune qui se développe fortement, c'est vrai, peut bénéficier de meilleures forces, de meilleurs revenus. Je vous rappelle néanmoins qu'en général, elle a aussi, en conséquence, des charges beaucoup plus importantes. Si vous faites l'analyse financière dans notre canton, ce ne sont pas les communes qui se développent moins rapidement qui ont le moins de fortune - réfléchissez aux communes les plus riches - ce sont celles qui existent depuis longtemps et qui connaissent quasiment aucun développement, comme la commune de Greng. Vous comme moi souhaitons faire ce pour quoi nous avons été élus, c'est-à-dire de la politique. Nous le voyons dans ce système, nous cumulons des chiffres et des notions souvent très techniques. Cette approche est néanmoins nécessaire, car la péréquation – et cela est important – doit absolument rester un outil simple. Elle doit éviter à tout prix de pouvoir être instrumentalisée pour mener dans l'ombre des combats politiques. Ceux-ci doivent clairement se dérouler avec des règles précises et, lors de chaque législation sur l'aménagement du territoire, la fiscalité, la mobilité, la répartition des tâches, elle doit aussi effectivement être réexaminée à intervalles réguliers. L'autre précision que j'aimerais apporter concerne le désenchevêtrement des tâches, un mot qui a souvent été prononcé lors de notre dernière session. Il serait bon de ne pas oublier ce mot et son principe surtout. Pour que nos collectivités fonctionnent dans l'intérêt de la population, il faut pouvoir s'appuyer sur des répartitions de tâches les plus claires possibles. Chacun doit savoir ce qu'il a à faire. Chacun doit avoir les moyens dont il dispose pour le faire. C'est valable lorsqu'on parle du DETTEC comme lorsque nous parlons de péréquation. Nous avons mis en place une péréquation désenchevêtrée en distinguant clairement les besoins des ressources. Cette rigoureuse distinction implique le financement cantonal de la péréquation des besoins, car les effets sur les finances communales dépendent largement, comme cela a été dit, de la législation cantonale. Mais elle exclut aussi le financement cantonal de l'outil des ressources. Vous demandez l'implication du canton – le canton s'implique et augmente ses ressources en fonction de l'augmentation des ressources mises à disposition par les communes, dans le cadre des deux péréquations. Demander au canton de financer une partie des politiques fiscales communales n'est pas cohérent. Le principe « qui commande paie » doit s'appliquer aussi dans ce domaine. Enfin, je le rappelle: réduire systématiquement l'assiette fiscale des communes au profit du canton, donc affaiblir ces communes, ne correspond pas à la volonté du Conseil d'Etat. Celui-ci défend un système fédéral, avec un premier pilier qui reste fort. Sur ceci, j'aimerais aussi rappeler que l'analyse de la performance du système n'a jamais été travaillée par le groupe de travail. C'est ici une évaluation technique, administrative. Par contre, le groupe de travail est sur cette base appelé à définir s'il faut apporter des réglages, qu'ils soient fins ou importants. C'est pourquoi, vous l'avez vu, vous avez déjà rendez-vous pour analyser ces résultats et éventuellement préparer des règles pour faire évoluer ce système. Sur ce, je vous remercie de toutes vos interventions.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Election judiciaire 2023-GC-146

Juge cantonal-e 70%

Rapport/message: **06.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2490*)
Préavis de la commission: **14.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2539*)

Scrutin uninominal – premier tour

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

Ont obtenu des voix M./M^{me} Carl-Alex Ridoré: 19; Vanessa Thalmann: 34; Jenny Castella: 2; Christophe Chardonnens: 25; Christophe Maillard: 22; Muriel Zingg: 1.

Scrutin uninominal - deuxième tour

Bulletins distribués: 105; rentrés: 105; blancs: 0; nuls: 0; valables: 105; majorité absolue: 53.

Ont obtenu des voix M./M^{me} Carl-Alex Ridoré: 18; Vanessa Thalmann: 36; Christophe Chardonnens: 27; Christophe Maillard: 24.

Scrutin uninominal - troisième tour

Bulletins distribués: 103; rentrés: 102; blancs: 0; nuls: 0; valables: 102; majorité absolue: 52.

Ont obtenu des voix M./M^{me} Carl-Alex Ridoré: 3; Vanessa Thalmann: 46; Christophe Chardonnens: 25; Christophe Maillard: 28.

Scrutin uninominal - quatrième tour

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

Ont obtenu des voix M./M^{me} Vanessa Thalmann: 47; Christophe Chardonnens: 29; Christophe Maillard: 26.

Scrutin uninominal - cinquième tour

Bulletins distribués: 103; rentrés: 103; blancs: 1; nuls: 1; valables: 102; majorité absolue: 52.

Est élu-e M^{me} *Vanessa Thalmann*, à *Chénens*, par 53 voix.

A obtenu des voix M. Christophe Chardonnens: 48.

Election judiciaire 2023-GC-147

Juge suppléante au Tribunal cantonal

Rapport/message: **06.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2497*)
Préavis de la commission: **14.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2539*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 101; rentrés: 101; blancs: 1; nuls: 3; valables: 98; majorité absolue: 50

Est élu-e M^{me} *Marianne Jungo*, à *Matran*, par 97 voix.

Election judiciaire 2023-GC-150

Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Sarine - Poste 1

Rapport/message: **06.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2497*)
Préavis de la commission: **14.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2539*)

Scrutin uninominal

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

Est élu *M. Johan Dick*, à *Fribourg*, par 95 voix.

Ont obtenu des voix M. Joël Pochon: 3; Gilles de Reyff: 4.

Election judiciaire 2023-GC-154

Assesseur (contrôle des comptes) à la Justice de paix de la Gruyère - Poste 1

Rapport/message: **06.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2497*)
Préavis de la commission: **14.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2539*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 103; rentrés: 102; blancs: 1; nuls: 1; valables: 101; majorité absolue: 51.

Est élu-e *M^{me} Delphine Dougoud*, à *Haut-Intyamon*, par 95 voix.

A obtenu des voix *M^{me} Christine Raboud*: 5.

Election judiciaire 2023-GC-158

Membre de l'Autorité de surveillance du Registre foncier

Rapport/message: **06.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2497*)
Préavis de la commission: **14.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2539*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 101; rentrés: 101 blancs: 1; nuls: 1; valables: 100; majorité absolue: 51.

Est élu *M. Julien Francey*, à *Riaz*, par 67 voix.

A obtenu des voix M. Sébastien Dorthe: 32.

> La séance est levée à 17 h 55.

La Présidente:

Nadia SAVARY-MOSER

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Reto SCHMID, *secrétaire général adjoint*

Deuxième séance, mercredi 28 juin 2023

Présidence de Nadia Savary (PLR/PVL/FDP/GLP, BR)

Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2023-DSAS-37	Décret	Décret concernant la prolongation du délai pour la votation populaire sur l'initiative constitutionnelle «Pour des primes abordables»	Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Bruno Boschung <i>Représentant-e du gouvernement</i> Philippe Demierre
2023-CE-49	Rapport d'activité	Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM) - Rapport d'activité 2022	Discussion	<i>Rapporteur-e</i> Alizée Rey <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2023-GC-166	Requête	Demande de procédure accélérée pour le traitement de la motion "Suppression de l'obligation d'adapter les PAD lors d'une révision générale du PAL	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Bruno Marmier Daniel Bürdel
2023-GC-141	Divers	Sortie du Grand Conseil (été 2023)		

La séance est ouverte à 08 h 30.

Présence de 100 députés; absents: 10.

Sont absents avec justification: M^{mcs} et MM. Carole Baschung, Bruno Clément, Nadine Gobet, Pierre-André Grandgirard, Sandra Lepori, Pierre Mauron, Jacques Morand, Elias Moussa, Rose-Marie Rodriguez et Pierre Vial.

M^{me} et MM. Sylvie Bonvin-Sansonens, Romain Collaud, Olivier Curty, Jean-Pierre Siggen et Jean-François Steiert, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

Décret 2023-DSAS-37**Décret concernant la prolongation du délai pour la votation populaire sur l'initiative constitutionnelle «Pour des primes abordables»**

Rapporteur-e:	Boschung Bruno (<i>Le Centre /Die Mitte, SE</i>)
Représentant-e du gouvernement:	Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales
Rapport/message:	16.05.2023 (<i>BGC juin 2023, p. 2398</i>)
Préavis de la commission:	07.06.2023 (<i>BGC juin 2023, p. 2420</i>)

Entrée en matière

Boschung Bruno (*Le Centre /Die Mitte, SE*). La Commission s'est réunie le 7 juin pour discuter de ce décret. Etaient présents M. Philippe Demierre, directeur de la DSAS, M. Hans-Jürg Herren, directeur de l'ECAS, et M. Alexandre Grandjean, conseiller juridique de la DSAS.

Le décret du Conseil d'Etat demandait tout simplement la prolongation du délai pour la soumission de cette initiative au vote populaire, initiative que nous avons validée en septembre dernier.

Les arguments du Conseil d'Etat pour cette prolongation sont compréhensibles pour la commission. Pour rappel, sur le plan fédéral, une initiative presque identique a été déposée et est toujours en discussion. En plus d'un contre-projet du Conseil national, il y a également un contre-projet de la Commission du Conseil des Etats qui, du point de vue actuel, a probablement le plus de chance d'être accepté cet automne comme contre-projet officiel des deux Chambres à Berne.

Le Conseil d'Etat soutient à juste titre qu'il ne faut pas se précipiter au niveau cantonal, au risque d'avoir sur table une solution cantonale qui ne soit pas compatible avec le droit fédéral. La commission a suivi ces arguments à l'unanimité, mais une large majorité souhaite que nous n'attendions pas simplement une année ou plus les signaux de Berne et qu'un signal soit maintenant donné à la population fribourgeoise face à l'augmentation constante des primes d'assurance-maladie.

Nous avons entendu qu'une augmentation des primes entre 4 et 6 % a été annoncée à nouveau pour 2024. Le Conseil d'Etat, selon les déclarations du conseiller d'Etat M. Demierre lors de la séance de la commission, prévoit de prendre en compte cette augmentation "ordinaire" dans le cadre du budget 2024. Mais, rien de plus. Les cinq millions supplémentaires selon le projet bis de la commission ne visent donc pas à compenser seulement l'augmentation "ordinaire" pour les bénéficiaires précédents, mais surtout à élargir le cercle des bénéficiaires par la définition de nouveaux seuils d'entrée. Cette solution a pour but de donner un signal encourageant aux familles et à la classe moyenne de notre canton, qui souffrent énormément de l'inflation et qui perdent continuellement du pouvoir d'achat, notamment en raison de l'augmentation constante des primes d'assurance-maladie.

Au nom de la commission, je vous prie d'entrer en matière sur ce décret et d'approuver le projet bis.

Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales. Je crois pouvoir dire que nous sommes toutes et tous conscients de la problématique de la hausse récurrente des primes maladie dans notre canton et en Suisse de manière générale, et de l'effet de cette hausse sur les budgets de nos ménages, en particulier ceux de la classe moyenne.

Un problème d'autant plus aigu que dans le contexte de l'inflation et d'une hausse annoncée des coûts des loyers, nous sommes certainement toutes et tous d'accord sur le fait qu'il faut trouver ensemble des solutions. Dans ce contexte, l'initiative constitutionnelle qui nous occupe aujourd'hui s'inscrit dans les interventions cantonales et fédérales qui visent à soulager tous les ménages. Au niveau cantonal, lors des débats du Grand Conseil sur la motion urgente "Folie des primes maladie: soulager rapidement et efficacement la population fribourgeoise", la gauche et le centre ont exprimé le souhait que le Conseil d'Etat trouve une solution pour soutenir plus fortement les personnes dans la précarité, et ceci déjà dès 2024.

Ce point sera ainsi à l'ordre du jour des discussions qui se tiendront au niveau du Conseil d'Etat lors du processus budgétaire, processus qui est en cours actuellement et qui se terminera en août prochain. Il n'est malheureusement pas possible d'en dire plus aujourd'hui sur l'état de ces discussions du Conseil d'Etat.

Au niveau fédéral, le Conseil des Etats est finalement entré en matière par 24 voix contre 16 sur le contre-projet indirect du Conseil fédéral à l'initiative du parti socialiste, maximum 10 % du revenu pour les primes. La Conférence des directrices et directeurs suisses de la santé est également ouverte à ce contre-projet qui prévoit que les cantons versent un minimum équivalent jusqu'à 7,5 %. Le Conseil des Etats a retravaillé le contre-projet du Conseil fédéral et prévoit que les cantons devraient déboursier un montant minimal de l'ordre de 3,5 à 7,5 %. La part fédérale resterait quant à elle inchangée à 7,5 %. La contribution minimale des cantons serait ainsi couplée à l'évolution des coûts, au même titre que celle de la Confédération. Le calcul du montant minimal qui échoit aux cantons serait aussi légèrement modifié. Si les primes représentent moins de 11 %

du revenu, le pourcentage minimal s'élève à 3,5 %. Le Conseil fédéral avait prévu une limite à 10 %. Si les primes représentent 18,5 % ou plus du revenu, le pourcentage s'élèverait alors à 7,5 % des coûts. Entre deux, le pourcentage augmenterait et ceci de manière linéaire. Le canton de Fribourg serait l'un des cantons impacté par un tel calcul. Le coût supplémentaire pour le canton s'élèverait ainsi à 5 millions de francs selon le projet revu par le Conseil des Etats et selon les estimations de la Confédération.

Outre le montant minimal, chaque canton devrait désormais définir le pourcentage maximal que les primes doivent représenter par rapport au revenu disponible des assurés.

Le projet retourne au Conseil national et les deux Chambres du Parlement fédéral disposent encore d'un délai jusqu'au 3 octobre prochain pour trouver un accord, s'il faut proposer un contre-projet indirect ou non à l'initiative des allègements de primes.

Vous le constatez, Mesdames et Messieurs, depuis que nous avons rédigé le décret, les choses ont changé et ce n'est pas terminé. Les conditions cadres du droit supérieur au niveau fédéral ne sont donc toujours pas arrêtées. Elles influent de manière conséquente sur les variantes analysées au niveau cantonal. Comme relevé, le Conseil d'Etat considère comme problématique le fait que la charge des primes par type de ménage soit si différente selon les calculs dont vous avez pu prendre connaissance. Il ne serait ainsi pas opposé à définir un principe de charge par ménage identique pour tous les ménages de notre canton, pour autant que ceci soit fixé au niveau cantonal.

Le Conseil d'Etat vous prie donc d'accepter de prolonger les délais prévus pour le traitement de l'initiative cantonale. En effet, il faudrait pouvoir savoir et prendre du recul pour attendre le meilleur moment pour agir et trouver la bonne solution.

Meyer Loetscher Anne (*Le Centre/Die Mitte, BR*). Je n'ai pas de lien d'intérêts si ce n'est que j'étais dans la commission ad hoc.

En septembre 2022, l'initiative constitutionnelle pour des primes abordables a été validée. Sans contre-projet en septembre 2023, elle devrait passer en votation populaire en mars 2024 s'il y a un contre-projet. L'objet qui nous est soumis par le Conseil d'Etat est donc de prolonger le délai d'une année.

Le groupe Le Centre soutient la décision du Conseil d'Etat d'attendre le résultat des votations aux Chambres fédérales, qui devrait tomber le 3 octobre 2023, pour lancer une solution cantonale pérenne. Néanmoins et comme annoncé lors du traitement de la motion "Folie des primes maladie", le groupe Le Centre souhaite soulager la classe moyenne dès 2024 déjà par un élargissement des ayants droit aux subsides des primes maladie.

Comme vous l'avez dit, M. le Commissaire du Gouvernement, les choses changent et nous n'avons actuellement aucune assurance qu'une solution nous convenant sorte des Chambres fédérales. Les primes ne cessent d'augmenter ces dernières années et, même si nous sommes convaincus que des économies peuvent se faire sur les coûts de la santé qui ont presque doublés en vingt ans – il faudrait par exemple mieux cibler les interventions et éviter la surconsommation médicale –, nous ne sommes pas dupes: les dépenses de santé vont continuer d'augmenter. C'est pourquoi nous devons agir maintenant pour soulager les ménages d'un poids toujours plus lourd. Si les couples sans enfant sont ceux qui sont le plus lourdement touchés, on remarque que les couples avec un enfant et un jeune adulte sont aussi bien au-delà du raisonnable. Ces derniers ayant encore d'autres charges liées à la formation, on peut clairement identifier une catégorie des ayants droit qui ont besoin d'un soutien renforcé.

Vous l'avez compris, la situation ne cesse de s'amplifier. On ne peut plus attendre. C'est pourquoi la commission ad hoc a proposé un projet bis qui offre une solution transitoire de 5 millions pour élargir le cercle des ayants droit. Fribourg doit faire mieux et faire mieux en 2024 déjà.

Ainsi, le groupe Le Centre accepte le prolongement du délai pour le traitement de l'initiative pour des primes maladie abordables et accepte la version de la commission pour élargir le cercle des bénéficiaires en plus de l'absorption d'une éventuelle hausse des primes d'assurance-maladie des bénéficiaires actuels.

Bürgisser Nicolas (*PLR/PVL/FDP/GLP, SE*). Die Freisinnige Demokratische und Grünliberale Fraktion ist einstimmig für das Eintreten auf das vorliegende Dekret für die Fristverlängerung. Eine grosse Mehrheit unserer Fraktion ist allerdings gegen das Amendement der Kommission für den zusätzlichen Beitrag des Kantons von 5 Millionen Franken und wird diesen ablehnen.

Rey Benoît (*VEA/GB, FV*). Le paiement des primes maladie, en particulier pour un certain nombre de familles de la classe moyenne, devient une charge trop lourde et fera basculer certaines d'entre elles dans la précarité. L'initiative constitutionnelle pour des primes abordables pourrait, par son acceptation, apporter de réelles solutions à ce problème. Aujourd'hui, ne nous sommes là que pour décider d'une prolongation de délai pour attendre les résultats des discussions sur le même objet au niveau fédéral. Cela paraît logique.

Toutefois, les discussions fédérales risquent de durer des semaines, des mois, voire plus en tenant compte de l'élaboration d'un contre-projet indirect du Conseil fédéral, du Conseil national, de la commission du Conseil des Etats, etc. Ceci prendra du temps, beaucoup de temps, trop de temps. Le délai de prolongation d'une année sera probablement encore insuffisant.

Dans l'entre-temps, les augmentations annoncées de 4 à 6 % cette année – et combien les années suivantes? – vont précariser encore de nombreuses familles. Nous ne pouvons attendre sans mesures provisoires. Une compensation de cette augmentation pour cette année de 5 % augmenterait les coûts actuels de 5,8 millions. Si l'on retient 6 %, l'augmentation serait de 7 millions. Ceci, c'est pour le nombre des bénéficiaires actuellement reconnus et cela ne permettrait en aucun cas d'en toucher de nouveaux. Pour ce faire, un montant complémentaire est indispensable.

Le Conseil d'Etat a prévu ces éventualités – et M. le Représentant du Gouvernement nous en a parlé en commission – dans le cadre du budget 2024 en discussion. Nous ne sommes encore de loin pas au bout des différentes lectures de ce budget. En commission, M. le Conseiller d'Etat nous a confirmé une intention. Pour ma part, j'ai besoin, avant d'accepter un tel décret, d'un certain nombre de garanties. Mon côté saint Thomas fait que j'ai besoin de toucher pour croire.

En conséquence, le nouvel article 2 proposé par la commission permet de nous donner ces garanties. Dès lors, il ne restera plus qu'à assumer les conséquences dans l'élaboration du budget fait par le Conseil d'Etat, les lectures de la CFG et finalement l'adoption de ce budget par notre plénum en novembre prochain.

C'est donc avec ces considérations qu'à l'unanimité le groupe VERT·E·S et alli·e·s vous recommande d'accepter ce décret de prolongation dans la version bis de la commission.

Rey Alizée (PS/SP, SC). Mes liens d'intérêts: je suis présidente du comité d'initiative pour des primes abordables.

Hausse des prix, hausse des loyers, hausse des prix de l'électricité... La facture commence à être très salée pour les Fribourgeoises et les Fribourgeois. Les primes maladie qui pèsent lourd sur le budget sont en perpétuelle augmentation. On ne va pas y couper l'année prochaine, une hausse de 6 % étant déjà annoncée. Il y a donc urgence, comme l'a dit M. le Rapporteur. On ne peut pas laisser la situation aller ainsi et rester passif en la regardant se dégrader.

Bien sûr, je suis consciente qu'il y a des discussions au niveau fédéral, je les suis un peu, avec différents contre-projets et le Conseil des Etats et le Conseil national qui se renvoient la balle. Combien de temps cela va-t-il prendre? Qu'en est-il si, au niveau fédéral, aucun projet n'aboutit? Fribourg, le canton, doit agir et non réagir. Plusieurs cantons l'ont déjà fait.

J'aurais bien sûr souhaité qu'on puisse voter plus rapidement sur cette initiative. Mais compte tenu que des mesures transitoires sont prévues dans le décret, le groupe socialiste peut entrer en matière. La proposition telle que formulée permet d'une part de garantir la prise en compte des charges supplémentaires liées à la hausse des primes pour les bénéficiaires de subsides, mais aussi d'élargir le cercle des bénéficiaires. C'est ce qui fait la différence et permettra à des personnes et des familles – 6000 selon les chiffres donnés en commission – de bénéficier d'un soutien bienvenu durant cette période difficile où elles voient leur pouvoir d'achat se réduire comme peau de chagrin.

Le groupe socialiste entrera donc en matière à l'unanimité sur le projet de décret et l'acceptera avec la modification proposée par la commission.

Fahrni Marc (UDC/SVP, VE). Mes liens d'intérêts: je suis membre de la commission et m'exprime au nom du groupe UDC.

Le sujet de ce décret est bel et bien de valider ou non la prolongation du délai concernant la votation populaire. Pour rappel, les raisons qui ont nourries cette initiative sont vite résumées: la hausse récurrente des primes d'assurance-maladie et l'inflation qui pèsent lourd sur le budget des Fribourgeois. Il faut également préciser que dans un même temps une initiative similaire crée des débats controversés au sein des Chambres fédérales. Dès lors, être favorable à cette prolongation de délai nous paraît tout à fait fondé afin de bénéficier, suivant le développement des négociations, de l'opportunité d'examiner et de prendre en compte les synergies reconnues et applicables pour notre canton afin d'être directement dans le tir. Le groupe de l'Union démocratique du centre va donc, dans sa majorité, soutenir cette proposition.

Quant à l'amendement qui demande 5 millions supplémentaires, il est perçu au sein de notre groupe de deux façons bien distinctes. Les délais que susciteront les prochaines décisions seront certainement longs jusqu'à leur mise en application. Il est donc primordial d'agir avec plus de réactivité afin de donner un signal fort à la population fribourgeoise par rapport aux deux points cités au début de mon intervention, c'est-à-dire la hausse constante des primes et l'inflation. Cette mesure se veut progressive puisqu'elle vise à étendre le quota des citoyens bénéficiant des subventions à la prime maladie. On pourrait passer de 90 000 à 100 000 bénéficiaires. L'élément primordial est d'atteindre les jeunes familles qui se situent au-dessus des limites fixées. On peut également et légitimement avoir un avis plus mitigé en défendant que cet amendement n'est pas approprié dans ce décret et qu'il serait préférable de suivre un cheminement plus institutionnel, c'est-à-dire dans le cadre de l'élaboration des budgets par le Conseil d'Etat, la CFG, et présentés pour approbation ou non au Grand Conseil. Cela ne veut pas dire que nous sommes contre, mais que nous donnons le choix plutôt que de l'imposer.

Personnellement, je serais plutôt pour la première variante, mais à chacun la liberté de choix.

Michellod Savio (*PLR/PVL/FDP/GLP, VE*). Je n'ai pas de lien d'intérêts avec cet objet si ce n'est que j'étais membre de la commission et je m'exprime à titre personnel.

Il est vrai que la commission propose une solution peu orthodoxe en demandant d'inscrire dans le décret ces 5 millions de francs supplémentaires pour la réduction individuelle des primes maladie. Pourquoi en sommes-nous là? La réponse tient en un fait: en vingt ans, les primes ont doublé, mais pas les salaires. Ce n'est donc pas une problématique nouvelle. Et pourtant les exécutifs, qu'il s'agisse du Conseil fédéral ou des Gouvernements cantonaux, ne nous proposent toujours pas de solutions alors que des facteurs externes, tels que l'inflation, aggravent encore la situation pour un nombre toujours plus important d'assurés. Il convient d'agir car oui, il y a urgence et urgence ne rime pas avec report, sauf si nous avons l'assurance qu'un geste sera fait. C'est le sens de la proposition de la commission. Cela ne signifie pas que nous pourrions faire l'impasse sur la question des coûts de la santé. Cela ne signifie pas non plus que je soutiens l'initiative cantonale ou l'initiative fédérale. C'est juste une réponse pragmatique face à une situation qui ne peut plus durer.

J'ajouterais que si le Conseil d'Etat est conscient de la problématique, ce qu'il nous a dit, et s'il est en discussion pour inscrire ce montant dans le budget 2024, cela ne mange pas de pain de mentionner ce montant dans le décret, tel que le propose la commission. Ce n'est pas que nous n'avons pas confiance en notre Conseil d'Etat, que nous savons fort sage, mais parce que c'est aussi le rôle de ce Parlement que de donner un signal clair sur la direction à prendre.

Je vous invite donc à entrer en matière sur le décret et à soutenir le projet bis de la commission.

Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales. Je tiens à remercier toutes les personnes qui étaient présentes lors des débats de la commission et spécialement M. le Rapporteur, M. le Député Bruno Boschung, pour la très bonne conduite des débats.

Tous les éléments qui ont été relevés par les différentes personnes qui viennent de prendre la parole ont été évoqués en commission. Au niveau des économies des coûts et le soulagement des ménages, ce sont des choses que le Conseil d'Etat dans son ensemble est complètement à même de comprendre et de trouver des solutions qui seront pragmatiques. Comme je le disais, nous n'entrons pas en matière par rapport à l'amendement qui sera proposé. J'ai constaté que tous les groupes entraînent en matière et certains groupes vont soutenir l'amendement qui sera proposé tout à l'heure.

Boschung Bruno (*Le Centre /Die Mitte, SE*). Merci à tous les intervenants. A ce sujet, je peux prendre connaissance que l'entrée en matière sur le principe n'est pas combattue. J'ai aussi pris connaissance qu'il y a quand même certains groupes qui ne sont pas prêts à soutenir le projet bis de la commission. On va en discuter un peu plus largement lors de la lecture des articles. J'ai également pris connaissance, comme il fallait s'y attendre, que le Conseil d'Etat n'a pas l'idée de se rallier au projet bis de la commission.

> L'entrée en matière n'étant pas combattue, il est passé directement à la lecture des articles.

Première lecture

I. Acte principal

Art. 1

Boschung Bruno (*Le Centre /Die Mitte, SE*). Artikel 1 beschreibt das Grundanliegen dieses Dekrets, nämlich die Verlängerung der Frist für die Vorlegung der Volksinitiative, die eingereicht worden ist. Ich habe in den Interventionen gehört, dass dies ein unbestrittener Artikel ist, er war auch in der Kommission völlig unbestritten. Die Kommission unterstützt diesen Artikel 1, genau so, wie er jetzt formuliert ist.

Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales. Je confirme les propos de M. le Rapporteur, qui a été complet.

> Adopté.

Art. 2

Boschung Bruno (*Le Centre /Die Mitte, SE*). Artikel 2 ist eben dieser neue Artikel, den die Kommissionmehrheit Ihnen vorschlägt - wir haben schon in der Eintretensdebatte Argumente dazu gehört. Der Artikel ist zweiteilig, es hat einen Abs. 1 und einen Abs. 2, wie Sie gesehen haben.

Im Abs. 1 ist das Anliegen der Mehrheit der Kommission formuliert, jetzt bereits ein Zeichen zu setzen für die Freiburger Bevölkerung zum Thema der stetig steigenden Krankenkassenprämien. Der Anstieg der Krankenkassenprämien ist ja nur ein Thema, das die Bevölkerung unseres Kantons beschäftigt. Wir haben die Inflation, die ohnehin drückt, wir haben überall

steigende Preise, wir haben jetzt auch noch die Mieten, die dazukommen. Die Kommission ist der Meinung, mit dem Alinea 1 diese 5 Millionen Franken jetzt zu sprechen, um ein Zeichen zu setzen.

Diese 5 Millionen Franken haben wir uns nicht einfach so aus den Fingern gesaugt.

Comme ces 5 millions, ça venait plus ou moins aussi de ce constat qui a été relevé par le commissaire du Gouvernement lors de la discussion d'entrée en matière.

Diese 5 Millionen Franken würden etwa dem Beitrag entsprechen, wenn wir jetzt nach Bern schauen und sagen, was ist die wahrscheinlichste Variante, die dort irgendwann einmal im Rahmen dieser Vorschläge zum Tragen kommt. Es wurde bereits gesagt, das würde aus der heutigen Sicht dem Kanton voraussichtlich diese rund 5 Millionen Franken Mehrkosten verursachen.

Vielleicht noch zum Thema: Warum preschen wir jetzt vor mit diesem Dekret? Wir könnten ja auch sagen, wir führen diese Verhandlungen, wie es auch von der Freisinnig-Demokratischen und Grünliberalen Fraktion gesagt wurde, im Rahmen der Budgetverhandlungen, die jetzt ohnehin am Laufen sind. Sie wissen alle, wie es ist, wenn man diese Änderungsanträge in das bereits vorliegende Budget des Staatsrates einfügen will. Es muss an einem anderen Ort kompensiert werden. Ich gehe davon aus, dass unser liebes SITel nicht zur Verfügung stehen wird, um wieder 5 Millionen Franken zu kompensieren, also war der Tenor in der Kommission: "Nein, wir müssen jetzt hier im Rahmen dieses Dekretes dieses Zeichen setzen, damit wir eine gewisse Sicherheit haben, dass dieses Anliegen dazukommt."

Das wäre der Inhalt von Artikel 2 des Abs. 1, der mit diesen zusätzlichen 5 Millionen Franken beabsichtigt, nicht die ordentliche Prämienhöhung zwischen 4 bis 6 Prozent zu kompensieren, sondern den Kreis der Destinatäre zu erweitern. Es wurde von Kollegen der Schweizerischen Volkspartei gesagt: Heute haben wir rund 90 000 Destinatäre, die von der Prämienverbilligung profitieren, mit diesen zusätzlichen Mitteln könnte man den heutigen Berechnungen zufolge zusätzlich rund 10 000 Bürgerinnen und Bürger unseres Kantons von diesen Mitteln profitieren lassen.

Vielleicht noch zum Abs. 2.: dieser sieht vor, dass der Staatsrat die notwendigen Massnahmen zu treffen hat, um einen allfälligen Anstieg der Krankenkassenprämien der heutigen Anspruchsberechtigten aufzufangen. Er will sicherstellen, dass mindestens die ordentliche Erhöhung, die wieder vor der Türe steht, diese 4 bis 6 Prozent, kompensiert wird. Wir hatten in der Kommission den Eindruck, dass das beim Staatsrat eigentlich mehr oder weniger unbestritten ist, dass wenigstens diese ordentliche Erhöhung, die wieder vor der Türe steht, kompensiert werden muss.

Was bedeutet dieser Abs. 2, diese ordentliche Kompensation der ordentlichen Beiträge? Das ist auch nicht wenig, das muss man sagen. Wenn wir von 4 bis 6 Prozent ausgehen, würde das bereits 5,8 bis 7 Millionen Franken ausmachen. Das wollen wir in aller Transparenz auch aufzeigen. Das ist schon ein ordentlicher Beitrag, aber die Kommission ist der Auffassung, dass das eben nicht genügt.

de Weck Antoinette (PLR/PVL/FDP/GLP, FV). Vu les explications qui ont été données et sur lesquelles peut-être qu'on est passé un peu vite en séance de groupe, le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux va aussi soutenir la version bis de la commission.

Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales. Je remercie M. le Rapporteur pour les explications qui ont été données par rapport à cet amendement qui désire en fait modifier ce décret. Il est clair que le Gouvernement ne pourra pas accepter cet amendement-là. Comme je l'ai expliqué tout à l'heure dans mon préambule, nous sommes en plein processus budgétaire. Vous savez qu'on a aussi – et ça on doit en tenir compte – des dépenses dans notre canton qui sont en augmentation. Donc on ne pourra non plus pas tout donner à tout le monde et je pense qu'à ce niveau-là les discussions vont être encore menées maintenant. Donc je ne peux pas en dire plus que ce que j'ai dit dans mon introduction. Ainsi, je ne vais pas soutenir cet amendement et le Conseil d'Etat dans son ensemble ne va pas le soutenir.

> Au vote, la proposition de la commission, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 81 voix contre 12. Il y a 1 abstention.

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

Ont voté en faveur du projet bis:

Aebischer Susanne (LA,Le Centre/Die Mitte), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Christian (SC,Le

Centre/Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre/Die Mitte), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA/GB), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Ingold François (FV,VEA/GB), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kubschi Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA/GB), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 81.*

Ont voté contre:

Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP). *Total: 12.*

S'est abstenue:

Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 1.*

II. Modifications accessoires

> Adopté.

III. Abrogations accessoires

> Adopté.

IV. Clauses finales

Boschung Bruno (*Le Centre /Die Mitte, SE*). Chères et chers collègues, à la suite de l'acceptation de l'article 2, il faut modifier ce texte. Avec le projet initial, le décret n'était en effet pas soumis à un référendum financier. Mais avec l'acceptation de l'article 2, le décret va être soumis au référendum financier facultatif. Le projet bis de la commission propose donc d'adapter ce texte.

Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales. Je confirme les propos de M. le Rapporteur.

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

Titre et préambule

> Adopté.

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

Deuxième lecture

I. Acte principal

Boschung Bruno (*Le Centre /Die Mitte, SE*). Confirmation de la première lecture.

Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales. Comme dit tout à l'heure dans mon intervention, le Conseil d'Etat ne se rallie pas à l'amendement. Vu le résultat net du vote, je n'en demande cependant pas un nouveau.

> Confirmation de la première lecture.

II. Modifications accessoires

> Confirmation de la première lecture.

III. Abrogations accessoires

> Confirmation de la première lecture.

IV. Clauses finales

> Confirmation de la première lecture.

Titre et préambule

> Confirmation de la première lecture.

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

Vote final

> Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 95 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Susanne (LA,Le Centre/Die Mitte), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre/Die Mitte), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA/GB), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Ingold François (FV,VEA/GB), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Müller Chantal (LA,PS/SP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pasquier Nicolas (GR,VEA/GB), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 95.*

Rapport d'activité 2023-CE-49

Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM) - Rapport d'activité 2022

Rapporteur-e: **Rey Alizée (PS/SP, SC)**
Représentant-e du gouvernement: **Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts**
Rapport/message: **14.03.2023 (BGC juin 2023, p. 2242)**
Préavis de la commission: **24.05.2023 (BGC juin 2023, p. 2321)**

Discussion

Rey Alizée (PS/SP, SC). La commission s'est réunie le 24 mai dernier pour traiter du rapport d'activité 2022 de l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation.

A titre préliminaire, il est à relever que quelques changements ont eu lieu en 2022 sur le plan organisationnel avec, d'une part, le renouvellement des membres de la Commission cantonale et, d'autre part, le départ de la préposée à la protection des données qui a été nommée au niveau fédéral. La préposée à la transparence a repris ad interim la fonction de préposée à la protection des données et assume encore aujourd'hui ces deux fonctions.

Dans le domaine de la transparence, la synthèse du bilan réalisé en 2021 par l'Institut du fédéralisme pour les 10 ans d'entrée en vigueur de la loi sur l'information a été adressée en avril 2022 à l'autorité. Cette synthèse conclut que la loi fonctionne globalement bien. Il y a toutefois quelques améliorations à apporter comme, par exemple, le besoin sensibiliser au sein de l'administration et auprès des communes pour savoir quelle information peut être transmise ou non. Parfois ce n'est pas très clair. Les chiffres dans le domaine de la transparence sont restés élevés en 2022, que ce soit au niveau des demandes d'accès ou des requêtes en médiation. En 2022, la thématique phare reste encore et toujours les éoliennes, qui ont continué à susciter des demandes, puisque 14 requêtes en médiation touchaient à cette thématique.

S'agissant de la protection des données, la charge de travail a été importante puisque 382 dossiers ont été traités en 2022. Durant cette année, il est réjouissant aussi de constater que les retards ont pu être rattrapés, notamment en ce qui concerne les préavis pour la vidéosurveillance, et que l'Autorité est maintenant à jour dans tous les domaines. Il est à relever également que la collaboration et l'implication de la préposée dans les projets de loi s'est nettement améliorée et a été saluée tant par l'Autorité que par le Conseil d'Etat. Il reste encore des efforts à faire pour certains projets d'ordonnance, pour lesquels la préposée n'est pas systématiquement consultée, mais c'est en bonne voie.

Dans le cadre de la numérisation de l'administration qui se poursuit, la préposée a participé à divers groupes de travail, par exemple en lien avec la mise sur pied du Référentiel cantonal ou encore de la cybersanté.

Les cyberattaques et les failles de sécurité ont continué d'occuper la préposée. Dans de tels cas, l'Autorité est sollicitée par les organes publics concernés. Les risques encourus, les mesures à planifier ainsi que les informations à transmettre aux personnes concernées sont évoqués ensuite ensemble. Les particuliers concernés par ces failles demandent également l'avis de la préposée sur les risques encourus ou les démarches qu'ils peuvent entreprendre.

Les travaux en lien avec la révision totale de la loi cantonale sur la protection des données se sont poursuivis et bien sûr, la préposée a été très impliquée. Le projet en cours d'élaboration a pour but de donner aux citoyennes et citoyens du canton de Fribourg un cadre moderne et aligné aux standards européens. Il y aura notamment un renforcement du contrôle et de la maîtrise des informations partagées avec les collectivités publiques pour les personnes concernées.

S'agissant de la médiation administrative cantonale, la grande nouveauté en 2022, c'est qu'elle a été intégrée administrativement à l'Autorité. Cette intégration s'est très bien déroulée. Au niveau statistique, 36 demandes sont parvenues à la médiatrice, dont 18 relevaient du champ d'application de la loi. Les demandes sont en baisse par rapport aux années précédentes. Il est difficile d'en expliquer les raisons. Est-ce que c'est la médiation qui n'est pas assez connue des administrés? Est-ce que c'est le cadre de la loi qui est trop restrictif? Ou est-ce simplement parce que notre administration fonctionne très bien? Enfin, la médiatrice a poursuivi en 2022 son engagement dans le domaine du langage simplifié.

La commission parlementaire a relevé la qualité du rapport et du travail qui est effectué et a salué l'engagement de cette équipe et celui du président de la Commission, qui investit de nombreuses heures dans ce mandat pour le bon fonctionnement et l'indépendance de l'Autorité. Les questions ont été nombreuses et l'intérêt porté aux activités de l'Autorité important. Au sein de la commission, quelques questions se sont posées notamment sur les cyberattaques et la marge de manœuvre de la préposée ainsi que des statistiques dans ce domaine.

Le fonctionnement de l'Autorité avec une seule préposée ad interim à la transparence et à la protection des données a également suscité des questions sur la suite. Il en est ressorti que cette configuration était bien adaptée pour le bon fonctionnement de l'Autorité. La Commission cantonale soutient d'ailleurs cette organisation sur le long terme; une disposition en ce sens devrait figurer dans le projet de révision de loi sur la protection des données.

Pour conclure, je souhaite remercier les membres de la commission pour leur travail et les échanges lors de notre séance. En leur nom, je tiens à remercier M. le Conseiller d'Etat Didier Castella, M. Marc Valloton, vice-chancelier, ainsi que la préposée de l'Autorité et la médiatrice, M^{mes} Martine Stoffel et Annette Zunzer Raemy, de même que le président de la Commission, M. Laurent Schneuwly, qui ont présenté leurs activités dans le détail par oral et dans leur rapport, et ont répondu en toute transparence à nos questions. C'est avec ces considérations que je vous invite, chères et chers collègues, à prendre acte de ce rapport.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. J'aimerais tout d'abord remercier la commission pour le travail qui a été fait pour le rapport qui est très complet, remercier aussi la Rapporteuse pour ses propos que je ne peux que confirmer et saluer. Je rappelle ici que le Conseil d'Etat avait souhaité, pour des raisons de sobriété, d'efficacité, de rationalisation et de simplification, la réunification des deux fonctions de préposée à la transparence et à la protection des données et qu'il avait souhaité aussi l'intégration de la médiation administrative dans l'Autorité cantonale de transparence et de protection des données parce que cette entité était très isolée. Aujourd'hui, il prend acte avec satisfaction que l'Autorité souligne que ces solutions sont aptes à répondre aux défis actuels, défis nombreux, je vais en citer quelques-uns: numérisation de l'administration, augmentation des cyberattaques et puis nous aurons cet automne la révision de la loi cantonale sur la protection des données qui sera prochainement transmise au Grand Conseil et qui intégrera les modifications soulignées par la rapporteuse.

Je remercie en particulier la préposée responsable à la protection des données qui a rattrapé une bonne partie du retard accumulé ces dernières années, un travail considérable, efficace, et ceci est à saluer. Enfin, je remercie l'Autorité et les préposées pour la bonne collaboration qui s'est notablement améliorée l'année passée avec les différents services de l'Etat.

Schneuwly Achim (UDC/SVP, SE). Le groupe de l'Union démocratique du centre a lu le rapport et prend position.

Wir stellen fest, dass der erforderliche administrative Aufwand immer grösser wird. Der Datenschutz und die Transparenz werden immer wichtiger, deshalb braucht es schon im Anfangsstadium von Gesetzes- und IT-Projekten eine gute Sensibilisierung, Schulung und Begleitung. Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei bedankt sich für den Tätigkeitsbericht.

Berset Solange (PS/SP, SC). Le groupe socialiste a pris connaissance avec grande attention du rapport sur les activités 2022 concernant la transparence, la protection des données et la médiation. Il faut relever le grand travail effectué par les personnes en charge du traitement de tous les thèmes pour ces différentes activités. Nous les remercions pour leur précieux travail. Dans le rapport toutefois, il faut constater qu'il n'est que brièvement fait mention du travail de la préposée en lien avec le dossier électronique du patient (DEP), principalement dans le cadre de la convention intercantonale en matière de santé numérique. Nous nous interrogeons vivement sur cette situation. La cybersanté est sensée être l'un des principaux chantiers de l'Etat en matière numérique et donc l'un des principaux domaines d'activité de la préposée. Comment expliquer cette information limitée? Est-ce dû à la lenteur de la mise en place du DEP dans le canton de Fribourg ou/et au manque d'intégration de la préposée dans les travaux? En outre, dans son rapport, il n'est pas fait mention de l'identité électronique qui est pourtant nécessaire pour accéder au DEP.

Le groupe socialiste se pose donc la question de savoir quelles sont les raisons pour lesquelles Fribourg a notoirement renoncé à une solution souveraine contrairement à d'autres cantons romands. Le canton de Vaud a notamment développé sa propre solution d'accès pour s'identifier. Fribourg aurait pu s'y rallier, mais a préféré rester sur l'oreiller de paresse SwissID, qui est contesté, et c'est navrant pour la sécurité de nos données. Les cantons romands ont pourtant réussi à mettre CARA en place, cette plateforme de santé numérique sécurisée, destinée à la population et aux prestataires de soins pour toute la population de Suisse occidentale. Pourquoi est-ce que les travaux ne se poursuivent pas sur cette même voie de collaboration? Est-ce que cela exigerait un engagement trop important de la préposée dans ce domaine?

Concernant la transparence, on a pu lire dans le rapport que la définition entre transparence et coopération des autorités et entre transparence et archivage est peu ou pas suffisamment claire. Il est mentionné que cette définition mériterait certaines clarifications. Nous relevons qu'il serait important d'apporter ces clarifications.

Altermatt Bernhard (Le Centre/Die Mitte, FV). Ich spreche im Namen der Fraktion Die Mitte und danke der Behörde, ihrer Vorsteherin, der Mediatorin sowie dem Präsidenten und den Mitgliedern der zuständigen Kommission für die ausgezeichnete Arbeit. Mit Genugtuung nehmen wir zur Kenntnis, dass das Arbeitsklima und die Zusammenarbeit der Behörde mit der allgemeinen Verwaltung weiterhin gut sind, was nicht immer der Fall war.

Erlauben Sie mir une supplémentaire Bemerkung: Es war einmal... Es war einmal eine Zeit, da sprach die Kantonsverwaltung fast nur französisch. Dank des Engagements der Deutschfreiburger und ihrer politischen Vertreter erhielten die französischsprachigen Dienstchefs sukzessive deutschsprachige Adjunkte und Stellvertreter. Diese verbrachten dann ihre Arbeitszeit damit, Übersetzungen zu machen. Mit anderen Worten: Die Administration leistete sich überbezahlte und überqualifizierte Übersetzer, Spitzenbeamte, die eine Aufgabe erledigten, für die sie weder ausgebildet noch angestellt worden waren.

Diese Zeiten haben sich glücklicherweise geändert, und der Staat und seine Direktionen haben heute professionelle Strukturen für die Übersetzungen.

Mesdames et Messieurs, dans le cas de figure de l'Autorité dont nous examinons le rapport et dont notre groupe salue le travail et surtout la sérénité retrouvée, nous sommes face à un cas similaire. La préposée en fonction et la médiatrice sont bilingues et travaillent dans les deux langues alors que l'intégralité de leurs collaborateurs sont de langue française. Elles se retrouvent ainsi non seulement à gérer leur secteur, mais doivent en même temps assumer tous les dossiers et toutes les communications en langue allemande, avec les traductions qui vont avec. Cela n'est pas leur tâche et cela les limite dans l'exercice de leurs autres fonctions. Il faut savoir que les dossiers en langue allemande sont, en tout cas pour l'instant, quelque peu surreprésentés par rapport aux proportions des deux communautés linguistiques du canton.

Sehr geehrter Herr Staatsrat, ich bitte Sie, im Rahmen Ihres notwendigerweise beschränkten Einflusses und Ihrer informellen Kontakte mit der Behörde ein Auge darauf zu behalten, dass bei der Vervollständigung der Behörde mit anstehenden Stellenbestzungen die deutsche Sprache unter den Mitarbeitenden besser vertreten wird. Es ist eine grosse Chance, dass unsere Institutionen über zweisprachige Chefs und Cheffinnen verfügen. Diese sollten jedoch ihre Arbeitszeit nicht darauf verwenden, Übersetzungsdienste zu leisten, weil in ihren Teams keine Deutschsprachigen sind. Im Gegenteil: Sie sollten sich auf die inhaltliche Arbeit und ihre Führungsaufgaben konzentrieren können.

J'aimerais souligner qu'il ne s'agit ni d'une plainte que je fais remonter ici, ni d'une critique formulée face à l'Autorité, c'est un constat qui s'est fait jour à l'occasion de l'examen du rapport et dans nos échanges informels. Et j'ai suffisamment étudié comment la question a été traitée dans l'histoire de nos institutions pour être attentif au potentiel d'amélioration qui existe. Eu égard que la politique du bilinguisme fait partie des attributions de la Direction du commissaire du Gouvernement, je suis confiant que la remarque trouvera une oreille ouverte. M. le Conseiller d'Etat, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich danke für die Aufmerksamkeit.

Esseiva Catherine (PLR/PVL/FDP/GLP, LA). Je parle au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux. J'ai participé à la séance de commission et j'ai un intérêt tout à fait personnel quant à la protection des données.

Tout d'abord je félicite la qualité du rapport exhaustif face à la complexité du sujet. Quant aux activités de 2022 de l'Autorité cantonale, je note tout d'abord le renouvellement de la commission pour une période administrative de cinq ans alors que la pluralité des profils des membres de la Commission permettra de précieuses compétences dans le traitement des dossiers. On peut s'en réjouir. La Commission a tenu neuf séances et se félicite du changement législatif qui a permis l'intégration de la médiation administrative au sein de l'Autorité cantonale, à savoir la présence de la médiatrice dans les séances de la commission.

Au niveau du personnel, je note la démission de la préposée à la protection des données et sur ce point, la Commission a finalement souhaité réunir les deux fonctions en une seule personne et a proposé au Conseil d'Etat la nomination de la préposée à la transparence dans cette double fonction, c'est-à-dire préposée à la transparence et à la protection des données. Je relève également que les retards accumulés ont été absorbés, notamment grâce au poste supplémentaire octroyé à l'Autorité cantonale.

Dans le domaine de la protection des données, effectivement, 382 dossiers ont été traités. L'Autorité donne ses conseils, renseigne, avise autant pour des cas privés que pour des organes publics. Qu'il s'agisse de numérisation de l'administration ou de la révision de la loi cantonale sur la protection des données, les travaux se poursuivent en bonne intelligence. En parallèle, au niveau fédéral, la révision de la loi sur la protection des données est également en cours. La protection des données est un domaine de plus en plus sollicité et de plus en plus complexe et l'objectif est d'apporter aux citoyennes et aux citoyens du canton un cadre moderne et allié aux standards européens. Pour une meilleure appréhension et pour plus de compréhension dans l'approche et dans la complexité de ce domaine, j'invite l'Autorité cantonale de la protection des données, de la transparence et de la médiation à faire plus de communications sur le sujet au sein de notre canton.

Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux remercie le travail et le résultat accomplis et prend acte de ce rapport.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je remercie les gens pour leurs prises de parole, qui de manière générale sont alignées avec celle de la rapporteuse et du Gouvernement. Je ne suis pas sûr d'avoir tout à fait compris l'intervention de M^{me} Berset puisque je cite, en page 19 du présent rapport: "Dans le domaine de la santé numérique,

la préposée à la protection des données est membre du groupe d'accompagnement du projet cybersanté, en effet le canton de Fribourg collabore étroitement avec d'autres cantons romands, notamment via l'association CARA qu'ils ont fondé en mars 2018. L'association a pour but de mettre à disposition une plateforme de santé numérique pour le dossier électronique du patient, des professionnels et les patients du canton, mais également d'offrir d'autres services complémentaires dans la santé numérique tels que les plans de médication partagés ou les plans de soins partagés". Effectivement, le canton de Fribourg suit ça avec attention. Vous le savez ici aussi, il y a des priorités qui sont mises en matière de numérisation. Pour moi, le dossier électronique du patient en est une. Faut-il encore avoir les ressources et les moyens! Mais on travaille avec les autres cantons et j'ai envie de dire attention avec l'idée d'être toujours souverain. Souverain, ce n'est pas toujours synonyme de sécurité. Cela demande notamment des ressources en termes de compétences, en nombre de collaborateurs qu'on ne peut pas forcément avoir à l'échelle d'un canton. Donc attention!

Par rapport à la remarque de M. Altermatt, je confirme que Fribourg est sensible au bilinguisme, il y travaille et c'est vrai aussi que pour des petites entités, c'est difficile d'avoir des personnes de toutes les langues quand on sait toutes les compétences qu'on doit avoir. On en a discuté hier dans différents domaines, on essaie toujours d'avoir un regard attentif soit avec des personnes bilingues – ce n'est pas toujours possible –, soit avec des gens qui sont complémentaires dans les langues. Mais encore une fois, on a une approche pragmatique, on ne peut pas non plus simplement doubler les postes pour des raisons financières évidentes. Cela dit, le canton de Fribourg, je dois le dire, a souvent tendance à s'autoflageller. Mais quand on vient d'un autre canton, on souligne souvent le travail exceptionnel qui est fait par l'administration cantonale, où quasiment tous les documents sont traduits, ce qui n'est même pas le cas au niveau fédéral.

Sur ce, je remercie encore l'Autorité et la Commission pour le travail effectué.

Rey Alizée (PS/SP, SC). Je n'ai pas grand-chose à ajouter, sinon peut-être s'agissant du dossier électronique du patient. Pour avoir été dans la commission interparlementaire, ça a été une longue discussion sur la question de la protection des données. On était informé effectivement qu'il y avait un groupe de travail avec tous les préposés cantonaux et là, on a pu avoir aussi des réponses. C'était vraiment une préoccupation première.

Pour la question de la représentation linguistique, je ne peux qu'abonder dans le sens de M. Altermatt parce que c'est important. Après il faut bien sûr prendre en considération les ressources. Mais avec la réorganisation, il y a peut-être aussi des possibilités par la suite d'avoir un soutien supplémentaire alémanique et enfin...

Mit Herrn Schneuwly bin ich auch ganz einverstanden. Es muss eine Sensibilisierung bei Informatikprojekten stattfinden. Dies braucht aber auch Mittel und Ressourcen, und das müssen wir für das nächste Budget mitbedenken.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Requête 2023-GC-166

Demande de procédure accélérée pour le traitement de la motion "Suppression de l'obligation d'adapter les PAD lors d'une révision générale du PAL"

Auteur-s:	Marmier Bruno (VEA/GB, SC) Bürdel Daniel (Le Centre/Die Mitte, SE)
Dépôt:	28.06.2023 (BGC juin 2023, p. 2567)

Prise en considération

Présidente du Grand Conseil. Nous allons encore traiter assez rapidement un objet qui nous est parvenu ce matin. Nous avons une demande de procédure accélérée pour le traitement de la motion "Suppression de l'obligation d'adapter les PAD lors d'une révision général du PAL". Bien entendu, je vous rappelle qu'on va voter sur la procédure et non pas sur le fond de la motion, s'il vous plaît tenez compte de ceci. Je donne tout de suite la parole à l'un des auteurs de cette demande de procédure, M. le Député Bruno Marmier.

Marmier Bruno (VEA/GB, SC). Je pensais que la demande déposée ce matin serait traitée demain ou après-demain, mais je vous invite à soutenir cette demande qui a été largement signée. La motion a circulé hier dans les rangs du Grand Conseil, elle demande à la DIME de se prononcer pour le mois de septembre sur cette demande. Vous savez que je ne vais pas entrer sur le fond, mais la LATeC prévoit que tous les PAD doivent être revus en entier à chaque révision générale. C'est une certaine lourdeur. Donc, pour alléger les travaux, tant des communes que du SeCA, nous pensons qu'il y a lieu d'entrer en matière. Donc le souhait des motionnaires, M. Daniel Bürdel et moi, c'est que nous puissions en débattre au mois de septembre. Cela

a une certaine importance puisque beaucoup de communes sont submergées par ces besoins. Je vous invite à soutenir cette motion, enfin cette requête de procédure accélérée, étant entendu que le fond sera débattu, je l'espère, au mois de septembre.

de Weck Antoinette (PLR/PVL/FDP/GLP, FV). D'abord je m'étonne que cela apparaisse sur l'écran alors je n'ai pas eu la version imprimée. Je pense que c'est un problème de communication entre groupes. Ce serait quand même utile pour que je puisse avertir le groupe et qu'on puisse en discuter.

Ensuite, là c'est très urgent. Je me rends compte que vous voulez passer en force alors que quand on sait le temps que l'on prend pour toutes ces procédures d'aménagement, je ne vois pas ce que les deux mois qu'on gagnerait feraient gagner ensuite sur les deux ou trois ans que prennent toutes les procédures. Donc pour le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, il n'y a aucune urgence à ce que ça soit traité au mois de septembre. Si c'est traité au mois d'octobre ou au mois de novembre, ça ira tout aussi bien vu la lenteur des procédures en aménagement du territoire de notre canton.

Bürdel Daniel (Le Centre/Die Mitte, SE). Für mich kommt es auch überraschend, dass wir schon heute über das Thema diskutieren. Aber wie Frau de Weck mitgeteilt hat: Die Prozeduren im Raumplanungsbereich sind so langwierig, dass wir wirklich vorwärts machen möchten. Es ist ein wichtiger Aspekt, und wir können hier mit den Detailbebauungsplänen ein kleines Element ändern. Wir probieren hier zwei, drei Monate herauszuholen. Mit der Geschwindigkeit einverstanden, aber es ist für uns wichtig, dass wir vorwärts gehen, ein Zeichen setzen, auch, um die Ortsplanungsrevisionen zu beschleunigen und auch den Investoren, den Besitzern, die Voraussetzungen schaffen wollen, dass man vorwärts geht mit den Projekten, dass man dort auch eine Hilfestellung gibt.

Ich bitte Sie, auf diese Dringlichkeitsanfrage einzutreten und mitzuhelfen, dort eine Beschleunigung der Verfahren einzubringen. Besten Dank für Ihre Unterstützung.

Jaquier Armand (PS/SP, GL). Le groupe socialiste n'a pas discuté de cet objet, n'a pas pu échanger. Par ailleurs, cela a été relevé tout à l'heure, les procédures sont longues pour toutes ces modifications légales. En l'état, on a énormément de peine à voir le caractère absolument urgent de régler ce point précis, donc nous nous opposerons.

Présidente du Grand Conseil. Je vous signale juste que si je l'ai mise maintenant, c'est parce que l'article 85 de la LGC dit que toute motion d'ordre doit être traitée toute affaire cessante.

Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC). Je réagis également un peu à chaud sur cette motion d'ordre. La notion d'urgence est toujours assez relative. On comprend que pour les objets parlementaires touchant la DIME, on a tendance assez rapidement à saisir l'urgence parce qu'il est vrai que les délais de réponse sont longs. On attend par exemple avec le collègue Dorthé la réponse à la motion pour la nouvelle loi sur le sous-sol qui a été déposée il y a plus d'une année alors que le délai de réponse normalement est de 5 mois. C'est une loi urgente pour pouvoir commencer la géothermie dans le canton. On a relancé plusieurs fois, on n'a pas de réponse. Par contre, qu'est-ce qui est vraiment urgent? Si cette motion est acceptée, le Conseil d'Etat dispose ensuite d'un délai d'une année pour qu'elle soit mise en œuvre. Ainsi, même si elle est acceptée au mois de septembre, elle ne sera pas mise en œuvre avant 2024, voire 2025. Pour nous il n'y a pas d'urgence. L'urgence, c'est que la DIME traite les instruments parlementaires aujourd'hui en cours. Donc je vous invite à refuser cette motion d'ordre.

Esseiva Catherine (PLR/PVL/FDP/GLP, LA). Je voulais juste dire que ça aurait été judicieux d'avoir la présence du commissaire du Gouvernement pour cette demande.

Présidente du Grand Conseil. Il n'est pas de la compétence du Conseil d'Etat d'être là pour ce genre d'instrument parlementaire.

Marmier Bruno (VEA/GB, SC). Vous avez effectivement raison M^{me} la Présidente, vous devez traiter l'objet immédiatement. Mais quand j'ai déposé la demande d'urgence, je pensais qu'évidemment tous les collègues recevraient la motion déposée et que cela serait traité demain ou après-demain. Je comprends évidemment, dans ces circonstances, que c'est un peu difficile de se faire une idée. Néanmoins je vous assure que la DIME connaît exactement la réponse qu'elle souhaite donner, donc elle pourra très facilement se positionner dans les meilleurs délais. Je vous invite donc, puisque c'est aujourd'hui qu'on la traite, à transmettre cette requête.

Présidente du Grand Conseil. Je vous rappelle que pour ce genre de vote, la majorité qualifiée est requise.

> Au vote, la prise en considération de cette requête est acceptée par 50 voix contre 41. Il y a 3 abstentions.

> La majorité qualifiée n'étant pas atteinte, la demande de procédure accélérée est refusée.

Ont voté en faveur de la requête:

Aebischer Susanne (LA, Le Centre/Die Mitte), Altermatt Bernhard (FV, Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE, Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR, UDC/SVP), Barras Eric (GR, UDC/SVP), Beaud Catherine (GR, Le Centre/Die Mitte), Boschung Bruno (SE, Le Centre/Die Mitte), Bürdel Daniel (SE, Le Centre/Die Mitte), Chardonnens Jean-Daniel (BR, UDC/

SVP), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre/Die Mitte), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Ingold François (FV,VEA/GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Pasquier Nicolas (GR,VEA/GB), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB). *Total: 50.*

Ont voté contre:

Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA/GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rey Alizée (SC,PS/SP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 41.*

Se sont abstenus:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Hauswirth Urs (SE,PS/SP). *Total: 3.*

Divers 2023-GC-141

Sortie du Grand Conseil (été 2023)

> La séance est levée à 09 h 40.

La Présidente:

Nadia SAVARY-MOSER

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Patrick PUGIN, *secrétaire parlementaire*

Troisième séance, jeudi 29 juin 2023

Présidence de Nadia Savary (PLR/PVL/FDP/GLP, BR)

Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2013-GC-4	Divers	Communications		
2013-GC-40	Divers	Assermentation		
2023-DICS-9	Loi	Projet de loi modifiant la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université et abrogeant la loi du 21 mai 2015 sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg	Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Katharina Thalmann-Bolz <i>Représentant-e du gouvernement</i> Sylvie Bonvin-Sansonnens
2022-GC-218	Mandat	Pour la gestion de leurs établissements, les directions d'école primaire disposent d'ici fin 2030 des mêmes ressources en temps de travail que les directions d'école du cycle d'orientation	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Markus Julmy Antoinette de Weck Armand Jaquier Marc Pauchard Susanne Schwander Rose-Marie Rodriguez Bernadette Mäder-Brühlhart Nicolas Pasquier Katharina Thalmann-Bolz Flavio Bortoluzzi <i>Représentant-e du gouvernement</i> Sylvie Bonvin-Sansonnens
2023-GC-162	Rapport d'activité	Commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CIP CSR) - 2022	Discussion	<i>Rapporteur-e</i> Gaétan Emonet <i>Représentant-e du gouvernement</i> Sylvie Bonvin-Sansonnens
2023-GC-139	Rapport d'activité	Conseil de la magistrature (2022)	Discussion	<i>Rapporteur-e</i> Bertrand Morel
2023-GC-106	Rapport	CIP "détection pénale" : rapport aux parlements pour l'année 2022	Discussion	<i>Rapporteur-e</i> Grégoire Kubschi <i>Représentant-e du gouvernement</i> Romain Collaud
2023-GC-148	Election judiciaire	Président-e 10% du Tribunal des prud'hommes du Lac	Scrutin uninominal	
2023-GC-149	Election judiciaire	Président-e 10% du Tribunal des baux de la Singine et du Lac	Scrutin uninominal	
2023-GC-151	Election judiciaire	Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Sarine - Poste 2	Scrutin uninominal	

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2023-GC-155	Election judiciaire	Assesseur-e (contrôle des comptes) à la Justice de paix de la Gruyère - Poste 2	Scrutin uninominal	
2023-GC-153	Election judiciaire	Assesseur-e suppléant-e (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Singine	Scrutin uninominal	
2023-GC-159	Election judiciaire	Membre suppléant-e de l'Autorité de surveillance du Registre foncier	Scrutin uninominal	

La séance est ouverte à 08 h 30.

Présence de 107 députés; absents: 3.

Sont absents avec justifications: M^{me} et MM. Sandra Lepori, Sébastien Dorthe et Pierre-André Grandgirard.

MM. Didier Castella, Olivier Curty, Philippe Demierre, Jean-Pierre Siggen et Jean-François Steiert, conseillers d'Etat, sont excusés.

Divers 2013-GC-4 Communications

Présidente du Grand Conseil. J'espère que vous avez eu du plaisir lors de notre sortie dans la Broye hier. Moi, j'en ai eu beaucoup, et je vous en remercie. J'espère surtout que les dernières personnes - et là, je ne regarderai personne en particulier - sont bien rentrées dans leur foyer ! Je ne veux bien entendu pas oublier de remercier sincèrement les membres du Secrétariat pour l'aide apportée dans l'organisation de la journée, et plus particulièrement Madame Kristel Rodriguez.

> Le Grand Conseil prend acte de cette communication.

Divers 2013-GC-40 Assermentation

Assermentation de M^{mes} et MM. Christian Schafer, Patrick Pillonel, Yvan Sallin, Jean-Louis Sciboz, Anne Schrago, Vanessa Thalmann, Johan Dick, Delphine Dougoud et Julien Francey, élu-e-s par le Grand Conseil lors des sessions de mai et juin 2023.

> Il est passé à la cérémonie d'assermentation selon la formule habituelle.

Présidente du Grand Conseil. Mesdames, Messieurs, vous venez d'être assermenté-e-s pour votre nouvelle fonction. Au nom du Grand Conseil du canton de Fribourg, je vous félicite pour votre élection et vous souhaite beaucoup de satisfaction dans l'exercice de la fonction qui est désormais la vôtre (*applaudissements*).

> La cérémonie d'assermentation est terminée.

Loi 2023-DICS-9**Projet de loi modifiant la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université et abrogeant la loi du 21 mai 2015 sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg**

Rapporteur-e:	Thalmann-Bolz Katharina (<i>UDC/SVP, LA</i>)
Représentant-e du gouvernement:	Bonvin-Sansonnens Sylvie , Directrice de la formation et des affaires culturelles
Rapport/message:	09.05.2023 (<i>BGC juin 2023, p. 2342</i>)
Préavis de la commission:	14.06.2023 (<i>BGC juin 2023, p. 2396</i>)

Entrée en matière

Thalmann-Bolz Katharina (*UDC/SVP, LA*). Zuerst möchte ich meine Interessenbindungen zu diesem Geschäft bekanntgeben: Ich bin Präsidentin der Kommission für die Pädagogische Hochschule Freiburg und Mitglied der Schulkommission des Gymnasiums Gambach.

Die parlamentarische Kommission hat am 8. Juni 2023 in einer einzigen Sitzung die Änderungen beraten und einstimmig das projet bis der Kommission verabschiedet. Die Kommissionsarbeit fand in einem guten Klima statt. Ich danke den Mitgliedern der Kommission für ihre aktive und konstruktive Mitarbeit. Mit der Erziehungsdirektorin standen der Kommission auch die Dienstchefin des Amtes für Universitätsfragen, Frau Floriane Gasser, sowie die juristische Beraterin Frau Alice Maridor kompetent unterstützend zur Seite. Vielen herzlichen Dank für Ihre Verfügbarkeit und die Arbeit, die Sie auch im Vorfeld zu diesem geänderten Gesetzesentwurf geleistet haben. In meinen Dank schliesse ich auch den stellvertretenden Generalsekretär, Herrn Reto Schmid, ein. Er hat beträchtliche Vorarbeit für eine effiziente Kommissionsitzung geleistet und mit grosser Präzision und Schnelligkeit das Protokoll verfasst.

Die Neuausrichtung der Lehrpersonenausbildung im Kanton Freiburg unter einem Dach wurde einerseits durch die Kommission der Pädagogischen Hochschule und andererseits durch die Grossräte Mäder-Brühlhart und Schneuwly mittels eines parlamentarischen Vorstosses gefordert. Auf Vorschlag des Staatsrates, die Lehrpersonenausbildung unter dem institutionellen Dach der Universität zusammenzuführen, wurde die Motion grossmehrheitlich im Oktober 2021 dem Staatsrat überwiesen.

Hauptanlass für die Gesetzesänderungen ist die rechtliche Grundlage für die Zusammenführung der Lehrpersonenausbildung unter dem institutionellen Dach der Universität und damit die Schaffung eines Kompetenzzentrums für Pädagogik und Didaktik. Ziel ist es, Synergien besser zu nutzen und die Zusammenarbeit, insbesondere in den Bereichen Weiterbildung, Sonderpädagogik und Forschung, zu fördern. Zudem soll die Lehrpersonenausbildung made in Fribourg, wie sie in der Botschaft genannt wird, die Besonderheit des Kantons festigen und zu einer besseren Sichtbarkeit und einer Attraktivitätssteigerung im Kanton und im nationalen Wettbewerb der schweizerischen Hochschullandschaft führen.

Das Konzept für die Struktur und die Führung der Lehrpersonenausbildung innerhalb der Universität sieht eine neue Fakultät für Bildungswissenschaften mit drei Departementen, Kommissionen und einem Beirat vor. Für die Weiterbildung und die Dienstleistungen für Dritte, eine Besonderheit übrigens der Pädagogischen Hochschule, muss die Positionierung in der Universität noch gefunden werden. Dieser Bereich wurde nach der Vernehmlassung auch ins Gesetz aufgenommen. Die Änderungen im Universitätsgesetz bilden eine grundlegende Etappe in der Umsetzung zur Zusammenführung der Pädagogischen Hochschule mit der Universität, obwohl davon im Gesetz nur gerade fünf Artikel betroffen sind.

Die Details der Integration der Pädagogischen Hochschule in die Universität müssen in den Statuten der Universität und den dazugehörigen Reglementen und Weisungen geregelt werden. Der Entwurf der Statuten ist parallel zum Gesetzesentwurf ausgearbeitet worden und ist zurzeit bei den zuständigen Gremien in Vernehmlassung. Die weiteren Änderungen im Gesetz betreffen hauptsächlich die geschlechtergerechte Sprache, materielle Änderungen, die die Universität betreffen, sowie redaktionelle Anpassungen in der französischen Sprache.

Der Staatsrat hat für die Erarbeitung und die Umsetzung des umfangreichen Projekts 4 Millionen Franken zur Verfügung gestellt. In der Eintretensdebatte wurden vorwiegend Fragen in Zusammenhang mit der Detailarbeit des Steuerungsausschusses COPIL und des Projektausschusses COPRO mit den Arbeitsgruppen gestellt, welche für die Verschmelzung der zwei Institutionen verantwortlich sind.

Auch der zu erwartende gemeinsame Campus war ein Diskussionspunkt. Dabei wurde erwähnt, dass die Inbetriebnahme eines gemeinsamen Gebäudes in die Strategie der Universität aufgenommen worden ist. Wichtig ist der Kommission, dass die Gouvernance der Übergangsgremien sowie der Universität selbst garantiert werden und bleiben, dass die Transparenz der Vernehmlassungen über die Statuten und Reglemente gewährt werden, dass das Institut für Mehrsprachigkeit einen Platz

im universitären Umfeld findet und dass die Lehrpersonenausbildung weiterhin in beiden Sprachen sowie zweisprachig angeboten wird.

Das Eintreten auf die Gesetzesvorlage wurde in der Kommission nicht bestritten. Alle in der Kommission vorgenommenen Änderungen des Gesetzentwurfs, die im *Projet* bis vorliegen, wurden in der Diskussion und im Einvernehmen mit der zuständigen Vertreterin des Staatsrates genehmigt. Der Staatsrat schliesst sich allen Änderungen an. Die Schlussabstimmung über den geänderten Gesetzesentwurf fiel, wie bereits erwähnt, einstimmig aus.

Werte Grossrätinnen und Grossräte, wir fixieren heute den rechtlichen Rahmen für die Zusammenführung der Lehrpersonenausbildung im Kanton. Auf den vorberatenden Gremien COPIL und COPRO lastet eine grosse Verantwortung und Sensibilität, damit sie den beiden Institutionen mit ihren Anliegen und Forderungen gerecht werden und damit das Projekt bis spätestens auf das Studienjahr 2026/27 auf einen erfolgreichen Weg gebracht werden kann. Deshalb lade ich Sie im Namen der Kommission ein, auf den Gesetzesentwurf einzutreten und die geänderte Vorlage, wie sie im *Projet* bis der Kommission vorliegt, zu genehmigen.

Bonvin-Sansonens Sylvie, Directrice de la formation et des affaires culturelles. Merci tout d'abord à Madame la Présidente de la commission pour la présentation complète du projet. Le Conseil d'Etat a effectivement l'honneur aujourd'hui de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi sur l'Université et abrogeant la loi sur la Haute Ecole pédagogique de Fribourg dans le cadre du projet de regroupement de ces deux institutions.

Ce projet de loi donne suite à une motion des député-e-s Bernadette Mäder-Brülhart et André Schneuwly adoptée par le Grand Conseil en 2021 à une très large majorité (89 oui, 4 non et 2 abstentions). Cette décision avait été prise parce que le Grand Conseil avait constaté, à la suite d'un rapport d'experts, que la séparation de la formation primaire et de la formation secondaire I et II ne permettait pas d'utiliser tout le potentiel de synergies.

Der Staatsrat hat in diesem Sinne entschieden, die Lehrpersonenausbildung unter dem institutionellen Dach der Universität zu vereinen. Dies wird ermöglichen, das Synergiepotential zwischen den verschiedenen Einheiten zu nutzen und die Zusammenarbeit zu stärken. Zusätzlich wird so ein originelles Modell mit einem attraktiven Profil in der Schweizer Hochschullandschaft geschaffen.

J'aimerais insister une nouvelle fois sur un élément essentiel : l'objectif n'a jamais été et ne sera jamais une académisation de la formation à l'enseignement primaire ; le regroupement de la HEP Fribourg et de l'Université est uniquement une modification structurelle qui ne changera pas du tout le contenu de la formation. Il faut savoir que la formation est validée à l'échelle nationale par la CDIP - la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique. La formation devra donc toujours respecter les directives valables dans tous les cantons. Par conséquent, les conditions d'admission, les plans de formation, le lien avec les écoles et le terrain, le nombre de stages et les diplômes décernés resteront les mêmes qu'aujourd'hui.

Depuis la décision du Grand Conseil, des organes de projet ont été mis en place ; dans ces groupes de projet, l'Université, la Haute Ecole pédagogique et la Direction de la formation et des affaires culturelles sont représentées de manière équitable. Je remarque que tous travaillent très activement dans un esprit positif et collaboratif à la création d'une nouvelle Faculté des sciences de l'éducation et de la formation. Cette Faculté comprendra trois départements : le département de la formation à l'enseignement qui réunira la formation à l'enseignement primaire, secondaire I et secondaire II, le département de pédagogie spécialisée et le département des sciences de l'éducation. La collaboration transversale entre ces départements sera encouragée et surtout développée par trois commissions interdépartementales. Un conseil consultatif institutionnalisera le dialogue et la coopération entre la formation à l'enseignement et les services de l'enseignement ainsi qu'avec le terrain que sont les écoles.

Pour la suite du projet, il est prévu de modifier les statuts de l'Université. Cette modification est déjà en cours, une consultation au sein des deux institutions ayant été lancée à la fin du mois de mai. L'année dernière, le Conseil d'Etat a mis à disposition un financement spécifique à hauteur de 4 millions de francs afin de soutenir ce grand travail des partenaires du projet, et la mise en service de la nouvelle Faculté est pour l'instant prévue pour la rentrée d'automne 2025. Cette date sera néanmoins réévaluée dans quelques mois pour vérifier que nous pourrions tenir ce calendrier qui reste, ma foi, très ambitieux.

Concernant maintenant le projet de loi, il faut souligner qu'il ne contient que cinq articles qui concernent directement le regroupement. La majeure partie des modifications est en effet due à la mise en conformité de la loi avec le langage épïcène, ainsi qu'il est demandé dans le canton de Fribourg ; les dispositions sur les droits d'auteur ont aussi été complétées pour les rendre compatibles avec la loi sur le personnel de l'Etat. Enfin, une modification mineure des sanctions disciplinaires a été faite et des changements de terminologie ont été apportés également.

Das Inkrafttreten der Änderungen in Bezug auf das Projekt der Zusammenführung und der Aufhebung der PH Freiburg soll vom Staatsrat festgelegt werden. Somit kann es an das Datum der tatsächlichen Inbetriebnahme der neuen Fakultät angepasst werden. Die anderen Änderungen sollen am 1. September 2023 inkrafttreten.

Pour terminer, je confirme que le Conseil d'Etat se rallie à la version bis de la commission. Je remercie enfin la commission pour son précieux travail d'analyse et les compléments apportés dans cette version bis. Danke für die Aufmerksamkeit.

Michellod Savio (PLR/PVL/FDP/GLP, VE). Mes liens d'intérêts : j'étais membre de la commission parlementaire et j'ai également été étudiant à l'Université de Fribourg. Je m'exprime au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux.

Oui, Mesdames et Messieurs, l'Université est sans nul doute l'un des plus beaux joyaux de notre chef-lieu cantonal. Elle permet à Fribourg de rayonner et d'être bien plus qu'une splendide bourgade médiévale entre Berne et Bulle ou entre Berne et Lausanne. La proposition faite de regrouper la HEP - la Haute Ecole pédagogique - et l'Université sous le même toit est tout à fait pertinente, car oui, le canton de Fribourg est encore réputé pour son excellent système de formation. En Veveyse d'ailleurs, les jeunes qui sortent du cycle d'orientation sont très courtisés sur le canton de Vaud, les employeurs nous le soufflent souvent.

La création d'un centre de compétence en pédagogie et en didactique est donc une merveilleuse nouvelle. Elle permettra de consolider la place du canton dans ce domaine ô combien important qu'est l'éducation. Cela accroîtra aussi l'attractivité de notre Université qui a sans cesse besoin d'être renforcée dans un paysage académique toujours plus concurrentiel. Avec trois départements, trois commissions interdépartementales et un conseil consultatif, la nouvelle entité sera, en terme d'EPT, une des plus grandes facultés de l'Université de Fribourg. Avec une première rentrée prévue sous la nouvelle forme à l'automne 2025 - si tout va bien -, le calendrier est ambitieux mais relever un tel défi est nécessaire. Car oui, c'est un défi pour les deux entités, mais heureusement, la collaboration entre la HEP et l'Université est bonne, même si l'une absorbe l'autre, ce qui n'a rien d'évident. Je tiens à saluer cette ouverture du monde académique et également du personnel de la HEP, pleinement conscients de l'importance de l'enjeu. Nous comptons sur le Conseil d'Etat pour assurer toute la clarté et la transparence nécessaires aux collaboratrices et aux collaborateurs de la HEP quant à leurs futures conditions de travail.

Oui, chers collègues, nous avons tous, Grand Conseil, Conseil d'Etat, entités concernées, la volonté d'avoir une Université forte, forte et bilingue, car c'est là l'un des atouts de notre canton, tout en insistant sur le fait que bilingue signifie que l'on peut suivre les cours dans les deux langues ou dans l'une d'entre elles uniquement. Nous le savons, la pénurie d'enseignants est encore plus forte côté alémanique ; Fribourg peut donc se positionner en *pool* de compétence innovant dans le domaine de la pédagogie et de la didactique et attirer ainsi des étudiants de toute la Suisse.

Notons toutefois un aspect essentiel pour le succès à long terme de cette entité : cette nouvelle Faculté aura besoin de locaux. Même si les bâtiments actuels à la Rue de Morat ne sont pas dénués de charme, nous savons toutes et tous qu'il est nécessaire d'offrir des infrastructures de qualité pour attirer les étudiantes et les étudiants. Nous comptons donc sur le Conseil d'Etat pour s'assurer de traiter ce dossier avec toute la célérité requise.

En plus des modifications liées à l'intégration de la HEP dans l'Université, cette loi se met à la mode du moment : le langage épïcène. C'est d'ailleurs surtout sur la forme, en l'occurrence le bon emploi des formules de genre, que se sont portés les débats de la commission, les règles en la matière étant tout à fait obscures. Sans anticiper les suites qui seront données au mandat déposé par des députés de la majorité de droite de ce Parlement, ces discussions ont prouvé une fois de plus que nous avons l'art et la manière de nous créer de faux problèmes. Même si le Conseil d'Etat semble acquis à ce genre de frivolités, espérons que le Grand Conseil siffle bientôt la fin de cette turlupinade.

Comme le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, je vous invite donc à entrer en matière sur ce projet de loi et à soutenir le projet de la commission.

Altermatt Bernhard (*Le Centre/Die Mitte, FV*). Je prends la parole au nom du groupe Le Centre et déclare mes liens durables avec les hautes écoles fribourgeoises ainsi qu'avec l'Université, où j'ai actuellement un petit mandat de recherche à durée déterminée jusqu'à la fin de l'année.

L'intégration de la HEP dans l'Université est le résultat d'une décision stratégique prise par notre Grand Conseil sur préavis du Conseil d'Etat. La mise en œuvre de la réforme est en revanche du ressort d'une entité autonome de l'Etat, à savoir l'Université. C'est pourquoi nos principaux questionnements touchaient la bonne conduite du processus qui est déjà bien avancé et nous en félicitons tous les acteurs impliqués.

Unsere Fragen wurden in der Kommission zur Zufriedenheit beantwortet. Insbesondere sind wir erfreut, dass der Integrationsprozess auf bestem Wege und die Stimmung zwischen den beiden Institutionen sehr gut ist.

Meine Damen und Herren, das wichtigste Ziel der Integration der Pädagogischen Hochschule in die Universität ist die Stärkung der Ausbildung für den Unterricht aller Schulstufen des Kantons. Die Attraktivität der Lehrpersonenbildung in

Freiburg soll konsequent erhöht werden, notabene auch mit einem Fokus auf den Unterricht in zwei Sprachen. Die Integration der PH in die Uni wird die Qualitäten von zwei Hochschulen zusammenführen und in einem grösseren Ganzen zum Besten der Studierenden und Dozierenden aller Partner vereinen.

Le groupe Le Centre entre en matière sur le projet de révision et aimerait réitérer un souci qui a déjà été exprimé à maintes reprises. Je parle du risque perçu d'une académisation de la formation des maîtresses et des maîtres. Ce souci fut déjà formulé lors de la transformation de l'ancienne Ecole normale en Haute Ecole pédagogique en 1999 et à nouveau lors des débats sur l'intégration de la HEP à l'Université. Si ces craintes trouvent des réponses rassurantes dans les analyses internes et externes, elles continuent néanmoins d'exister. C'est un signe que la communication sur ce sujet sensible doit être améliorée et durablement renforcée. Il faut dissiper ces craintes, il faut écarter la peur d'une académisation dès à présent et dans la durée dans ce processus.

Abschliessend erlaube ich mir zwei kritische Bemerkungen. Ich bedaure, dass man die Integration der PH in die Uni nicht zum Anlass genommen hat, in die Ausbildungen und Strukturen zu investieren. Der Staatsrat betreibt das Projekt als Nullsummenrechnung - das ist zu wenig ambitiös, das ist zu wenig zukunftsorientiert und wurde in der Kommission auch so beanstandet.

Sodann bedaure ich, dass man die Integration nicht dazu nutzt, die Hochschulgovernance systematisch zu verbessern, damit die vorhandenen Mittel auch mit grösserer Effizienz eingesetzt werden können. Wir haben in diesem Bereich in Freiburg grossen Nachholbedarf, wie übrigens auch in anderen Kantonen. Der Unterschied, meine Damen und Herren, ist, sehr geehrte Frau Staatsrätin, dass Freiburg in den letzten fünfzehn Jahren deutlich an Terrain eingebüsst hat in der sehr kompetitiven Hochschullandschaft der Schweiz, und zwar trotz eines grossen Engagements - und damit meine ich sowohl das finanzielle Engagement des Kantons wie auch die Leistungen der Uni, der Hochschulen und ihrer Mitarbeitenden.

À l'Université de Fribourg et dans nos hautes écoles spécialisées, on fournit des prestations d'excellence, avec des moyens qui sont depuis trop longtemps trop modestes en comparaison intercantonale. Ces moyens sont de plus en plus en désaccord avec l'aspiration de notre canton en matière de formation tertiaire et de recherche. Fribourg veut projeter une image de région ambitieuse, de cité de l'éducation et de la science, de place universitaire avec un rayonnement national et international, et à juste titre. Mais dans les faits, tous les indicateurs montrent une perte de compétitivité importante depuis 15 ans. Nous devons renverser cette tendance et cela nécessite des investissements considérables dans des offres de formation attractives et dans une gouvernance universitaire améliorée. Saisissons l'occasion de l'intégration de la HEP à l'Université pour que Fribourg retrouve sa position de pointe dans le domaine académique.

Mäder-Brühlhart Bernadette (VEA/GB, SE). Meine Interessenbindungen: Ich bin Mitglied der kantonalen Kommission der Pädagogischen Hochschule, war Mitglied der Ad-hoc-Kommission für dieses Gesetz und Motionärin der in dieser Botschaft erwähnten Motion. Ich spreche im Namen der Fraktion Grünes Bündnis, welche sich einstimmig für das Eintreten auf diese Gesetzesvorlage ausspricht.

Mit dem vorliegenden Gesetz wurde die gesetzliche Grundlage geschaffen, um die institutionelle Zusammenführung aus rechtlicher Sicht zu ermöglichen. Als Motionärin danke ich dem Staatsrat für die zügige Umsetzung dieser Motion. Es ist beeindruckend, wie schnell der Kanton Freiburg diese Umstrukturierung, parallel zur Ausarbeitung des Gesetzes, in Angriff genommen hat. Der Zusammenschluss sieht eine neue Fakultät der Universität namens "Bildungswissenschaften" vor, also eine Fakultät mit klarer Struktur. Dies wird als Alleinstellungsmerkmal bedeutend sein für unseren Kanton.

Was wir auch positiv sehen, sind die mehr oder weniger gleichen Ausbildungsgänge für die gesamte Volksschule, die Verbindung von Heilpädagogik und Volksschule und die Forschung in einer Fakultät, so können die verschiedenen Bereiche voneinander profitieren. Es muss dabei jedoch darauf geachtet werden, dass die neue Lehrpersonenausbildung nicht nur als bilingue bezeichnet und wahrgenommen wird. Es muss allen klar sein, dass diese Ausbildung an der Universität auch in Französisch oder eben auch nur in Deutsch absolviert werden kann, so wie das heute bereits an der Freiburger Universität möglich ist bei der Ausbildung für Sonderpädagogik, welche in der ganzen Schweiz einen sehr guten Ruf genießt und recht erfolgreich ist.

Dies wird ein zentrales Element sein, um der neuen Lehrpersonenausbildung made in Fribourg/Freiburg auch national zu mehr Sichtbarkeit zu verhelfen und deren Attraktivität zu steigern und natürlich auch, um unsere Deutschfreiburger_innen für ihr Studium wieder nach Freiburg zu holen. Sichtbarkeit braucht Werbung, und Werbung kostet Geld. Um die erwarteten positiven wirtschaftlichen Auswirkungen durch eine grössere Ausstrahlung der Universität zu erreichen, muss der Staatsrat auch bereit sein, für nationale Werbung genügend Geld zur Verfügung zu stellen.

Eine weitere wesentliche Herausforderung wird ebenfalls der Standort der neuen Fakultät sein, um einen echten Zusammenhalt zwischen den Abteilungen der neuen Fakultät zu schaffen. In diesem Sinne muss der Bau eines neuen Gebäudes parallel zur institutionellen Zusammenlegung in Betracht gezogen werden, damit die akademische Zusammenarbeit so schnell wie möglich wirksam wird.

Die Fraktion Grünes Bündnis wünscht allen Verantwortlichen und Betroffenen bei der Umsetzung und den Implementierungsarbeiten eine konstruktive Zusammenarbeit und viel Erfolg und hofft, dass die neue Lehrpersonenausbildung plangemäss ab Herbst 2025 oder 2026 eingeführt werden kann. In diesem Sinne ist die Fraktion Grünes Bündnis wie gesagt für das Eintreten et se rallie à la version bis de la Commission.

Kubski Grégoire (*PS/SP, GR*). Je m'exprime au nom du groupe socialiste et je déclare mes liens d'intérêts : je suis membre du Sénat de l'Université de Fribourg et également membre de l'association des Alumni de l'Université.

En premier lieu, je tiens à saluer le travail de fond du Service des affaires universitaires. Il y a eu en effet un gros effort qui a permis, entre autres, de désamorcer les craintes d'une réforme de cette ampleur, et je crois que c'est quelque chose à relever ici en premier lieu.

Le groupe socialiste salue un projet qui concrétise une volonté de rassembler les forces, de rassembler les savoirs, de rassembler les compétences sous un même toit, celui de notre *Alma mater*. Le rapport du professeur Capaul avait permis d'identifier ces potentielles forces de synergies et nous en avons le résultat aujourd'hui devant nous, un résultat positif puisqu'il permet de créer ces synergies - ce qui est une vraie force - au sein d'une même entité. S'il y a eu aussi peu de contestations tant au Sénat - qui réunit les différents corps, que ce soit le corps intermédiaire avec les assistants, les chercheurs, les membres du personnel administratif, le corps professoral, de même que les étudiants - qu'en commission, c'est que nous traitons un projet qui va dans la bonne direction. Et je crois qu'il sera bien entendu nécessaire pour la Direction de rester à l'écoute des différents acteurs pour voir comment se fait la mise en œuvre de cette union, car c'est là où il risque d'avoir des possibles accrocs, des petites tensions. Je crois donc qu'il sera essentiel que le Conseil d'Etat reste à l'écoute et qu'il promeuve vraiment le dialogue, y compris dans la phase de mise en œuvre. C'est à mon sens quelque chose de nécessaire.

Avec la création d'une faculté à part entière, soit la Faculté des sciences de l'éducation et de la formation, on rassemble les degrés primaire, secondaire I et secondaire II ; c'est comme si l'on avait d'une certaine manière un centre d'excellence d'athlétisme avec d'un côté seulement les sprinters du 100 mètres, et de l'autre tout le reste - javelot, disque, lancer du poids - qui avait son centre d'entraînement : ça n'avait pas de sens d'avoir ces deux centres d'entraînement distincts. Ainsi, on les rassemble, ce qui permet des synergies, et je crois que c'est quelque chose qui est tout à fait positif. C'est une forme d'encouragement à la collaboration, collaboration aux synergies entre unités académiques.

Il sera en outre important de veiller à doter cette Faculté d'un bâtiment commun : c'est quelque chose qui est certes prévu, mais qui est vraiment nécessaire. Il est aussi important de rappeler que le canton doit et devra assumer son rôle de soutien financier pour l'Université. D'une part pour les bâtiments : le parc immobilier de l'Etat est clairement sous-entretenu, et il va falloir maintenant rattraper ce qui n'a pas été investi ces dernières années ; il est dès lors important que l'on donne une réponse claire aux besoins de notre Université, qui fait partie du rayonnement de notre canton. D'autre part au niveau du financement global, puisque quand on voit les chiffres, en comparaison avec les autres universités suisses et les grandes universités complètes, on constate que l'Université de Fribourg a un nombre d'EPT par étudiant bien moins important que les autres universités générales. Il est donc important de relever qu'il faut vraiment soutenir notre Université afin qu'elle puisse se développer et continuer de rayonner en Suisse romande et en Suisse de manière globale.

Nous avons donc aujourd'hui l'opportunité d'accentuer le rayonnement de l'Université et de renforcer la qualité de l'enseignement pour les futures enseignantes et futurs enseignants du canton. En ce sens, le groupe socialiste entre en matière, vous propose d'en faire de même et soutiendra le projet bis de la commission.

Bonvin-Sansonnens Sylvie, Directrice de la formation et des affaires culturelles. Merci à Mesdames et Messieurs les Député-e-s qui se sont exprimé-e-s et qui soutiennent ce projet. C'était effectivement important de faire aujourd'hui le point sur l'avancée des discussions et des travaux en cours. Je reprendrai quelques éléments des personnes qui se sont exprimées.

Tout d'abord, je garantis qu'un soin extrême a été donné à l'intégration des collaboratrices et des collaborateurs. L'organisation du personnel est justement en cours de discussion aujourd'hui par le biais de la consultation sur les nouveaux statuts. Il est cependant clair que nous devons aussi être créatifs ensemble, trouver des solutions "à la fribourgeoise" pour satisfaire les uns et les autres, mais je crois qu'il y a un bon esprit de collaboration entre les deux entités.

Pour ce qui concerne le bâtiment, effectivement à la rentrée 2025, visuellement rien ne va changer pour les étudiantes et les étudiants de la HEP : ils vont continuer d'aller se former à la Rue de Morat. Néanmoins, le projet de bâtiment commun est aussi un objectif que nous avons, et qui permettra de concrétiser effectivement ce regroupement. Un groupe de travail planche déjà sur les besoins et les possibilités ; vous voyez donc que le travail se fait également en parallèle.

Pour ce qui est de l'académisation, ou plutôt de ce souci d'académisation, c'est effectivement un souci que j'entends aussi ; c'est pour ça que je l'ai encore une fois précisé dans mon introduction. Nous devons en effet toujours répreciser les choses, ce souci de communication est aussi pour nous important et nous nous mettons effectivement à disposition partout où c'est possible pour présenter ce projet.

Le financement est aussi un souci que vous avez exprimé dans ces travées. A ce propos, je confirme que le Conseil d'Etat a mis en œuvre dans le plan financier 2023-2026 le mandat de Weck-Kubski "Assurer des moyens suffisants pour notre Université".

Enfin, comme je l'ai dit, le Conseil d'Etat se rallie à la version bis de la commission.

Thalmann-Bolz Katharina (UDC/SVP, LA). Auch ich möchte allen Rednerinnen und Rednern danken für die unterstützenden Voten. Ich habe festgestellt, dass die Ausführungen weitgehend den Diskussionen in der Kommission entsprechen. Offene Fragen gibt es nicht mehr, hingegen Bedenken wegen der Akademisierung, Frau Staatsrätin hat dies bereits hervorgehoben. Ich möchte mit dem Hut der Kommissionspräsidentin der Pädagogischen Hochschule auch hervorheben, dass die Zusammenarbeit für dieses Projekt auf sehr gutem Weg ist und in gutem Einvernehmen verläuft und dass die Personen, die sich damit beschäftigen, die Pädagogische Hochschule sehr gut kennen und dass wir keine Angst haben. Die Mitarbeit ist sehr wichtig, sie müssen sich alle einbringen und es muss gehört werden. Ich habe schon eingehend gesagt, die Sensibilität ist sehr wichtig und die Transparenz, was gesprochen wird und was beschlossen wird. Das finde ich einen sehr wichtigen Part, und ich unterstütze die Worte der Frau Staatsrätin. Deshalb habe ich momentan keine weiteren Bemerkungen.

> L'entrée en matière n'étant pas combattue, il est passé directement à la lecture des articles.

Première lecture

I. Acte principal : Loi sur l'Université (LUni) du 19.11.1997

Art. 1 al. 1

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

Art. 2 al. 1

Thalmann-Bolz Katharina (UDC/SVP, LA). Hier ist die Kommission froh, dass die Weiterbildung auch in dieses Gesetz aufgenommen worden ist.

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

Art. 9 al. 5 (modifié)

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

Art. 10b al. 3 (modifié) [DE: (inchangé)]

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

Art. 10c al. 1 (modifié), al. 2 (modifié), al. 3 (modifié)

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

Art. 10c bis (nouveau)

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

Art. 11b al. 1 (modifié)

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

Art. 11c al. 1 (modifié)

Thalmann-Bolz Katharina (UDC/SVP, LA). In diesem Artikel geht es um Disziplinarmaßnahmen, um deren Begriffe und um deren Abstufung. In der Kommission ist man übereingekommen, dass a) die Verwarnung/l'avertissement (übrigens umbenannt) die schwächste Form ist, gefolgt von b) dem Verweis/le blâme und c) der Busse/l'ammende (bis 500 Franken), und dass diese Massnahmen in dieser Reihenfolge stehen müssen.

Bonvin-Sansonens Sylvie, Directrice de la formation et des affaires culturelles. Le Conseil d'Etat se rallie à cet amendement.

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

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

Art. 12 al. 1

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

Art. 13 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)

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

Art. 15 al. 1 (modifié)

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

Art. 18 al. 2 (modifié)

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

Art. 19 al. 2 (modifié)

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

Intitulé de section après Art. 19 (modifié)

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

Art. 20 al. 1 (modifié) [DE: (inchangé)], al. 2 (modifié) [DE: (inchangé)], al. 3 (modifié), al. 4 (modifié) [DE: (inchangé)]

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

Art. 21 (titre médian modifié)

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

Intitulé de section après Art. 21 (modifié)

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

Art. 22 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)

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

Art. 23 al. 1 (modifié)

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

Intitulé de section après Art. 23 (modifié)

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

Art. 24 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié), al. 3 (modifié), al. 4 (modifié) [DE: (inchangé)]

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

Art. 25a al. 1 (modifié) [DE: (inchangé)]

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

Art. 28 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié) [DE: (inchangé)]

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

Art. 29 al. 1 (modifié) [DE: (inchangé)], al. 2 (modifié) [DE: (inchangé)]

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

Art. 31 al. 3 (modifié)

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

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

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

Art. 31 al. 4 (modifié), al. 5 (modifié)

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

Art. 32 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié), al. 3 (modifié)

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

Art. 33 al. 1

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

Art. 34 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié), al. 3 (modifié)

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

Art. 35 al. 1

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

Art. 36 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié), al. 3 (modifié), al. 4 (modifié)

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

Art. 37 al. 1 (modifié)

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

Art. 38 al. 1 (modifié)

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

Art. 39 al. 1 (modifié), al. 2, al. 3 (modifié)

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

Art. 44 al. 1 (modifié)

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

Art. 45 al. 1 (modifié), al. 2

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

Art. 46 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié), al. 3 (modifié)

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

Art. 46a al. 1 (modifié)

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

Art. 47 al. 1 (modifié) [DE: (inchangé)]

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

Art. 47b al. 2 (modifié)

Thalmann-Bolz Katharina (UDC/SVP, LA). Hier geht es in Abs. 2 darum, dass die deutsche Schreibweise identisch sein soll mit der französischen Schreibweise, das heisst, das Wort "und" wird durch "oder" ersetzt, also «Beisitzerinnen *oder* Beisitzer» respektive «Ersatzbeisitzerinnen *oder* Ersatzbeisitzer».

Bonvin-Sansonnens Sylvie, Directrice de la formation et des affaires culturelles. Le Conseil d'Etat se rallie à cet amendement.

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

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

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

Art. 47b al. 3 (modifié), al. 4 (inchangé) [DE: (modifié)]

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

Art. 47d al. 1 (modifié)

Thalmann-Bolz Katharina (UDC/SVP, LA). Hier geht es um die gleiche Problematik wie in Artikel 47 b Abs. 2: Das Wort "und" wird durch "oder" ersetzt in der deutschen Sprache.

Bonvin-Sansonnens Sylvie, Directrice de la formation et des affaires culturelles. Le Conseil d'Etat se rallie.

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

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

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

Art. 47e al. 2 (modifié)

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

Art. 50a (nouveau)

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

Art. 50b (nouveau)

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

II. Modifications accessoires : Loi sur l'enseignement secondaire supérieur (LESS) du 11.12.2018

Art. 12 al. 1 (modifié)

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

III. Abrogations accessoires : Loi sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg (LHEPF) du 21.05.2015

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

IV. Clauses finales

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

Titre et préambule

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

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

Deuxième lecture

I. Acte principal : Loi sur l'Université (LUni) du 19.11.1997

> Confirmation du résultat de la première lecture.

II. Modifications accessoires : Loi sur l'enseignement secondaire supérieur (LESS) du 11.12.2018

> Confirmation du résultat de la première lecture.

III. Abrogations accessoires : Loi sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg (LHEPF) du 21.05.2015

> Confirmation du résultat de la première lecture.

IV. Clauses finales

> Confirmation du résultat de la première lecture.

Titre et préambule

> Confirmation du résultat de la première lecture.

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

Vote final

> Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 94 voix contre 4. Il y a 1 abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Collomb Eric (BR,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA/GB), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Ingold François (FV,VEA/GB), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL /

FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pasquier Nicolas (GR,VEA/GB), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 94.*

Ont voté non:

Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte). *Total: 4.*

S'est abstenue:

Aebischer Susanne (LA,Le Centre/Die Mitte). *Total: 1.*

Mandat 2022-GC-218

Pour la gestion de leurs établissements, les directions d'école primaire disposent d'ici fin 2030 des mêmes ressources en temps de travail que les directions d'école du cycle d'orientation

Auteur-s:	Julmy Markus (<i>Le Centre/Die Mitte, SE</i>) de Weck Antoinette (<i>PLR/PVL/FDP/GLP, FV</i>) Jaquier Armand (<i>PS/SP, GL</i>) Pauchard Marc (<i>Le Centre/Die Mitte, VE</i>) Schwander Susanne (<i>PLR/PVL/FDP/GLP, LA</i>) Rodriguez Rose-Marie (<i>PS/SP, BR</i>) Mäder-Brühlhart Bernadette (<i>VEA/GB, SE</i>) Pasquier Nicolas (<i>VEA/GB, GR</i>) Thalmann-Bolz Katharina (<i>UDC/SVP, LA</i>) Bortoluzzi Flavio (<i>UDC/SVP, LA</i>)
Représentant-e du gouvernement:	Bonvin-Sansonnens Sylvie , Directrice de la formation et des affaires culturelles
Dépôt:	15.12.2022 (<i>BGC février 2023, p. 467</i>)
Développement:	15.12.2022 (<i>BGC février 2023, p. 467</i>)
Réponse du Conseil d'Etat:	06.06.2023 (<i>BGC juin 2023, p. 2552</i>)

Prise en considération

Mäder-Brühlhart Bernadette (*VEA/GB, SE*). Meine Interessenbindungen: Als Präsidentin des Bildungsclubs bin ich Mitautorin des vorliegenden Auftrags und spreche als Autorin und im Namen der Fraktion Grünes Bündnis, welche den Auftrag einstimmig unterstützen wird.

Die Antwort des Staatsrats auf den vorliegenden Auftrag lässt uns perplex. Obwohl er die markante Unterdotierung der zeitlichen Ressourcen in den Direktionen der Primarschulen durchaus anerkennt, will er diese Ungleichbehandlung in den nächsten Jahren wie bis anhin nur schrittweise nach Plan anpassen.

Sehr geehrte Damen und Herren Staatsräte, Ihre geplanten Schritte sind definitiv zu klein. Wir wollen dieses Zweiklassensystem an unserer obligatorischen Schule nicht mehr länger dulden. Das Schulgesetz sieht nur *ein* System unserer Schule vor, nämlich dasjenige von 1H bis 11H, denn Bildung beginnt bereits in der 1H und nicht erst in der 9H, entsprechend gilt auch der Artikel 51 "Leitung der Schule" sowohl für die Primar- als auch für die OS-Direktionen in gleichem Masse.

Der Staatsrat führt als Hauptbegründung dieser Ungleichbehandlung die Anzahl der zu führenden Lehrpersonen ins Feld. Zahlreiche spezifische Aufgaben der Primarschuldirektionen machen diesen Unterschied jedoch alleweil wett. Ich erlaube mir, einige davon aufzuzählen: In der Primarschule werden erstens viel mehr Kinder unterrichtet und die Primarschulzeit dauert 8 Jahre, das heisst, die Elternkontakte sind viel, viel zahlreicher und intensiver.

Zweitens: Das Stresslevel ist bei Schuleintritt am höchsten. Eltern reden viel mehr mit, zudem hat es immer mehr Kinder, die nur eine minimale Erziehung geniessen.

Drittens: Die allermeisten Kinder werden integriert, das heisst, die Zusammenarbeit mit den diversesten Diensten ist viel vielfältiger: Logopädie, Psychomotorik, Schulpsychologie, um nur einige zu nennen. Dann kommt die Zusammenarbeit mit der Früherziehung, mit der ausserschulischen Betreuung hinzu, und auch die Schulwegsicherheit gibt etwas zu tun und vieles andere mehr.

Später dann, in der 8H, kommt der Druck der Eltern für den Übertritt in die OS. Dann gibt es Schulkreise mit mehreren Schulhäusern in mehreren Gemeinden, das heisst, die Zusammenarbeit mit den Gemeinden ist viel intensiver.

Zu guter Letzt die Schulsekretariate: Hier entscheiden die Gemeinden, wie viele Stellenprozente sie finanzieren wollen. Was die Schulinspektor-inn-en anbelangt, so freut es mich, wie viel Protektion sie vom Staatsrat erhalten, davon können Schuldirektorinnen der Primarschule nur träumen. Die Autoren des Auftrags haben übrigens nicht verlangt, sie abzuschaffen, sie schlagen lediglich vor zu prüfen, ob bis ins Jahr 2030 elf Schulinspektor-inn-en noch gerechtfertigt sind.

Ich war 15 Jahre lang Gemeinderätin und Schulpräsidentin der Gemeinde Schmitten. Schmitten war eine dieser ersten Gemeinden, die am Schulleitungsprojekt teilnahmen, das war im Jahre 2001. Seit mehr als 20 Jahren kämpfen nun also diese ehemaligen Schulleitungen für angemessene Arbeitsbedingungen, feilschen mit den Gemeinden und dem Kanton um Lektionen, jedes Jahr von neuem! Sie sind den Gemeinden bezüglich der Schulsekretariate und Mitarbeiterlektionen mehr oder weniger ausgeliefert. 15 Jahre habe ich diese Kontroverse hautnah miterlebt und ich garantiere Euch, liebe Kolleginnen und Kollegen, es ist schade um die Energie, die dabei verlorengeht.

Was die Kosten anbelangt: Die Gesamtkosten von 6,79 Millionen Franken gemäss der Variante A sind berechnet bis ins Jahr 2030, das macht im einzelnen Jahr rund 1 Million Franken aus. Ich denke, das können wir gut vertreten.

Es ist jetzt, heute, fünf vor zwölf und wir sollten jetzt aufhören, sie am Limit laufen zu lassen und wieder und wieder auf später zu vertrösten. Ich denke, 20 Jahre sind genug. Als vorbildlicher Arbeitgeber, wie sich der Staat ja rühmt, ist diese Situation beschämend. Nehmen wir also jetzt unsere Verantwortung wahr und geben wir ihnen jetzt eine Zukunftsvision bis ins Jahr 2030.

Die Fraktion Grünes Bündnis stimmt dem Auftrag einstimmig zu, und wir bitten Euch sehr, liebe Kolleginnen und Kollegen, das ebenfalls zu tun.

Rodriguez Rose-Marie (PS/SP, BR). J'interviens au nom du groupe socialiste et à titre personnel. Je décline mes liens d'intérêts : je suis cosignataire de ce mandat et enseignante au CO d'Estavayer.

Notre groupe s'est penché avec intérêt sur ce mandat et nous en avons largement discuté. Il est clair que les ressources allouées aux établissements primaires doivent être adaptées aux besoins croissants de ce secteur de l'école publique fribourgeoise.

Depuis plusieurs années déjà, notamment avec l'introduction de la loi scolaire en 2015, la volonté du Conseil d'Etat a été d'harmoniser l'école obligatoire dans un souci de cohérence de la 1H à la 11H, ainsi que le côté germanophone et le côté francophone. Aujourd'hui, cela se fait encore par étapes en élargissant certaines pratiques ou certaines ressources à l'autre partie de la scolarité. J'en veux pour preuve l'introduction des jours "joker" cette année, l'implantation de la médiation scolaire à l'école primaire il y a plus de dix ans, mais environ quinze ans après celle du CO, l'ouverture d'une classe relais au primaire après celles du CO, le changement du nom des responsables d'établissement en directrices et directeurs, jusqu'à l'implantation tout dernièrement des travailleurs sociaux en milieu scolaire partout de la 1H à la 11H. Ma liste n'est pas exhaustive, et de nombreuses autres mesures travaillent à cette harmonisation.

Le mandat qui vous est proposé aujourd'hui, Mesdames et Messieurs, chers collègues, a la même visée générale, le même but honorable : traiter de la même façon les acteurs de l'école primaire et ceux du cycle d'orientation.

Les enseignants, adjoints de direction, directrices et directeurs primaires, sont des passionné-e-s, des gens qui ne comptent pas leurs heures, selon une vieille habitude qui dit que "quand on aime, on ne compte pas". Mais s'ils ne comptent pas,

cela ne doit pas cacher la réalité : notre société change vite, très vite, et nos élèves aussi. Les habitudes, les problèmes, les réalités scolaires qui étaient celles du CO apparaissent de plus en plus tôt et deviennent un réel défi pour les directions de l'école primaire. Il y a certes l'appui et le soutien nécessaire des inspecteurs scolaires, qui eux aussi sont attribués aux cycles d'orientation, mais cela ne compense pas du tout le manque de ressources des directions.

J'ai reçu de nombreux témoignages de directrices et directeurs du primaire qui disent combien ils aiment leur métier et souhaitent le poursuivre dans des conditions correctes. Si comparaison n'est pas raison, c'est tout de même parfois intéressant. Prenons par exemple une école primaire de la ville de Fribourg : un peu moins de cinq cents élèves de 4 à 12 ans, une cinquantaine d'enseignants, un directeur à 100% et une secrétaire à disposition deux heures toutes les deux semaines. En comparaison, le CO d'Estavayer, c'est cinq cents élèves de 11 à 16 ans, environ cinquante enseignants, une secrétaire à temps partiel, une secrétaire comptable, une apprentie, un directeur à 100% et trois adjoints de direction à temps partiel. Voilà, je pense que les chiffres parlent d'eux-mêmes. Les directrices et directeurs d'établissements primaires sont au bout de ce qu'ils peuvent encore faire avec les moyens qu'on leur donne. Et on peut les comprendre.

J'aimerais terminer en rappelant ceci : l'école fribourgeoise a initié il y a six ans un concept transversal nommé "Maintien et développement de la qualité", et tous les établissements sont entrés dans la démarche. L'école fribourgeoise se veut inclusive, novatrice, à la recherche du meilleur encadrement pour former l'avenir de notre canton. Donnons-lui les ressources pour le faire.

C'est pour tout cela que notre groupe soutient ce mandat et vous demande instamment d'en faire de même.

Schwander Susanne (PLR/PVL/FDP/GLP, LA). Ich habe keine persönlichen Interessen anzumelden, ausser, dass ich Mitinitiantin dieses Auftrags bin. Ich äussere mich im Namen der Freisinnig-Demokratischen und Grünliberalen Fraktion.

Die Schuldirektionen der Primarschulen sollen bis Ende 2030 über die gleichen Zeitressourcen für die Führung einer Schule verfügen wie die Schuldirektionen der Orientierungsschulen. Dieses berechtigte Anliegen war immer wieder in diesem Parlament, in verschiedenen Formen, eingebracht worden. Da sich jedoch wenig bis nichts bewegte, die Anforderungen und Aufgaben an die Direktionen jedoch ständig stiegen, blieb nur das parlamentarische Instrument eines Mandats, um eine Verbesserung herbeizuführen. Wie berechtigt das Anliegen ist, haben Sie alle anhand eines kurzen Statements der Vereinigung der Schuldirektionen in Deutsch und Französisch erhalten.

Zu der Anzahl Inspektoren wurde im Mandat nur angeregt zu prüfen, ob nicht vielleicht ein Einsparungspotential besteht. In keiner Weise wurde die totale Aufhebung dieser Stellen verlangt, wie die Antwort des Staatsrates suggeriert.

Motivierte Lehrpersonen, welche dazu noch bereit sind, die Verantwortung einer Primarschuldirektion zu übernehmen, sind gesucht. Diese Lehrpersonen haben eine Zusatzausbildung absolviert, welche vom Staat finanziert wurde. Daher sollte dieser Staat auch ein Interesse daran haben, diese Mitarbeiter so lange wie möglich in ihren Posten zu halten. Stimmen die Arbeitsbedingungen jedoch nicht, führt dies zu einer Überlastung und Demotivation. Eine grosse Personalfluktuationsrate ist das Ergebnis. Eine starke Fluktuationsrate ist für den Arbeitgeber auch immer mit grossen Kosten verbunden. Diese Ausgaben sind mit den Mehrkosten für die Erhöhung der Stellenprozente ins Verhältnis zu setzen. Die Antwort des Staatsrates liefert dazu jedoch keine Informationen.

De plus, les communes sont responsables de l'allègement de la charge de travail des directions d'école en mettant à disposition un pourcentage de postes suffisant pour un secrétariat. Les heures de travail des directeurs et directrices ne sont pas comptées pour des tâches simples de secrétariat. Il est donc impératif que les communes qui ne mettent actuellement pas de secrétariat à disposition s'acquittent également de cette tâche.

Leider hat es das Amt verpasst zu signalisieren, dass es in der Umsetzung eine schnellere Gangart anstrebt, zum Beispiel mit einem Vorschlag zur Güte. Dies hätte es unter Umständen erlaubt, das Mandat zurückzuziehen. Mit der jetzigen, unbefriedigenden Antwort ist jedoch auch die Mehrheit der Freisinnig-Demokratischen und Grünliberalen Fraktion bereit, dieses Mandat voll und ganz zu unterstützen.

Baeriswyl Laurent (Le Centre/Die Mitte, SE). Mes liens d'intérêts avec ce mandat : je suis directeur de CO. Je m'exprime au nom de la majorité du groupe le Centre.

Dans ce débat, nous parlons d'une profession extrêmement passionnante et variée avec des domaines d'activité très vastes. Les directrices et directeurs d'école évoluent à de nombreux niveaux - enfants, parents, enseignants, DFAC, communes, et j'en passe -, et tout cela dans un lieu où toute la diversité de notre société se retrouve.

Pour illustrer la situation actuelle, je vous donne deux exemples. Tout d'abord, une direction d'école primaire avec un taux d'occupation de 70% dirige une école avec 30 enseignants et 272 élèves. Ensuite une commune où siègent un CO et une école primaire et dans laquelle l'école primaire est beaucoup plus grande que le CO dans tous les domaines : elle compte

23 classes de plus, 54 enseignants et 520 élèves de plus que le CO mais, tenez-vous bien, dispose de 50% de ressources en moins pour la direction.

Jetzt frage ich Sie: Wie soll eine Schuldirektion all ihre Aufgaben mit diesen knappen Ressourcen erfüllen können und vor allem, warum diese Ungleichbehandlung bei gleichem Pflichtenheft?

Mit dem Staatsrat bin ich einverstanden, wenn er sagt, dass auf die Schulinspektoren nicht verzichtet werden kann. Sie machen nämlich eine enorm wichtige und grosse Arbeit, ohne diese wertvollen Ressourcen würden Probleme und Aufträge bloss verlagert. Die Schuldirektionen würden noch stärker belastet und schliesslich wären der Amtsleitung direkt über 130 Personen unterstellt. Die Abschaffung oder Reduktion der Schulinspektoren darf nicht angestrebt werden.

Wo wir nicht einverstanden sind, ist, dass die Situation in der Primarschule so weiter hingenommen werden soll. All die Primarschuldirektorinnen und -direktoren dort draussen sind wahre Heldinnen und Helden. Mit minimalsten Ressourcen setzen sie tagtäglich Unmögliches um und erhalten die Freiburger Schulen qualitativ sehr gut am Leben. Aber das hat seinen Preis. Sehr viele Schuldirektionen sind am Limit, man muss sich Sorgen um ihre Gesundheit machen. Es kann nicht alles umgesetzt werden. Jeden Tag wird die Pendenzenliste länger und länger, ohne die geringste Chance, diese abarbeiten zu können.

Überlegen Sie sich dies Situation an Ihrem Arbeitsplatz oder wagen Sie einen Blick in andere Abteilungen des Staates: Wo sind 60 und mehr Mitarbeiterinnen direkt einer Person unterstellt? Wo wird auf so vielen verschiedenen Ebenen agiert? Wo werden tagtäglich so viele Menschen über mehrere Jahre begleitet und betreut? Wo soll das mit so knappen Ressourcen möglich sein? Es wird nicht allzu viele vergleichbare Jobs geben.

Comment se fait-il que les écoles primaires soient tenues différemment des cycles d'orientation ? Cette inégalité de traitement est connue depuis des années et pourtant très peu est fait. Ce n'est en outre pas comme si les cycles d'orientation se trouvaient dans une situation de luxe : ils sont plutôt dans une situation satisfaisante.

Depuis des années, on fait preuve de beaucoup de compréhension et de regrets à l'égard des directions des écoles primaires. C'est bien joli, mais au bout du compte, cela ne sert à rien. Il faut maintenant passer aux actes. On ne peut pas confier toujours plus de tâches à l'école et avoir le sentiment que cela se fera d'une manière ou d'une autre avec les ressources disponibles. Non, cela n'est plus possible.

Dans les remarques finales de son message, le Conseil d'Etat mentionne qu'il est conscient de la situation des directions des écoles primaires et qu'il a progressivement accordé des ressources supplémentaires dans le cadre des possibilités budgétaires : ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi scolaire en 2015, 16,8 EPT supplémentaires ont été alloués à cette fonction. De telles déclarations sonnent comme une gifle à toutes ces personnes directement concernées. En sept ans, 16,8 postes ont été créés, et il manque encore 90 postes pour créer une bonne situation. Notez bien qu'il s'agit d'une bonne situation et non d'une excellente. Si cela continue à ce rythme "vertigineux", il faudra encore vingt-huit ans pour que les écoles primaires soient au niveau des CO. Ce plan est donc plus lent que le Plan climat ! Vous ne pouvez tirer qu'une seule conclusion :

Eine Angleichung der PS-Direktionen an die OS-Direktionen und das in einer Übergangsfrist von sieben Jahren. Ich appelliere an die Vernunft und Einsicht und bitte Sie im Namen unserer Fraktion, diesem Mandat zuzustimmen.

Pasquier Nicolas (VEA/GB, GR). J'annonce mes liens d'intérêts : je suis coauteur du mandat, membre de l'exécutif de la Ville de Bulle et enseignant dans une école professionnelle.

Je suis déçu de la réponse du Conseil d'Etat. En effet, le constat de l'augmentation de la charge de travail des directrices et directeurs d'écoles primaires ces dernières années est avéré. Pourtant, l'argumentaire du conseil d'Etat se base, outre les aspects financiers, sur deux arguments :

1. Que l'abandon des inspecteurs reviendrait à donner plus de charges aux directrices et directeurs d'écoles primaires.
2. Que le personnel enseignants des écoles secondaires est majoritairement supérieur en nombre à celui des écoles primaires.

Je reconnais qu'il n'est peut-être pas judicieux de renoncer aux inspecteurs, mais le mandat posait la question de savoir s'il est possible de remettre en question le nombre d'inspecteurs et non de les supprimer directement comme le mentionne le résumé du mandat présent dans la réponse du Conseil d'Etat.

Certes, la gestion du personnel constitue une part importante du cahier des charges. Mais un sondage effectué auprès des directrices et directeurs d'écoles primaires relève une augmentation de la charge de travail dans l'administration et la communication au détriment du temps disponible pour la conduite du personnel et pour la conduite pédagogique.

Sur le long terme, cette tendance démontre que la charge de travail des directions d'écoles primaires est trop élevée et que cela peut affecter la qualité de l'enseignement, qualité dont nous pouvons encore être pour l'instant très fiers.

Argumenter uniquement sur la taille des établissements n'est pas pertinent. C'est en effet éluder les autres différences entre les écoles primaires et secondaires. Dans les écoles primaires, les partenaires sont plus nombreux, et cela exige beaucoup de temps pour la coordination, cela sans compter aussi que les relations avec les parents sont plus nombreuses au primaire qu'au secondaire.

Je regrette ainsi que le Conseil d'Etat renonce à présenter une proposition intermédiaire et se cantonne à poursuivre sur une augmentation du nombre d'EPT des directions d'écoles primaires en suivant à peu de choses près la croissance démographique. Cette augmentation ne permet même pas toujours d'attribuer les EPT supplémentaires auxquels auraient droit certains établissements scolaires au vu de l'augmentation de leur nombre de classes.

Avec ces considérations, je vous invite à accepter le mandat.

Julmy Markus (*Le Centre/Die Mitte, SE*). Ich spreche in meinem Namen und als Miturheber dieses Auftrages. Meine Interessenbindungen: Ich bin Gemeinderat der Gemeinde Schmitten, Vorstandsmitglied des Orientierungsschulenverbands Sense und Schulpräsident der Primarschule Schmitten.

Die Antwort des Staatsrates auf die Anfrage vom 19. Mai 2022, eingereicht von der Ratskollegin Antoinette de Weck und mir, fiel leider nicht zufriedenstellend und zielführend aus, weshalb der uns nun vorliegende Auftrag an den Staatsrat ausgearbeitet wurde. Leider ist der Vorschlag des Staatsrates ebenfalls nicht zielführend. Warum? Seit nunmehr vier Schuljahren darf ich als Schulpräsident die Direktion der Primarschule Schmitten betreuen. An unseren regelmässigen Sitzungen bekomme ich mit, mit welchen Aufgaben im Tagesgeschäft – Führung der Lehrpersonen, Entwicklung von Konzepten in pädagogischer wie auch in technischer Hinsicht usw. – sie konfrontiert sind. Diese Aufgaben sind in einem Pflichtenheft zusammengefasst und sind, wie gesagt, sehr vielfältig. Immer wieder sehe ich, wie die Schuldirektorinnen und Schuldirektoren der Primarschulen mit Vehemenz gegen die anstehende Arbeitsflut kämpfen, dies vor allem, weil das Cahier des charges für das gesprochene Pensum zu gross ist und in diesem Sinne nicht pflichtmässig erfüllt werden kann. Wir laufen hier Gefahr, unsere besten Kräfte zu verheizen!

Es geht in diesem Auftrag weder darum, die Primarschuldirektorenpensen gegen jene der Orientierungsschuldirektorenpensen auszuspielen, noch darum, die Integrität und Notwendigkeit der Schulinspektoren in Frage zu stellen. Es geht in diesem Auftrag nur darum, die betroffenen Personen zu schützen und ihnen eine positive Entwicklung der benötigten Zeitressourcen zuzusichern. Vor allem müssen wir schnell, geeint und entschlossen handeln. Seit meiner Übernahme des Schulpräsidiums sehe ich, wie sich die Situation Jahr um Jahr zuspitzt.

Wird der Auftrag in dieser Form nicht angenommen, sehe ich zwei Szenarien. Szenario 1: Die Schuldirektorinnen und Schuldirektoren arbeiten bis sie umfallen und werden dann krankgeschrieben. Szenario 2: Die Schuldirektorinnen und Schuldirektoren kündigen ihre Stelle, um sich und ihre Gesundheit zu schützen. Bei beiden Szenarien stellt sich folgende Frage: Wer führt die Primarschulen bei Ausfall der Direktionen? Auf der Primarschule sind bis heute keine Stellvertreter der Direktionen vorhanden oder geplant. Aus diesen Gründen werde ich diesen Auftrag weiterhin unterstützen und lade Sie ein, dies ebenfalls zu tun.

Grossrieder Simone Laura (*VEA/GB, SE*). Ich hatte eigentlich nicht vor, das Wort zu ergreifen, und ich werde mich möglichst kurz fassen.

Wir haben sehr viele Argumente gehört. Folgende Überlegung möchte ich Ihnen jedoch noch ans Herz legen: In den französischen Schulen an den Primarschulen sind rund 63 Prozent der Schuldirektionen Frauen. In den Orientierungsschulen sind 81 Prozent Männer in der Direktion tätig. In Deutschfreiburg sind gar 80 Prozent der Schuldirektionen der Primarschulen von Frauen besetzt und in den Orientierungsschulen sind 100 Prozent der Direktionen Männer. Sie ahnen vielleicht, worauf ich hinauswill.

Wir haben viel über Ungleichbehandlung gesprochen. Die Ungleichheit der Ressourcen in Zusammenhang mit der Geschlechterverteilung ist sinnbildlich für die strukturelle und gesellschaftliche Diskriminierung von Frauen im beruflichen Kontext. Wir sollten also bedenken, dass wir es heute in der Hand haben, eine von zahlreichen Diskriminierungen gegenüber Frauen im beruflichen Kontext zu beheben und als Kanton eine Vorbildfunktion einzunehmen.

Je vous invite donc vivement, Chères et Chers Collègues, à soutenir ce mandat afin d'éliminer une des nombreuses inégalités de genre.

Kolly Gabriel (*UDC/SVP, GR*). Je m'exprime ici au nom du groupe de l'Union démocratique du centre. Nous avons pris connaissance du mandat de notre collègue. Mon lien d'intérêt : je suis syndic de la commune de Corbières.

Tout d'abord, notre groupe reconnaît que certains besoins en personnel peuvent apparaître en fonction de la taille de certains cercles scolaires. Cependant, la majorité de notre groupe refusera le mandat pour les raisons suivantes.

Les montants donnés dans la réponse nous laissent dubitatifs. Une acceptation de ce mandat engendrerait des augmentations de charges immenses à long terme. L'outil du mandat pour augmenter les EPT et les dépenses n'est pas le bon. Cette politique de l'arrosoir voulue par les mandataires, nous ne l'acceptons pas. Comparaison n'est pas raison, on l'a entendu ici.

Dire que nous devons augmenter les EPT pour le primaire car ils sont sous-dotés par rapport au secondaire n'est pas le bon argument : les missions ne sont pas les mêmes, les structures non plus. Les communes doivent fournir des secrétariats dans les cercles scolaires, cela a été dit. Combien d'EPT sont-ils fournis par les communes ? Demander des adjoints quand certaines communes n'ont pas fourni les secrétariats, ce n'est pas normal et ce n'est pas une égalité entre les communes.

Certains membres de notre groupe regrettent aussi que la piste de la réduction du nombre d'inspecteurs ne soient pas prise en compte par le Conseil d'Etat.

A titre personnel, je pense que la DFAC devrait être un peu plus flexible dans la répartition des directeurs d'établissement. Cela lui permettrait de mieux gérer les EPT. Je vais vous donner un exemple assez concret. Avant la mise en place de la loi scolaire, les communes de Corbières, Hauteville, La Roche et Pont-la-Ville avaient un responsable d'établissement (RE) à 80%. Cette personne est partie à la retraite. On aurait voulu continuer avec ce système, mais la réponse de la DFAC a été claire : ce n'est pas possible. Qu'en est-il ressorti ? Un 60% à La Roche et un 50% à Corbières, donc 110%. Avec mon collègue et brillant syndic d'Hauteville Bernard Bapst, on s'est dit qu'on allait regarder, qu'on allait trouver un RE à 70% pour le 30%. Réponse de la DFAC : ce n'est pas possible. Cela signifie que nous avons 30% qui sont dans le vent alors que le boulot se faisait avant pour un 80%. On a ici un sérieux problème de gestion au sein de la DFAC.

Pour finir, le groupe de l'Union démocratique du centre était à l'époque contre une grande partie de la loi scolaire, était contre ces responsables d'établissement. Où en sommes-nous maintenant ? On a un mandat qui va nous coûter plusieurs dizaines de millions de francs - car il sera certainement accepté au vu du nombre de prises de parole -, et pour moi, cela dénote une chose : un clair manque d'anticipation du Conseil d'Etat et un manque de vision.

Senti Julia (PS/SP, LA). Ich äussere mich im Namen der Sozialdemokratischen Fraktion, welche den Auftrag einstimmig unterstützt, wie meine Kollegin Rodriguez schon erwähnt hatte. Ich bin Gemeinderätin in Murten und sehe die Herausforderung meines für die Schule zuständigen Gemeinderatskollegen wöchentlich. Ansonsten habe ich keine speziellen Interessenbindungen mit dieser Thematik, ausser, dass ich, wie Sie alle, die Primarschule absolviert habe und mir wünsche, dass auch zukünftige Generationen eine positive Schulzeit erleben und dass vor allem genügend engagierte Fachkräfte zur Verfügung stehen.

Grundlage des vorliegenden Geschäfts ist eine bestehende Ungleichbehandlung, die trotz mehrmaligem Hinweis vom Kanton bisher nicht beseitigt wurde - und wir sprechen hier nicht von Streitereien unter Gemeinden. Die Direktionen der Primarschulen und der Orientierungsschulen verfügen über dasselbe Pflichtenheft seit dem Jahr 2016, das sind nun auch schon gut sieben Jahre, jedoch steht ihnen nicht dieselbe Anzahl Stellenprozente zur Umsetzung der Aufgabe zur Verfügung, das ist ein Fakt.

Als illustrierendes Beispiel habe ich Ihnen, werte Kolleginnen und Kollegen, die Zahlen des Schulkreises mitgebracht. So verfügen wir über 21 Klassen auf Orientierungsstufe mit 223 Stellenprozenten der Direktion und mehr als doppelt sovielen, nämlich 44 Klassen, an der Primarschule mit lediglich 170 Stellenprozenten, das heisst 50 Stellenprozente weniger für die Direktion. Ich wiederhole: doppelt so viele Kinder, aber 50 Stellenprozente weniger. Und nur, weil die Primarschüler kleiner sind, kann man den Aufwand der Direktion nicht einfach herunterschrauben, dies insofern, weil das Pflichtenheft der beiden Schulleitungen, wie schon gesagt, dasselbe ist.

Es soll nicht darum gehen, eine Stufe gegen die andere auszuspielen und der Primarschule auf Kosten der Orientierungsschule Stellenprozente zuzusprechen. Bildung beginnt auf der Stufe 1H, das heisst ehemals Kindergarten, womit jede Rechtfertigung für die zusätzlichen Stellenprozente besteht. Zu Ohren gekommen sind mir im Verlauf dieser Woche verschiedene, meines Erachtens ungerechtfertigte, gar hirnrissige Argumente gegen diesen Auftrag, wie beispielsweise, dass, wenn man hier Geld sprechen würde, dass dann alle anderen auch kommen würden und mehr Stellenprozente verlangen würden.

Ich bitte Sie, werte Parlamentsmitglieder, sich Ihrer Verantwortung bewusst zu werden. Es gibt neben dem Gesundheitswesen keine Branche, die so grundlegend ist wie die obligatorische Schule, die Bildung. Sparen Sie sich die pauschalen Anschuldigungen, stellen Sie sich Ihrer Verantwortung und seien Sie sich der Wichtigkeit und Notwendigkeit des vorliegenden Entscheids bewusst. Wir alle haben ein Interesse, sei es als Eltern, Grosseltern, Urgrosseltern, Tanten, Onkeln oder ganz einfach als Mitbürgerinnen und Mitbürger künftiger Generationen. In diesem Sinne möchte ich Sie noch einmal bitten, dem Auftrag zuzustimmen, um eine Erfüllung des Pflichtenhefts auch in den Primarschulen zu ermöglichen und die Grundbildung zu stärken.

Thalmann-Bolz Katharina (*UDC/SVP, LA*). Meine Interessenbindung in dieser Angelegenheit: Ich bin Präsidentin der Kommission der Pädagogischen Hochschule Freiburg, Mitglied des Bildungsclubs und auch Mitunterzeichnende des Auftrags. Ich nehme in eigenem Namen Stellung und für die Minderheit der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, und ich möchte damit auch klarstellen, dass die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei geteilter Meinung war, was von meinem Vorredner nicht erwähnt wurde.

Gemäss dem vom Grossen Rat verabschiedeten Schulgesetz ist die Sachlage seit sieben Jahren klar: Schuldirektorinnen und Schuldirektoren der Primarschulen sind den Schuldirektorinnen und Schuldirektoren der Orientierungsschulen gleichgestellt. Die Pflichtenhefte beider Führungsfunktionen sind identisch, der Arbeitsaufwand und die Verantwortung bei den Schuldirektionen unterscheiden sich in keiner Art und Weise. Die Aussage in der Antwort des Staatsrates auf das Mandat, dass für die Schuldirektionen der Primarschulen längerfristig nur 90 Prozent der Ressourcen erreicht werden sollen, kann ich in keiner Weise nachvollziehen. Die Verwaltung des Personals sei unterschiedlich, wird erwähnt. Um welches Personal handelt es sich denn, welches in der Orientierungsschule einen grösseren Aufwand verursacht?

In Artikel 111 des Schulreglementes steht, dass die Direktion den Beschäftigungsgrad der Schuldirektorinnen und Schuldirektoren im Verhältnis zur Grösse der Schule festlegt. Der genaue Beschäftigungsgrad bemisst sich somit an der Grösse einer Schule und nicht daran, ob es sich um eine Primarschule oder eine Orientierungsschule handelt.

Ich erlaube mir, Ihnen nochmals einen Vergleich vor Augen zu führen, den Frau Senti bereits erwähnt hat. Wenn ich die OSRM Murten mit der Primarschule Murten vergleiche punkto Personal, dann fällt klar auf, dass die Primarschule doppelt so viel Personal beschäftigt und sogar 150 Prozent mehr Schülerinnen und Schüler hat als die Orientierungsschule. Der Schuldirektion der Orientierungsschule hingegen stehen noch 1,1 Vollzeitäquivalente mehr zur Verfügung als der mehr als doppelt so grossen Primarschule Murten - die gewährten Mitarbeiterstunden von 0,4 Vollzeitäquivalente an der OSRM sind nicht einmal mitgerechnet.

Beim Vergleich mit einer gleich grossen Orientierungsschule wie die Primarschule Murten stellt sich heraus, dass die Schuldirektion der Orientierungsschule 1,18 Vollzeitäquivalente mehr zur Verfügung hat als die Primarschule Region Murten. Dazu werden der OS noch 3,8 Vollzeitäquivalente an Mitarbeiterstunden gewährt. Dieses massive Ungleichgewicht kann ich nicht länger akzeptieren. Es besteht dringender Handlungsbedarf, ansonsten, meine Damen und Herren, die zeitlichen Überforderungen des zuständigen Personals in der Schulführung infolge fehlender Ressourcen unweigerlich und zu ungewollten und schadenbringenden Ausfällen und Abgängen führen wird. Der herrschende Lehrpersonenmangel, insbesondere auf der Primarstufe, verschärft die Situation noch zusätzlich.

Die Angleichung der finanziellen Verhältnisse der beiden Funktionen mit einer Erhöhung von 16,8 Vollzeitäquivalenten in den Primarschulen ist zwar lobenswert, doch erkenne ich keinen verlässlichen Plan dahinter. Nur dann Stellen zu gewähren, wenn es der finanzielle Haushalt möglich macht, ist in meinen Augen kein Plan. Deshalb lautet unsere Forderung, die Stellenprozentage für die Schulführung der Primarschule an diejenigen der OS mit einem konkreten und verlässlichen Plan bis 2030 anzugleichen, entweder mit einer flexiblen oder einer konkreten Etappierung. Mit der Verabschiedung des Schulgesetzes ist der Auftrag durch den Souverän verbindlich erteilt worden. Deshalb bitte ich Sie, werte Ratskolleginnen und Ratskollegen, das Mandat zu unterstützen.

Hayoz-Helfer Regula (*VEA/GB, SE*). Meine Interessenbindung: Ich bin Primarlehrerin und spreche hier in meinem eigenen Namen.

Wie meine Vorrednerinnen bin auch ich sehr enttäuscht von der Antwort des Staatsrats. Obwohl der Staatsrat die momentane Situation der Schuldirektorinnen in der Primarschule kennt ("der Staatsrat ist zum Schluss gekommen, dass die Schuldirektorinnen der Primarschule Schwierigkeiten haben, ihre Aufgaben mit dem zugeteilten Beschäftigungsgrad zu erledigen"), obwohl er die permanent schlechten Arbeitsbedingungen kennt, will er nichts dagegen unternehmen. Was für ein Zeichen gibt der Staatsrat damit seinen Schuldirektorinnen, den Primarschulen als Ganzes und der Bevölkerung? Anerkennen eines Missstandes ja, aber nur ungenügend dagegen vorgehen.

Der Staatsrat rechtfertigt die Ungleichheit folgendermassen: "Denn, obwohl die meisten Aufgaben die gleichen Ressourcen erfordern, haben die Schuldirektorinnen von Primarschulen insgesamt weniger Personal zu verwalten." Schauen wir uns aber die Statistik an, so zählen wir 21 Primarschulen mit 40 oder mehr Lehrpersonen und Welch Wunder, es gibt auch 21 OS-Zentren, die 40 oder mehr Lehrpersonen betreuen. Zudem sind es doppelt so viele Primarschulen mit 100 oder mehr Lehrpersonen als OS-Zentren. Die grossen Primarschulen werden gegenüber den OS-Zentren ganz klar benachteiligt. Oder wie rechtfertigen Sie die Tatsache, dass die zwei kleinsten OS-Zentren rund zwei Drittel Lehrpersonen weniger beschäftigen als die grössten Primarschulen? Mit der Anzahl der Lehrpersonen kann somit nicht argumentiert werden.

Mit den Stunden für die Schuldirektion sollen auch die Stunden für die Stellvertretung und die Mitarbeiterstunden auf der Primarschule eingeführt werden, damit die Schuldirektion ein gutes Führungsteam aufbauen kann. Was die OS seit Jahren kennt und sehr schätzt, wird seit Jahren auf der Primarstufe erwünscht und heute nun gefordert. In den letzten 25 Jahren ist

die Arbeitslast in der Primarschule gestiegen, das kann ich hier aus eigener Erfahrung sagen. Verschiedene Faktoren haben dazu geführt, welche ich nicht weiter ausführen will. Es wird immer schwieriger, Lehrpersonen im Team zu finden, die sich zusätzlich zu ihrer Arbeit in der Klasse in einer Arbeitsgruppe oder einer Fachgruppe engagieren, die in einer Projektgruppe mitarbeiten, die Ski- oder Sommerlager organisieren. Viele Projekte wie beispielsweise mehr Biodiversität auf dem Schulhof oder Partizipation in der Schule werden angedacht und als wichtig eingestuft. Weil die nötige Energie dazu fehlt, werden sie aber nicht umgesetzt. Fachgruppen dienen dazu, die Qualität des Unterrichts anzuheben. An Orientierungsschulen sind Fachgruppen gang und gäbe, auf der Primarschule fehlen diese. Die Mitarbeiterstunden sollen es der Schuldirektion ermöglichen, Lehrpersonen für genau diese Arbeiten zu entlasten. Dies senkt nicht die Gesamtarbeit der Lehrpersonen, ermöglicht es der Schule aber, sich zu entwickeln und wichtige Projekte anzugehen.

Die Arbeiten der Schuldirektorinnen der Primarschule unterscheiden sich in vieler Hinsicht nicht von denen der OS-Direktorinnen. Aus diesem Grund braucht es eine einheitliche Verteilung der Schuldirektorinnenstunden für alle Schulen, Zyklus 1-3. Ich bitte Sie deshalb, geschätzte Kolleginnen und Kollegen, dieses Mandat zu unterstützen.

Pauchard Marc (*Le Centre/Die Mitte, VE*). Je m'exprime ici en mon nom propre. Mes liens d'intérêts : je suis cosignataire du présent mandat, vice-président du Club de l'éducation et de la formation, et époux d'une enseignante 1H-2H.

Je ne vais pas répéter les chiffres énoncés par mes préopinants. Ils ont été clairs et ont mis en évidence la sous-dotation des directeurs d'écoles primaires par rapport aux directeurs de CO. J'aimerais rappeler que le cahier des charges des directeurs d'écoles primaires est le même que celui de l'école secondaire. Comment dès lors justifier une telle différence de dotations ? Nous ne parlons pas ici de salaires, mais bien du taux d'activité des directeurs et de l'encadrement (adjoints de direction, secrétariat) par rapport au nombre d'élèves, d'enseignants et de classes. Je rappelle que la nouvelle loi scolaire a été voté par ce Parlement. Certains d'entre vous étaient déjà là lors de son élaboration. C'est bien cette loi qui définit le cahier des charges des directeurs d'écoles, aussi bien au primaire qu'au secondaire. Je trouve étonnant qu'on parle maintenant de mesures de financement pour mettre en place ce qui a été décidé. C'était au moment d'accepter cette loi qu'il aurait fallu réagir.

Par le passé, les problèmes de comportement et de discipline survenaient en fin de scolarité obligatoire. C'était au CO. C'est pourquoi les directeurs adjoints avaient été nommés pour soulager les directeurs des CO. Aujourd'hui, les problèmes rencontrés autrefois chez les grands se sont déplacés vers les petits et les classes primaires. Il y a de plus en plus de cas d'élèves avec un comportement irrespectueux, de parents qui savent mieux que les enseignants ce qui est bon pour leurs enfants, sans compter tous les soucis de santé et autres. C'est bien là qu'interviennent les directeurs d'écoles. C'est aussi eux qui organisent les classes, qui gèrent les remplacements des enseignants malades, et maintenant, comme s'il n'y avait pas assez de choses à faire, ils doivent évaluer les enseignants. Pour arriver à gérer le tout, ils ont besoin de ressources. Donnons-en leur les moyens.

Au vu de ce qui précède, je vais soutenir ce mandat et vous invite à en faire autant.

de Weck Antoinette (*PLR/PVL/FDP/GLP, FV*). Je m'exprime en tant que cosignataire de ce mandat et ancienne directrice durant dix ans des écoles de la Ville de Fribourg.

J'aimerais tout d'abord répondre à mon collègue Kolly qui estime que le mandat n'est pas le bon moyen pour une augmentation des EPT. Cher Collègue, le dépôt d'un mandat n'est jamais fortuit. En général, il a été précédé par d'autres instruments parlementaires, soit des questions, soit un postulat. C'est donc un peu en désespoir de cause que les députés déposent un mandat, sachant qu'il doit être cosigné par dix députés et qu'il aura besoin d'une majorité qualifiée pour être accepté. Un tel mandat est quand même déposé parce que les députés ont l'impression de ne pas avoir été entendus. Et c'est bien ce qui se passe aujourd'hui : un postulat a été déposé, une question a été déposée, et les députés sensibles à ce thème ont vraiment l'impression de ne pas avoir été entendus. Du reste, la réponse donnée à ce mandat en est la preuve : ne voit-on pas le Conseil d'Etat s'employer sur plus d'une page à démontrer que la suggestion qui est faite de supprimer les inspecteurs n'est pas la bonne ?

Le reste de la réponse concerne le coût. Or, ce que l'on attendait de la part du Conseil d'Etat était une étude sur le terrain afin de voir si vraiment les RE ont besoin de plus d'EPT, de voir où sont les manques. On peut dire que les manques sont surtout dans les grands centres. Quand on sait qu'à Bulle, qui compte un centre de 1100 élèves, il n'y a en tout et pour tout que 1,9 EPT ! Si l'on faisait le ratio avec les petits établissements de huit classes - il y en a cinquante-six -, il aurait eu droit à 3,5 EPT. Dans un CO, il aurait eu droit à 3 EPT.

Alors, le Conseil d'Etat estime que ce n'est pas la même population et qu'il n'y a pas les mêmes problèmes. Or, comme l'a rappelé mon préopinant Marc Pauchard, les enfants, surtout dans les centres urbains, ne sont plus ceux d'il y a vingt ans. Chaque enfant apporte son lot de soucis.

La maison brûle. Les RE de ces grands centres scolaires passent leur temps à éteindre les incendies. Va-t-on rester les bras croisés à les regarder s'épuiser et partir en *burnout* ? N'est-ce pas notre devoir de leur donner les moyens d'intégrer nos enfants dans la société et de les instruire ?

Peut-être que les propositions faites par le mandat doivent être affinées afin de résoudre les problèmes là où ils existent et ne pas procéder à un arrosage. La réponse du Conseil d'Etat aurait dû être celle-ci. Quels sont les vrais problèmes ? Là, on aurait pu effectivement admettre quelques modulations. C'est bien dommage que le Conseil d'Etat n'ait pas compris que la situation demandait des moyens importants et urgents.

En conséquence, je vous demande d'accepter ce mandat.

Ingold François (*VEA/GB, FV*). Je n'ai pas de lien particulier avec ce qui nous occupe maintenant, si ce n'est que je suis chargé d'enseignement et de recherche à la Haute Ecole pédagogique de la région Berne-Jura-Neuchâtel et que je mène chaque année une bonne vingtaine de visites de stage dans les classes du canton de Neuchâtel, notamment dans le Val-de-Ruz dont je vais vous parler après. Je me permets d'intervenir en mon nom propre pour réagir à certains propos.

J'ai acquis depuis bientôt vingt-cinq ans d'enseignement une certaine connaissance du milieu scolaire sans en détenir bien entendu toutes les clés. Néanmoins, je peux prétendre deux choses avec certitude. Premièrement, l'école, c'est un peu comme l'agriculture et Gottéron : on a tous un avis d'expert même si on ne tient pas sur des patins. Deuxièmement, au niveau scolaire, une bonne idée financière n'est jamais une bonne solution pédagogique. Je pense ainsi qu'il faut être extrêmement prudent quand on évoque des solutions toutes faites qui peuvent se révéler rapidement être des "fausses bonnes idées". Par exemple, trouver des sous en supprimant les inspecteurs scolaires pour compenser l'augmentation des charges des directions d'établissement, ce n'est pas une bonne idée pédagogique. Pourquoi ? Parce que ce n'est tout simplement pas le même métier.

A quoi servent les inspecteurs ? L'inspecteur scolaire est responsable entre autres du développement de l'école dans ses aspects pédagogiques, didactiques, éducatifs et organisationnels. A quoi servent les directions d'écoles ? A tout le reste : gestion administrative, gestion RH, gestion des remplacements, gestion des parents, construction et entretien des bâtiments, séances avec les communes, le canton, le cercle scolaire, mise en place des lois et ordonnances, mobilité des élèves, et je ne vous parle même pas des années 2021 et 2022 avec le Covid. On voit qu'il y a ici une complémentarité entre direction et inspectorat. Les inspecteurs sont garants de la qualité pédagogique : ils donnent un soutien aux enseignants dans le déploiement des moyens d'enseignement, ils soutiennent et conseillent, ils accompagnent, ils ont une vision globale de leur secteur sur des situations particulières. S'en priver serait une erreur grossière selon moi.

Je veux vous parler brièvement du Val-de-Ruz, que je vais visiter assez régulièrement. Le Val-de-Ruz est une longue route, et au bord de cette longue route, il y a un peu près une école primaire tous les kilomètres. Il y en a exactement quatorze : s'y trouvent 250 enseignants, 2200 élèves, une direction générale et trois directions : une pour le premier cycle, une pour le deuxième cycle et une pour le troisième cycle. Concrètement, qu'est-ce qu'il se passe ? La direction générale fait le boulot des inspecteurs et les directions font le boulot des directeurs maintenant. Le problème a donc été déplacé et il n'y a pas plus de ressources puisque la direction générale a remplacé les inspecteurs. Je pense qu'il faut vraiment faire attention avec cela. Nous avons besoin de ressources.

Dans la réalisation de ce mandat, je vous encourage à ne pas viser à faire des économies de bouts de chandelle sur le dos des inspecteurs. Une éducation de qualité a un coût, et ce coût, nous nous devons de l'honorer pour les jeunes générations.

Esseiva Catherine (*PLR/PVL/FDP/GLP, LA*). Je parle en mon nom. J'ai évolué dans le secteur de la construction et je n'ai donc aucun lien d'intérêt.

Je ne reviens pas sur les détails. Mon approche succincte est la suivante.

Dans notre système scolaire, la nouvelle loi est appliquée depuis 2015. Huit ans plus tard, il me paraît juste de se remettre en question, de faire la synthèse et d'avoir un retour sur ce qu'il se passe sur le terrain. Dans ce sens, les directrices et les directeurs, dans leur fonction et dans leurs tâches, sont des personnes-clés dans le système que nous avons mis en place. Ils sont l'articulation dans le fonctionnement de la structure. Ils représentent le fonctionnement de la formation et, faut-il encore le dire, réagissent aux besoins face au manque d'éducation.

Aussi, il est de mon point de vue essentiel d'être à l'écoute de ces personnes-clés, les directrices et les directeurs d'écoles primaires, alors que les inspecteurs restent indispensables dans leur fonction minimale, dans leurs responsabilités des lignes directrices et dans la coordination et le soutien de leurs dirigeants et dirigeantes.

Sur ces considérations, je vais soutenir la variante A pour une augmentation raisonnable des ressources dans nos structures scolaires primaires et pour l'évolution et le soutien de nos futures générations.

Bonvin-Sansonnens Sylvie, Directrice de la formation et des affaires culturelles. Le Conseil d'Etat est sensible à la situation des directrices et des directeurs d'écoles primaires. Leurs tâches se complexifient et se diversifient toujours plus. Dans

la réponse au postulat de Weck/Girard concernant le taux d'activité des directrices et directeurs d'écoles primaires, qu'on appelait alors responsables d'établissement, le Conseil d'Etat avait effectivement conclu que les directions d'écoles primaires rencontraient des difficultés à effectuer leurs tâches avec les taux d'activité qui leur sont attribués.

Par ailleurs, dans une réponse à une question parlementaire déposée l'année dernière concernant la charge de travail des directions d'écoles primaires, le Conseil d'Etat avait pu démontrer que l'évolution des EPT avait suivi son cours. Depuis l'entrée en vigueur de la loi scolaire en 2015, ce sont effectivement 16,8 EPT supplémentaires qui ont été affectés à cette fonction.

Vous pouvez le constater : des moyens ont été mis à disposition pour soutenir les directions, toujours dans la mesure des possibilités financières. Il s'agit désormais de poursuivre cet effort de dotation ces prochaines années, mais au rythme normal des processus budgétaires et en suivant de près l'évolution démographique.

Par ailleurs, il est difficile de comparer avec les directions des CO. Même si la plupart des tâches requièrent des ressources égales, les directions d'écoles primaires ont globalement et en moyenne moins de personnel à gérer que les écoles du cycle d'orientation.

En ce qui concerne les heures de décharge, le Conseil d'Etat tient à préciser que le mandat impose une augmentation des coûts aux communes puisque les communes prennent en charge le 50% de ces heures de décharge. Il semble prématuré, à l'aube de nous lancer dans le DETTEC II, de précipiter les décisions qui concernent les charges partagées entre le canton et les communes. Cet élément-là du mandat serait certainement très délicat à mettre en place rapidement aujourd'hui.

Was die Schulinspektorinnen und Schulinspektoren betrifft, so bestätigt der Staatsrat in seiner Analyse, dass diese Funktion für unsere Freiburgische Schule absolut unerlässlich ist. Die vielfältigen Rollen und Kompetenzen der Inspektorinnen und Inspektoren können in den Direktionen oder in den Schulämtern absolut nicht ersetzt oder kompensiert werden. Sie sind der Transmissionsriemen zwischen dem Feld und der kantonalen Schulverwaltung. Sie sind eine wertvolle Unterstützung für die Schuldirektionen. Sie sind jeweils mit einer zusätzlichen allgemeinen Aufgabe betraut, zum Beispiele mit der Aufsicht über die Privatschulen, der Kontrolle des Unterrichts oder der Organisation der Einschulung von Migrant*innenkindern.

Pour toutes ces tâches, il est essentiel de maintenir la fonction d'inspecteurs et d'inspectrices, gens de terrain proches des élèves, des enseignant-e-s, des parents, des directions, des communes et des partenaires. Proches, mais à la fois placé-e-s dans une dimension globale pour gérer au mieux les problématiques quotidiennes d'une région. Les faire disparaître de l'organigramme signifierait se passer d'un échelon qu'aucun autre échelon ne pourrait compenser ou remplacer.

Le Conseil d'Etat constate donc que le rythme d'évolution des EPT demandé par les mandataires est beaucoup trop élevé et rapide. De plus, augmenter les heures de décharge doit être négocié d'abord avec les communes, ce qui est prévu dans le prochain débat sur le DETTEC. Il confirme aussi que l'organisation de l'école fribourgeoise ne peut absolument pas se passer des inspectrices et des inspecteurs.

Pour ces trois raisons, le Conseil d'Etat ne peut pas se rallier à ce mandat et vous demande de le refuser.

> La majorité qualifiée est requise (56 voix).

> Au vote, ce mandat obtient 79 voix pour et 20 contre. Il y a 5 abstentions.

Ont voté en faveur du mandat:

Aebischer Susanne (LA,Le Centre/Die Mitte), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Collomb Eric (BR,Le Centre/Die Mitte), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA/GB), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Ingold François (FV,VEA/GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/

Die Mitte), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA/GB), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 79.*

Ont voté contre:

Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 20.*

Se sont abstenus:

Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 5.*

> Cet objet ayant obtenu la majorité qualifiée, il est ainsi transmis au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

Rapport d'activité 2023-GC-162

Commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CIP CSR) - 2022

Rapporteur-e:	Emonet Gaéтан (PS/SP, VE)
Représentant-e du gouvernement:	Bonvin-Sansonnens Sylvie , Directrice de la formation et des affaires culturelles
Rapport/message:	26.02.2023 (BGC juin 2023, p.)

Discussion

Emonet Gaéтан (PS/SP, VE). Par cette intervention, je vous commente le rapport annuel 2022 de la Commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CSR). Le présent rapport repose sur les dispositions contenues aux articles 20 à 25, chapitre 5 de la Convention scolaire romande qui prévoit, en particulier, que notre commission prévoie le rapport annuel, le budget et les comptes de la Conférence intercantonale de l'instruction publique (ci-après : CIIP). Le rapport est ainsi présenté aux parlements romands pour adoption.

A la suite des élections cantonales de 2022 dans les cantons de Berne et de Vaud, la composition des délégations de ces deux cantons a été remaniée et nous avons accueilli deux nouveaux membres au sein de notre Bureau. Durant l'année 2022, le Bureau s'est réuni à trois reprises par visioconférence. Les deux séances plénières se sont déroulées le 2 juin à Lausanne et le 11 novembre à Delémont. Lors de ces deux rencontres, la thématique du numérique à l'école a été abordée. Plusieurs intervenants nous ont présenté leurs travaux et leurs réflexions sur ce thème. Nous avons aussi pu entendre les avis d'un membre d'une association qui réfléchit de son côté à une utilisation mesurée de l'outil informatique, respectivement des écrans à l'école. Le président de la CIIP, le conseiller d'Etat valaisan Christophe Darbellay, nous a aussi livré son message et détaillé quelques points forts de l'activité de la CIIP pour l'année 2022. En voici quelques brefs éléments :

> Après un début d'année encore marqué par la crise sanitaire, les cantons ont dû relever un nouveau défi : l'accueil des enfants ukrainiens dans nos écoles.

- > A la suite de la publication du PER éducation numérique qui peut maintenant être mis en œuvre dans les cantons, la CIIP a défini une feuille de route pour la poursuite de la mise en œuvre du plan d'action. Un référentiel de compétences commun de formation des enseignants et enseignantes a été élaboré.
- > Dans le cadre du projet de constitution d'une banque d'items répondant à l'article 15 de la Convention scolaire romande, les enseignants et enseignantes trouvent désormais sur des plateformes numériques des pistes pratiques pour préparer leurs évaluations.
- > La CIIP a constitué un réseau prospectif en vue de poursuivre l'intégration de l'éducation en matière de durabilité dans l'enseignement. Il s'agit de définir les modalités d'un renforcement de la coordination intercantonale pour des activités pédagogiques choisies en échangeant sur les bonnes pratiques.
- > La CIIP a aussi rencontré le syndicat des enseignants romands pour échanger sur des préoccupations communes, notamment celles du renforcement de l'attractivité de notre profession enseignante et la nécessité de promouvoir une vision positive de la profession.
- > La CIIP prépare son prochain programme d'activités 2024-2027.

Concernant les moyens d'enseignement, deux éléments sont à relever : la collection de mathématiques 1H-8H sera terminée en 2023 et la collection du français - qui a fait couler beaucoup d'encre au sein de notre Commission - sera mise à disposition des classes de 1H, 2H et 5H dès la rentrée prochaine. Ainsi, l'école romande se voit enfin dotée de moyens communs pour pratiquement tous les axes du PER.

La CIIP produit chaque année un rapport très complet à l'intention de notre Commission. Reprenant l'avancée des travaux en détaillant article par article la Convention scolaire romande, on y trouve des informations très précises. Je me permets de vous en livrer trois :

- > Un point est fait sur l'avancée des moyens d'enseignement dont je vous ai parlé précédemment.
- > En ce qui concerne la structure de formation des enseignants et enseignantes, aussi bien au primaire qu'au secondaire I et II, on constate une grande stabilité sur les questions de profil, de durée des formations, aussi bien que sur les aspects concernant les conditions d'admission.
- > Le développement d'un outil d'accompagnement destiné à soutenir tous les élèves vers l'entrée en profession, appelé profil de connaissances/compétences, est en voie d'achèvement et sera introduit dans quelques classes fribourgeoises à la rentrée prochaine.

Concernant les comptes 2021, au secrétariat général de la CIIP, le résultat opérationnel montre un excédent de charges de 4800 francs. Compte tenu de l'utilisation de fonds propres d'un compte items, c'est un excédent de revenus de 91 200 francs versé en capitaux propres. Du côté des moyens d'enseignement, le résultat opérationnel pour la scolarité obligatoire montre un excédent de revenus de 538 712 francs. On a ainsi pu augmenter les fonds propres pour la suite des rédactions et pour procéder à des réactualisations. En ce qui concerne les moyens d'enseignement pour la formation professionnelle, l'excédent de revenus est de 225 488 francs sur un budget équilibré. Cet argent est versé sur la réserve propre de ces moyens.

Le budget 2023 de la CIIP se monte à plus de 6 millions de francs. Les cantons y contribuent sans augmentation de leurs charges. Le budget des moyens d'enseignement pour le primaire se monte à 18 millions de charges d'exploitation et à 4 millions de dépenses d'investissement. Pour la formation professionnelle, le budget se monte à 2,8 millions de francs.

Notre Commission interparlementaire a aussi la possibilité de déposer des interventions parlementaires sous forme de postulats. Aussi, nous avons eu un long débat émotionnel et acharné autour de l'utilisation de l'orthographe rectifiée dans les nouveaux moyens d'enseignement du français. Il s'agit de 14 principes de rectification de l'orthographe acceptés dans nos écoles depuis 1996, qu'il est prévu d'appliquer dans nos manuels tout en autorisant bien sûr les anciennes graphies. Le texte soumis à la discussion demandait que les parlementaires romands ainsi que les délégations parlementaires à la CIP CSR puissent être associés à la décision de retenir les modifications orthographiques dans les nouveaux moyens. Le postulat demandait clairement à la CIIP de ne pas mettre en œuvre cette décision. Au final, ce postulat a été refusé par 19 voix contre 10 et 4 abstentions.

Avant de terminer ce rapport, je tiens à remercier les membres de la délégation fribourgeoise pour leur intérêt et leur travail. Nous nous réunissons deux fois par année pour préparer les plénières et le travail y est agréable. Compte tenu des informations données et du travail sérieux de la Commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande, il est proposé à l'unanimité de prendre acte de ce rapport.

Bonvin-Sansonnens Sylvie, Directrice de la formation et des affaires culturelles. Je n'ai rien à ajouter, si ce n'est que je remercie les députés et les députées qui représentent le canton de Fribourg au sein de cette organisation et qui partagent, avec la DFAC, le souci d'une école de qualité dans notre canton.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Rapport d'activité 2023-GC-139 Conseil de la magistrature (2022)

Rapporteur-e:	Morel Bertrand (<i>Le Centre/Die Mitte, SC</i>)
Préavis:	31.05.2023 (<i>BGC juin 2023, p. 2434</i>)
Remarque:	Représentant du Conseil de la magistrature : Johannes Frölicher

Discussion

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Au nom du Grand Conseil, j'adresse la plus cordiale bienvenue à Monsieur le Président du Conseil de la magistrature Johannes Frölicher et à Madame la Secrétaire générale Marjorie Jaquet, à l'occasion de l'examen du rapport d'activité 2022 du Conseil de la magistrature et du Pouvoir judiciaire. La Commission de justice s'est réunie le 14 juin 2023 afin d'examiner le rapport du Conseil de la magistrature. Elle a alors rencontré une délégation dudit Conseil, composée des deux personnes présentes ce jour. Lors de cette rencontre, nous avons pu échanger en toute transparence sur de nombreux thèmes évoqués dans ce rapport, que ce soit au sujet des informations qu'il contient ou au sujet du fonctionnement de la justice en tant que tel. La Commission de justice tient particulièrement à les remercier.

A l'examen du rapport, nous avons tout d'abord constaté que celui-ci ne fait ressortir aucun dysfonctionnement du Pouvoir judiciaire, qui continue à rendre une justice de qualité dans notre canton, malgré une charge de travail qui reste importante. Toutes autorités confondues - exception faite des préfectures et des commissions -, l'année 2022 a connu 41 507 nouvelles entrées, soit une hausse générale de 2283 unités par rapport à 2021.

Selon le rapport et les explications données, outre le nombre d'affaires, la charge de travail s'explique notamment par la complexification des procédures, par exemple en matière de contributions d'entretien, par la complexification des situations humaines - cela touche davantage le domaine des Justices de Paix -, et, sur un plan peut-être plus pénal, par le renforcement des droits des parties qui n'est évidemment en soit pas négatif mais qui rend parfois les situations plus complexes.

Pour faire face à une charge importante de travail, il faut évidemment une dotation en personnel suffisante. C'est là que le bât blesse. En effet, à l'examen du rapport, nous avons constaté que les autorités relèvent encore et toujours un manque de ressources. A cet égard, nous pouvons tout d'abord constater que les 11 postes octroyés en 2022 ont permis de soulager une partie des autorités. Il faut toutefois garder à l'esprit que le nombre de postes uniquement urgents jugés nécessaires se montaient à 15,5 EPT. Tous les postes urgents n'ont ainsi pas été accordés et la dotation en personnel du Pouvoir judiciaire reste a fortiori insuffisante. Selon le rapport annuel, les 11 nouveaux postes accordés, aussi nécessaires fussent-ils, ont donc permis de passer d'une situation catastrophique à une situation qui reste alarmante. Nous devons donc rester attentifs aux besoins du Pouvoir judiciaire et lui accorder les postes nécessaires. Nous pensons cette année plus particulièrement au Ministère public et au Tribunal des mineurs. Il ressort en effet du rapport annuel 2022 que le Ministère public est l'autorité qui a enregistré, en nombre, la plus grande augmentation de nouvelles entrées, soit 1366 affaires de plus que l'année précédente. Pour faire face à cette augmentation des entrées, nous savons que le Ministère public a demandé une cellule judiciaire complète supplémentaire, soit un procureur, un ou une secrétaire, un greffier ou une greffière, et nous pensons qu'il faut la lui accorder au plus vite.

Mais il y a une situation qui alarme davantage la Commission de justice : celle du Tribunal des mineurs. Cette année, nous souhaitons mettre l'accent sur celle-ci dans notre rapport. En effet, il ressort du rapport que le canton est confronté à une hausse significative de la criminalité juvénile. En 2022, les cas ont augmenté de 13,3% par rapport à l'année précédente. La part des très jeunes délinquants, soit les moins de 15 ans, est en forte hausse et représente désormais 39% des dénonciations à l'échelle nationale. Il y a de quoi être inquiet, ce d'autant plus que les infractions portent de plus en plus sur des stupéfiants, des actes de pornographie et des actes de violence. Cette augmentation de la délinquance des mineurs a pour corollaire que les juges des mineurs n'ont plus le temps nécessaire à consacrer aux audiences et rendent ainsi davantage d'ordonnances pénales sans rencontrer le mineur. Ces audiences ont pourtant une importance capitale dans l'accompagnement du délinquant mineur. Les juges peuvent ainsi avoir un contact direct avec lui et ses parents, ce qui permet d'une part de sensibiliser davantage le mineur à son comportement fautif, et d'autre part de trouver des solutions personnalisées avec le concours des travailleurs sociaux. Si l'on veut que le Tribunal des mineurs puissent mener à bien sa mission, il faut augmenter la dotation en personnel de celui-ci. D'ailleurs, le rapport annuel 2022 fait clairement ressortir, par un exemple frappant, une sous-dotation en personnel de la justice des mineurs dans notre canton. En effet, le canton de Genève dispose d'un juge des

mineurs pour 73 131 habitants alors que le canton de Fribourg ne dispose que d'un juge pour 143 332 habitants. Nous devons remédier à cette situation. Nous savons que le Tribunal des mineurs a demandé au Conseil d'Etat de lui accorder une cellule judiciaire supplémentaire complète. Nous lui enjoignons le pas et demandons au Conseil d'Etat de prévoir la création de cette cellule dans les plus brefs délais, si possible déjà pour 2024. Nous devons en effet accorder à la justice des mineurs les moyens de s'occuper des jeunes en dérive afin de les ramener à bon port. Et si l'on peut éviter que les "petits délinquants" d'aujourd'hui deviennent les "grands délinquants" de demain, on déchargera aussi toutes les autorités de la chaîne pénale. Il y a donc en tous points un intérêt majeur à éviter une entrée de nos jeunes dans une dynamique délinquante. La situation est d'ailleurs à ce point alarmante que, pourtant non coutumiers du genre, les juges des mineurs ont tenu une conférence de presse à la fin mai 2023 au cours de laquelle ils ont appelé à l'aide. Il s'agit d'un appel que nous nous devons d'entendre.

Pour revenir à l'importante charge globale des autorités judiciaires, notamment sur un plan civil, une autre manière de tenter d'y remédier est de favoriser la conciliation. Or, pour la Commission de justice, le taux de conciliation selon la procédure des articles 197 et suivants du Code de procédure civile est resté insuffisant en 2022 puisqu'il est, en moyenne, seulement de 28,38%. Il a même très légèrement reculé par rapport à 2021. Les deux taux de conciliation les plus élevés sont ceux du Tribunal de la Glâne, 34,78%, et de la Singine, 43,59%. Les deux taux de conciliation les plus faibles sont ceux de la Sarine, 18,78%, et de la Veveyse, 14,29%. Nous regrettons qu'à l'issue de l'analyse du Pouvoir judiciaire, le COPIL et le COPRO n'ont pas voulu poursuivre l'examen du système bernois, qui connaît des autorités de conciliation indépendantes. A Berne, en 2022, seules 13 à 20% des affaires soumises aux autorités de conciliation ont par la suite été portées devant un tribunal. Toutes les autres se sont arrêtées au stade des autorités de conciliation. Selon nous, il aurait fallu plus investiguer sur ce système bernois dans le cadre de l'analyse du Pouvoir judiciaire. La réforme de notre système étant en cours, il n'est probablement pas trop tard pour le faire. Cela étant dit, nous souhaitons que les autorités judiciaires mettent tout en œuvre pour faire aboutir la conciliation, notamment en y consacrant le temps nécessaire lors des audiences y relatives. Toujours en matière de conciliation, nous nous réjouissons de constater que le Conseil de la magistrature a pris des contacts pour la mise sur pied de formations destinées aux magistrats adaptées en vue d'améliorer le taux de conciliation. Nous espérons que ces prises de contact pourront à terme aboutir à de telles formations.

Un autre élément qui ressort chaque année du rapport du Conseil de la magistrature est l'exiguïté des locaux de certaines autorités judiciaires, en particulier les Justices de Paix de la Sarine et de la Gruyère, les Tribunaux d'arrondissement de la Broye et de la Veveyse et, la plus inquiétante, le Tribunal des mesures de contrainte. Ce Tribunal vit en effet à 11 personnes dans un 3,5 pièces. Il semble toutefois que grâce à la DSJS, et en particulier à la cheffe du Service de la Justice, une solution provisoire a pu être trouvée, offrant ainsi à l'unité des conditions de travail décentes, même si pas optimales. Nous demandons ainsi à la DSJS de poursuivre ses efforts pour offrir à toutes nos autorités, y compris le Conseil de la magistrature, des locaux adéquats et représentatifs du Pouvoir judiciaire et de son autorité de surveillance.

Même s'il y a encore de nombreux éléments à relever, la Commission de justice entend revenir sur un dernier point dont il a été question lors de son échange avec le Conseil de la magistrature. Il concerne le remboursement de l'assistance judiciaire. En effet, en 2022, sur plus de 5,5 millions de francs accordés pour l'assistance judiciaire en matière civile en première instance, le canton de Fribourg n'a quasiment rien récupéré. Cela est notamment dû à l'absence de personnel suffisant pour le faire, mais pas uniquement. En effet, le canton de Vaud récupère environ les deux tiers des moyens dépensés en matière d'assistance judiciaire. Ce très bon taux s'explique notamment par le fait que les autorités judiciaires vaudoises prévoient régulièrement, dans leurs décisions d'octroi de l'assistance judiciaire, une obligation de remboursement immédiat, qui va de 50 francs à 100 francs par mois. Selon la doctrine qui s'est exprimée sur la question, ce système assure un taux de recouvrement des montants accordés à l'assistance judiciaire de l'ordre de 60%. Il permet en outre de freiner les ardeurs procédurales de certaines personnes qui prennent ainsi conscience que l'assistance judiciaire doit être remboursée. Or, à la lecture du rapport annuel 2022, nous avons constaté que dans notre canton, il y a moins de 1% de décisions qui prévoient un remboursement mensuel de l'assistance judiciaire dès l'origine. Aussi, afin de tenter d'améliorer les remboursements de l'assistance judiciaire, nous invitons les autorités judiciaires fribourgeoises, et cas échéant le Conseil de la magistrature, à les sensibiliser dans ce sens, à savoir de rendre davantage de décisions d'assistance judiciaire qui prévoient un remboursement mensuel dès l'origine, pour autant que les situations le permettent.

Enfin, l'année 2022 a vécu le départ à la retraite de magistrats professionnels, à savoir Monsieur le Juge cantonal Christian Pfammatter et Monsieur le Procureur Jean-Frédéric Schmutz. Nous les remercions infiniment pour tout ce qu'ils ont apporté à la justice fribourgeoise.

Pour conclure, la Commission de justice tient à adresser sa plus profonde gratitude à tous les membres et au personnel du pouvoir judiciaire qui, malgré la charge de travail importante, par leurs compétences et leur important investissement, parviennent à rendre une justice de qualité, ce qui contribue au bien-être de notre canton. On rappellera ici qu'en 2022, les autorités judiciaires, hormis les préfetures et les commissions, ont liquidé 39 224 dossiers. Au nom de la Commission de Justice et du Grand Conseil, j'adresse également mes remerciements au Conseil de la magistrature dans son ensemble pour

l'important travail qu'il fournit durant l'année, notamment dans le cadre de la surveillance administrative et disciplinaire du Pouvoir judiciaire, mais aussi en matière d'élections judiciaires, sachant qu'il en a préavisé 49 en 2022, dont 4 à titre professionnel. Enfin, nous exprimons nos sincères remerciements au Conseil de la magistrature et à toutes les instances qui ont participé à l'élaboration du rapport annuel 2022, qui est d'excellente qualité.

Avec ces considérations, la Commission de justice vous invite à prendre acte du rapport annuel 2022 du Conseil de la magistrature.

Frölicher Johannes Un grand merci à la Commission de justice pour l'écoute qu'elle a portée à ce rapport annuel. Beaucoup de points ont été relevés par Monsieur le Président de la Commission de justice. Je ne vais donc pas m'attarder là-dessus ou répéter les mêmes éléments.

Je soulèverais néanmoins deux remarques :

- > Comme il a déjà été dit, les ressources sont toujours un problème, de même que les locaux. La justice fribourgeoise peut toutefois se féliciter de son bon fonctionnement. C'est vraiment important pour la société, pour la sécurité du droit, que cette justice fonctionne, et qu'elle fonctionne dans des délais rapides.
- > Un point que j'aimerais évoquer est l'e-Justice, parce qu'elle est en lien avec cette surcharge. L'année passée, le premier projet d'e-Justice - à savoir le dossier digitalisé, numérisé de la justice - a été mis en place. Le premier projet a été mis en place sous forme de la notification centralisée. Là, nous avons vu à quel point l'accompagnement au changement est important. Il est extrêmement difficile de changer les processus lorsque les autorités sont surchargées. En effet, chaque changement dans un processus provoque le sentiment que nous ne pouvons plus faire ce qu'on était habitué à faire. Cela ralentit et crée des anxiétés et des inquiétudes. Dans ce contexte, même les personnes impliquées dans le projet de la numérisation de la justice s'inquiètent des finances, parce que lors de l'élaboration du budget, on constate qu'il y a de nombreuses coupes. Je pense qu'il faut y prêter attention. Si e-Justice n'a pas suffisamment de moyens à disposition, nous risquons de mettre en péril la mise en place de ce système qui sera indispensable au fonctionnement de notre justice dans le futur. Je vous invite donc à veiller à ce que les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de ce programme soient mis à disposition.

Mauron Pierre (*PS/SP, GR*). Le groupe socialiste a examiné ce rapport avec attention. Mes liens d'intérêts : je suis vice-président de la Commission de justice.

Je peux vous dire que dans son ensemble, la justice fribourgeoise fonctionne bien, mais que comme tout bon élève, cela ne doit pas l'empêcher de s'améliorer. Des points relevés par Monsieur le Président de la Commission de justice, il y en a certains que je voulais évoquer et que je vais donc compléter.

Par rapport au taux de conciliation, le taux cantonal de 28% est effectivement relativement faible. On voit que cela est déjà possible avec le système actuel puisque la Singine, citée en exemple, atteint des taux de l'ordre de 40%. Il faut quand même que lors des prochains mois, au moment où l'on voudra améliorer le fonctionnement de la justice, le comité de pilotage se pose la question de ces juges professionnels comme magistrats conciliateurs, à l'exemple du canton de Berne, qui devrait être un modèle pour nous.

Mon deuxième point concerne l'assistance judiciaire, un point également soulevé par Monsieur le Président. Dans les chiffres, nous avons, dans le canton de Fribourg, 5,5 millions de francs payés à l'assistance judiciaire et 600 000 francs récupérés, ce qui fait à peu près 10%. Dans le canton de Vaud, nous avons 24 millions payés et 16 millions récupérés. Si nous devrions nous inspirer de l'exemple bernois pour les conciliations, l'exemple vaudois pour l'assistance judiciaire pourrait nous inspirer. Je vous remercie par avance, Monsieur le Représentant du Gouvernement, de vous intéresser à cet élément puisque vous êtes parfaitement conscient des problématiques existantes. L'octroi de l'assistance judiciaire avec un remboursement mensuel, comme cela se fait systématiquement dans le canton de Vaud - parfois avec des montants de 20 francs, 50 francs -, permettrait à des gens de récupérer beaucoup plus. Ceux-ci, à la fin, s'accommoderaient de ce système en payant un petit pécule mensuel.

Les deux points non soulevés par le président concernent d'une part les commissions de conciliation en matière de bail, et d'autre part le nombre d'affaires par tribunal d'arrondissement. En matière de bail, nous avons des taux de conciliation excellents, à savoir de 80 à 90%. Par contre, pour les 10 ou 15% restants, on pourrait s'améliorer. En bail, nous avons des assesseurs pro-locataires, d'autres pro-propriétaires, avec un débat nourri et souvent une bonne solution. Vous avez des locataires qui se battent pour une baisse de loyer de 20 ou 30 francs, ou une augmentation de loyer, un défaut peu important. Si ces gens ne concilient pas, ils n'aimeraient pas devoir agir devant le tribunal, mais recevoir de la part de ces commissions une proposition de jugement. Cela prend autant de temps d'écrire trois lignes en proposant un jugement pour un délai de trois mois - 100 francs à payer à l'un ou à l'autre - que de rédiger une autorisation de procéder pour continuer. Donc, si l'on pouvait demander à ces magistrats de rendre ces propositions de jugement au lieu des autorisations de procéder, nous ferions

déjà un très grand pas en avant. Le citoyen qui souhaite poursuivre peut continuer de la même manière. On aiderait les régies et les locataires avec ce système car les gens veulent des solutions pragmatiques et rapides.

Le dernier point que j'aimerais aborder est le nombre d'affaires par tribunal. Je sais que nous ne devons pas comparer et qu'il ne faut pas que tout le monde devienne comme le président Bovet en Glâne avec 692 affaires liquidées sur une année, ni comme le président L'Homme avec 632. Nous ne pouvons pas exiger de tout le monde un état proche du *burnout*. Par contre, il y a des disparités importantes. On voit que la moyenne se situe entre 400 et 550-600 affaires. On voit en revanche que la cellule itinérante a déjà fait un gros progrès : elle est passée de 200 affaires traitées par magistrat à 288. C'est quasiment un doublement de sa capacité. On a la Singine qui est à 325 affaires traitées par magistrat. Quand on a 325 affaires traitées par magistrat dans un district et 800 affaires traitées par un magistrat dans un autre, on peut se dire que la charge de travail n'est pas équitable. Il importe, aux yeux du groupe socialiste, d'équilibrer cela. Dans les Justices de paix, nous avons un taux d'affaires liquidées par juge à peu près identique dans chaque district. Pourquoi avons-nous ces disparités au niveau de la première instance ? Je me questionne. Je ne dis pas qu'il faut absolument forcer tout le monde à avoir 800 affaires, mais il conviendrait de répartir un peu mieux les affaires et de demander aux magistrats qui ont un peu moins d'opérer dans des tribunaux qui ont un peu plus.

Sur ces recommandations, je vous remercie de prendre acte de ce rapport.

de Weck Antoinette (PLR/PVL/FDP/GLP, FV). Mon intervention sera beaucoup plus courte que celle de mon préopinant, ce qui ne signifie pas que le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux n'accorde pas d'importance à la justice.

Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux rejoint la présentation qui a été faite par le président de la Commission de justice et estime que la justice va bien grâce à l'immense dévouement des juges et du personnel qui composent notre organe judiciaire. Cependant, elle manque d'EPT, particulièrement au Tribunal pénal des mineurs. Ceci est très grave puisque, comme vous l'avez entendu, les juges pénaux pour mineurs ne peuvent plus entendre les jeunes, ce qui fait que ceux-ci ne reçoivent qu'une ordonnance assortie d'une peine. Ils n'ont pas le contact final avec le juge qui leur permettrait de se rendre compte que c'est la dernière barrière avant la chute. Il est donc primordial que ce tribunal reçoive une nouvelle cellule judiciaire. Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux soutiendra la demande faite par la Commission de justice et le Conseil de la magistrature qui ira dans ce sens.

Pour le reste, nous remercions l'engagement du Conseil de la magistrature et des autorités judiciaires pour l'immense travail effectué durant toute l'année. C'est ainsi que le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux prend acte du présent rapport.

Papaux David (UDC/SVP, FV). Je m'exprime au nom du groupe de l'Union démocratique du centre. Je n'ai pas de lien particulier avec le présent objet si ce n'est que j'exerce la profession d'avocat et que je suis membre de la Commission de justice.

Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance avec intérêt du rapport du Conseil de la magistrature et constate avec satisfaction qu'aucun dysfonctionnement n'est à déplorer, que la justice fribourgeoise fonctionne de manière générale plutôt bien. Les autorités judiciaires bénéficient de 11 nouveaux postes, dont 2,5 EPT de magistrats. Le groupe de l'Union démocratique du centre espère que cette dotation supplémentaire soulagera les instances engorgées et que cela se ressentira sur la rapidité de traitement des procédures.

Le programme e-Justice avance et l'on espère qu'il permettra d'optimiser les processus et d'augmenter la rapidité de traitement des procédures.

Le groupe de l'Union démocratique du centre relève encore un problème de locaux pour plusieurs autorités. Pour exemple, le Tribunal des mesures de contrainte se partage un 3,5 pièces non sécurisé à 11 personnes. Cette situation dure et perdure depuis bien trop longtemps. Le groupe de l'Union démocratique du centre espère qu'une solution sera rapidement trouvée.

Le rapport démontre aussi une augmentation du nombre d'affaires au Tribunal pénal des mineurs, comme mes préopinants l'ont dit. La charge de travail étant devenue plus importante, l'autorité procède à moins d'auditions étant donné que cela prend davantage de temps. Il est important de changer de pratique et de mettre l'accent sur les auditions car elles sont plus impressionnantes et plus dissuasives qu'une simple lettre qui risque de ne pas être lue. Il faut en effet que les jeunes délinquants sachent que la justice veille et que ce n'est pas à prendre à la légère. Ainsi, si cette autorité est engorgée, il faut rapidement lui offrir les ressources nécessaires.

Un *pool* de greffiers est aussi prêt à intervenir en tant que magistrats ad hoc en cas d'incapacité de travail d'un magistrat. Malheureusement, à plusieurs reprises, des magistrats ad hoc ont été nommés sans faire appel à ce *pool*, ce qui a conduit à quelques erreurs de casting. Le groupe de l'Union démocratique du centre prie donc le Conseil de la magistrature de prêter une attention particulière lors de la nomination des juges ad hoc et rappelle que ce poste doit en même temps servir de test pour celui qui désire prétendre à la fonction de magistrat.

Le groupe de l'Union démocratique du centre remercie le Conseil de la magistrature pour son rapport 2022.

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. Etant donné que j'ai été interpellé, je me permets de prendre la parole.

Concernant l'assistance judiciaire, nous avons en effet engagé à la DSJS des EPT afin d'améliorer le processus de récupération de cette assistance judiciaire, qui coûte relativement cher au canton de Fribourg. Il est notamment prévu de demander un remboursement systématique de minimum 50 francs, comme le font les Vaudois. En l'occurrence, le Service de la Justice avait rendu visite aux autorités vaudoises pour s'inspirer de ces "best practices".

Concernant la conciliation en matière civile, le Conseil d'Etat a dernièrement validé un projet dit de "consensus parental", qui se base sur la méthode COCHEM. Celle-ci a fait ses preuves dans des projets pilotes, dans le Bas-Valais et notamment dans le canton de Vaud. Elle sera aussi implémentée dans le canton du Jura. Fribourg va donc mettre en place un projet qui devrait débiter d'ici à l'année prochaine. Un groupe de travail est déjà à l'œuvre.

Concernant les postes du Pouvoir judiciaire, et notamment les cellules demandées, il est prévu, au plan financier, une cellule complète pour le Ministère public d'ici à 2025, quand bien même - et on le regrette - la modification du Code de procédure pénal entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

Concernant le Tribunal pénal des mineurs, nous sommes également conscients de la situation difficile dans laquelle ils se trouvent. Nous allons aussi engager des discussions au sein du Conseil d'Etat pour essayer de trouver une solution rapidement.

Finalement, je profite de l'occasion pour remercier tout le Pouvoir judiciaire pour son excellent travail qu'il fait dans des conditions parfois difficiles.

Frölicher Johannes Je vous remercie de l'attention que vous avez portée à ce rapport du Conseil de la magistrature. C'est avec intérêt et attention que nous avons pris note des remarques que vous avez formulées lors de la présentation du rapport par les différents groupes.

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Tout comme Monsieur le Président du Conseil de la magistrature, je n'ai pas noté de questions de la part des intervenants, que je remercie.

Pour ce qui concerne l'intervention de Monsieur le Conseiller d'Etat, la Commission de justice se réjouit de l'engagement de personnel pour le remboursement de l'assistance judiciaire. Il se réjouit également que notre canton se réfère au système vaudois, qui permettra un remboursement plus aisé de cette assistance judiciaire.

Pour ce qui est de la conciliation, l'intervention de la Commission de justice ne concernait pas uniquement le domaine qui touche à la famille, mais toutes les conciliations au sens de l'article 197, c'est-à-dire toutes les affaires civiles, et c'est surtout sur celles-ci que le taux de conciliation est selon nous trop bas.

Quant aux postes, on peut se réjouir de la cellule complète qui devrait être accordée en 2025 au Ministère public et au Tribunal pénal des mineurs. Nous suivrons au plus près la situation du Tribunal pénal des mineurs, qui est pour nous encore plus importante que celle du Ministère public car, comme nous l'avons dit, les mineurs en dérive occuperont de toute façon ultérieurement les tribunaux pénaux si l'on ne s'en occupe pas lorsqu'ils sont mineurs.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Rapport d'activité 2023-GC-106

CIP "détenition pénale" : rapport aux parlements pour l'année 2022

Rapporteur-e:	Kubski Grégoire (<i>PS/SP, GR</i>)
Représentant-e du gouvernement:	Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport
Rapport/message:	27.04.2023 (<i>BGC juin 2023, p. 2435</i>)

Discussion

Kubski Grégoire (*PS/SP, GR*). Mes liens d'intérêts : je suis membre de la Commission interparlementaire (CIP) et je suis par ailleurs chef de section suppléant au Secrétariat d'Etat aux migrations. J'ai le plaisir de vous présenter le rapport de la Commission interparlementaire "détenition pénale" qui a été validé le 10 mai 2023.

En premier lieu, je souhaite, au nom de notre délégation fribourgeoise composée des excellents collègues Julmy et Bapst, dire un grand merci à notre secrétaire parlementaire Patrick Pugin qui officie pour l'entier de la Commission interparlementaire latine et qui nous a prêté sa plume tantôt aiguisée, tantôt très fine, pour exprimer les ressentiments fort variés des divers députés latins. Je vous dis qu'entre les ressentiments des députés genevois et jurassiens ou valaisans, il y a de forts avis différents.

Nous nous sommes réunis le 10 mai dans cette même salle et avons pu démarrer nos travaux après avoir mis en position latérale de sécurité et réanimé nos homologues genevois qui avaient remarqué qu'il y avait un crucifix dans la salle ! Toujours est-il que nous avons pu traiter de notre rapport. La Commission remercie la Conférence latine des chefs des départements de justice et police pour son rapport, que vous avez bien entendu toutes et tous lu avec un soin tout particulier. Elle l'accueille favorablement et avec intérêt. Je vous ferai grâce de tous les détails de notre rapport, au demeurant fort intéressant, et ne me concentrerai que sur les points saillants et sur ceux qui concernent notre canton.

La CIP prend acte de la création de la Commission pour l'exécution des sanctions pénales (CoESP), qui sera opérationnelle dès 2024. Elle retient que cette nouvelle entité doit permettre un désenchevêtrement des tâches - volonté désormais très à la mode en Suisse romande - et des responsabilités au sein des organes de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), ainsi qu'une clarification de leurs compétences et de leur composition.

Il y a une actualité importante pour notre canton de Fribourg qui concerne le CSCSP. Je ne crois pas que beaucoup de gens m'écoutent mais j'ai l'impression que vous brûlez de savoir ce qu'est le CSCSP. Il s'agit du Centre suisse de compétences en matière d'exécution de sanctions pénales. Vous le saviez, j'imagine, puisque vous avez lu le rapport. Ce centre a été créé en 2018. Il y a une actualité par rapport à Fribourg puisque que ce centre s'est vu confier une partie des tâches du Comité et de l'ancien Comité des Neuf, qui était la commission permanente de la CCDJP et qui a été supprimé depuis. Le CSCSP est chargé d'élaborer des standards communs pour le développement, la planification et l'exécution des sanctions pénales. Ce mélange de tâches techniques d'une part et de tâches de pilotage politiques d'autre part a eu pour conséquence que le rôle du CSCSP et du Conseil de fondation n'a jamais été très clair, voire très brumeux. Le CSCSP va et doit être positionné comme un organe purement professionnel sans mandat de pilotage politique ni d'harmonisation autonome.

La CIP accueille favorablement la volonté de positionner le CSCSP en tant qu'organisation purement professionnelle et de clarifier son rôle, ainsi que celui de son Conseil de fondation. Là arrive l'actualité par rapport à Fribourg. Concentrez-vous ! La Commission apprend avec satisfaction qu'une solution a pu être trouvée pour la création d'un campus réunissant sous un même toit les trois sites actuels du CSCSP. Celui-ci s'implantera sur le site du Marly Innovation Center (MIC), à Marly. Le CSCSP occupera deux bâtiments à construire. Le premier accueillera les surfaces administratives pour la formation, les échanges et les bureaux. Il disposera dans le second - un hôtel de 180 chambres - de 60 chambres avec service hôtelier. La CCDJP a approuvé le budget. La mise à disposition des infrastructures est prévue à l'automne 2025. Cela peut être salué puisque cette entité suisse sera basée dans le canton de Fribourg.

S'agissant du Concordat latin sur la détention pénale des adultes et des jeunes adultes, la CIP prend acte des nouveaux prix de pension entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Elle considère que ceux-ci, établis sur la base de standards de prise en charge, reflètent le coût effectif des journées de détention dans les établissements concordataires.

La Commission accueille par ailleurs avec satisfaction la volonté de séparation des prestations sécuritaire et thérapeutique fournies par Curabilis. Je vous laisse prendre connaissance de ce sujet dans le rapport.

Concernant le projet pilote "Objectif Désistance", je vous rappelle que celui-ci propose un modèle d'intervention commun à l'ensemble des entités latines préposées aux suivis en milieu ouvert, qui vise à éloigner les probationnaires des activités de délinquance - c'est tout à fait louable - en les accompagnant sur le chemin de la réinsertion. La CIP retient de cette intervention que les probationnaires qui ont suivi le programme "Objectif Désistance" mené dans les cantons latins, et particulièrement les primo-délinquants, avaient globalement moins récidivé que les autres et avaient gagné en stabilité dans leur vie professionnelle et leurs relations personnelles. Ce projet pilote "Objectif Désistance", qui fait un suivi des primo-délinquants, a permis de baisser le nombre de récidives. Il peut donc être salué. La Commission relève par ailleurs, avec satisfaction, la forte adhésion des agents de probation formés à la stratégie "Objectif Désistance". La Commission se réjouit des résultats encourageants enregistrés par le projet "Objectif Désistance" et se félicite d'apprendre que la mise en œuvre de cette stratégie sera poursuivie dans les cantons concordataires. Cela permettra de vérifier sa pertinence sur le long terme. La CIP regrette cependant vivement - et cela concerne Fribourg - le refus des représentants des cantons de Fribourg, Neuchâtel, Jura et Valais de participer au financement de la création de postes concordataires de coordinateurs-animateurs, notamment chargés de l'organisation d'activités et de rencontres entre les probationnaires et la société civile. La CIP estime qu'il aurait été préférable de développer le projet de manière uniforme dans tous les cantons, au moins dans sa phase de rodage. Nous nous trouvons encore dans la phase de début du lancement de ce projet et il est regrettable que Fribourg se soit retiré à ce stade alors que cela portait ses fruits et qu'il y avait une baisse de récidive des différentes personnes sur lesquelles ce projet a

été testé. On redoute de voir le programme décliné de différentes manières, selon les moyens que les cantons voudront bien y consacrer. La CIP regrette d'autant plus vivement cette décision que le coût à répartir entre les cantons est relativement faible. En effet, le montant de 360 000 francs, réparti sur l'entier des cantons latins, n'apparaît pas élevé au regard du coût de détention annuel moyen pouvant être épargné par personne n'ayant pas récidivé, qu'on estime à 140 000 francs par personne. On voit que nous aurions pu nous partager 360 000 francs pour éviter plusieurs cas de récidives. Ce calcul me semble un peu délicat. Si le programme "Objectif Désistance" permet d'éviter des récidives, donc des incarcérations, cela ne peut être que bénéfique, tant du point de vue économique que sécuritaire, pour nos cantons, y compris Fribourg. La Commission invite dès lors la Conférence latine à reconsidérer sa décision de ne pas soutenir la création de postes concordataires de coordinateurs-animateurs. Je profite de la présence de notre garde des sceaux pour lui demander pourquoi Fribourg a refusé ces montants relativement faibles alors que c'est un projet qui porte ses fruits.

Au sujet du manque de places pour l'exécution des mesures en milieu fermé, la CIP alerte depuis longtemps sur le manque chronique de places pour l'exécution des mesures pénales en milieu fermé prononcées à l'encontre de personnes mineures. Elle avait manifesté son inquiétude par le dépôt d'un postulat en 2019, puis d'une résolution en 2020, demandant aux cantons concordataires de créer, dans un délai de trois ans, des places supplémentaires en milieu fermé. La CLDJP avait alors indiqué avoir pris les décisions nécessaires à la mise en œuvre du projet de réhabilitation partielle du foyer de Prêles, dans le Jura bernois. Mais au printemps dernier, face au scepticisme du groupe de travail chargé d'en examiner la faisabilité - il y avait des problèmes de rénovation, des problèmes pour trouver une fondation qui reprenne la gestion de ce foyer à Prêles -, la CIP redoutait l'abandon de cette option, ce qui a été fait. Où trouver une solution, me direz-vous ? Dieu merci, le Valais existe, et pas uniquement pour son abricotine, car le Parlement valaisan a accepté, le 7 juin 2022, un postulat demandant la construction, dans les meilleurs délais, de nouvelles infrastructures à Pramont. Le postulat a été transmis au Conseil d'Etat pour exécution dans les 18 mois. La CIP salue le volontarisme du Parlement valaisan qui permet d'espérer qu'enfin une réponse puisse être apportée au manque de places pour l'exécution des mesures en milieu fermé prononcées à l'encontre des garçons mineurs. Il y a une liste d'attente pour ces garçons mineurs condamnés. Il est donc bien que le canton du Valais ait pris des mesures. On rappellera que la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs imposait aux cantons de créer les établissements nécessaires à l'exécution du placement et de la privation de liberté au plus tard dix ans après son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2007. Donc, depuis 2017, il y a un véritable retard par rapport à ces places de détention, ce qui est en contradiction avec les exigences légales. La CIP relève en outre que le taux d'occupation des 18 places à l'établissement mixte de détention pour mineurs et jeunes adultes Aux Léchaires, à Palézieux, destinées à la détention avant jugement et à l'exécution de peines privatives de liberté en milieu fermé, demeure relativement bas malgré une progression par rapport au précédent exercice.

Enfin, au sujet de l'établissement fermé pour jeunes filles, l'unité d'accueil Time Up, à Fribourg, proposera en 2024 quatre places destinées à l'exécution des mesures pénales en milieu fermé prononcées à l'encontre de jeunes filles. Il en manquait. Cela a pris du temps mais dès 2024, cette plate-forme Time Up devrait être en place à Fribourg. Le permis de construire a été délivré et les travaux de gros œuvre adjugés. Selon le planning établi, l'unité devrait être opérationnelle en mai 2024 au plus tard. Avoir si notre représentant du Gouvernement et garde des sceaux souhaite s'exprimer par rapport à cela. La CIP se réjouit de la mise à disposition prochaine d'une telle structure, nécessaire mais actuellement inexistante.

Pour terminer, nous avons constaté en 2022 à Fribourg une baisse du nombre d'heures de travail d'intérêt général (TIG) effectuées. J'ai pris l'initiative d'éclaircir cet aspect avec le chef de service, Monsieur Orsini, que je remercie., Il m'a été indiqué que le service opte pour une approche non seulement orientée sur les "chiffres", mais également attentive à l'analyse du respect des conditions personnelles des personnes souhaitant effectuer du TIG ainsi qu'à l'analyse du risque de récidive. Toutefois, il faut remettre l'église au milieu du village, ou plutôt la prison au milieu de la Broye : Fribourg demeure un exemple en Suisse dans la mise en œuvre du travail d'intérêt général. A titre d'exemple, en 2017, 40% du TIG en Suisse était prononcé par le canton de Fribourg.

En conclusion, la CIP remercie particulièrement les autorités des mesures à but éducatif et/ou thérapeutique. Un encadrement approprié reste, à ses yeux, la meilleure stratégie de prévention de la récidive. Aussi la Commission veut-elle croire que le problème du manque de places pour l'exécution des mesures en milieu fermé est désormais en bonne voie de résolution, on l'espère, ceci dans l'intérêt tant des jeunes concernés, dont la personnalité est encore en construction, que de la collectivité.

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. Tout d'abord, un grand merci au rapporteur pour son rapport circonstancié sur la CIP "détention pénale". Je vais donc répondre aux interrogations.

La CLDJP a refusé de continuer le programme "Objectif Désistance" pour des questions budgétaires, vous l'avez vous-même dit. Cela n'empêche pas que le canton de Fribourg et le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation (SESPP) chercheront à trouver une solution afin que le troisième axe de l'approche "Objectif Désistance" soit maintenu au-delà du 1^{er} janvier 2024, en adéquation avec la décision de pérennisation du Concordat.

Concernant Pramont et Prêles, la détention fermée pour les mineurs, c'est un peu plus compliqué qu'expliqué. Effectivement, la construction d'un foyer sur le canton de Berne avec une fondation qui serait surveillée par le législateur bernois concernant les fondations posait certains problèmes, notamment avec les marchés publics. Le temps de construction aurait également été beaucoup trop long, raison pour laquelle la CLDJP, respectivement le groupe de travail, se sont plutôt tournés vers le Valais pour l'agrandissement de Pramont. Il y avait quelques inquiétudes du côté des juges des mineurs notamment, qui pensaient que ce serait un grand foyer où les mineurs auraient pu correspondre entre eux. Ce n'est pas le cas. Ce seront trois cellules distinctes, complètement hermétiques. Ces jeunes ne pourront pas avoir de contacts entre eux. Cela permettra de séparer les membres d'un même "gang", si je peux m'exprimer ainsi, ou de bandes rivales pour avoir un foyer qui soit le plus pertinent possible.

Finalement, concernant Time Up, on se réjouit du côté de Fribourg, tout comme les cantons voisins, de la mise à disposition de ces quatre places. On verra comment cela se passera ces prochains temps, mais le délai devrait être normalement tenu.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Election judiciaire 2023-GC-148

Président-e 10% du Tribunal des prud'hommes du Lac

Rapport/message:	06.06.2023 (<i>BGC juin 2023, p. 2497</i>)
Préavis de la commission:	14.06.2023 (<i>BGC juin 2023, p. 2539</i>)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 96; rentrés: 95; blancs: 1; nuls: 0; valables: 95; majorité absolue: 48.

Est élue *M^{me} Christina Joller*, à Fribourg, par 94 voix.

Election judiciaire 2023-GC-149

Président-e 10% du Tribunal des baux de la Singine et du Lac

Rapport/message:	06.06.2023 (<i>BGC juin 2023, p. 2497</i>)
Préavis de la commission:	14.06.2023 (<i>BGC juin 2023, p. 2539</i>)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 94; rentrés: 92; blancs: 1; nuls: 1; valables: 91; majorité absolue: 46.

Est élue *M^{me} Alicia Daniela Loosli*, à Courgevaux, par 90 voix.

Election judiciaire 2023-GC-151

Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Sarine - Poste 2

Rapport/message:	06.06.2023 (<i>BGC juin 2023, p. 2497</i>)
Préavis de la commission:	14.06.2023 (<i>BGC juin 2023, p. 2539</i>)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 97; rentrés: 96; blancs: 1; nuls: 0; valables: 96; majorité absolue: 49.

Est élu *M. Gilles de Reyff*, à *Givisiez*, par 84 voix.

Ont obtenu des voix MM. Joël Pochon: 10; Frédéric Sudan: 1.

Election judiciaire 2023-GC-155

Assesseur-e (contrôle des comptes) à la Justice de paix de la Gruyère - Poste 2

Rapport/message: **06.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2497*)

Préavis de la commission: **14.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2539*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 97; rentrés: 97; blancs: 2; nuls: 0; valables: 97; majorité absolue: 49.

Est élue *M^{me} Christine Raboud*, à *Broc*, par 94 voix.

A obtenu des voix M. Frédéric Sudan: 1.

Election judiciaire 2023-GC-153

Assesseur-e suppléant-e (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Singine

Rapport/message: **06.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2497*)

Préavis de la commission: **14.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2539*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 96; rentrés: 95; blancs: 2; nuls: 0; valables: 95; majorité absolue: 48.

Est élue *M^{me} Christa Baeriswyl*, à *Alterswil*, par 93 voix.

Election judiciaire 2023-GC-159

Membre suppléant-e de l'Autorité de surveillance du Registre foncier

Rapport/message: **06.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2497*)

Préavis de la commission: **14.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2539*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 100; rentrés: 100; blancs: 9; nuls: 3; valables: 97; majorité absolue: 49.

Est élu *M. Sébastien Dorthe*, à *Villars-sur-Glâne*, par 88 voix.

> La séance est levée à 11 h 57.

La Présidente:

Nadia SAVARY-MOSER

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Alain RENEVEY, *secrétaire parlementaire*

Quatrième séance, vendredi 30 juin 2023

Présidence de Nadia Savary (PLR/PVL/FDP/GLP, BR)

Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
Assermentations				
2022-DAEC-177	Loi	Loi sur le climat (LClim)	Deuxième lecture Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Susanne Aebischer <i>Représentant-e du</i> <i>gouvernement</i> Jean-François Steiert
2022-DAEC-281	Décret	Crédit d'engagement pour l'acquisition de surfaces de bureaux dans le bâtiment "Gare-Casino" à Estavayer-le-Lac	Entrée en matière Lecture des articles Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Christophe Chardonnens <i>Représentant-e du</i> <i>gouvernement</i> Olivier Curty
2023-DEE-7	Rapport d'activité	Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) - Rapport d'activité 2022	Discussion	<i>Rapporteur-e</i> Claude Brodard <i>Représentant-e du</i> <i>gouvernement</i> Olivier Curty
2022-GC-99	Motion	Fonds pour la séquestration et la réduction du CO2	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Antoinette de Weck Simon Zurich <i>Représentant-e du</i> <i>gouvernement</i> Jean-François Steiert
2022-GC-98	Postulat	Vers une prise en compte des émissions de GES dans les investissements de l'Etat	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> François Ingold <i>Représentant-e du</i> <i>gouvernement</i> Jean-François Steiert
Prise de congé : Solange Berset, députée				
2023-GC-145	Election (autre)	Un membre de la Commission des naturalisations, en remplacement d'Anne Meyer Loetscher	Scrutin de liste	
2023-GC-152	Election judiciaire	Assesseur-e suppléant-e (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Sarine	Scrutin uninominal	
2023-GC-156	Election judiciaire	Assesseur-e (domaine santé mentale et/ou addiction) à la Justice de paix de la Glâne	Scrutin uninominal	
2023-GC-157	Election judiciaire	Assesseur-e (domaine social et/ou éducatif et/ou coaching et/ou psychologie) à la Justice de paix de la Glâne	Scrutin uninominal	

La séance est ouverte à 08 h 30.

Présence de 102 députés; absents: 8.

Sont absents avec justifications: M^{mes} et MM. Sandra Lepori, Grégoire Kubski, Elias Moussa, Nicolas Pasquier, Christel Berset, Pierre Mauron, David Fattebert et Rose-Marie Rodriguez.

M^{me} et MM. Sylvie Bonvin-Sansonnens, Didier Castella, Romain Collaud, Philippe Demierre et Jean-Pierre Siggen, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

Assermentations

Assermentation de M^{mes} et MM. Christine Joller, Alicia Daniela Loosli, Gilles de Reyff, Christine Raboud, Christa Baeriswyl et Sébastien Dorthe, élu-e-s par le Grand Conseil lors de la session de juin 2023.

> Il est passé à la cérémonie d'assermentation selon la formule habituelle.

Présidente du Grand Conseil. Mesdames, Messieurs, vous venez d'être assermenté-e-s pour votre nouvelle fonction. Au nom du Grand Conseil du canton de Fribourg, je vous félicite pour votre élection et vous souhaite beaucoup de satisfaction dans l'exercice de la fonction qui est désormais la vôtre.

Loi 2022-DAEC-177 Loi sur le climat (LClim)

Rapporteur-e:	Aebischer Susanne (<i>Le Centre/Die Mitte, LA</i>)
Représentant-e du gouvernement:	Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement
Rapport/message:	20.09.2022 (<i>BGC mai 2023, p. 1397</i>)
Préavis de la commission:	11.05.2023 (<i>BGC juin 2023, p. 1471</i>)

Deuxième lecture

I. Acte principal : loi sur le climat (LClim)

Chapitre 1 (art. 1 à 5)

> Confirmation du résultat de la première lecture.

Chapitre 2 (art. 6 à 11bis)

Kolly Nicolas (*UDC/SVP, SC*). Par rapport à cette section, nous maintenons le rapport de minorité, qui touche les articles 8, 9 et 12. Nous demandons à nouveau un vote par rapport à la question de l'adoption du plan climat.

Le projet du Conseil d'Etat, pour rappel, prévoit l'adoption uniquement par le Conseil d'Etat. Cela a été confirmé par la commission et en première lecture. A notre avis, cela reste une mauvaise idée. Les mesures à prendre seront à ce point-là importantes qu'elles nécessiteront presque systématiquement que ce soit des lois, c'est-à-dire des bases légales formelles votées par ce parlement, ou des moyens financiers. Adopter un plan climat lorsqu'on ne connaît pas la volonté du Grand Conseil, ce sera contre-productif, car le Grand Conseil risque alors de bloquer certaines mesures après coup. On pense que c'est plus judicieux de manière institutionnelle de faire les choses dans l'ordre, c'est-à-dire d'avoir un débat politique dans un premier temps, de voir quelles sont les décisions politiques qui sont prises et ensuite de les faire mettre en oeuvre par le Conseil d'Etat.

Je vous invite donc à soutenir la proposition de minorité.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Le Conseil d'Etat se rallie aux résultats de la première lecture par rapport Au commentaire qui vient d'être fait, le débat a déjà été mené à la première lecture. On ne va pas le répéter de manière systématique.

D'une manière générale, si on regarde l'ensemble des éléments du plan climat, le mécanisme qui a été fait, où le Grand Conseil a d'ores et déjà pu adopter un crédit d'engagement sur le plan climat, où il a connaissance de l'ensemble des mesures du plan climat, je rappelle que c'est plus de cent mesures relativement détaillées dont la plupart sont de compétence exécutive, voire administrative pour les toutes petites.

Dans ce sens-là, le Conseil d'Etat maintient et suit le contenu de la première lecture.

> Au vote, le résultat de la première lecture concernant les articles 8, 9 et 12 al. 1 let. a (i.e.: adoption selon la proposition initiale du Conseil d'Etat), opposé à la proposition de minorité M10, est confirmé par 71 voix contre 18 et 1 abstention.

Ont voté en faveur du résultat de la première lecture:

Aebischer Susanne (LA,Le Centre/Die Mitte), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Bonny David (SC,PS/SP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Collomb Eric (BR,Le Centre/Die Mitte), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Genoud (Brillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA/GB), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Ingold François (FV,VEA/GB), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 71.*

Ont voté en faveur de la proposition de minorité M11:

Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP). *Total: 18.*

S'est abstenu:

Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte). *Total: 1.*

> Confirmation du résultat de la première lecture.

Chapitre 3 (art. 12 à 15)

Levrat Marie (PS/SP, GR). La minorité va se rallier par rapport à l'article 15 à la proposition du Conseil d'Etat de passer à une obligation pour les communes de plus de 1500 habitants d'un plan climat.

Kolly Gabriel (UDC/SVP, GR). Du point de vue de la seconde minorité, nous confirmons les débats de la première lecture, à savoir la suppression de l'obligation faite aux communes d'adopter des plans climat et que cela soit laissé de manière purement incitative, cela pour toutes les bonnes raisons qui ont été évoquées lors du débat de première lecture.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Le Conseil d'Etat maintient sa position, c'est à dire la limite de 1500 habitants.

Raetzo Carole (*VEA/GB, BR*). Mes liens d'intérêts: je suis conseillère communale de la commune d'Estavayer et je préside la commission de l'énergie. Je m'exprime au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s.

Les communes, je pense qu'elles ont un rôle clé à jouer dans cette transition de par leur proximité avec la population, leurs connaissances du territoire, leurs connaissances du tissu économique, et c'est maintenant qu'elles doivent promouvoir cette culture du changement et sensibiliser les acteurs locaux. Soyons ambitieux et ne nous contentons pas d'incitations mais optons pour que des communes établissent effectivement ces plans, qu'elles n'aient pas cette possibilité de ne pas les établir.

Pour conclure, au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s, je vous invite à soutenir cet article selon la version du Conseil d'Etat.

Clément Christian (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Séduire au lieu de contraindre. Gardons les fonds pour financer les mesures proposées par des communes motivées au lieu de financer des plans de communes non motivées, qui n'auront surtout aucun suivi. Le simple fait de rendre ces plans non obligatoires les rendra beaucoup plus pragmatiques et efficaces sans avoir un ping-pong avec le gendarme cantonal. C'est pour ces raisons que nous vous proposons de maintenir la version de la première lecture et de laisser les communes choisir de déposer un plan et surtout de prendre des mesures selon leur motivation.

Marmier Bruno (*VEA/GB, SC*). Je m'exprime ici comme porte-parole du club des communes pour rappeler que le club des communes propose qu'il y ait une incitation, un soutien financier, mais pas d'obligation.

Levrat Marie (*PS/SP, GR*). Comme je l'ai déjà dit pour la minorité, le groupe socialiste va se rallier à la proposition du Conseil d'Etat, donc de rendre obligatoires les plans climat pour les communes de plus de 1500 habitants.

Lors du dernier débat en février, nous avons entendu M. Gabriel Kolly, en tout cas entre les lignes, nous dire que les communes n'avaient pas l'intention de faire ces plans climat. Je pense que cette approche est fautive. Lors du dernier débat également, nous avons essayé d'opposer le travail des communes et le travail des cantons. Je pense également que cette approche est fautive. Je crois que nous devons travailler ensemble. Le canton ne va pas y arriver seul. Nous avons des objectifs qui lient également les communes.

La minorité ainsi que le groupe socialiste, nous avons entendu les préoccupations des petites communes. Je reste persuadée que les petites communes pourraient sans problème faire des plans climat. Je pense que cela leur serait bénéfique. Comme compromis, nous allons soutenir cette proposition du Conseil d'Etat.

Chères et Chers Représentantes et Représentants des communes, je vous invite à prendre cela non pas comme une charge supplémentaire mais comme une opportunité pour vos communes, une opportunité parce qu'on peut prendre lorsqu'on est dans une commune des mesures qui sont plus proches de la population, des mesures dans des domaines où les communes sont partiellement compétentes comme les domaines de l'énergie, de la mobilité, ou encore des infrastructures. Je crois que c'est une opportunité de s'améliorer, une opportunité de réfléchir avec les citoyennes et les citoyens qui ont un intérêt là-dedans et qui ont également des connaissances. C'est pour cela que nous n'allons pas soutenir cette solution potestative. Selon nous, elle n'apporte rien ou pratiquement rien. Si les grandes communes ne montrent pas l'exemple, la mesure sera pratiquement vaine.

On vous propose de revenir à la version du Conseil d'Etat, qui est une version de compromis. Je vous le rappelle, nous avons soutenu lors de la dernière session une obligation pour toutes les communes, parce que chacun doit trouver sa place dans cette lutte contre le réchauffement climatique. Je pense que c'est une manière intelligente d'impliquer les communes et les citoyennes et citoyens des communes. Il ne s'agit pas de travailler *contre* les communes mais d'en faire des partenaires pour l'atteinte de ces objectifs climatiques, lesquels lient aussi les communes, je vous le rappelle.

Je vous remercie de soutenir la proposition du Conseil d'Etat.

de Weck Antoinette (*PLR/PVL/FDP/GLP, FV*). Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux va soutenir le rapport de minorité et la solution de minorité, qui dit que les communes sont *incitées* à définir dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi un plan communal. Nous optons pour la responsabilité. Nous savons que les communes, même les petites communes, disposent de commissions de l'énergie qui sont très efficaces, très au point, et elles se feront un grand plaisir de se faire aussi ce plan climat. Je ne crois pas qu'on ait besoin de les obliger pour voir la nécessité de réfléchir aux problèmes climatiques. Même si ces commissions n'avaient pas envie de le faire, je suis sûre que la population les incitera à le faire. Elles le feront d'autant plus que le mouvement vient d'eux. Elles sauront saisir l'opportunité dont a parlé M^{me} Levrat.

Riedo Bruno (*UDC/SVP, SE*). Ich bin Vizesyndic der Gemeinde Ueberstorf und somit auch betroffen von dieser Idee, dass jede Gemeinde einen Plan, ein Konzept erstellen sollte. Ich denke, es wurde gut argumentiert, dass das nicht nötig ist. Wir haben die nationalen Bestimmungen, wir stimmen heute hier ab über ein Konzept, das der Kanton dann umsetzen darf. Wenn sich dann noch jede Gemeinde bemühen muss, ein Konzept in Auftrag zu geben, kostet das sehr viel und wir vergeuden wieder Zeit. Handeln, statt reden!

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. L'essentiel des arguments a été échangé, recopié un tout petit peu en reproduisant en quelque sorte les arguments de la première lecture. Il n'y a pas beaucoup de choses nouvelles.

Il y a peut-être un élément. On peut partir du fait que les communes de plus de 1500 habitants, concernées par la discussion que nous menons en ce moment, auront pour une part des demandes dans le cadre de leurs législatifs, qu'ils soient sous forme de conseils généraux ou sous forme d'assemblées communales. La différence ne sera peut-être *in fine* pas si grande que cela entre les deux variantes en pratique lorsque nous mesurerons cela dans cinq à dix ans.

Ceci étant, le Conseil fédéral et ensuite la commission idoine du Conseil national se sont préoccupés de cette question-là aussi, c'est-à-dire du rôle de la Confédération dans une loi que nous avons adoptée ou que le peuple a adoptée il y a peu. La Confédération avait à l'origine prévu aussi un rôle concret pour les communes. Finalement, il a été retenu dans le cadre des débats parlementaires que ce n'était pas à la Confédération de conférer directement un rôle aux communes dans la mesure où nous avons une cascade institutionnelle et qu'entre les communes et la Confédération il y a encore les cantons. La Confédération a prévu une législation dans laquelle les compétences sont conférées, des droits et des devoirs d'ailleurs, aux cantons en partant du fait, *expressis verbis*, que les cantons ensuite les transfèrent aux communes. Les cantons peuvent s'acquiescer de ce devoir de manière différente. Ils peuvent le faire en donnant des incitatifs pour que les communes le fassent, ce qui est de toute façon le cas que vous adoptiez la version de la minorité ou de la majorité, où ils peuvent aller un pas plus loin en mettant une mesure contraignante dans la loi cantonale.

C'est la raison pour laquelle, avec la limite des 1500 habitants qui a été introduite, le Conseil d'Etat maintient sa position tout en retenant que ce n'est pas cela qui va faire changer les résultats de notre loi.

Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC). J'aimerais quand même rappeler dans ce débat l'article 2 de la loi, qui impose aux communes et à l'Etat de respecter ou plutôt de veiller aux objectifs de la loi. Ensuite, il reviendra aux communes, en fonction de leur autonomie communale, de prendre les mesures qu'elles estiment nécessaire pour veiller au respect des principes de réduction de la loi cantonale. Je pense qu'il ne faut pas mettre en place une infantilisation des communes. Les communes savent travailler. Les communes sauront les mesures qu'elles souhaitent prendre pour arriver à leurs fins.

Je veux quand même rappeler que 1500 habitants, cela reste des petites communes, cela reste des conseils communaux de milice avec une administration communale très légère. Si on force ces communes déjà à faire des plans climat, — je rappelle également l'alinéa 2, où le plan climat devra être examiné tous les cinq ans, et l'alinéa 1, qui impose que le plan climat soit transmis à la Direction pour un contrôle — concrètement, ces communes passeront plus de temps à faire du papier qu'à prendre des mesures concrètes pour le climat. Cela sera totalement contre-productif.

Je vous invite, par conséquent, à confirmer les débats de la première lecture.

Aebischer Susanne (Le Centre/Die Mitte, LA). La commission a fait lors des lectures de cette loi un voyage qui est passé par une proposition à l'unanimité, que toutes les communes fassent un plan climat et qu'elles soient incitées à collaborer pour le faire.

Dans la version ter que nous avons proposé au Parlement, la commission avait proposé, avec une légère majorité, que toutes les communes fassent un plan climat. C'est important de dire, à l'alinéa 2, que les communes sont encouragées à travailler ensemble. C'était la position de la commission pour la dernière version.

C'est pourquoi, dans les débats de la commission, il était important de retenir cette collaboration. Selon la présence d'associations de communes ou les situations géographiques, cela fera sens ou non de collaborer. Par contre, juste créer du papier, payer des bureaux d'études sans réelle motivation dans les communes, ce n'était pas non plus notre intention dans la commission.

> Au vote, le résultat de la première lecture concernant l'article 15 al. 1 (proposition de minorité M11), opposé à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est confirmé par 65 voix contre 29 et 1 abstention.

Ont voté en faveur du résultat de la première lecture (proposition de minorité M11):

Aebischer Susanne (LA, Le Centre/Die Mitte), Altermatt Bernhard (FV, Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE, Le Centre/Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC, PLR/PVL / FDP/GLP), Bapst Bernard (GR, UDC/SVP), Barras Eric (GR, UDC/SVP), Baschung Carole (LA, Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR, Le Centre/Die Mitte), Bortoluzzi Flavio (LA, UDC/SVP), Boschung Bruno (SE, Le Centre/Die Mitte), Brodard Claude (SC, PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE, UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE, PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR, PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR, UDC/SVP), Clément Christian (SC, Le Centre/Die Mitte), Collomb Eric (BR, Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC, PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC, Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV, PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC, Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV, Le Centre/Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR, Le

Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP).
Total: 65.

Ont voté en faveur de la proposition initiale du Conseil d'Etat:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Bonny David (SC,PS/SP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VEA/GB), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA/GB), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Ingold François (FV,VEA/GB), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brüllhart Bernadette (SE,VEA/GB), Michel Pascale (SC,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Rey Alizée (SC,PS/SP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 29.*

S'est abstenu:

Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP). Total: 1.

> Confirmation du résultat de la première lecture.

Chapitre 4 (art. 16 et 17)

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Suite aux discussions de la première lecture, je me permets, à l'intention du PV du Grand Conseil, de reprendre quelques éléments du rapport du Conseil d'Etat sur l'interprétation des différences entre les deux fonds. Pour le PV du Grand Conseil, les citations vous seront communiquées, cela vous évite de devoir prendre le tout.

Je rappelle qu'il convient de distinguer deux choses: d'une part le coût de l'élaboration, de la mise en oeuvre et du suivi de la première génération du plan climat cantonal pour la période 2021-2026, qui a été estimé à 21,8 millions de francs, et d'autre part la totalité des mesures permettant d'atteindre les objectifs de la présente loi, qui ne font pas partie intégrante du plan climat cantonal. C'est ce qui a déjà été évoqué tout au début de notre débat aujourd'hui. Par ailleurs, le Conseil d'Etat soumettra donc régulièrement une demande de crédit d'engagement au Grand Conseil, destinée au financement des mesures nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans la présente loi, dont le financement du plan d'action. Ces mesures viennent en soutien aux politiques sectorielles, qui contribuent elles aussi à la réalisation des mêmes objectifs.

Pour soutenir plus largement les mesures contribuant à atteindre les objectifs climatiques définis dans la présente loi, il est prévu de prélever régulièrement des ressources dans le fonds d'infrastructures afin de sécuriser l'utilisation du fonds d'infrastructures pour des dotations ultérieures en faveur de la politique climatique. Il est prévu d'adapter le règlement d'exécution du 12 mars 1996 de la loi sur les finances de l'Etat. En ce sens, ces prélèvements seront destinés à couvrir partiellement les dépenses comprises dans le cadre du crédit d'engagement accordé par le Grand Conseil, subventions d'investissement, ainsi qu'à financer d'autres mesures et actions en faveur du climat, subventions d'investissement et/ou investissements propres de l'Etat.

Clément Bruno (VEA/GB, GR). Je m'exprime ici au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s et en concertation avec quelques membres de la commission. Nous prenons acte que le gouvernement et le Parlement n'ont, dans leur majorité, pas voulu le fonds climat. Nous avons quand même quelques interrogations sur sa mise en oeuvre, également à la suite des explications du conseiller d'Etat. Tout d'abord, le financement du plan climat est-il complémentaire au financement de 30 millions prévu dans le fonds d'infrastructures pour d'autres mesures sectorielles? Pour nous, il est important de pouvoir avoir un suivi des

moyens supplémentaires mis dans les différents secteurs concernés par cette politique climatique. Nous souhaitons donc qu'il y ait, à partir du budget 2024 et suivants, une mise en évidence des financements consacrés à des mesures liées à cette politique climatique dans les différents secteurs concernés, principalement le bâtiment, l'énergie, la mobilité ou l'agriculture. En effet, comme cela a été dit, la politique climatique ne se limite pas au plan climat. Il est important de pouvoir mesurer l'effort qui sera consacré par le canton de Fribourg à ces différentes politiques sectorielles en vue de la mise en œuvre de cette loi climat, également dans un objectif de comparabilité avec les autres cantons.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Pour répondre à la question du député Clément, il est déjà prévu, comme cela a déjà été discuté d'ailleurs dans le cadre de la première lecture, de régulièrement mettre en évidence non seulement des dépenses du crédit d'engagement mais aussi des dépenses qui sont autre chose, de la part climat du fonds d'infrastructures du canton, c'est-à-dire d'une part le crédit-cadre accordé par le Grand Conseil et d'autre part les 30 millions actuellement contenus dans le groupe consacré aux politiques climatiques dans le cadre du fonds d'infrastructures du canton - vous avez eu l'occasion de le traiter dans le cadre des opérations bilan - et par ailleurs, c'est l'autre élément de la question, les dépenses qui ont lieu dans différentes politiques sectorielles. Vous avez évoqué le bâtiment. Il y a l'énergie, etc. Ce sont en gros les éléments mis en évidence dans la réponse à la motion populaire qui devront faire l'objet d'un suivi, ce qui a déjà été confirmé. Je le reconferme volontiers dans ce contexte. Je rappelle que pour que l'on puisse mieux comparer ce que font les cantons, il a été prévu, entre cantons de Suisse occidentale d'une part et au niveau suisse d'autre part - cela prendra plus de temps - de construire des indicateurs qui permettent de faire un benchmark entre les cantons sur la base de données comparables, transparentes et claires.

Aebischer Susanne (Le Centre/Die Mitte, LA). J'aimerais une nouvelle fois souligner que dans la commission, par rapport à ce fonds climat, ce qui nous a convaincus de soutenir à la majorité la version de la première lecture, c'est le fait que le Conseil d'Etat envisage, avec les lois sectorielles, d'investir 275 millions dans les cinq ans qui suivent. Lorsqu'on élargit la vision aux autres plans et stratégies qui peuvent avoir un impact positif sur le climat, le Conseil d'Etat envisage d'investir un demi-milliard. C'est donc important de mettre cela en avant. La proposition de la commission n'est pas du tout d'investir de l'argent lié à cette matière-là mais de laisser les différentes autorités décider et l'on votera ici au Parlement les crédits d'engagement ou les différentes lois qui nous seront soumises avec des montants à investir. C'est un oui pour s'engager et ne pas mettre cela dans un fonds. Il nous manque aussi que ce fonds soit régulièrement alimenté. C'est pourquoi je confirme la première lecture.

> Confirmation du résultat de la première lecture.

II. Modifications accessoires : loi sur la protection de la nature (LPNat)

> Confirmation du résultat de la première lecture.

II. Modifications accessoires : loi sur l'énergie (LEn)

> Confirmation du résultat de la première lecture.

III. Abrogations accessoires

> Confirmation du résultat de la première lecture.

IV. Clauses finales

> Confirmation du résultat de la première lecture.

Titre et préambule

> Confirmation du résultat de la première lecture.

Vote final

> Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 82 voix contre 12. Il y a 5 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer Susanne (LA, Le Centre/Die Mitte), Aebischer Eliane (SE, PS/SP), Altermatt Bernhard (FV, Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE, Le Centre/Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC, PLR/PVL / FDP/GLP), Baschung Carole (LA, Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR, Le Centre/Die Mitte), Berset Alexandre (SC, VEA/GB), Berset Solange (SC, PS/SP), Bonny David (SC, PS/SP), Boschung Bruno (SE, Le Centre/Die Mitte), Brodard Claude (SC, PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR, PLR/PVL / FDP/GLP), Clément Bruno (GR, VEA/GB), Clément Christian (SC, Le Centre/Die Mitte), Collomb Eric (BR, Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC, PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC, Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV, PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC, Le Centre/Die Mitte), Dietrich

Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA/GB), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Ingold François (FV,VEA/GB), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Rey Alizée (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 82.*

Ont voté non:

Barras Eric (GR,UDC/SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP). *Total: 12.*

Se sont abstenus:

Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP). *Total: 5.*

Décret 2022-DAEC-281

Crédit d'engagement pour l'acquisition de surfaces de bureaux dans le bâtiment "Gare-Casino" à Estavayer-le-Lac

Rapporteur-e:	Chardonnens Christophe (PLR/PVL/FDP/GLP, BR)
Représentant-e du gouvernement:	Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle
Rapport/message:	02.05.2023 (BGC juin 2023, p. 2139)
Préavis de la commission:	06.06.2023 (BGC juin 2023, p. 2157)

Entrée en matière

Chardonnens Christophe (PLR/PVL/FDP/GLP, BR). Je n'ai aucun lien d'intérêt avec le présent objet, si ce n'est que j'habite sur le territoire de la commune d'Estavayer. La commission parlementaire s'est réunie le 6 juin dernier et a pu mener à bien l'examen de ce projet au cours de cette seule séance. Les débats ont été nourris et la présence du représentant du gouvernement, Monsieur le Conseiller d'Etat Olivier Curty, et du secrétaire général de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle, Monsieur Christophe Aegerter, a permis d'apporter des réponses aux questions des membres de la commission et de mieux comprendre les tenants et les aboutissants de ce projet. Je les en remercie, tout comme je remercie Monsieur Alain Renevey, secrétaire parlementaire, pour la qualité de son travail.

Le projet qui vous est présenté ce jour porte sur l'acquisition de surfaces de bureaux dans le bâtiment « Gare-Casino », à Estavayer-le-Lac, ceci en vue d'y accueillir l'OFROU. C'est en 2008, à titre de compensation à la suite de l'attribution du Tribunal fédéral administratif à Saint-Gall plutôt qu'à Fribourg, que l'Office fédéral des routes (ci-après: OFROU) a installé sa filiale en charge du réseau romand à Estavayer-le-Lac. Très rapidement, il s'est avéré que les bureaux mis à disposition

n'étaient pas satisfaisants et ne répondaient pas aux critères usuels de la Confédération. Ce constat a motivé l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) à trouver une nouvelle solution de localisation, plus précisément en direction d'Yverdon-les-Bains, ceci notamment pour des raisons de bassin de recrutement. S'en est suivi un épuisant chassé-croisé « *je pars-je pars plus-je veux partir-je reste* », qui aujourd'hui pourrait enfin trouver son épilogue. Le Conseil d'Etat est convaincu, tout comme les autorités communales et régionales, que le maintien de l'OFROU dans le district de la Broye s'impose. Ce sont en effet 63 personnes qui travaillent actuellement à Estavayer-le-Lac, dont un grand nombre d'ingénieurs hautement qualifiés, domiciliés pour la majorité dans le canton de Fribourg, avec la perspective de voir le nombre d'emplois augmenter à 80-90 postes de travail. Le maintien de ces emplois est important pour le district de la Broye et pour le canton de Fribourg. Il s'agit en effet d'emplois hautement qualifiés, qui contribuent à renforcer la diversité du tissu économique régional et son attractivité. Une solution a pu être trouvée avec les TPF, avec l'acquisition d'un plateau de bureaux du PAD « Gare-Casino ». Cela étant, l'établissement ou le maintien d'un office fédéral en dehors de la Berne fédérale implique que le canton y contribue financièrement. Alors que les demandes initiales de la Confédération portaient sur une participation à fonds perdu, l'accord prévoit désormais l'achat de surfaces dans un bâtiment construit, dont la promotion est assurée par les TPF, selon une distribution de parts de copropriété de 57 % pour la Confédération et de 43 % pour l'Etat de Fribourg. Ce dernier mettra ainsi sa partie de l'objet à la disposition gratuite de la Confédération afin que l'OFROU puisse y poursuivre ses activités. De son côté, la Confédération s'engage à une utilisation optimale du site, si bien que le risque de sous-occupation est limité. Si toutefois tel devait être le cas, la Confédération se propose de racheter la part cantonale au prix initialement payé par l'Etat de Fribourg. Chaque copropriétaire supportera la quote-part des frais communs attachée à son lot, de même que les impôts, taxes, contributions immobilières et assurances y relatifs, les frais d'exploitation des surfaces occupées par l'OFROU étant à la seule charge de la Confédération. Concrètement, comme vous avez pu le voir dans le message, il s'agit de l'acquisition d'une surface de bureaux nette de 1714 m² auprès des TPF pour un prix de 9 450 000 francs, ce qui représente pour l'Etat de Fribourg, à raison de 43 %, un montant de 4 063 500 francs. A cela s'ajoutent les frais d'acquisition, les travaux d'aménagement ainsi qu'une réserve de 10 %, ce qui porte le coût d'acquisition à 5 038 750 francs. Reste encore la question du type de patrimoine et du crédit d'engagement. En l'occurrence, le bien acquis ne servira pas à l'accomplissement d'une tâche cantonale. Toutefois, quand bien même le coût du projet n'atteint pas la limite à partir de laquelle l'objet est de la compétence du Grand Conseil, l'opération présente des caractéristiques particulières, qui la distinguent d'une classification usuelle au titre de patrimoine financier. Aussi, le Conseil d'Etat a décidé de soumettre l'objet au Grand Conseil en vue de permettre un débat sur ce type d'acquisition. Cela étant, contrairement à ce qui figure dans le projet de décret, celui-ci n'est pas soumis au référendum facultatif, comme le précise à juste titre le message. Le projet a ainsi été corrigé et c'est la raison pour laquelle c'est un projet bis, soumis aujourd'hui à votre approbation.

En résumé, quand bien même le fait que le canton soit amené à participer au financement du maintien de l'OFROU à Estavayer-le-Lac soit sujet à débat – et vous aurez certainement à cœur de participer et d'alimenter ce débat - la commission parlementaire est d'avis que la dépense proposée est justifiée dès lors qu'elle permettra le maintien d'un office fédéral dans notre canton et d'emplois hautement qualifiés, qui contribuent et contribueront à renforcer la diversité du tissu économique du district de la Broye et son attractivité économique. Il ne s'agit, par ailleurs, pas d'une participation à fonds perdu mais bien de l'acquisition d'un bien, en l'occurrence d'une part de copropriété dans un immeuble situé aux abords de la gare d'Estavayer-le-Lac. Au nom de la commission, je vous recommande dès lors d'accepter l'entrée en matière, dans sa version bis, et de soutenir ce projet, accepté à l'unanimité par la commission parlementaire.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Das Dekret, das heute zur Debatte steht, bietet mir die Gelegenheit, Ihnen ganz offen die etwas diskutable Praxis vorzustellen, die der Bund seit 2004 betreibt und die darin besteht, für die Niederlassung oder den Verbleib einer Bundesstelle ausserhalb der Bundeshauptstadt vom Gastgeberkanton eine finanzielle Beteiligung zu verlangen.

Compte tenu de l'objet et de la répartition des compétences financières entre les autorités cantonales, le Conseil d'Etat aurait certainement pu se passer de vous saisir de cette affaire. Néanmoins, cela a été dit, il a jugé utile et très important de vous soumettre une telle opération afin de permettre un débat démocratique en toute connaissance de cause. Le gouvernement a d'ailleurs été conforté dans ce choix au vu des discussions qui ont eu lieu devant les deux commissions saisies du projet. L'équation est simple: pour la ville d'Estavayer et la Broye, le maintien d'emplois à haute valeur ajoutée dans la région est essentiel. Il s'agit de 63 emplois et l'OFROU envisage une présence de l'ordre de 80 à 90 personnes à moyen terme, donc une augmentation nette par rapport à la situation actuelle. De l'autre côté, la Confédération dit que ceci ne peut se faire qu'à la condition d'une participation financière importante du canton, sans quoi un départ de l'OFROU serait inéluctable. C'est d'ailleurs le départ annoncé de l'OFROU qui a été le point de départ du « périple » que nous avons dû entreprendre pour convaincre la Confédération d'abord de reconsidérer son choix puis de négocier, dans une deuxième étape, la convention, avec toujours l'épée de Damoclès au-dessus de nos têtes. Malgré ce contexte difficile, qui ne nous laissait pratiquement aucune marge de manœuvre, nous avons obtenu que la participation financière ne se fasse pas à fonds perdu comme demandé initialement mais sous la forme d'une PPE.

Ursprünglich wollte der Bund, dass die Räumlichkeiten ganz ohne finanzielle Beteiligung seinerseits, unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden.

Die Verhandlungen zwischen den Dienststellen und dem Bundesamt für Bauten und Logistik, das mit dem Dossier zugunsten des ASTRA beauftragt ist, gestalteten sich deshalb lang und zäh.

L'accord passé ensuite avec la Confédération est ainsi le fruit d'un important travail même si aujourd'hui nous sommes, il faut bien le reconnaître, mis devant le fait accompli. Je comprends donc bien le sentiment un peu amer qui doit vous habiter concernant ce dossier et je vous assure que le Conseil d'Etat le partage. Sur le fond de cet accord, la présence de l'OFROU à Estavayer-le-Lac constitue un dossier qualifié de « vieux serpent de mer » par le président de la commission ad hoc et on le comprend. Arrivé il y a 15 ans, en compensation de la perte du Tribunal administratif fédéral par le canton de Fribourg, cet Office exprime pourtant depuis plusieurs années son désir de quitter la Broye, arguant que les locaux qu'il occupe actuellement ne lui conviennent plus. Une autre raison invoquée est le besoin de se rapprocher d'un bassin de recrutement plus intéressant. Devant ces arguments, il revenait bien évidemment au Conseil d'Etat de réagir en défendant la position de la Broye, qui risquait le départ de plusieurs dizaines d'emplois occupés pour moitié environ par des personnes qui résident dans le canton. L'occasion s'est donc présentée par le biais du projet constructif porté par les TPF dans le quartier de la gare d'Estavayer. La suite, on la connaît. Quant aux conditions de l'achat immobilier qui vous est soumis aujourd'hui, elles portent sur une copropriété d'une surface de bureaux de plus de 1700 m², à raison de 57 % à charge de la Confédération et 43 % à charge du canton.

Die Kosten zulasten des Staats belaufen sich somit insgesamt auf etwa 5 Millionen Franken, einschliesslich der Kosten für die Ausstattung. Den beiden Eigentümern wird das Objekt also mit fertigem Innenausbau geliefert.

Der Bund wird die Kosten für die Einrichtung übernehmen, das heisst die Möblierung, die Zugangskontrolle, die Sicherheitsaspekte, usw..

Nach der Bauabnahme wird der Staat dem ASTRA die Räume unentgeltlich zur Verfügung stellen. Wie auch der Bund und die Freiburgischen Verkehrsbetriebe geniesst er ein Vorkaufsrecht, falls eine der Parteien den Verkauf ihres Miteigentümeranteils plant.

Ceci permettra à l'Etat, en cas de départ de la Confédération, de reprendre les 57% au prix d'achat. Les détails de l'accord entre les parties est décrit plus précisément dans le message. Je ne veux pas y revenir. A l'heure actuelle, les premières démarches notariales sont en cours afin de finaliser de multiples contrats portant notamment sur la vente de l'objet et sa mise à disposition de l'OFROU, donc notamment aussi une convention d'usufruit. Dans ce cadre, je m'engage à discuter, voire à négocier des clauses qui permettront à l'Etat de Fribourg de reporter des charges annuelles afin de diminuer les coûts totaux du canton. Je précise aussi que selon la convention de base, la réévaluation des besoins de la Confédération aura lieu dans les cinq à dix ans suivant la mise à disposition de l'objet. A ce moment-là, l'Etat de Fribourg pourra donc renégocier les termes de l'usufruit. Ces démarches sont désormais en attente de votre décision de ce jour et la livraison de l'immeuble est prévue pour fin 2025 ou début 2026. En conclusion, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, on peut bien évidemment s'offusquer de la manière et des conditions appliquées depuis 2004 par la Confédération, dans lesquelles cette opération immobilière est menée.

Ich denke trotzdem, ganz wie der Staatsrat, dass wir ein echtes Interesse daran haben, diese Vereinbarung abzuschliessen, um die Interessen unserer Region zu vertreten und unseren Platz auf der Karte der Standorte von Bundesstellen zu verteidigen.

Certes le « deal » ne nous convient pas entièrement. Cependant, si le mariage entre Estavayer-le-Lac et l'OFROU devait tout de même se conclure par un divorce dans les prochaines décennies, il a l'avantage de permettre à l'Etat de récupérer l'investissement qu'il vous propose de faire aujourd'hui. Ainsi, je vous suggère de donner une réponse favorable à ce décret pour soutenir le nord du canton, qui souhaite ardemment conserver un office fédéral et ses emplois sur son sol. Ce serait un signe fort que les autorités politiques cantonales sont à l'écoute de nos districts et sont prêts à les soutenir. Aussi, je vous propose, tout comme le Conseil d'Etat, d'accepter le décret présenté ce jour.

Brodard Claude (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). La CFG a examiné, lors de sa séance du 14 juin dernier, ce décret, qui vise à acquérir des surfaces de bureaux dans le bâtiment Gare-Casino à Estavayer-le-Lac. Autant le dire d'entrée, la CFG a déploré la façon employée par la Confédération dans le cadre de ces discussions pour maintenir ce centre de compétences dans notre canton. A vrai dire, nous pensons même qu'il y a eu une absence de négociations, ce que nous regrettons. En plus de cette forme de négociation jugée unilatérale par certains, les éléments suivants ont été jugés négativement:

- > mise à disposition gratuite des surfaces de l'Etat de Fribourg en faveur de l'OFROU (nous parlons ici d'un revenu non encaissé de plus de 200 000 francs par année);
- > droit de préemption de la Confédération au prix d'achat, donc sans une éventuelle plus-value immobilière;

- > charges de copropriété du lot de l'Etat tout de même à sa charge malgré l'absence de revenu locatif et une utilisation pour les employés de la Confédération.

La CFG relève toutefois comme élément positif le fait que la dépense ne serait pas consentie à fonds perdu, en ce sens que l'Etat de Fribourg serait inscrit au registre foncier en cas d'acceptation du crédit. Cette unité administrative fédérale serait également conservée sur notre territoire, ce qui peut être utile en termes de proximité avec les services fédéraux. Il convient aussi de dire, même si cela n'est pas encore prouvé, que de nouveaux engagements de personnel sont prévus et que ceux-ci pourraient, je parle bien au conditionnel, amener de nouvelles recettes fiscales dans notre canton.

Vous l'aurez compris, ce message a déplu et a logiquement divisé les membres de la CFG. Celle-ci a, à une courte majorité, rejeté ce crédit d'engagement par cinq voix contre quatre et six abstentions. En ce sens, la CFG, propose un rejet sous l'angle financier. Je tiens à relever que ce choix n'a pas été pris en fonction de la régionalité de l'investissement mais bien pour des raisons de retour sur investissements non prouvé et, il faut le dire, sur le coup de la déception à l'égard de l'attitude de la Confédération.

A la suite de ce vote, Monsieur le Conseiller d'Etat Curty a invité et reçu hier matin le directeur de l'Office fédéral des constructions et de la logistique, Pierre Broje. Le vice-président de notre Commission des finances et de gestion, Bruno Boschung, et votre serviteur ont participé à cette séance, sur proposition du conseiller d'Etat. Il a été question principalement de l'absence de contrepartie par la Confédération et des rapports futurs de copropriété entre propriétaires et utilisateurs. Je tiens à vous signaler que le directeur de cet office fédéral, par ailleurs signataire de la convention, s'est montré très ouvert à examiner des propositions concrètes de l'Etat de Fribourg, ceci dans le cadre d'une convention d'usufruit qui doit encore être rédigée. On peut penser par exemple au financement des frais d'aménagement du lot de l'Etat par les ressources de la Confédération ou encore à une prise en charge plus favorable des charges d'exploitation par la Confédération. J'ai ressenti de la bienveillance et de la sincérité dans la bouche du directeur de cet office fédéral, qui s'efforce de trouver des conditions d'usufruit futures plus favorables pour Fribourg. Par ailleurs, il est prévu dans la convention, cela a été dit par Monsieur le Conseiller d'Etat, une première réévaluation des besoins et des moyens dans cinq ans.

Fort de ces considérations, qui me rassurent, je soutiendrai à titre personnel ce décret.

Chardonnens Jean-Daniel (*UDC/SVP, BR*). Mes liens d'intérêts: je suis broyard et membre de la commission qui a étudié ce décret.

Le groupe UDC comprend très bien le préavis négatif de la Commission des finances et de gestion, puisqu'elle prend position sur le plan purement financier, à savoir:

- > un investissement de 5 millions, sans recevoir ne serait-ce qu'un maigre loyer en retour;
- > mise à disposition de locaux pour un office fédéral qui ne paie pas d'impôts;
- > taxes, contribution immobilière, impôts et assurances du bien qui restent à la charge du canton pour sa quote-part;
- > un rachat potentiel par la Confédération qui ne serait qu'au prix initialement payé par l'Etat de Fribourg, sans tenir compte de l'appréciation éventuelle de l'objet.

Malgré tout, d'autres éléments très importants sont à prendre en considération, les six abstentions des membres de la Commission des finances et de gestion le prouvent:

- > le maintien de 63 emplois fédéraux dans une région périphérique;
- > la création potentielle d'une vingtaine d'emplois supplémentaires;
- > l'accélération du projet Gare-Casino par TPF immo à Estavayer;
- > un investissement qui n'est pas à fonds perdu, contrairement à ce qu'aurait voulu la Confédération;
- > une occupation optimale des locaux garantie selon les critères de la Confédération;
- > un signal fort pour le district de la Broje, qui en a bien besoin.

Néanmoins, on peut rester critiques par rapport aux revendications de la Confédération, qui exige une participation financière à fonds perdu pour les cantons hôtes qui sont hors de la Berne fédérale. Il appartient au Conseil d'Etat ou à nos élus nationaux de changer ce système, qui ressemble plus à du chantage qu'au bon fonctionnement d'une démocratie confédérale et solidaire. Néanmoins, le groupe UDC acceptera ce décret à une large majorité. Cependant, il attend du Conseil d'Etat qu'il travaille pour améliorer les conditions de cet accord autant que possible. À titre personnel, je suis très heureux que le canton ait délocalisé cet office fédéral dans la Broje, un district qui mérite d'être soutenu comme cela a justement été relevé dans le message. Chères et Chers collègues, je vous remercie d'accepter ce décret pour que l'OFROU puisse rester dans la Broje, dans le canton.

Collomb Eric (*Le Centre/Die Mitte, BR*). Je rapporte ici au nom du groupe Le Centre. Mon lien d'intérêt: j'étais membre de la commission parlementaire qui a traité ce dossier et, comme mon collègue Chardonnens, je suis broyard. Le groupe Le Centre note l'importance de ce projet en termes d'emplois. Il s'agit tout de même de 60 emplois, qui devraient passer à 80, voire 90. Ce sont des emplois à haute valeur ajoutée, donc des emplois que nous recherchons. La concurrence fut rude, cela a été relevé. D'autres cantons ou villes, en l'occurrence Yverdon, étaient sur les rangs et se sont aussi montrés très actifs pour essayer de faire emménager cet office fédéral sur leur territoire. A priori, le groupe Le Centre a toujours l'objectif, comme d'autres partis d'ailleurs, de maintenir et de créer des emplois dans le canton de Fribourg. Nous devrions soutenir cela avec force. Au sein de notre groupe, pas mal de voix se sont néanmoins élevées pour dire que les conditions imposées par la Confédération sont tout sauf correctes. C'est vrai, il faut le dire, une négociation ne peut être considérée comme réussie que lorsque chaque partie y trouve son compte. Effectivement, on ne peut pas affirmer que dans ce cas-là le canton de Fribourg y trouve véritablement son compte. La Confédération a tiré la couverture vers elle. Il ne nous reste plus qu'un léger drap qui ne saurait chauffer notre enthousiasme à l'idée de maintenir ces 70 emplois dans la Broye. Toutefois, une majorité du groupe Le Centre est quand même convaincue de l'importance de ces emplois, qui doivent rester en terre fribourgeoise. Il convient aussi de signaler que ces 5 millions ne sont pas à fonds perdu. Nous les retrouverons, cela a été dit par le président de la Commission des finances et de gestion, à la fin en cas de sortie de cette affaire. C'est un élément important. A mon avis, nous devons passer de la parole aux actes. Dans tous les programmes politiques, que ce soit lors des élections fédérales ou cantonales, bon nombre de candidats affichent leur objectif de maintenir et de créer des emplois dans notre canton. Nous avons ici l'occasion de passer de la parole aux actes. J'ai également pu entendre des esprits chagrins mercredi dernier. Ceux-ci m'ont dit qu'il n'y avait rien de prestigieux à avoir l'office fédéral dans notre canton. Nous n'avons pas eu le Tribunal. Selon eux, le lot de consolation OFROU n'en est pas un. Cela n'est finalement pas grand-chose. Je ne suis pas du tout d'accord. Pour avoir travaillé de temps à autre avec l'OFROU, je peux dire que c'est un office qui gère un immense territoire. Ce sont des investissements colossaux. Il ne faut pas minimiser cet office fédéral. L'avoir dans notre canton est certainement une très bonne chose. Je suis content d'avoir entendu le président de la CFG, Monsieur Brodard, nous dire que vous avez eu une discussion hier avec l'Office fédéral des constructions et de la logistique. Je suis content d'entendre qu'il y a une ouverture pour améliorer ces négociations, ce qui conforte un peu plus dans l'idée qu'il faut vraiment soutenir ce projet, ce que fera une majorité du groupe Le Centre en acceptant ce décret.

Vial Pierre (*PS/SP, VE*). La majorité du groupe socialiste va entrer en matière et accepter ce décret en raison des emplois existants et - espérons-le - à venir. Nous aimerions en effet garder cet office fédéral à Estavayer-le-Lac. Cependant, nous ne cautionnons pas un certain nombre d'éléments dans ce dossier. Comme certains l'ont déjà été évoqué, je vais passer un peu vite. Le secret qui entoure ces négociations nous pose problème. Nous savons que normalement ces choses-là ne passent pas par les législatifs cantonaux. Que l'on doive voter là-dessus est une exception. Nous avons vu que nous avons pu négocier certaines choses dans le canton de Fribourg par rapport à ceci. Tant mieux! La question qui subsiste est le résultat des négociations dans les autres cantons. Qu'en est-il ? Certains cantons dont la position géographique est autre obtiennent-ils les mêmes résultats que nous ou d'autres conditions, beaucoup plus avantageuses? L'inégalité de traitement nous pose problème. Nous savons que Berne est dispensé du devoir de financer des offices fédéraux. Est-ce la ville, l'agglomération, un périmètre plus large? Je pense également à des cantons tels que Zurich. La Confédération se verrait-elle exiger le même financement de la part d'un canton comme Zurich? Je n'en suis pas sûr. Nous aurions besoin d'avoir des informations sur ce point. Nous pourrions ainsi évoluer avec davantage de confiance. Il y a une pression exercée, je ne vais pas y revenir, car tout le monde a bien compris cette forme de chantage, « Tu paies ou je te quitte », qui bien sûr nous pose problème. Il y a une sorte de concurrence sur laquelle je ne vais pas revenir, car cela a été bien expliqué par mes préopinants. Le secret, la pression, l'abus de force de la Confédération sont des ingrédients qui feraient un bon polar financier. Mais nous ne sommes pas là pour écrire des livres, enfin normalement. Je pense qu'il serait souhaitable que nous fassions légèrement pression, que le Conseil d'Etat, seul ou avec d'autres cantons, exige des réponses de la Confédération, des chiffres: qu'est-ce qui a déjà été payé, par quel canton, pour quel projet, dans quel contexte? Comment la contribution a-t-elle été calculée? Quelle a été la négociation dans chacun de ces cas? Qui a pris l'initiative des négociations et, s'il y en a une, y a-t-il une base légale et quelle est-elle pour fixer cela? Je ne me suis pas renseigné sur ce point. J'espère qu'à l'avenir, les choses seront un peu plus claires et transparentes. Je mets toute ma confiance dans le Conseil d'Etat, qui mènera ce genre de discussions.

Raetzo Carole (*VEA/GB, BR*). Mes liens d'intérêts: je suis conseillère communale à Estavayer. Le PAD Gare-Casino est un sujet qui occupe régulièrement le conseil communal d'Estavayer. J'étais également membre de la commission. Il est vrai qu'en 2008, le canton avait déposé sa candidature pour que le Tribunal administratif fédéral s'établisse à Fribourg. Le choix de la Confédération s'est porté sur Saint-Gall. Nous pouvons donc dire que la localisation de l'OFROU à Estavayer-le-Lac résulte quelque part d'une compensation à la non-venue du Tribunal administratif fédéral. Je retiens de notre représentant du gouvernement lors de notre entretien en séance de commission que la négociation avec la Berne fédérale fut âpre, il ne va pas me contredire, et que le manche du couteau n'était pas dans les mains du canton mais dans celles de la Confédération: un contexte difficile avec peu de marge de manœuvre. L'image de la Berne fédérale n'est donc pas exemplaire. On peut s'en

offusquer. Le montant demandé ce jour en vaut toutefois la chandelle, ne serait-ce que pour les emplois. Je pense que les emplois à Estavayer sont aujourd'hui stables. Ce sont des emplois à haute valeur ajoutée, bien installés dans le canton. Ces emplois d'offices fédéraux sont généralement des emplois stables. Nous le voyons bien à Estavayer, ces gens sont pour la plupart installés depuis plus de dix ans. Les profils sont variés, allant d'employés de commerce à des ingénieurs en passant par un juriste. Je vais donc accepter ce décret, car notre canton forme aussi des ingénieurs et contribue financièrement à la Haute école d'ingénierie et d'architecture (ci-après : HEIA), qui pèse environ 6 millions par année. Je rappelle aussi que l'Etat a alloué entre 2008 et 2022 des montants complémentaires à la HES-SO, dont fait partie la HEIA, pour des projets de recherche et développement. Selon quelques sources, en quatre ans, l'Etat lui aurait versé environ 12 millions. Je me dis que nous ferions un très mauvais calcul en perdant ces emplois à haute valeur ajoutée: nous investissons d'un côté et nous perdriions de l'autre. Je pense donc que notre devoir est de défendre les emplois en place et de défendre cette offre pour les futurs jeunes ingénieurs que nous formons sur notre canton. De plus, je ne pense pas que nous aurons une deuxième chance. Si nous mettons les pieds au mur aujourd'hui, on ne frappera plus à notre porte. La Confédération va sans doute biffer notre nom de leur liste relative à l'accueil de leurs offices. Nous pouvons bien entendu être déçus par les pratiques de la Confédération mais, pour les emplois, nous devons accepter ce décret. Je vous invite vivement à accepter ce décret, soutenu par à une large majorité par le groupe VERT·E·S et allié·e·s.

Boschung Bruno (*Le Centre /Die Mitte, SE*). Ich bin kein Broyebezirkler, das wissen Sie. Ich spreche in meinem persönlichen Namen aber auch als Mitglied der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission, das eines der vierten war, die an der Sitzung gegen dieses Geschäft gestimmt haben. Wir waren diese Woche ja im Broyebezirk und der Oberamtmann hat mich persönlich angesprochen, also sehe ich mich heute fast genötigt, etwas zu sagen.

Noch bis gestern Morgen, liebe Kolleginnen und Kollegen, war ich entschieden der Meinung, dass ich diesem Geschäft als Grossrat und Mitglied der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission unmöglich zustimmen konnte: 5 Millionen Franken investieren in den Kauf einer für den Betrieb der kantonalen Verwaltung nicht notwendigen Liegenschaft, auf jährliche Mietzinseinnahmen von über 200'000 Franken verzichten und einen allfälligen Verkauf an die Eidgenossenschaft zu einem späteren Zeitpunkt nur auf Basis des heutigen Kaufpreises und nicht etwa zu dem zu diesem Zeitpunkt wohl eher höheren Marktpreis! Das alles, um eine Zweigstelle des ASTRA mit heute rund 60 und vielleicht einmal gegen 90 Mitarbeitenden, die wohl nicht einmal alle im Kanton Freiburg wohnen oder wohnen werden, auf seinem Territorium sein eigen zu nennen. Mit aller Liebe zum Broyebezirk und mit allem Interesse, eine Einheit der Bundesverwaltung auf Freiburger Terrain zu haben: ein sehr hoher, um nicht zu sagen ein zu hoher Preis!

Wir haben in unserem Kanton ja noch andere Prioritäten, so wie wir es am Mittwoch gesehen haben, wo wir mit einem fast schlechten Gewissen gegenüber den Staatsfinanzen und dem Staatsrat zusätzliche 5 Millionen Franken gesprochen haben für die Unterstützung der Freiburger Familien für die Krankenkassen-Prämien. Nun sollen wir die Eidgenossenschaft mit dem gleichen oder einem noch höheren Betrag subventionieren, einfach so und mit einer aus meiner Sicht nur marginalen Gegenleistung.

Ich glaube, die Eidgenossenschaft muss bezüglich ihres Vorgehens einmal grundsätzlich über die Bücher. Es kann nicht sein, dass die Kantone für die Ansiedelung eines Teils der Bundesverwaltung auf ihrem Territorium so tief in die Tasche greifen müssen, um damit die Bundesverwaltung zu subventionieren. Finanzschwächere Kantone haben ja in diesem unsinnigen Wettbewerb kaum eine Chance jemals mit dabei zu sein, selbst wenn sie einen attraktiven Standort bieten würden. Zudem gefährdet – aus meiner Sicht – die eidgenössische Verwaltung auch ein Stück weit ihre Unabhängigkeit gegenüber denjenigen Kantonen, wo sie sich mit so grosszügigen Geschenken einkaufen lässt.

Der Staatsrat hat die Vereinbarung mit der Eidgenossenschaft ja bereits abgeschlossen. Einige der dort vereinbarten Punkte sind heute nicht mehr verhandelbar ohne das ganze Projekt unmittelbar zu beerdigen: die Aufteilung von 43% zu 57% an der Ersterung der Immobilie, die unentgeltliche Zurverfügungstellung unserer Fläche an das ASTRA, die Klausel wegen einem allfälligen späteren Verkauf zum heutigen Preis und nicht zu einem allfällig höheren Marktpreis.

Der einzige Punkt, der noch Verhandlungsspielraum bietet, ist der sogenannte Nutzniessungsvertrag, der noch nicht ausgearbeitet worden ist. Hier besteht tatsächlich noch die Möglichkeit, den finanziellen Nutzen dieses Geschäftes zugunsten des Kantons zu verändern, ohne dabei konkrete Zahlen zu nennen - es wurde bereits angesprochen vom Präsidenten der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission an unserem gestrigen Treffen, von Pierre Broye, Direktor des Bundesamtes für Bauten und Logistik. Es wurde von ihm ausdrücklich auf diese offene Türe für uns hingewiesen im Rahmen dieses Nutzniessungsvertrages. Persönlich kann ich mir tatsächlich vorstellen, dass hier ein gewisser Spielraum besteht, wo wir schlussendlich jährlich wiederkehrende Beträge nicht nur im fünfstelligen, sondern vielleicht sogar im sechsstelligen Bereich für den Kanton erwarten könnten.

Nun ist das aber heute noch nicht verhandelt. Vielleicht liegen wir auch daneben mit dem zu erwartenden Kick-Back aus dem Nutzniessungsvertrag. Es geht also heute um die Frage, ob wir die Katze im Sack nehmen und darauf vertrauen,

dass der Staatsrat und die Eidgenossenschaft es fertigbringen, im Rahmen der Ausarbeitung dieses Nutzniessungsvertrages das heute bestehende Ungleichgewicht zwischen den Vorteilen der Eidgenossenschaft und denjenigen des Kantons etwas auszugleichen.

Nach dem Motto Vertrauen ist gut, aber Kontrolle ist besser, wäre man heute geneigt, zwar auf dieses Geschäft einzutreten, aber es gleichzeitig an den Staatsrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, den Nutzniessungsvertrag möglichst mit einem Plus für den Kanton auszuhandeln und uns das Geschäft dann wieder vorzulegen, wenn es so weit ist. Das bräuchte allerdings Zeit und diese drängt offenbar in diesem Dossier, weshalb ich persönlich diesen Antrag nicht stellen werde, auch wenn es wohl die sauberste Lösung wäre.

Ohne wirkliche Begeisterung werde ich heute diesem Geschäft zustimmen, auch aus Liebe zum Broyebezirk und in der Hoffnung und im Vertrauen, dass der Staatsrat die nötigen Massnahmen treffen wird, um eine gute Lösung zu haben.

Esseiva Catherine (*PLR/PVL/FDP/GLP, LA*). Je parle au nom du groupe PLR-PVL. Mon lien d'intérêt: j'ai participé à la séance de commission. Il s'agit effectivement de l'acquisition de surfaces de bureaux en copropriété à Estavayer-le-Lac. Ces futurs bureaux sont destinés à la filiale de l'OFROU. Aujourd'hui, le bâtiment occupé par l'OFROU ne répond plus aux normes usuelles de la Confédération et l'OFROU souhaite quitter Estavayer pour s'installer dans la région d'Yverdon. Le Conseil d'Etat ne peut pas tolérer ce départ, il a raison, et a donc informé la Confédération qu'il n'acceptait pas cette décision, puisque la présence de l'OFROU à Estavayer résultait d'une négociation, d'une compensation lorsque le canton de Fribourg avait déposé sa candidature pour que le Tribunal fédéral s'établisse à Fribourg. Aussi, l'Etat de Fribourg a-t-il insisté pour négocier et a tenté un arrangement pour que l'OFROU reste à Estavayer. Toutefois, les négociations ont été très dures, puisque les demandes de la Confédération imposaient une participation cantonale à fonds perdu. Très rapidement, le Conseil d'Etat a compris que les routes devenaient glissantes et qu'il fallait plutôt se ranger sur le côté pour négocier. Finalement, le résultat des négociations a permis d'aboutir à un accord pour l'achat de surfaces de bureaux en copropriété, dont la promotion est assurée par les TPF. Quels sont les chiffres? Mes préopinants l'ont mentionné, la répartition des parts de la copropriété sera de 57 % pour la Confédération et 43 % pour l'Etat et le bâtiment devra être remis début 2026. Les surfaces sont de 1700 m² pour un prix arrêté de 9 450 000 francs, auxquels il faut ajouter les frais d'acquisition à hauteur de 4%. S'agissant des montants de location, c'est très facile, il n'y aura aucune location, puisque les locaux seront mis gratuitement à la disposition de l'OFROU. A noter que le montant annuel des locations aurait représenté environ 200 000 francs. En conclusion, il faut relever qu'il est usuel, pour la Confédération, d'appliquer cette procédure. Il faut également mentionner qu'en cas de refus, l'OFROU quittera Estavayer. Aussi, je ne vais retenir que les points positifs et on gardera ce joker pour le futur. Des points positifs, il y en a: par l'acceptation de ce décret, nous apportons notre soutien aux Broyards et à l'économie du district avec potentiellement 80 à 90 emplois tout de même. Autre point positif: c'est un honneur de maintenir l'OFROU dans notre canton et de pouvoir bénéficier des mandats de l'OFROU au sein de notre entité SIERA ou encore du projet Agroscope. Sur ces considérations, le groupe PLR-PVL, frustré mais également accueillant, va soutenir ce décret. Il poursuit donc sa route avec l'OFROU.

Jaquier Armand (*PS/SP, GL*). J'étais membre de la CFG lorsque nous avons traité ce dossier. Je n'ai pas de lien d'intérêt direct avec cet objet. Toutefois, comme vous le savez, j'étais syndicaliste et très attaché à l'emploi. J'interviens à titre personnel, pour notamment relever que je suis choqué, et c'est choquant, de constater que la Confédération négocie – ce ne serait rien si elle négociait les loyers, la nature du bâtiment, des locaux – mais elle négocie le fait que les cantons paient sa venue chez eux. Pour moi, la Confédération doit veiller à une répartition de ses services équitable dans le pays. Chaque canton, citoyen, paie des impôts, contribue au financement de la Confédération dans la mesure de ses moyens. Ce n'est pas acceptable qu'un partenaire, en tous cas ce qui devrait être un partenaire, utilise ces méthodes pour alléger ses finances. Peut-être dirons-nous que cela retourne au citoyen, puisque cela coûte moins cher, mais ce n'est pas vrai, puisque ce sont les citoyens du canton qui paieront, de manière indirecte, la participation du canton. Au-delà de l'emploi, au-delà du fait que cela apporte aussi des remontées indirectes, la méthode est juste inacceptable. Le découvrir est choquant, je le répète. Pour la suite, je me suis abstenu en CFG. Aujourd'hui, j'approuvera la proposition, mais je demande que tous les moyens soient engagés pour que ce type de pratiques soient proscrites et que très prochainement on encaisse les 200 000 francs de loyer. Quant à l'investissement, il peut être considéré comme un investissement, mais pour moi, c'est moins choquant que le canton mette ou prépare des locaux pour un service de la Confédération.

Meyer Loetscher Anne (*Le Centre/Die Mitte, BR*). Je n'avais pas prévu de prendre la parole mais au vu de certains éléments qui sont ressortis de la discussion, je souhaite m'exprimer. Mon lien d'intérêt: j'habite la commune d'Estavayer-le-Lac. Nous avons notamment évoqué la vente de biens immobiliers au cas où l'OFROU arrêterait ses activités. J'ai davantage envie de parler du rachat de ce bien immobilier, car j'imagine mal la situation inverse. Pourquoi la Confédération rachèterait-elle un bâtiment au complet sur notre territoire? Ce serait plutôt un rachat du canton de ces 57% au prix qui est négocié aujourd'hui. Il pourra ensuite éventuellement vendre la globalité, donc les 100% au prix du marché au moment de la revente. Ce sera une plus-value pour le canton, parce que ce quartier autour de la gare est en plein développement. Dans dix ans,

il ne ressemblera plus à ce que vous avez vu mercredi dernier lors de la sortie du Grand Conseil à Estavayer. Il faut voir cette négociation comme une plus-value. Martin Candinas a déposé une motion sur la décentralisation des services de la Confédération. Celle-ci a par ailleurs été acceptée par 118 voix contre 68. La Commission qui statué sur cet objet «[...] attend du Conseil fédéral qu'il fixe des objectifs dans ce domaine et qu'il détermine des mesures nécessaires afin de lutter contre la tendance naturelle à la concentration en favorisant la création de postes de travail décentralisés et le maintien de ceux qui sont déjà situés dans d'autres régions que Berne et sa périphérie». Le chemin est donc en marche. Nous devons utiliser tous nos conseillers nationaux ainsi que nos conseillères aux Etats pour travailler sur ce point. Ne faisons pas aujourd'hui un exemple avec l'OFROU. Enfin, Monsieur Vial, je suis choquée par vos propos. Habituellement, lorsqu'il y a des pertes d'emploi dans le canton, le parti socialiste se mobilise; il pleure, ne veut pas écouter les raisons de la fermeture de l'entreprise. Aujourd'hui, nous formulons des exigences; nous faisons la fine bouche pour 90 emplois éventuels de valeur ajoutée. Je dois dire que la stratégie pour le développement des emplois me laisse très perplexe. Je terminerai sur ces commentaires.

Rey Benoît (*VEA/GB, FV*). Mes liens d'intérêts: je suis aussi membre de la Commission des finances et de gestion et je suis l'esprit chagrin dont a parlé mon cher collègue Eric Collomb précédemment. Effectivement, esprit chagrin. Je ne regrette qu'une chose ce matin, c'est que cet objet ne soit pas agendé à 11 h 45 de l'ordre du jour et que le Conseil fédéral n'ait pas assisté à notre débat. Il pourrait ainsi entendre tout le bien que l'on pense de sa politique en matière de décentralisation des offices fédéraux. Je crois que depuis bien longtemps, c'est-à-dire depuis le plat de lentilles entre Jacob et Esau, je n'ai pas vu un plus beau marché de dupes que celui qui nous est présenté ce jour. Tout le monde l'a dit, tout le monde l'accepte, tout le monde le déplore et le Grand Conseil va, je n'en doute pas, accepter ce décret au final. Tout le monde l'accepte en raison des emplois à valeur ajoutée dans le district de la Broye. Je suis aussi un fervent défenseur de ces emplois, mais j'ai de la peine à entendre à un moment donné que tout le monde parle de 90 emplois, 90 emplois que nous risquons de perdre. Si j'ai bien lu le décret sur les actuels collaborateurs, deux tiers habitent dans le canton de Fribourg. Je peux imaginer que le tiers ou les deux tiers des 20 voire 30 collaborateurs supplémentaires seront aussi dans le canton de Fribourg si l'office reste à Estavayer. J'ai de la peine à imaginer que les 90 collaborateurs quittent le canton de Fribourg si cet office part à Yverdon. Si je ne me trompe pas, une route qui appartient à la Confédération fait le chemin entre Estavayer et Yverdon. Je pense que la situation serait relativement différente si cet office était décentralisé dans un autre endroit, aux confins de la Suisse romande, où, effectivement, la question des trajets et des déplacements n'était plus aussi importante. Je comprends les Broyards. Je comprends l'intérêt de garder cet office. Je maintiens que c'est un marché de dupes, parce que je n'ose pas imaginer la réaction d'une commune fribourgeoise si le canton, faisait la même proposition de marché pour un service cantonal. Je vous laisse réfléchir, vous, syndicats ou membres de conseils communaux dans ce canton. Je ne prends pas le risque de faire échouer le projet si je vote contre. Je le ferai pour donner un signal à la Confédération.

Glasson Benoît (*PLR/PVL/FDP/GLP, GR*). Je souhaiterais poser une ou deux questions à Monsieur le Conseiller d'Etat. Si une entreprise privée venait vers vous et vous demandait de payer la moitié de la location de ses locaux aujourd'hui pour amener de l'emploi, quelle serait votre réponse à cette entreprise? On parle de salaires à haute valeur ajoutée. Quels sont les impôts que l'on veut percevoir? On ne retrouve pas ces éléments dans les documents. On n'en sait rien. Ces gens habitent-ils vraiment le canton? On peut avoir de gros salaires mais payer peu d'impôts vu la situation personnelle des salariés. A l'heure actuelle, nos entreprises privées sont en manque de locaux, de terrains pour pouvoir s'agrandir, se développer. Si le Grand Conseil vote l'accord avec la Confédération pour ces locaux, en tant que directeur de l'économie, qu'allez-vous répondre à ces entreprises qui, depuis des décennies, ont créé de l'emploi quand-même, à haute valeur ajoutée ou pas? Elles ont créé de l'emploi. Elles paient des impôts et dépensent de l'argent dans ce canton pour la plupart. Si nous acceptons d'arranger la Confédération de cette manière, que peut-on répondre à ces gens?

Dafflon Hubert (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Au siècle dernier, j'ai travaillé de nombreuses années pour la Confédération. L'attitude de l'administration fédérale par rapport à l'OFROU à Estavayer m'a extrêmement surpris. Je crois que les offices fédéraux ou l'OFROU ont oublié que c'était une volonté politique fédérale de la fin du dernier siècle que de décentraliser les offices fédéraux dans les différents cantons. L'Office de la communication s'est par exemple établi à Bienne, l'Office de la statistique à Neuchâtel, les tribunaux fédéraux à Saint-Gall et Bellinzone. J'ai de la peine à accepter ce marchandage, digne d'un bon marchand de tapis, qui est fait à notre canton, comme à d'autres probablement. J'avais apprécié à l'époque la solution trouvée par Agroscope qui me semblait bonne. Celle-ci me plaît beaucoup moins. J'aurais sincèrement préféré que les 5 millions sur lesquels nous allons nous prononcer tout à l'heure soient octroyés pour améliorer les primes des caisses-maladie des Fribourgeois. Il serait utile que les parlementaires fédéraux, ceux d'entre nous qui seront élus, reviennent sur ce marchandage en lien avec la décentralisation des offices fédéraux. Mardi matin, le groupe Le Centre a longuement débattu de ce sujet, qui ne faisait de loin pas l'unanimité. Si l'on écoute Monsieur Boschung ou Monsieur Rey, on constate que beaucoup de personnes sont très insatisfaites. Je pense personnellement, et c'est l'avis du groupe Le Centre, en tous cas de la grande majorité si ce n'est l'unanimité, qu'il convient de soutenir ce projet. Ce n'est pas un mariage d'amour mais plutôt un mariage de raison, qui nous permet d'aller de l'avant même si au fond de nous, nous sommes insatisfaits de cette négociation car pas digne d'un Etat de droit comme le nôtre. Pour ces quelques raisons, je vous invite à soutenir ce projet,

pour les emplois, la poursuite de la collaboration. Je pense néanmoins que les parlementaires fédéraux doivent s'interroger sur cette façon de travailler, simplement inacceptable. Ils se disent qu'à Berne, la capitale, ils n'ont pas besoin de payer. Les autres cantons doivent cependant passer à la caisse même si la volonté est de décentraliser au niveau de la politique fédérale et nous arrivons à ce type de marchandage.

Bonny David (*PS/SP, SC*). Je tenais juste à répondre à Madame la Députée Meyer Loetscher, qui nous interpelle avec émotion et plutôt qu'avec raison - ce n'est jamais bon - et qui fustige le PS. Je tiens à rappeler qu'il y a précisément quatre ans, le 24 juin 2019, deux députés socialistes intervenaient justement pour maintenir les emplois et éviter la délocalisation à Estavayer-le-Lac de l'OFROU. C'était Madame Rose-Marie Rodriguez et moi-même. Nous avons largement évoqué le sujet, parce qu'il y avait un risque énorme. Aujourd'hui, ils sont là. Force est de constater, à écouter les diverses interventions, qu'il n'y a pas unanimité, que nous ne sommes pas satisfaits des réponses du Conseil d'Etat, de Monsieur Curty. Nous voyons une CFG qui dit non au crédit. Il y a de la complexité, de l'insatisfaction. Nous espérons vivement que nous pourrions poursuivre avec l'OFROU dans le canton de Fribourg, mais il y a du travail et des discussions. Je tenais à le dire à Madame Meyer Loetscher ainsi qu'à vous tous.

Vial Pierre (*PS/SP, VE*). Je voulais juste répondre à M^{me} Meyer Loetscher à la suite de son interpellation. Je vous relis la première phrase que j'ai dite: «La majorité du groupe socialiste va entrer en matière et accepter ce décret en raison des emplois existants et - espérons-le - à venir. Nous aimerions en effet garder cet office fédéral à Estavayer-le-Lac.» Je crois que c'est assez clair. Notre intention est de soutenir ce décret, de garder ces emplois ici. Le reste de mon intervention portait sur la manière dont l'affaire a été menée. C'est cela qui nous attriste vraiment. Nous allons nous retenir de pleurnicher, que ce soit aujourd'hui ou à d'autres occasions.

Kolly Nicolas (*UDC/SVP, SC*). Je vous invite à soutenir ce décret pour une raison simple: la solidarité cantonale. On voit que ce projet est important pour la Broye. Le préfet s'est permis de nous faire passer un message dans ce sens mercredi dernier. Cet argument-là me suffit. On voit que nous investissons énormément en centre cantonal pour la ville de Fribourg. Nous n'entendons pas tellement les députés qui aujourd'hui combattent, notamment Monsieur Rey. Ce sont d'autres montants aujourd'hui, 5 millions pour conserver des emplois à l'OFROU, je partage l'avis de Monsieur Dafflon. Le système mis en place par la Confédération n'est pas terrible. Il doit être revu. Il y a néanmoins une égalité de traitement mise en place par la Confédération, à part pour le canton de Berne. Je rappelle que pour Bluefactory, le canton de Fribourg paie 25 millions pour un bâtiment à l'EPFL, qui est une tâche de la Confédération. Il y a là des emplois, mais il s'agit de la ville de Fribourg, Bluefactory alors n'est pas combattu, un bâtiment d'ailleurs qui appartiendra de moitié à la ville de Fribourg, qui ne paie pas le bâtiment. Le canton finance également une chaire de l'EPFL, qui paie directement les emplois. Nous ne disons pas là que le canton de Fribourg doit payer les employés de l'OFROU. Nous disons uniquement qu'il doit investir 5 millions pour un bâtiment qui appartiendra au canton. L'investissement ne représente aucun risque. Si l'on se remémore les investissements à Estavayer-le-Lac, je pense directement à une pisciculture de 2 millions et des poussières, qui ne fonctionne pas. Par rapport aux ordres de grandeur des investissements en ville de Fribourg de ces dernières années, vous serez bien inspirés d'accepter ce décret.

Morand Jacques (*PLR/PVL/FDP/GLP, GR*). Nous sommes dans une situation particulière. Mes liens d'intérêts: je suis syndic d'une ville où je vois des entreprises, par manque de place pour s'agrandir et se développer, s'en aller. Ces entreprises ne demandent rien, juste l'aide de l'Etat pour disposer de terrains pour pouvoir se développer. Elles ne demandent pas d'argent. Aujourd'hui, on nous demande d'avoir de l'argent pour garder des emplois. Que va faire le représentant du gouvernement, respectivement le Conseil d'Etat, pour aider la commune de Bulle et les autres communes du canton qui vivent la même situation? Nous avons des chefs d'entreprises qui souhaitent se développer et qui doivent partir dans un autre canton, car nous ne leur offrons pas de solution. Ils ne nous demandent rien et leurs employés sont sur place et paient des impôts sur place. Nous allons aujourd'hui investir de l'argent. Je vais approuver, bien malgré moi, le décret que nous est soumis ici. Je remarque néanmoins un problème de structures. Je demande donc au Conseil d'Etat une réponse et de l'aide pour toutes les entreprises de notre canton qui ne demandent pas d'argent et qui n'ont pas la possibilité de se développer.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Meine Damen und Herren, zuerst vielen Dank für die Diskussionen. Ich glaube, der Grossrat und der Staatsrat sind sich einig, die Argumente wurden ausgetauscht. Wir zweifeln alle ein wenig, aber wir sind auch der Überzeugung, dass wir diesem Dekret zustimmen möchten. Ich möchte noch kurz die Gelegenheit benützen, um den beiden Kommissionen zu danken für die wirklich sehr guten Diskussionen.

Et évidemment un remerciement particulier à la présidence et à la vice-présidence de la CFG, qui ont accepté la réunion d'hier matin. Celle-ci était très importante. Je m'engage personnellement à négocier ces clauses pour diminuer les charges imposées à l'Etat dans le cadre de ce «Nutzniessungsvertrag». J'aimerais émettre deux ou trois autres remarques. J'aime beaucoup négocier. Mais, pour négocier, il faut toujours deux personnes. Si l'une ne veut pas négocier, c'est relativement

mal emmanché. C'était le cas, vous l'avez compris. Je réponds au député Vial aussi. Une partie ne voulait pas négocier, une partie avait déjà décidé de quitter le territoire. C'était déjà un premier succès, il faut le dire, d'amener cette partie à la table des négociations. Vous n'êtes pas en position de force, c'est le moins que l'on puisse dire. Malgré le résultat qui ne satisfait pas tout le monde – moi non plus -, j'éprouve de la fierté de dire qu'initialement, ils voulaient ces 5 millions à fonds perdu. Nous avons clairement négocié sur cet aspect et nous serons co-proprétaires d'une PPE. C'est un premier succès malgré le contexte extrêmement compliqué des négociations. Tout cela engendrera aussi des discussions politiques, que nous avons déjà entreprises au niveau de la CDEP, au sujet de cette pratique de la Confédération. Cette pratique s'applique manifestement depuis 2004, à Bellinzone au Tessin, cela a été dit, et à Saint-Gall, Genève, pas encore à Neuchâtel pour l'Office fédéral des statistiques et l'Office fédéral de la communication à Bienne, parce que c'était avant 2004. Je n'étais pas encore conseiller d'Etat, mais je me rappelle que Fribourg avait aussi postulé pour Saint-Gall. J'en déduis qu'à ce moment-là, nous avons accepté la pratique. Nous avons fait une offre qui visiblement n'a pas été acceptée. Nous avons perdu. Notre offre a été jugée insuffisante. A un moment donné, nous avons quand même joué le jeu. On aurait accueilli avec beaucoup d'intérêt le Tribunal administratif même si on avait dû mettre, je ne connais pas le détail de l'offre, pas mal d'argent sur la table. On débatta de cela politiquement. Il y a encore eu deux questions par rapport à l'égalité de traitement entre les entreprises et l'administration fédérale. Pour répondre au député Glasson, la LPEc aujourd'hui nous permet, et nous le faisons tous les jours, d'accorder des soutiens financiers. Ce que nous faisons est validé par le Grand Conseil. Nous avons dans le cadre de la LPEc un outil qui nous permet la prise en charge partielle d'une partie du loyer payé par une entreprise. Il y a deux critères: la non-distorsion de la concurrence (on ne peut pas soutenir un boulanger, car il y en a plusieurs dans ce canton; nous ne pouvons pas soutenir un et pas les autres) et les impôts (je n'ai pas le droit de connaître le montant des impôts payés par les particuliers ou par les sociétés). Je ne connais pas les chiffres. Je ne connais pas le montant des impôts payés par les collaborateurs de la Confédération qui travaillent pour l'Office fédéral des routes. Par rapport à la question du député Morand, je renvoie à la discussion que nous aurons tout à l'heure. L'un des outils mis en place grâce à vous est cette politique foncière active. Nous allons discuter du rapport d'activité tout à l'heure. C'est l'une des réponses à votre souci, que nous partageons évidemment. C'est la mise à disposition des terrains, d'abord à nos propres entreprises et s'il y a de l'intérêt à l'extérieur, d'une entreprise qui souhaite s'implanter dans le canton de Fribourg. Je vous invite à nouveau à accepter ce décret.

Chardonnens Christophe (PLR/PVL/FDP/GLP, BR). Que ce soit en commission parlementaire ou en plenum de ce jour, le constat est le même. L'accord n'est pas satisfaisant. Vous avez longuement débattu des avantages et inconvénients de ce projet. Je m'abstiendrai d'y revenir. On peut toutefois mesurer le chemin parcouru entre les premières discussions, qui évoquaient un versement à fonds perdu et les perspectives évoquées par le président de la Commission des finances et de gestion dans l'élaboration de la convention d'usufruit à venir. Gageons toutefois que les discussions de ce jour permettront de faire avancer les discussions avec la Berne fédérale et que la pratique en place depuis un certain nombre d'années et qui n'est pas satisfaisante évoluera au fil des ans. Permettez-moi de terminer sur une note positive et sur cet amour immodéré de notre collègue et ami Bruno Boschung envers la Broye, que je salue. Je ne peux qu'espérer que vous aussi, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, lui emboîterez le pas et soutiendrez massivement ce projet, ce dont je vous remercie par avance.

Lecture des articles

I. Acte principal

Art. 1

> Adopté.

Art. 2

> Adopté.

Art. 3

> Adopté.

Art. 4

> Adopté.

Art. 5

> Adopté.

II. Modifications accessoires

> Adopté.

III. Abrogations accessoires

> Adopté.

IV. Clauses finales

Chardonnens Christophe (PLR/PVL/FDP/GLP, BR). C'est là qu'une modification a été apportée par la commission dès lors que le message indique que ce décret n'est pas soumis au référendum alors que dans le décret il est indiqué que le présent décret est soumis au référendum. C'est le message qui est juste, c'est la raison pour laquelle la commission a modifié le projet de décret, en ce sens que le présent décret n'est pas soumis au référendum.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je confirme les propos du rapporteur et veuillez nous excuser pour cette erreur. On accepte évidemment la variante bis.

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

Titre et préambule

> Adopté.

Vote final

> Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 86 voix contre 9. Il y a 4 abstentions.

Ont voté oui:

Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Solange (SC,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA/GB), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Ingold François (FV,VEA/GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Rey Alizée (SC,PS/SP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zermatten Estelle (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 86.*

Ont voté non:

de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Rey Benoît (FV,VEA/GB). *Total: 9.*

Se sont abstenus:

Aebischer Susanne (LA,Le Centre/Die Mitte), Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Müller Chantal (LA,PS/SP). *Total: 4.*

Rapport d'activité 2023-DEE-7 Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) - Rapport d'activité 2022

Rapporteur-e: **Brodard Claude** (PLR/PVL/FDP/GLP, SC)

Représentant-e du gouvernement: **Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle**

Préavis de la commission: **14.06.2023** (BGC juin 2023, p. 2322)

Discussion

Brodard Claude (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). La Commission des finances et de gestion s'est réunie le 14 juin dernier pour l'examen du rapport 2022 de l'ECPF, en présence notamment de M. le Conseiller d'Etat Olivier Curty et du directeur Giancarlo Perotto. L'année 2022 a été marquée principalement par l'acceptation par le peuple fribourgeois du transfert de propriété des immeubles et terrains à l'Etablissement. On le constate d'ailleurs dans le bilan au 31 décembre 2022, dans lequel figurent cette fois-ci les immeubles en propriété foncière propre et non plus à titre fiduciaire.

Le rapport annuel est très complet et comporte de nombreuses informations pertinentes. Les membres de la CFG jugent favorablement le développement de l'Etablissement, en particulier le site de Saint-Aubin, où de nombreuses choses ont été mises en place pour que ce site se développe harmonieusement sur le long terme. A relever aussi le succès du site de Romont, qui attire de nombreuses entreprises et c'est tant mieux. Pour Marly, c'est de la musique d'avenir et la réalisation de la route Marly – Matran est bien entendu indispensable, non seulement pour le site en question mais pour les populations de la Sarine et de la basse Singine.

Je vous invite aussi à prendre connaissance des chiffres intéressants indiqués sous code 3.1 en page 5 du rapport. On peut notamment citer près de 10 millions de francs d'investissements en 2022, 30 sociétés locataires, de nombreux projets en cours de planification et de réalisation et près de 1,3 million de recettes locatives. Le résultat net de l'exercice est certes déficitaire à hauteur de 1 549 691 frs, mais cela est conforme au budget 2022 et aux prévisions à court et moyen termes. L'organe de révision fiduciaire recommande l'approbation des comptes présentés.

Pour terminer, je tiens ici à féliciter et à remercier M. Perotto pour la conduite de l'établissement. La mission n'est pas simple et je pense à titre personnel qu'il a fait un excellent travail pour mener à bien cette entreprise. Il fallait un bon capitaine pour organiser le tout. Il l'a été et je lui souhaite tout de bon pour la suite de sa carrière professionnelle.

La Commission des finances et de gestion prend acte de ce rapport et vous invite, chers collègues députés, à en faire de même.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Es ist mir eine grosse Freude, Ihnen heute den Tätigkeitsbericht der Kantonalen Anstalt für aktive Bodenpolitik, der KAAB, vorzustellen.

Es handelt sich erst um den zweiten Jahresbericht der Anstalt, erlauben Sie mir daher, zwei, drei Punkte hervorzuheben.

Der erste Bericht deckte einen verlängerten Zeitraum von 15 Monaten ab und zwar vom 1. Oktober 2020, dem offiziellen Gründungsdatum der KAAB, bis am 31. Dezember 2021, und nun haben wir diesen Jahresbericht, der sich über eine Periode von 12 Monaten, sprich die 12 Monate des Jahres 2022, erstreckt.

L'ECPF, vous l'avez compris, existe depuis presque trois ans maintenant, donc c'est encore un tout jeune établissement mais qui, vous l'avez constaté en parcourant son rapport d'activité, a déjà lancé de nombreux projets.

Permettez-moi de vous rappeler rapidement la genèse de l'ECPF. L'Etablissement a été créé par la loi cantonale sur la politique foncière active, avec comme objectif premier, et là je réponds encore une fois à la question du député Morand, avec l'objectif premier de créer des emplois dans le canton et surtout de combler le manque de terrains adaptés. On ne peut pas faire des miracles mais ce qu'on a à disposition, mais c'est déjà pas mal, c'est évidemment pour de nouvelles activités ou aussi pour l'extension d'activités existantes.

Un premier mandat de prestations, c'est quand même un peu le document le plus important, a été octroyé à l'ECPF par le Conseil d'Etat, et s'achèvera le 31 décembre 2023. Ce mandat était principalement consacré à la mise en place de

L'Etablissement proprement dit ainsi qu'à la définition de la stratégie voulue pour les sites industriels notamment de St-Aubin et Romont. Le deuxième mandat vient d'être signé et nous aurons l'honneur de le présenter, comme le prévoit la loi, à la CFG lors d'une prochaine séance.

Aus politischer Perspektive war die Volksabstimmung über die KAAB das wichtigste Ereignis des Jahres 2022. Es ging dabei um die Übertragung des Eigentums an den Grundstücken von St-Aubin, Romont und Marly an die KAAB, die vom Stimmvolk gutgeheissen wurde. Am 1. Juli 2022 ist die Anstalt also Eigentümerin der drei Grundstücke geworden, die der Staat in den Jahren 2016 und 2017 erworben hatte.

Über 76% der Freiburgerinnen und Freiburger haben der Übertragung zugestimmt und so ihr Vertrauen in dieses vom Grossen Rat eingesetzte Instrument zum Ausdruck gebracht.

L'ECPF et son conseil d'administration, soutenus par le Conseil d'Etat, travaillent sans relâche au développement industriel avec des objectifs ambitieux mais indispensables dans notre société. C'est vrai, les idées de l'Etablissement peuvent parfois surprendre, par exemple :

- > viser une production et une consommation d'énergies 100% renouvelables;
- > une mobilité partagée;
- > mettre à disposition des entreprises des infrastructures communes comme des STEP;
- > leur offrir des services comme des restaurants de sites, des salles et des espaces mutualisés;

Voilà qui bouscule un peu les habitudes, mais l'intérêt, je peux le confirmer, est bien réel, on s'en rend compte lors de nos discussions avec les entreprises.

Les besoins et les envies changent et évoluent, les idées nouvelles séduisent et l'attrait économique d'un site dépasse la seule contingence du nombre de mètres carrés à disposition.

L'Etablissement cantonal de promotion foncière est également souvent sollicité par les régions et les communes pour des conseils dans le développement des zones industrielles.

Ich glaube, man darf heute sagen, dass sich die KAAB einen Platz in der Freiburger Wirtschaftswelt und sogar darüber hinaus verschafft hat.

Der Kanton Freiburg hat mit der KAAB ein Modell geschaffen, das in mehreren anderen Kantonen auf viel Interesse stösst.

Die KAAB ist auch ein privilegierter Ansprechpartner der verschiedenen Dienststellen des Staats geworden, denen ich an dieser Stelle für ihre Unterstützung herzlich danken möchte!

Au cours de cette année 2022 les activités de l'ECPF se sont accélérées et multipliées; les promesses du début commencent à se concrétiser. Le site AgriCo à St-Aubin en est bien sûr le premier exemple: l'entrée en force du plan d'affectation cantonal a posé les conditions-cadres pour lancer véritablement la transformation du site.

Les deux mandats d'études parallèles ont amené des solutions innovantes pour la plateforme de mobilité, qui offre bien plus qu'un espace de stationnement.

Il s'agissait en effet d'anticiper l'évolution de la mobilité et les possibilités de réaffectation du parking et de tenir compte des aménagements extérieurs pour permettre la mise en valeur des qualités et caractéristiques architecturales et naturelles surtout aussi du site. Plusieurs concepts de gestion pour ce site industriel ont également été lancés là aussi, qui changent les habitudes. Le contracting énergie qui a pu être signé début 2023 établit les bases d'un site avec une production d'énergie à 100% renouvelable. Ce concept permet de profiter au maximum des synergies et table sur la récupération des sources d'énergies locales qui seront gérées et utilisées sur place par le biais d'une mise en réseau.

Il a été discuté et négocié avec Groupe E, vainqueur de l'appel d'offres international qui avait été lancé, qui participe évidemment à l'aventure d'AgriCo. Un projet de STEP industrielle mutualisée a également été mis sur pied pour l'ensemble du site dans un premier temps pour devenir ensuite une STEP régionale. Un projet pour lequel les communes impliquées se sont également engagées au côté de l'ECPF.

Un mot encore concernant le projet de Micarna, qui prendra place sur le site AgriCo. Je vous rappelle qu'en 2020 le Grand Conseil a validé la vente d'une parcelle à l'entreprise Micarna. Depuis cette date, les discussions et négociations se sont poursuivies avec l'entreprise pour établir un contrat de vente. Cette parcelle étant restée en mains de l'Etat c'est donc bien l'Etat qui est le partenaire contractuel de Micarna. Le contrat de vente est désormais finalisé. Il sera soumis au Conseil d'Etat pour signature après la période estivale.

Was das Gelände von La Maillarde in Romont betrifft, hat sich ebenfalls einiges getan. An mehreren Hallen wurden Umbauarbeiten vorgenommen, um auf die Bedürfnisse der Unternehmen einzugehen, die sich dort niederlassen möchten.

J'en viens maintenant rapidement au nerf de la guerre, les comptes et le plan financier de l'Etablissement. Vous le savez, le Fonds pour la promotion foncière active, le Fonds PFA, a été créé pour financer le développement des sites AgriCo La Maillarde et Pré-aux-Moines ainsi que pour assurer le fonctionnement de l'ECPF jusqu'à son autonomie financière. À la fin de l'année 2022, 6,5 millions de francs avaient déjà été utilisés pour les frais d'exploitation, c'est environ la moitié de ce que nous a accordé le Grand Conseil et 58,6 millions ont déjà été effectivement investis. Ce qui laisse un solde dans le Fonds PFA de 34,9 millions de francs au 31 décembre 2022. Au niveau des frais d'exploitation et de fonctionnement les coûts en personnel de l'ECPF ont augmenté par rapport au budget, il faut le souligner. Ceci principalement en raison du taux d'activité du directeur, qui a dû être relevé à 80% au lieu de 50% et des heures supplémentaires versées aux autres collaboratrices, que je remercie aussi pour leur engagement.

En revanche, les frais d'exploitation d'AgriCo et La Maillarde ont été optimisés par rapport à 2021, ce qui permet un résultat global pour les charges de personnel et d'exploitation inférieur au budget 2022. Le revenu moyen du site AgriCo est passé de 80 000 frs en moyenne jusqu'en 2020 à 230 000 frs en 2021 et presque 329 000 frs en 2022. Celui de La Maillarde se chiffre à un peu moins d'un million.

Avant de conclure, permettez-moi de prendre quelques instants pour remercier le directeur de l'ECPF, M. Giancarlo Perotto, qui quittera ses fonctions à la fin juin.

M. Perotto a mis toutes ses compétences, son énergie et sa créativité au service de l'Etat pour lancer cet établissement novateur, amenant des idées nouvelles, avec lesquelles il a su convaincre ses partenaires, que ce soient les entreprises, les services de l'Etat, les politiques, les communes ou les régions.

Corinne Rebetez wird nun die Direktion interimistisch übernehmen und Giancarlo Perotto wird der KAAB seine Kompetenzen in Form eines Mandats zur Verfügung stellen, um die Zeit zu überbrücken, bis eine neue Direktorin oder ein neuer Direktor angestellt ist. Auf diese Weise ist dafür gesorgt, dass die Anstalt ihre Projekte mit der gleichen Effizienz und Dynamik fortsetzen wird, diese Mitteilung wurde heute auch an sämtliche Partner gemacht.

J'en arrive maintenant à ma conclusion. Beaucoup de choses ont déjà été réalisées en seulement trois ans, il faut le souligner, par l'Etablissement cantonal de promotion foncière. Et on ne compte pas s'arrêter en si bon chemin, je peux vous le garantir. Je pense que vos deux collègues qui font partie avec moi du conseil d'administration ne me contrediront pas. Il reste bien sûr beaucoup de projets à concrétiser, beaucoup de défis à surmonter et certainement beaucoup d'énergie à déployer. Mais c'est aussi une magnifique aventure, il faut le dire, que nous avons lancée ensemble et que les fruits déjà recueillis nous encouragent à poursuivre avec enthousiasme.

Le Conseil d'Etat vous demande donc de prendre acte de ce rapport tel qu'il vous est soumis et je me réjouis de discuter à nouveau du mandat de prestations avec la CFG d'ici peu.

Dietrich Laurent (*Le Centre/Die Mitte, FV*). Je n'ai pas de lien d'intérêt avec le sujet. Le groupe Le Centre a pris connaissance avec grand intérêt du rapport de l'Etablissement cantonal de politique foncière pour l'année 2022. Ce deuxième rapport dresse avec efficacité le portrait de l'ECPF, les interactions et le rôle des différentes directions de l'Etat ou encore la vision stratégique basée sur le développement durable. En termes de chiffres-clés, le groupe note 9,5 millions d'investissements, c'est plus 1,7 par rapport à 2021 pour des frais de fonctionnement de 1,5 million de francs, 300 000 frs de moins que l'année précédente et des recettes de 1,3 million de francs. L'équipe de 7 personnes, inchangée, gère quelque 30 locataires (soit 7 de moins que l'année précédente) sur les trois sites en gestion suite au transfert par votation populaire d'AgriCo à St-Aubin, de la Maillarde à Romont et de Pré-aux-Moines à Marly.

Le groupe salue aussi la dynamique du site AgriCo avec l'accueil de plus de 30 manifestations, l'avancement du PAC, désormais en force, et du plan d'équipement de détail, les réflexions du jury sur la plateforme de mobilité et la reconversion des espaces, le contracting énergétique et l'assainissement des bâtiments. Je vois en outre d'un bon oeil l'arrivée de Micarna sur le site, qui colle à son identité, il pourra agir comme un moteur d'attractivité. Le site de la Maillarde, actuellement en pleine construction et transformation, a une dynamique différente, avec seulement deux manifestations par exemple, et par voie de conséquence peu de mouvement positif de locataires. Le groupe constate que les 2/3 des investissements 2022 sont faits sur ce site et se réjouit d'en constater les résultats prochainement. Pas d'évolution en revanche sur le site de Marly, le groupe se demande par ailleurs où en est le développement de la liaison Marly - Matran, puisque ce projet conditionne le développement de ses 15 hectares de surface agricole. Enfin, nous souhaitons tout de bon à M. Perotto, qui a choisi de quitter l'ECPF, et espérons que le ou la successeur-e sera prochainement connu-e.

Freiburghaus Andreas (*PLR/PVL/FDP/GLP, SE*). Die Freisinnig-Demokratische und Grünliberale Fraktion hat mit Interesse vom Jahresbericht der kantonalen Anstalt für aktive Bodenpolitik Kenntnis genommen. Wir sind erfreut, wie sich diese Anstalt entwickelt. Der Standort La Maillarde in Romont ist in den bereits bestehenden Gebäuden sehr gut ausgelastet und bietet, so lange sich das Lager der Kantons- und Universitätsbibliothek dort befindet, wenig zusätzliche Möglichkeiten.

Mit der Genehmigung des kantonalen Nutzungsplanes bei AgriCo in St-Aubin hat sich für die Zukunft einiges geklärt. Wir begrüssen den Weg zum Ziel der autarken Energieversorgung, Herr Staatsrat Curti hat auch darauf hingewiesen auf den gewonnenen Wettbewerb der Groupe E. Ebenso finden wir die Erstellung der Abwasserkläranlage, an welcher sich auch umliegende Gemeinden beteiligen können, eine zukunftsgerichtete Lösung.

Persönlich bin ich erstaunt über die vor einiger Zeit erfolgte Unterschutzstellung eines ansehnlichen Teils der alten Gebäude, welche nun mit einem grossen Mitteleinsatz saniert werden müssen, um auch von der Energie her kompatibel zu sein. Ich frage mich, ob solche Betonklötze wirklich für die Nachwelt erhalten werden müssen. Ich frage mich, wie lange wir uns solche Unterschutzstellungen und die dadurch ausgelösten sehr teuren Sanierungen leisten können.

Bezüglich des geplanten Geflügelschlachthofs der Micarna, Herr Staatsrat hat auch bereits darauf hingewiesen, nehmen wir mit Besorgnis den aktuellen Rekurs von Greenpeace auf die Ablehnung der Einsprache zur Kenntnis.

Die Freisinnig-Demokratische und Grünliberale Fraktion dankt dem Verwaltungsrat, aber auch allen Mitarbeitenden, insbesondere auch Herrn Perroto und der jetzigen Direktorin ad interim Frau Rebetez, für ihre Arbeit und nimmt in positiver Weise Kenntnis vom Jahresbericht.

Jaquier Armand (PS/SP, GL). Mes liens d'intérêt: je suis conseiller communal à Romont, lieu du site de la Maillarde. J'interviens au nom du parti socialiste, qui prend acte de ce rapport et qui salue son contenu. Il y a quelques éléments à relever, quelques questions que souhaite mentionner le parti socialiste. En premier point, en page 5 du rapport, il est dit que l'ECPF entend également rester gestionnaire des secteurs dans les phases d'exploitation. Pour nous, c'est important que l'ECPF reste propriétaire du fonds et des terrains et les vende le moins possible, car c'est un gage sur l'avenir, c'est important que l'on puisse maîtriser cela. La maîtrise de l'évolution d'une entreprise n'existe pas, par contre le sol appartient à l'ECPF donc au canton et c'est nécessaire. L'ECPF arrive, même si c'est un organe relativement jeune, à maturité, il a été voulu par le Grand Conseil, c'est un outil qui est apprécié. En même temps, il voit déjà son directeur s'en aller, M. Perotto, que je remercie notamment pour sa créativité et son esprit visionnaire, c'est en tout cas ce que j'ai reconnu des rencontres que j'ai pu avoir de temps en temps avec lui.

Quelques questions notamment concernant le pilotage de l'ECPF. L'ECPF est autonome, la stratégie est définie par le Conseil d'administration, les objectifs également, mais en même temps, le conseil d'administration est présidé par le conseiller d'Etat en charge de l'économie, de la promotion, etc... Il gère des services avec des chefs de service qui sont dépendants. La nature du directeur, c'est d'appliquer les décisions du conseil d'administration et de faire des propositions et d'être le plus indépendant possible pour pouvoir construire ces propositions. Donc ma question est: comment la contradiction, en tout cas qui peut être perçue comme telle, est-elle gérée entre le rôle de président un conseil d'administration, qui laisse le directeur ou la directrice appliquer les décisions du conseil d'administration, et le rôle de responsable des chefs de services, qui, en fait, ont un rôle différent, puisque le chef de département donne le ton au chef de service tandis que pour la direction de l'ECPF c'est le conseil d'administration?

Un autre point, c'est le fait que, notamment à Romont, les bâtiments construits semblent ne plus suffire aux demandes en cours. Pour moi, la question c'est: qu'est-ce qui est entrepris pour pouvoir répondre à ces demandes et pour pouvoir, le cas échéant, être suffisamment dynamique et mobile pour pouvoir développer la zone qui, pour moi, est extrêmement importante?

Le dernier point: l'ECPF loue ses surfaces à des entreprises, est-ce qu'on a une solvabilité suffisante? Est-ce qu'il n'y a pas trop de difficultés à procéder aux encaissements de l'un ou l'autre loyer? On sait que les liquidités d'entreprises, ça peut être des fois très aléatoire, mais pour moi c'est aussi important qu'on puisse s'assurer que ces entreprises soient pérennes.

Avec ces quelques questions et remarques, le parti socialiste accepte et prend acte de ce rapport avec satisfaction.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je prends acte de ces positions, je transmettrai aussi avec beaucoup d'enthousiasme les remerciements à la direction, au directeur, respectivement à toute l'équipe. Il y a juste 2, 3 questions, notamment du député Jaquier.

Par rapport au pilotage, je pense que vous connaissez cela très bien, en tant que conseiller d'Etat on occupe chacun, chacune plusieurs rôles et je pense qu'on est tout à fait à même de clairement distinguer dans quelle fonction on se trouve. Mais là, c'est clair, l'autorité suprême, c'est le conseil d'administration. J'ose dire en présence d'un membre du conseil d'administration que ça se passe très, très bien au conseil d'administration.

Au niveau de la gouvernance c'est surtout, mais ça, on va en discuter avec la CFG, c'est par rapport à cette indépendance de l'ECPF qu'il faudrait discuter. c'est sûr qu'aussi longtemps que c'est l'Etat qui finance entièrement cet établissement cantonal, on voulait avoir vraiment un contrôle politique fort, je le comprends tout à fait. Donc, à chaque fois que le conseil d'administration valide un projet, un investissement, je dois passer avec la même demande au Conseil d'Etat, respectivement au Grand Conseil, ça s'est déjà fait aussi pour valider des montants. Mais cela est tout à fait normal, il faudrait en discuter

une fois. Les années passent et il serait judicieux de se demander, si le Grand Conseil le souhaite, s'il n'y aurait pas lieu de donner un peu plus d'autonomie à cet établissement.

Par rapport à Romont, voilà! Heureusement, on est dans la position que Romont est quasiment prêt maintenant avec ses locations, également de Rolex, et on essaie évidemment fortement de mettre à disposition des surfaces supplémentaires notamment par la densification. Il y a des projets en cours, des études en cours et puis vous vous rappelez comme moi qu'on a aussi acheté un terrain adjacent au terrain qui était déjà notre propriété pour avoir aussi de la surface supplémentaire à disposition.

Par rapport aux liquidités, je n'ai pas trop posé la question. Vous avez des locataires qui, en règle générale, paient leur loyer, en tout cas au niveau de l'Etablissement on n'a pas de problème de liquidités, parce qu'il y a quand même l'Etat qui est derrière. À un moment donné, on peut aller chercher de l'argent pour l'exploitation à notre banque qu'est le Conseil d'Etat, respectivement l'Etat, et cela à concurrence d'un montant de 12 millions. Mais une fois qu'on aura consommé ces 12 millions, il faudra qu'on soit rentables, donc on ne pourra plus demander d'argent supplémentaire. Mais, comme je l'ai dit tout à l'heure, on en a consommé environ la moitié, ça a aussi été dit, et on progresse fortement par rapport aux entrées, aux entrées locatives. Mais, et cela a aussi été dit, la protection des bâtiments nous a pas mal pénalisés, parce que là les investissements étaient très, très conséquents. Donc, ces bâtiments, évidemment, ne peuvent pas être rentables, mais ça a déjà été pris en considération par le Grand Conseil.

Brodard Claude (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). Chaque groupe prend acte du rapport. Je crois qu'il y a une question qui avait été posée par M. Laurent Dietrich, qui visiblement a quitté la salle, au sujet de l'avancement du projet Marly - Matran, et sauf erreur M. le Conseiller d'Etat n'y a pas répondu, c'est normal ce n'est pas sa direction. Mais je peux dire que c'est un dossier stratégique important et il faut le travailler.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Motion 2022-GC-99

Fonds pour la séquestration et la réduction du CO₂

Auteur-s:	de Weck Antoinette (PLR/PVL/FDP/GLP, FV) Zurich Simon (PS/SP, FV)
Représentant-e du gouvernement:	Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement
Dépôt:	18.05.2022 (BGC juin 2022, p. 2190)
Développement:	18.05.2022 (BGC juin 2022, p. 2190)
Réponse du Conseil d'Etat:	20.09.2022 (BGC février 2023, p. 445)

Prise en considération

de Weck Antoinette (PLR/PVL/FDP/GLP, FV). Effectivement, nous avons déposé cette motion concernant le stockage de CO₂ avant que la loi sur le climat ne soit adoptée par le Grand Conseil. Nous avons pu obtenir que deux articles contiennent maintenant cette notion de stockage dans la loi sur le climat, il n'y a donc pas de raison de maintenir cette motion, raison pour laquelle nous allons la retirer.

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

Postulat 2022-GC-98**Vers une prise en compte des émissions de GES dans les investissements de l'Etat**

Auteur-s:	Ingold François (VEA/GB, FV)
Représentant-e du gouvernement:	Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement
Dépôt:	17.05.2022 (BGC juin 2022, p. 2190)
Développement:	17.05.2022 (BGC juin 2022, p. 2190)
Réponse du Conseil d'Etat:	22.11.2022 (BGC février 2023, p. 443)

Prise en considération

Ingold François (VEA/GB, FV). Etant donné la grandeur, le faste de l'apéro qui nous attend, je vous propose que je retire cette motion. (*Rires.*) Non, la réalité est tout autre, on a essayé de la faire passer par amendement, ça n'a pas fonctionné, ça ne va pas forcément fonctionner avec le postulat, donc nous retirons ce postulat.

> Cet objet est retiré par son auteur. Il est ainsi liquidé.

—

Prise de congé : Solange Berset, députée

Présidente du Grand Conseil. Avant de clore cette session, je vous demande encore un peu d'attention pour saluer une députée que nous ne retrouverons pas à la rentrée. Notre doyenne, Solange Berset, a en effet décidé de mettre un terme à sa carrière parlementaire. Cette carrière parlementaire s'apparente pour M^{me} Berset à un marathon, discipline dont elle fut médaillée de bronze aux championnats suisses en 1986. Nous pourrions ici nous étendre sur les innombrables victoires ou records de la coureuse de fond. Le temps nous manquant, nous nous contenterons de relever quelques jalons de son parcours de députée.

Ce parcours, Solange Berset l'a entamé alors que certains parmi vous n'étaient pas nés et que d'autres savaient à peine marcher. Elue une première fois en novembre 1996, elle est entrée en fonction le 1^{er} janvier 1997. Elle n'a depuis cessé, législature après législature, session après session, de pousser les portes de cette salle et d'en user les bancs. Plus de 26 années donc, à voir défiler des conseillers d'Etat, des députés, à examiner des projets de loi, des décrets, des motions et toute la gamme des instruments à notre disposition. On n'ose imaginer ce que 26 années de Grand Conseil représentent en termes de participation à des séances de commissions, d'interventions en plénum, de combats gagnés et perdus. Je me bornerai ici à rappeler que M^{me} la Députée Berset a siégé à la CFG, laquelle s'appelait encore Commission d'économie publique quand elle l'a rejointe, à la CAE ou encore à la commission d'enquête parlementaire de la Poya. Sans oublier bien sûr qu'elle a présidé cette noble assemblée en 2010. Mais son engagement remonte à plus loin encore, dans sa commune de Belfaux, dont elle a rejoint la commission financière en 1976 avant d'être portée au conseil communal 10 ans plus tard puis à la syndication, qu'elle a occupée 10 années durant. Elle y est aujourd'hui encore membre du conseil général. Sa fibre pour la chose communale s'est par ailleurs traduite par l'aide qu'elle a apportée à certains exécutifs en difficulté. On le constate, le parcours politique de M^{me} Berset relève ainsi davantage de l'ultra-marathon que du marathon et nous n'évoquons pas ici tout son engagement associatif.

Chère Solange, tu quittes aujourd'hui ce Parlement, où ton tempérament de battante et ton style incisif ont parfois pu déplaire mais toutes et tous ici ne pouvons que rendre hommage à ton engagement. Connaissant ton dynamisme, je ne doute pas que les années à venir seront remplies de projets. Nous t'adressons nos meilleurs vœux de réussite et te remercions pour ton dévouement et ton travail au sein de ce Grand Conseil fribourgeois. (*Applaudissements nourris.*)

Berset Solange (PS/SP, SC). Je suis bien évidemment très émue de vivre ce moment, excusez-moi..., particulier et de dire ces quelques paroles après 27 ans passés dans cette salle historique - juste un petit clin d'oeil à mon collègue Benoît Rey, qui est arrivé en même temps que moi dans cette salle. (*Rires.*) Je m'estime très, très chanceuse d'avoir vécu ces moments forts et je remercie vraiment la population sarinoise qui m'a fait confiance et m'a permis de la représenter au sein de ce parlement.

Je vous remercie, chers collègues, toutes et tous, pour les échanges et les moments partagés. J'ai aussi une pensée positive que j'envoie à tous les anciens et anciennes collègues qui m'ont accompagnée durant ces nombreuses années. Ma gratitude à M^{me} la secrétaire générale Mireille Hayoz, au secrétaire général adjoint Reto Schmid ainsi qu'à tous les collaboratrices et collaborateurs du secrétariat du Grand Conseil pour leur inlassable travail. Je remercie M^{me} la Présidente pour ses mots, qui m'ont touchée, merci beaucoup. J'ai un nouvel heureux concours de circonstances qui va probablement s'annoncer et

qui semble se dessiner, puisque la doyenne que je suis, va vraisemblablement, laisser sa place à une nouvelle benjamine du Parlement. Alors je tourne cette page de mon engagement politique et j'exprime le voeu que chaque élu oeuvre avec passion et enthousiasme pour le bien-être de notre population fribourgeoise. Je vous remercie très chaleureusement, merci. (*Applaudissements.*)

Election (autre) 2023-GC-145

Un membre de la Commission des naturalisations, en remplacement d'Anne Meyer Loetscher

Scrutin de liste

Bulletins distribués: 87; rentrés: 85; blancs: 0; nuls: 0; valables: 85; majorité absolue: 43.

Est élu M. Pierre-André Grandgirard, à Cugy, par 75 voix.

Ont obtenu des voix M./M^{me} Hubert Dafflon: 1; Stéphane Sudan: 6; François Genoud: 1; Adrian Brügger: 1; Susanne Aebischer: 1.

Election judiciaire 2023-GC-152

Assesseur-e suppléant-e (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Sarine

Rapport/message: **06.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2497*)

Préavis de la commission: **14.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2539*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 95; rentrés: 95; blancs: 2; nuls: 0; valables: 95; majorité absolue: 48.

Est élue M^{me} Maude Borgognon, à Marly, par 93 voix.

Election judiciaire 2023-GC-156

Assesseur-e (domaine santé mentale et/ou addiction) à la Justice de paix de la Glâne

Rapport/message: **06.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2497*)

Préavis de la commission: **14.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2539*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 95; rentrés: 95; blancs: 2; nuls: 0; valables: 95; majorité absolue: 48

Est élu M. Laurent Perisset, à Siviriez, par 93 voix.

Election judiciaire 2023-GC-157**Assesseur-e (domaine social et/ou éducatif et/ou coaching et/ou psychologie) à la Justice de paix de la Glâne**

Rapport/message: **06.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2497*)

Préavis de la commission: **14.06.2023** (*BGC juin 2023, p. 2539*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 88; rentrés: 86; blancs: 2; nuls: 0; valables: 86; majorité absolue: 44

Est élue *M^{me} Rita Menoud*, à Charmey, par 83 voix.

A obtenu des voix *M^{me} Celia Curchod Fave*: 1.

> La séance est levée à 11 h 30.

La Présidente:

Nadia SAVARY-MOSER

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Reto SCHMID, *secrétaire général adjoint*



Attribution des affaires aux commissions parlementaires / Zuweisung der Geschäfte an die parlamentarischen Kommissionen

Séance du Bureau du 29 juin 2023 – Bürositzung vom 29. Juni 2023

Signature / Signatur	Affaire	Commission / Kommission	Membres
Genre / Typ	Geschäft	Présidence / Präsidium	Mitglieder
2023-DFIN-1	Loi modifiant la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers <i>Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern</i>	CAH-2023-011 / AHK-2023-011 Riedo Bruno Président <i>Präsident</i>	Beaud Catherine Brodard Claude Bürgisser Nicolas Gaillard Bertrand Michel Pascale Moussa Elias Raetzo Tina Roulin Daphné Thalmann-Bolz Katharina Zermatten Estelle
2023-CE-30	Projet de loi modifiant la loi sur la publication des actes législatifs (gratuité de la Feuille officielle et simplification des processus administratifs) (LPALFO) <i>Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Veröffentlichung der Erlasse (kostenloses Amtsblatt und Vereinfachung der Geschäftsprozesse) (VEGABl)</i>	CAH-2023-012 / AHK-2023-012 Vuilleumier Julien Président <i>Präsident</i>	Aebischer Eliane Beaud Catherine Dorthe Sébastien Dumas Jacques Freiburghaus Andreas Galley Nicolas Meyer Loetscher Anne Rey Benoît Senti Julia Wüthrich Peter

Signature <i>Signatur</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Commission / Kommission <i>Présidence / Präsidium</i>	Membres <i>Mitglieder</i>
2023-CE-149	Révision totale de la loi sur la protection des données <i>Gesetzesentwurf über die Totalrevision des Gesetzes über den Datenschutz</i>	CAH-2023-013 / AHK-2023-013 Clément Christian Président <i>Präsident</i>	Berset Christel Chardonens Jean-Daniel de Weck Antoinette Kolly Gabriel Marmier Bruno Michellod Savio Repond Brice Rey Alizée Roulin Daphné Sudan Stéphane
2022-DEE-70	Rapport à l'attention du Grand Conseil sur les mesures d'urgence et de relance prises pendant la crise du Coronavirus <i>Bericht an den Grossen Rat über die während der Coronavirus-Krise ergriffenen Sofort- und Wiederankurbelungsmassnahmen</i>	CFG / FGK Brodard Claude Président <i>Präsident</i> Boschung Bruno Vice-président <i>Vizepräsident</i>	Freiburghaus Andreas Gobet Nadine Dietrich Laurent Jaquier Armand Levrat Marie Moussa Elias Kolly Gabriel Peiry Stéphane Ingold François Rey Benoît Menoud-Baldi Luana Glasson Benoît Riedo Bruno

Signature <i>Signatur</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Commission / Kommission <i>Présidence / Präsidium</i>	Membres <i>Mitglieder</i>
2021-DICS-33	Projet de modification de la loi relatif à la Stratégie d'éducation numérique cantonale de l'école obligatoire ordinaire et spécialisée <i>Gesetzesentwurf zur Änderung des Schulgesetzes betreffend die kantonale digitale Bildungsstrategie an den Regel- und Sonderschulen</i>	CAH-2023-014 / <i>AHK-2023-014</i> Vial Pierre Président <i>Präsident</i>	Baeriswyl Laurent Bürdel Daniel Esseiva Catherine Fahrni Marc Galley Liliane Glasson Benoît Ingold François Kubski Grégoire Thévoz Ivan Zermatten Estelle
2023-DAEC-90	Crèche et EMS à Marsens – Précarité de l'exploitation des bâtiments sis à la route d'Humilimont 30 et 60 en raison de leur état de dégradation avancée <i>Kindertagesstätte und Altersheim in Marsens - Prekärer Betrieb der Gebäude an der Route d'Humilimont 30 und 60 aufgrund ihres fortgeschrittenen Verfallszustands</i>	CAH-2023-015 / <i>AHK-2023-015</i> Gaillard Bertrand Président <i>Präsident</i>	Altermatt Bernhard Bapst Bernard Barras Eric Clément Bruno Esseiva Catherine Freiburghaus Andreas Pasquier Nicolas Rey Alizée Rodriguez Rose-Marie Zermatten Estelle

Signature <i>Signatur</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Commission / Kommission <i>Présidence / Präsidium</i>	Membres <i>Mitglieder</i>
2023-DAEC-38	Refinancement des TPF <i>Refinanzierung TPF</i>	CAH-2023-016 / <i>AHK-2023-016</i> Kolly Nicolas Président <i>Präsident</i>	Chardonnens Christophe Collomb Eric Dafflon Hubert Michellod Savio Peiry Stéphane Rey Alizée Rodriguez Rose-Marie Schumacher Jean-Daniel Tritten Sophie Vuilleumier Julien

BR / <i>BR</i>	Bureau du Grand Conseil / <i>Büro des Grossen Rates</i>
CO-... / <i>OK-...</i>	Commission ordinaire / <i>Ordentliche Kommission</i>
CAE / <i>KAA</i>	Commission des affaires extérieures / <i>Kommission für auswärtige Angelegenheiten</i>
CFG / <i>FGK</i>	Commission des finances et de gestion / <i>Finanz- und Geschäftsprüfungskommission</i>
CGrâces / <i>BegnK</i>	Commission des grâces / <i>Begnadigungskommission</i>
CJ / <i>JK</i>	Commission de justice / <i>Justizkommission</i>
CNat / <i>EinbK</i>	Commission des naturalisations / <i>Einbürgerungskommission</i>
CPet / <i>PetK</i>	Commission des pétitions / <i>Petitionskommission</i>
CRoutes / <i>StraK</i>	Commission des routes et cours d'eau / <i>Kommission für Strassen und Gewässerbau</i>

Message 2015-DIAF-4

7 mars 2023

Projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi destiné à modifier l'actuelle loi cantonale du 28 septembre 1993 d'application de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LALDFR).

Le présent rapport suit le plan suivant :

Table des matières

1	Le cadre actuel	3
1.1	La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural	3
1.2	L'Autorité foncière cantonale	3
1.3	Un environnement évolutif	4
2	La nécessité du projet	4
2.1	Une augmentation régulière des dossiers à traiter	4
2.2	Interventions parlementaires	4
2.3	Avant-projet de loi de 2015	5
2.4	Enquête administrative sur le fonctionnement de l'Autorité foncière cantonale	6
3	Le projet du 8 février 2022	6
4	Le nouveau projet	6
4.1	Les membres de l'AFC	6
4.2	La présidence de l'AFC	8
4.3	La nomination de la présidence et des membres	8
4.4	Le/la secrétaire suppléant(e)	9
4.5	La surveillance de l'AFC	9
4.6	La récusation et la prévention des conflits d'intérêts	9
4.7	Le traitement des données personnelles	10
4.8	Formulation non-sexiste	10
5	Le commentaire des articles du projet de loi	10
6	Les conséquences financières et en personnel	12
7	L'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	13
8	Développement durable	13

9 La soumission aux référendums législatif et financier

13

1 Le cadre actuel

1.1 La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural

La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994. Cette loi est structurée en six titres. Son titre 1 traite des dispositions générales de la loi. Trois titres traitent du droit foncier rural matériel, à savoir les dispositions relatives aux restrictions de droit privé (titre 2) et de droit public (titre 3) dans les rapports juridiques concernant les entreprises et les immeubles agricoles, ainsi que celles relatives aux mesures destinées à prévenir le surendettement (titre 4). Le droit foncier rural formel, à savoir les dispositions relatives à la procédure et aux voies de recours, fait l'objet du titre 5. Son titre 6 concerne les dispositions finales.

La LDFR ne laisse que peu de marge de manœuvre au législateur cantonal. Lorsqu'une telle marge de manœuvre existe sous l'angle du droit matériel, les dispositions fédérales le mentionnent expressément ; cette marge existe essentiellement dans le cadre des choix que peut faire le législateur cantonal sous l'angle du champ d'application de la LDFR (art. 5 et 7 LDFR). Pour le surplus, il appartient essentiellement au législateur cantonal de mettre en place le cadre organisationnel de manière à appliquer le droit foncier rural formel, à savoir le titre 5 de la LDFR (procédure, voies de recours).

1.2 L'Autorité foncière cantonale

L'Autorité foncière cantonale (ci-après : AFC) a été instituée il y a septante ans, en 1952, par la loi d'application de la loi fédérale du 12 juin 1951 sur le maintien de la propriété foncière rurale. L'AFC s'est vu ensuite attribuer de nouvelles compétences dans le domaine du contrôle des fermages agricoles, conformément à la loi d'application de la loi fédérale du 21 décembre 1960 sur le contrôle des fermages agricoles.

Actuellement, le statut et les compétences de l'AFC sont ancrés dans la loi d'application du 28 septembre 1993 de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR) et dans la loi du 24 février 1987 d'application de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LALBFA). Selon les attributions légales émanant de ces deux textes législatifs, l'AFC est chargée principalement de statuer sur toutes les questions de nature administrative qui relèvent de la loi fédérale sur le droit foncier rural et de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole.

Quant à son statut, contrairement à la pratique des autres cantons, il ressort en substance des messages explicatifs de ces différentes lois que le législateur fribourgeois a voulu, dès le début, donner à l'AFC un statut particulier. C'est ainsi qu'un statut d'autonomie lui est accordé par rapport à l'administration. L'AFC n'est que rattachée administrativement à une Direction du Conseil d'Etat, en l'occurrence actuellement la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après : DIAF). Ce rattachement administratif signifie que la DIAF n'a aucun pouvoir décisionnel sur les dossiers traités par l'AFC ; elle ne peut qu'en contrôler la gestion (cf. art. 61 al. 1 lit. b de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA ; RSF 122.0.1)). Toujours pour respecter la volonté de donner à l'AFC l'indépendance la plus large possible par rapport à l'administration, il a été essentiellement fait appel, pour la constituer, à des membres extérieurs à l'administration qui connaissent bien à la fois les domaines concernés, le milieu et le « terrain » dans lesquels l'AFC est amenée à statuer.

L'AFC est composée de cinq membres (y compris la présidence) et de quatre membres suppléant-e-s, qui sont nommé-e-s par le Conseil d'Etat. Un membre et un membre suppléant représentent les milieux non agricoles. Lorsqu'elle siège dans cette composition, il est fait référence à « la commission », raison pour laquelle le présent Message utilise ce terme. Les membres de l'AFC exercent cette fonction à titre accessoire. Elle statue librement et ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, voire du Tribunal fédéral.

Bien que de très nombreux dossiers sont traités par l'AFC, et quand bien même cette commission bénéficie à Fribourg d'une très large indépendance en regard des autres cantons dans l'exécution de ses tâches, elle ne pourrait pas fonctionner sans bénéficier d'un appui juridique, technique et administratif constant. C'est la raison pour laquelle elle s'appuie sur un secrétariat permanent. Celui-ci s'occupe du traitement de tous les dossiers, de leur enregistrement jusqu'à la rédaction de tous les projets de décision finalisés ; il est mis à disposition de l'AFC par le Secrétariat

général de la DIAF. Il y a lieu de rappeler ici que l'indépendance de l'AFC est une particularité voulue par les autorités politiques fribourgeoises. Considérées comme des décisions purement administratives, les décisions en matière de droit foncier rural sont directement traitées par l'administration dans plusieurs cantons suisses.

Les décisions d'approbation de l'AFC peuvent notamment être contestées par le Conseiller ou la Conseillère d'Etat en charge des institutions, de l'agriculture et des forêts agissant, ce faisant, non pas en sa qualité de Direction de rattachement (art. 53 al. 1 LOCEA) habilitée à en contrôler la gestion, mais en sa (deuxième) qualité d'autorité de surveillance de l'AFC au sens de la LDFR. Cette tâche est confiée au secteur juridique du Secrétariat général de la DIAF.

L'AFC étant un organe indépendant d'application de la loi, ses décisions sont uniquement soumises à un contrôle juridictionnel aux niveaux cantonal et fédéral. Cette dernière instance fédérale permet une application uniforme au niveau national des lois concernées même si, comme dans tous les autres domaines du droit, la pratique des autorités cantonales peut varier dans le cadre du pouvoir d'appréciation dont elles disposent.

1.3 Un environnement évolutif

Depuis l'entrée en vigueur de la LALDFR en 1994, et a fortiori depuis 1952, l'administration cantonale a beaucoup évolué et son personnel s'est adapté aux nouvelles exigences juridiques et procédurales. Le rythme du changement des structures s'est lui aussi énormément accentué et l'AFC est appelée à rendre des décisions de manière toujours plus rapide afin, notamment, de permettre aux principaux acteurs de la LDFR, les agriculteurs et les agricultrices, de s'adapter sans délai aux nouvelles contraintes qui leur sont notamment imposées par la politique agricole fédérale. Le Conseil d'Etat a tenu compte de cette volonté de pouvoir traiter rapidement les dossiers dans les propositions de modification.

2 La nécessité du projet

2.1 Une augmentation régulière des dossiers à traiter

Globalement, depuis 1994, le nombre de décisions rendues par l'AFC (commission et présidence confondues) en application de la LDFR a augmenté. L'AFC a par exemple rendu 475 décisions en 1995, 561 décisions en 2000, 538 décisions en 2005, 586 décisions en 2010, 649 en 2015 et 576 en 2020. En 2022, l'AFC a enregistré 578 nouveaux dossiers. La commission traite en moyenne 10 à 15 dossiers par séance, soit environ 150 demandes par année. Ces statistiques ne font toutefois pas état de toute la correspondance traitée par l'AFC ainsi que des nombreux appels téléphoniques d'administrés demandant des renseignements et des conseils.

Le personnel du secrétariat de l'AFC correspond actuellement à 2.9 EPT. Ce personnel, bien que formellement intégré dans celui du Secrétariat général de la DIAF, n'exerce, pour les raisons d'indépendance évoquées précédemment, aucune des tâches dévolues au Secrétariat général ; il exerce ses tâches exclusivement au profit de l'AFC. Il convient de prendre des mesures organisationnelles afin de permettre à l'AFC, et plus particulièrement à son secrétariat, de poursuivre ses tâches en assurant, voire en améliorant encore, la qualité actuelle de ses prestations.

En raison de cette augmentation, des solutions d'organisation ont déjà été trouvées (telles que la création d'un site internet, l'établissement de formulaires de requêtes, la limitation du nombre d'inspections des lieux et l'augmentation du nombre de décisions présidentielles par rapport aux décisions de la commission en plénum), ce qui a permis de gérer, dans un premier temps, le flux de dossiers en augmentation tout en préservant l'indépendance de celle-ci.

2.2 Interventions parlementaires

Dans quatre instruments parlementaires, soit en 2005 (QA 805.05 / Michel Losey : Travail de l'Autorité foncière cantonale), 2006 (QA 959.06 / Christian Ducotterd : Compétences et surveillance de l'Autorité foncière cantonale), 2010 (QA 3340.10 / Gilles Schorderet : Golf de Pont-la-Ville – Contrôle des fermages par l'Autorité foncière

cantonale) et 2014 (QA 2014-CE-84 / Ruedi Schläfli : Fonctionnement de l'Autorité foncière cantonale), des députés ont posé en substance la question de savoir comment fonctionne l'AFC.

Les réponses données par le Conseil d'Etat aux questions écrites ne mentionnent pas de problème de fonctionnement de l'AFC. Toutefois, la nature de ces questions a incité le Conseil d'Etat à élargir la réflexion et à examiner si, en sus des améliorations déjà apportées par l'AFC elle-même, la structure même de cette commission ne devrait pas être revue. Le Conseil d'Etat a ainsi donné le mandat à la DIAF d'élaborer un avant-projet de loi et un rapport explicatif dans le but d'adapter la LALDFR, notamment en ce qui concerne les règles relatives à la composition de l'AFC, ainsi que celles concernant l'organisation de son secrétariat. La DIAF a également été chargée de proposer, si possible, des règles relatives aux incompatibilités de fonctions pour les collaborateurs et collaboratrices du secrétariat AFC et les membres de la commission.

Enfin, le 3 juin 2017, la députée Solange Berset a déposé une question auprès du Conseil d'Etat (QA 2017-CE-125 : Fonctionnement de l'Autorité foncière), à nouveau au sujet du fonctionnement de l'AFC.

Dans sa réponse du 19 septembre 2017, le Conseil d'Etat a relevé des problèmes récurrents de fonctionnement en lien avec l'exécution de l'obligation de récusation, de même s'agissant de la manière dont les récusations sont ensuite respectées dans les faits, et des incompatibilités ont été mis en évidence par l'enquêteur. Enfin, le Conseil d'Etat a également relevé que les prises de position dans le cadre de la consultation publique n'étaient pas unanimes et il a ainsi décidé de revoir le projet en collaboration étroite avec la nouvelle AFC, respectivement son président, de manière à adapter plus en profondeur l'organisation. Ce processus ne pouvait pas être mis en place avant la désignation, en juillet 2017, de la nouvelle commission. Par ailleurs, il a décidé de ne pas remettre en cause la volonté historique du législatif, à savoir l'indépendance de l'institution – une particularité fribourgeoise.

2.3 Avant-projet de loi de 2015

L'avant-projet de loi, accompagné de son rapport explicatif, a été mis en consultation externe du 8 juillet au 21 septembre 2015. Il a été bien accepté par la grande majorité des intervenants, surtout externes, qui se sont exprimés.

Dans le souci de rationaliser encore le travail de l'AFC, de raccourcir les délais de traitement et d'économiser des moyens, il a été proposé de réduire le nombre de membres (et de membres suppléants) de la commission. L'avant-projet prévoyait ainsi une modification de la commission de l'AFC qui serait désormais composée, comme à l'heure actuelle, de la présidence, de la vice-présidence et de trois autres membres, tous nommés par le Conseil d'Etat, mais seuls deux membres suppléants seraient encore désignés, ceci afin d'assurer le quorum lors des séances. Il était précisé que ces derniers ne seraient toutefois plus systématiquement convoqués mais uniquement, comme il se doit en leur qualité de suppléants, pour suppléer à des absences. Il a par ailleurs été prévu de permettre à la présidence, qui signe actuellement près de 80% des décisions de l'AFC, de déléguer ses compétences à la vice-présidence. Les détails d'organisation seraient, le cas échéant, précisés par voie réglementaire.

Il a en outre été proposé que la secrétaire-juriste de l'AFC exerce la fonction de vice-présidente, ceci afin de permettre une plus grande efficacité et un gain de temps dans le traitement des dossiers les plus simples.

Enfin, le Conseil d'Etat a souhaité assurer dans la durée l'indépendance des membres de l'AFC et a ainsi proposé de renvoyer expressément la question de la durée des fonctions à la législation topique en la matière. La loi sur la durée des fonctions publiques accessoires prévoit en substance des nominations pour des périodes administratives de cinq ans, avec une limitation à trois périodes au maximum (cf. art. 2 et 3 de la loi du 22 septembre 1982 réglant la durée des fonctions publiques accessoires ; RSF 122.8.2). Une exception devait être prévue pour la vice-présidence dès lors que celle-ci est issue du Secrétariat de l'AFC.

Comme mentionné ci-dessus, l'avant-projet a été mis en consultation externe et n'a finalement pas abouti dans l'attente des résultats de l'enquête administrative lancée en 2015.

2.4 Enquête administrative sur le fonctionnement de l'Autorité foncière cantonale

Simultanément au processus d'élaboration d'un avant-projet de nouvelle LALDFR, l'AFC a fait l'objet d'une enquête administrative au sujet de son fonctionnement ; cette enquête faisait notamment suite à : 1) certains des éléments rapportés par le député Ruedi Schlächli dans sa question écrite QA 2014-CE-84 et rappelés ci-dessus et 2) quelques dénonciations de personnes qui se déclaraient mécontentes de l'AFC.

Au vu de ce qui précède, il est apparu opportun, dès lors qu'un processus de révision totale de la LALDFR était engagé, de réexaminer dans le détail si des éléments susceptibles de réforme, non mentionnés dans le cadre des travaux préparatoires, pouvaient encore être identifiés par l'enquêteur.

Le processus de révision totale a ainsi été suspendu jusqu'à la prise de connaissance des résultats de l'enquête. L'enquêteur a livré son rapport le 29 février 2016.

Il en ressort d'abord en substance que *« l'AFC et son Secrétariat travaillent bien et de manière rapide. Il n'y a pas de retard et très peu de recours. Les quelques recours déposés confirment pour la plupart les décisions de l'AFC. »*

L'enquêteur a toutefois mis en évidence des problèmes de fonctionnement en lien avec l'exécution de l'obligation de récusation de même que s'agissant de la manière dont les récusations sont ensuite respectées dans les faits, ainsi que d'incompatibilités.

A la lumière de ces éléments, le Directeur IAF a décidé de reprendre le projet d'adaptation de la LALDFR et de lancer des réflexions générales sur le fonctionnement de l'AFC. A cet égard, un mandataire externe a été nommé en la personne de Me Alexis Overney, avocat à Fribourg. Ce dernier a été chargé d'analyser le fonctionnement de l'AFC et de formuler d'éventuelles propositions en fonction de ses constatations.

3 Le projet du 8 février 2022

Un avant-projet de loi, accompagné de son rapport explicatif a été mis en consultation externe du 22 septembre 2021 au 22 novembre 2021. Il a été bien accepté par la grande majorité des intervenants qui se sont exprimés.

Il prévoyait principalement d'octroyer la présidence de l'AFC au/à la secrétaire-juriste. Il proposait également d'abandonner la distinction entre membres ordinaires et membres suppléants. Leur nombre restait toutefois inchangé, à savoir huit en plus de la présidence. Enfin, il était prévu de ne pas conserver la fonction de secrétaire suppléant et de maintenir le rattachement administratif et la surveillance par la DIAF.

En date du 2 mai 2022, la Commission Loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR) (CO-2022-004) a examiné le projet de loi. Des amendements ont été votés et le nouveau projet a été débattu en plénum au Grand Conseil le 19 mai 2022. A cette occasion, plusieurs députés ont émis différentes idées sur la structure que devrait avoir l'AFC. Par 59 voix contre 36 et 7 abstentions, le Grand Conseil a toutefois décidé de renvoyer le projet de loi au Conseil d'Etat.

4 Le nouveau projet

Suite aux débats du Grand Conseil du 19 mai 2022, le Conseil d'Etat présente un nouveau projet de loi.

4.1 Les membres de l'AFC

L'actuelle LALDFR prévoit la composition suivante pour l'AFC : un(e) président(e), quatre membres (dont le/la vice-président(e)) et quatre membres suppléants. Un membre et un membre suppléant représentent les milieux non-agricoles. Les membres de l'AFC, y compris les membres suppléants, ont jusqu'à ce jour été choisis de manière à représenter non seulement, si possible, les diverses branches de l'agriculture mais également toutes les régions du

canton. Cette composition a été jugée nécessaire notamment dans le but de confronter en séance des points de vue agricoles souvent divergents. Depuis toujours, essentiellement semble-t-il dans le but d'assurer systématiquement le quorum à toutes les séances de la commission, ce sont non seulement les membres, mais aussi les membres suppléants de la commission qui sont convoqués en séance par la présidence. Cela signifie, dans les faits, que lorsqu'elle siège (environ douze fois l'an), la commission pourrait compter jusqu'à neuf membres, auxquels il faut ajouter le secrétaire suppléant, la secrétaire-juriste et la collaboratrice technique de l'AFC, soit douze personnes en tout.

La question du nombre de membres de l'AFC a été discutée et certains députés estiment que le nombre de neuf membres – présidence comprise – est particulièrement élevé pour une commission de l'Etat. Ce nombre n'a toutefois rien d'inhabituel et tient compte de la diversité des membres nécessaires à l'exécution de ses tâches. On se réfère notamment à la Commission de la formation professionnelle – composée de neuf à treize membres nommés par le Conseil d'Etat – et à la Commission de promotion de la santé et de prévention – composée de quatorze à seize membres.

L'AFC est chargée d'appliquer la LDFR ainsi que la LBFA. Il est important que le nombre de membres soit suffisant afin que dite Autorité soit représentative des diverses branches agricoles comme des régions et qu'elle puisse décider dans des délais raisonnables. En outre, l'autorité de nomination doit assurer autant que possible une participation équilibrée des hommes et des femmes ainsi que des différentes opinions, des langues et des groupes d'âge (cf. art. 5 al. 2 ROFC). Les membres de l'AFC procèdent en effet à différentes inspections des lieux tout au long de l'année. A titre d'illustration, 150 visions locales ont été effectuées en 2021. Lors de ces inspections, un ou plusieurs membres se rendent chez le/la requérant(e), discutent avec lui/elle, prennent des photographies et des mesures si nécessaire et lui laissent l'occasion de s'exprimer. Ces visions locales n'ayant pas toujours lieu à proximité des lieux d'habitation des membres, le déplacement peut être plus ou moins important. Enfin, les membres rendent un rapport d'inspection circonstancié à l'AFC et offrent encore la possibilité au/à la requérant(e) de se déterminer à son sujet.

L'administration de ce moyen de preuve est chronophage, et ce travail s'ajoute aux séances et à leur préparation. Les inspections des lieux ont toutefois une importance primordiale et permettent à l'AFC de décider sur la base de tous les éléments pertinents du dossier. Pour le cas où le nombre de membres devait être revu à la baisse, les inspections des lieux ne pourraient plus être réalisées dans des délais raisonnables, sachant que la majorité des membres exploitent leur propre domaine agricole à titre principal. Le Conseil d'Etat estime donc important que le nombre de représentants soit maintenu, en particulier pour éviter une prolongation du traitement des demandes et maintenir la diversité des profils.

Selon le principe de l'article 5 alinéa 1 du règlement sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat (ROFC ; RSF 122.0.61) auquel est soumis l'AFC, les membres des commissions doivent être choisis *avant tout en fonction de leurs compétences et de leur disponibilité*. Cela étant, le Conseil d'Etat rappelle qu'il n'est pas nécessaire que le projet de loi prévoie expressément que les membres de l'AFC doivent être représentatifs des différentes régions puisque cette obligation existe déjà – avec d'autres exigences toutes aussi pertinentes – dans le ROFC. Le risque de prêter d'autres critères essentiels tels que la diversité des branches agricoles est réel. L'expérience a en effet montré qu'il est difficile de trouver des personnes disposant de compétences et de connaissances en matière de droit foncier rural, la disponibilité pour exercer cette charge en les cumulant avec l'ensemble des profils souhaités. Si l'objectif donné est clair pour les différents critères, une marge de manœuvre minimale est nécessaire pour assurer le bon fonctionnement de l'AFC.

Il est finalement proposé d'abandonner la distinction qui existe actuellement entre les membres ordinaires et les membres suppléants. De la sorte, l'AFC ne sera composée que de membres ordinaires. Comme relevé plus haut, les membres suppléants assistent déjà à l'ensemble des séances de l'AFC, sans pouvoir décisionnel, et amènent leur expertise. Ils participent également à des inspections des lieux. Le changement de statut des membres ne va pas compliquer le processus décisionnel mais va concrétiser dans la loi une réalité qui existe déjà depuis de nombreuses années et qui a fait ses preuves. En effet, au regard de la charge de travail et des particularités de chaque région, il est justifié de parler uniquement de membres ordinaires. Il est essentiel que ces derniers soient au fait des décisions prises et qu'ils se sentent concernés par les décisions de l'AFC.

4.2 La présidence de l'AFC

Jusqu'à présent, le/la président(e) a toujours exercé son activité à titre accessoire. Les critères présidant à sa nomination ne sont pas prévus par la loi et cette dernière n'exige en particulier pas qu'il dispose de connaissances juridiques. Jusqu'à fin juin 2022, la présidence était assumée par un avocat de formation. Depuis le 1^{er} juillet 2022, la fonction est occupée par un agriculteur.

Pour des raisons d'efficacité et de rapidité de traitement des dossiers, le projet de loi soumis au Grand Conseil proposait d'octroyer la présidence à la secrétaire-juriste de l'AFC, laquelle instruit les dossiers et rédige les décisions. Le Conseil d'Etat constate toutefois que le Grand Conseil souhaite maintenir une présidence externe à l'administration, ce à quoi il ne s'oppose pas. Celle-ci sera assumée par une personne disposant de connaissances en matière de droit foncier rural et qui connaît les exigences et les besoins de l'agriculture.

Cela étant, le champ de compétences de la présidence doit être précisé. Selon le nouvel article 4 alinéa 4, la présidence sera compétente lorsque les conditions d'approbation sont manifestement réalisées ou manifestement pas remplies, ou lorsque la décision à prendre se fonde sur une décision de principe de l'AFC. Actuellement, le/la président(e) est déjà compétent(e) pour décider seul(e) *lorsque l'objet soumis à l'AFC est de peu d'importance ou que les conditions d'une autorisation ou d'une approbation sont manifestement réalisées* et, dans les cas faits, près de 70% des décisions sont prises par le seul président sur proposition de la secrétaire-juriste. Le nouvel article 4 alinéa 4 délimite de manière plus précise le champ de compétence de la présidence. L'idée n'est en aucun cas de lui donner les pleins pouvoirs mais de lui permettre de décider dans des dossiers où la situation juridique est claire, que l'application de la LDFR n'est pas sujette à discussion et lorsque la solution proposée est le résultat d'une pratique constante de l'AFC. Cette manière de faire présente l'avantage d'être pragmatique et permet à l'AFC de rendre une décision à court terme dans un dossier qui ne présente pas de difficulté particulière ou pour lequel elle a une pratique établie. Elle permet une réduction importante des délais de traitement des dossiers. La présidence assistée par le/la secrétaire-juriste, dispose des connaissances nécessaires pour se déterminer sans consulter la commission au préalable dans ces hypothèses. En cas de doute, le dossier doit être présenté à l'AFC pour décision. Enfin, il y a lieu de relever que les membres ont accès à l'ensemble des décisions présidentielles. Ils peuvent en effet librement en prendre connaissance à l'aide de moyens informatiques. De cette manière, la commission se tient en tout temps informée sur le travail de la présidence ainsi qu'au sujet de l'appréciation qu'il ou elle donne aux dossiers qui lui sont soumis. Elle peut également lui poser des questions, lui demander des précisions ou exiger le traitement en commission. L'AFC *in corpore* continue de disposer de la compétence générale et ce n'est que dans les cas strictement définis par le nouvel article 4 alinéa 4 que la présidence peut décider seule.

4.3 La nomination de la présidence et des membres

Actuellement, la présidence ainsi que les membres sont élus par le Conseil d'Etat. Le projet de loi transmis au Grand Conseil n'a pas apporté de modification à ce sujet.

Lors des débats au Grand Conseil, l'idée d'une nomination par le Parlement cantonal a été discutée. Cette nomination pourrait également intervenir sur proposition du Conseil de la magistrature.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'y a pas lieu de prévoir une élection de la présidence et des membres de l'AFC par le Grand Conseil. En effet, ce sont généralement les membres eux-mêmes qui proposent des candidats remplissant les exigences posées par l'article 5 ROFC au Conseil d'Etat. Cette solution a fait ses preuves jusqu' alors et une nomination par le Grand Conseil ne serait pas de nature à garantir une plus grande indépendance des membres. La nomination s'en trouverait au contraire compliquée, surtout si elle devait avoir lieu sur préavis du Conseil de la magistrature. Il serait également très difficile de maintenir une diversité régionale et agricole sachant qu'en général, les groupes parlementaires proposent de manière indépendante des candidats. Il y a lieu de relever que le Conseil de la magistrature préavise les candidatures aux fonctions judiciaires alors que nous sommes en présence d'une autorité administrative. Consulté, le Conseil de la magistrature s'est d'ailleurs déclaré opposé à cette proposition, le cadre ne relevant pas de sa compétence. De plus, il n'est pas souhaitable de politiser l'élection des membres de l'AFC, ceux-ci devant être choisis pour leurs compétences, leur représentativité et leur disponibilité. Enfin, une nomination par le Parlement cantonal pourrait retenir certains candidats, qui pourraient craindre d'avoir à exposer leurs couleurs

politiques. Par ailleurs, l'argument utilisé pour justifier des visions politiques est contraire au principe même du fonctionnement de l'AFC qui est appelée à prendre des décisions uniquement administratives et non politiques sur la base de l'article 4 du Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA ; RSF 150.1). Cela étant, il est proposé de maintenir l'élection de la présidence et des membres de l'AFC par le Conseil d'Etat.

4.4 Le/la secrétaire suppléant(e)

Aux termes de l'article 5 alinéa 4 LALDFR, le secrétariat de l'AFC est assuré par un(e) secrétaire ainsi que par deux secrétaires suppléant(e)s. Actuellement, la secrétaire-juriste est secondée par la juriste. Elles s'appuient sur une collaboratrice technique, laquelle est ingénieure agronome de formation. Cette fonction demeure inchangée. Jusqu'au 30 juin 2022, la fonction de secrétaire suppléant était occupée par un mandataire externe, avocat de formation, qui exerçait cette fonction à raison de 10-20%.

Le présent projet de loi prévoit de maintenir la fonction de secrétaire suppléant(e), laquelle sera occupée par la juriste engagée auprès de l'AFC. Elle secondera la secrétaire-juriste dans ses activités et est une interlocutrice de choix pour la secrétaire-juriste. Dans la mesure où elle consacre l'ensemble de son temps de travail à la législation en matière de droit foncier rural et de bail à ferme agricole, elle deviendra une experte dans ces domaines. Il n'y aura cependant plus qu'un(e) secrétaire suppléant(e) au lieu des deux prévu(e)s par la loi actuelle.

4.5 La surveillance de l'AFC

Lors des débats au Grand Conseil, un député a émis l'idée que l'AFC pourrait être soumise à la surveillance du Conseil de la magistrature, au même titre que d'autres commissions telles que la Commission de recours en matière d'améliorations foncières ou la Commission d'expropriation.

Le Conseil d'Etat est toutefois d'avis que l'AFC doit rester rattachée administrativement à la DIAF. Cette solution fait en effet ses preuves depuis de nombreuses années et satisfait l'ensemble des parties. Il ne paraît ainsi pas pertinent que le Conseil de la magistrature, qui exerce avant tout sa surveillance sur le Pouvoir judiciaire et le Ministère public, surveille également l'AFC. A cet égard, il y a encore lieu de relever que l'AFC exerce ses compétences dans des domaines extrêmement spécifiques, qui se rapprochent du champ de compétences de la DIAF, laquelle engage des collaborateurs qui disposent de compétences importantes autant techniques que juridiques en matière agricole. Dans nombre de cantons, s'agissant de décisions administratives, l'ensemble des dossiers liés à l'autorité foncière sont traités directement par les services de l'agriculture de l'Etat. Également consulté, le Conseil de la magistrature estime que dans la mesure où l'AFC est une autorité administrative de première instance et non une autorité judiciaire, elle n'a pas à être soumise à sa surveillance.

4.6 La récusation et la prévention des conflits d'intérêts

La question de la récusation et de la prévention des conflits d'intérêts a été largement discutée dans le cadre de l'avant-projet de 2015. L'AFC travaille effectivement dans un domaine très exposé, ce qui implique une grande rigueur dans l'application des règles sur la récusation et également dans la prise, en amont, de mesures visant à prévenir des situations de conflit d'intérêts. Il ressort du rapport de Me Alexis Overney qu'actuellement, la situation est très bonne. Un rappel des règles relatives à la récusation et aux conflits d'intérêts a été fait et les nouveaux membres ont été rendus attentifs à leurs obligations. Les membres de l'AFC sont particulièrement sensibles et respectueux de ces règles. Il y a lieu d'être vigilant dans le processus de recrutement et d'expliquer clairement aux membres et collaborateurs(trices) de l'AFC les règles qui s'appliquent à eux. Au vu de ces constatations, il n'est pas nécessaire d'ajouter une disposition topique dans la loi.

Enfin, les articles 21 et suivants CPJA relatifs à la récusation sont suffisants et s'appliquent à toute personne appelée à instruire une affaire, à prendre une décision ou à collaborer à la prise de celle-ci. La LALDFR renvoie au CPJA en ce qui concerne la procédure et il n'y a pas lieu d'adopter des dispositions plus précises ou plus restrictives s'agissant des membres et du secrétariat de l'AFC.

4.7 Le traitement des données personnelles

Le présent projet précise les compétences de l'AFC et du/de la président(e). Il est également prévu que les membres de l'AFC peuvent prendre connaissance de l'ensemble des décisions présidentielles à l'aide de moyens informatiques.

Dans sa prise de position lors de la mise en consultation à l'automne 2021, l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation a relevé que cela avait pour conséquence que des données personnelles soient traitées de manière informatique. Une base légale prévoyant ce traitement est nécessaire dans le projet de loi. Cette exigence a été concrétisée à l'article 5a.

4.8 Formulation non-sexiste

La procédure de révision de la LALDFR est l'occasion de reformuler l'ensemble du texte légal en respectant l'égalité des genres, conformément aux exigences de l'article 10 alinéa 3 du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL ; RSF 122.0.21). Certaines dispositions ont ainsi été reformulées de manière non-sexiste.

5 Le commentaire des articles du projet de loi

Article 2

Alinéa 2 :

La seule modification consiste en la formulation non-sexiste de la disposition.

Article 4

Alinéa 2 :

Cette disposition énumère les tâches de l'AFC, lesquelles découlent directement de l'article 90 alinéa 1 LDFR. Le présent projet complète l'énumération déjà présente dans la loi avec la let. e. En effet, l'AFC est également compétente pour rendre des décisions constatant si un domaine agricole constitue ou non une entreprise agricole au sens de l'article 7 LDFR. Cette compétence est déjà exercée par l'AFC.

Alinéas 3 et 4 :

L'article 4 alinéa 3 précise les compétences de l'AFC lorsqu'elle siège dans sa composition complète, soit avec le/la président(e) et les huit membres ordinaires (dont le/la vice-président(e)). Il est fait référence à « la commission » dans ce cas. L'article 4 alinéa 3 doit être lu en lien avec le nouvel article 4 alinéa 4 qui prévoit les compétences de la présidence. L'AFC se réunit environ douze fois l'an à raison d'un demi-jour par séance.

Dans ce cas, l'AFC dans sa composition complète dispose de la compétence générale, contrairement au président ou à la présidente qui ne peut décider seul(e) que dans les cas clairs. L'AFC sera amenée à se prononcer sur les décisions de principe, sur les cas douteux et limites ainsi que sur les dossiers présentant des éléments techniques ou juridiques complexes. En outre, elle est compétente pour décider d'un changement de pratique.

Le président ou la présidente sera quant à lui/elle compétent(e) pour rendre seul(e) une décision lorsque les conditions d'approbation sont manifestement réalisées ou lorsqu'elles ne sont manifestement pas remplies, ou lorsque la décision à prendre se fonde sur une décision de principe de la commission. Cela concerne les dossiers pour lesquels l'application de la LDFR est claire, n'est pas sujette à discussion et lorsque la solution proposée est le résultat d'une pratique constante. Actuellement, la majorité des décisions de l'AFC sont des décisions présidentielles et cette modification ne devrait pas renverser les statistiques. Il est toutefois important de délimiter clairement les compétences du président ou de la présidente. Cette solution présente l'avantage d'être pragmatique. Le président ou la présidente dispose des connaissances et des compétences nécessaires pour se déterminer seul(e) lorsque l'hypothèse de l'article 4 alinéa 4 est réalisée. En cas de doute, le dossier doit être présenté à l'AFC pour décision. Les membres de l'AFC auront accès à l'ensemble des décisions présidentielles. Ils pourront librement en prendre

connaissance, ce qui leur permet de se tenir informés sur le travail du président ou de la présidente et l'appréciation que ce dernier ou cette dernière donne aux dossiers qui lui sont soumis.

Article 5

Actuellement, l'AFC est composée d'un(e) président, de quatre membres et de quatre membres suppléants (soit neuf personnes), tous nommés par le Conseil d'Etat. Sont également nommés par le Conseil d'Etat, sans pour autant être membres avec droit de vote de l'AFC, un(e) secrétaire et deux secrétaires suppléant(e)s (soit trois personnes). Au final, ce sont donc douze personnes qui sont nommées par le Conseil d'Etat pour faire fonctionner l'AFC. Les membres suppléants prennent aujourd'hui également part aux séances de l'AFC. Leur présence est nécessaire dans la mesure où chacun des actuels membres et membres suppléants prépare les dossiers qui lui sont présentés, procède aux recherches nécessaires et en discute avec les autres. En outre, autant les membres que les membres suppléants effectuent des visions locales et peuvent en faire un rapport détaillé à l'occasion de la séance. Pour toutes ces raisons, il se justifie de ne plus faire de différence entre ces deux catégories de membres. En outre, il est important de maintenir leur nombre dans la mesure où ils représentent les différentes branches agricoles, les différentes régions du canton et leurs spécificités et qu'une diminution du nombre de membres aurait pour conséquence une baisse de la qualité du travail de l'AFC, un ralentissement dans le traitement des dossiers et un surcroît de travail pour son secrétariat. Il est ainsi proposé d'abandonner cette distinction entre membres ordinaires et membres suppléants.

Alinéa 1^{er} :

Comme mentionné ci-dessus, la notion de « membre suppléant » est supprimée, de sorte que l'AFC ne comporte plus que des membres ordinaires. Leur nombre reste en revanche inchangé.

L'article 5 ROFC prévoit que *les membres des commissions sont choisis avant tout en fonction de leurs compétences et de leur disponibilité*. Etant donné que l'AFC est appelée à exécuter des tâches très spécifiques, en lien étroit avec l'agriculture et le monde agricole, les milieux agricoles doivent être représentés. Comme à ce jour, deux membres représentent quant à eux les milieux non agricoles. Ils doivent disposer des connaissances et compétences nécessaires pour intégrer une commission appelée à statuer sur des affaires relatives au droit foncier rural et au bail à ferme agricole.

L'article 5 alinéa 2 ROFC prévoit encore une exigence de participation équilibrée des hommes et des femmes, ainsi que des différentes opinions, des langues, des régions et des groupes d'âge. Dès lors, une attention particulière devra être donnée à l'application de cette disposition lors de la nomination des membres de la commission, en tenant compte aussi de la vice-présidence.

Alinéa 2 :

Comme exposé ci-avant, l'AFC reste rattachée administrativement à la DIAF, laquelle est en mesure d'assurer la surveillance de la gestion de l'AFC.

Alinéa 3 :

Le président ou la présidente ainsi que l'ensemble des membres sont nommés par le Conseil d'Etat, comme c'est le cas actuellement. Le Conseil d'Etat est chargé de nommer des membres respectant les exigences strictes de l'article 5 alinéas 1 et 2 ROFC. Le Conseil d'Etat désigne également un(e) vice-président(e) parmi les membres.

Alinéa 4 :

Le Conseil d'Etat nomme un(e) secrétaire ainsi qu'un(e) secrétaire suppléant(e). Le/la secrétaire, au bénéfice d'une formation juridique, reste chargé(e) de la gestion du secrétariat. Cette personne, qui est par ailleurs un(e) employé(e) de l'Etat, sera nommée par le Conseil d'Etat, pour une durée indéterminée. Il serait extrêmement difficile de trouver une personne prête à assumer la fonction de secrétaire-juriste de l'AFC en ne sachant pas si son contrat de travail sera renouvelé à échéances régulières. Le Conseil d'Etat nomme également un(e) secrétaire suppléant(e) pour une durée indéterminée. Cette fonction est exercée par le/la juriste engagé(e) auprès de l'AFC.

Article 5a

Cette disposition crée la base légale nécessaire permettant aux membres de l'AFC d'avoir accès et de traiter l'ensemble des données relatives aux requêtes qui lui sont soumises. A l'aide de moyens informatiques, ils pourront, en tout temps, prendre connaissance des décisions présidentielles et des dossiers.

Article 6*Alinéa 2 :*

La nouvelle teneur de cet alinéa s'inspire du texte de l'article 86 alinéa 2 CPJA qui permet à une autorité de recours collégiale de déléguer les tâches en lien avec l'instruction des recours. Comme l'AFC est une autorité administrative collégiale mais non de recours, il faut prévoir la possibilité qu'elle puisse déléguer cette tâche. Cette possibilité existe déjà dans la loi actuelle mais elle doit être adaptée à la nouvelle structure de l'AFC proposée dans le présent projet.

En outre, il est nécessaire de préciser qu'un collaborateur ou une collaboratrice de l'AFC peut être chargé(e) de procéder à des tâches d'instruction. Actuellement, à titre d'exemple, la collaboratrice technique procède déjà à des inspections des lieux et le ou la juriste sera également amené(e) à participer à tâches liées à l'instruction, notamment à l'établissement des faits.

Alinéa 3 :

Cette nouvelle disposition prévoit que le/la requérant(e) qui présente une requête à l'AFC peut être astreint(e) à verser une avance de frais en vue du paiement des frais d'instruction. L'AFC déterminera de cas en cas si une telle avance est nécessaire mais elle disposera à l'avenir de la base légale pour la réclamer.

Article 7*Alinéa 2 :*

Actuellement, il est mentionné que, pour le calcul de l'émolument, l'AFC tient compte respectivement du prix des acquisitions et de la valeur des immeubles ou entreprises agricoles. Il est proposé d'élargir les possibilités des modes de calcul en optant pour une formulation potestative. De cette manière, l'AFC pourra tenir compte du prix des acquisitions et de la valeur des immeubles ou entreprises agricoles, mais elle disposera de la base légale nécessaire pour prendre en considération d'autres facteurs et facturer les actes nécessaires à l'instruction du dossier, comme elle le fait déjà en pratique actuellement. Elle sera ainsi habilitée à percevoir des émoluments, notamment pour l'ouverture du dossier, les recherches juridiques, les inspections des lieux, le travail de secrétariat et la rédaction de la décision. Il y a encore lieu de relever que le prix d'acquisition ou la valeur des immeubles ou entreprises agricoles n'est pas pertinent dans chaque dossier. A titre d'illustration, cette information n'entre pas en considération – et n'est même pas connue – dans le cadre de l'examen d'une demande de morcellement, de désassujettissement ou de constatation d'entreprise agricole. Il s'agit dès lors de préciser la loi et de l'adapter à la pratique déjà en vigueur, parce qu'elle ne tient pas compte de l'ensemble des situations qui se présentent.

6 Les conséquences financières et en personnel

La présidence restera assumée par un(e) mandataire externe, qu'il y a lieu de rémunérer, au même titre que les membres.

Le fait qu'il n'y ait plus que des membres ordinaires n'a aucune incidence financière sur les dépenses de la commission car, selon la pratique actuelle, les membres ordinaires et les membres suppléants assistent tous aux séances de l'AFC et sont rémunérés en conséquence.

Le tableau suivant démontre que les dépenses prévues par le projet de loi sont quelque peu supérieures à la situation actuelle. Les autres charges ne subissent pas de modification.

Dépenses (CHF)	Ancienne situation	Nouvelle situation
Moyenne annuelle rémunération du président	23'400.-	5'000.-
Moyenne annuelle rémunération du secrétaire adjoint	27'700.-	
Moyenne annuelle rémunération des membres de la commission	45'000.-	45'000.-
Rémunération d'un juriste 0.40 EPT (classe 22/10)		53'900
Total	96'100.-	103'900.-

7 L'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet de modification de loi proposé n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

8 Développement durable

Le projet est conforme aux principes du développement durable.

9 La soumission aux référendums législatif et financier

Le présent projet de loi est soumis au référendum législatif. Il n'est pas soumis au référendum financier.

Projet du 07.03.2023

Loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): **214.2.1**

Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2015-DIAF-4 du Conseil d'Etat du 7 mars 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF [214.2.1](#) (Loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR), du 28.09.1993) est modifié comme il suit:

Art. 2 al. 2 (*modifié*)

² Le droit de préemption ne peut pas être invoqué si la vente est conclue avec un exploitant ou une exploitante à titre personnel domicilié-e dans le canton.

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

² En particulier, elle est compétente pour:

e) (*nouveau*) rendre des décisions de constatation au sens de l'article 7 LDFR.

³ L'Autorité foncière cantonale est compétente pour connaître de toutes les affaires qui ne tombent pas dans le champ de compétence du président ou de la présidente.

⁴ Le président ou la présidente est compétent-e lorsque les conditions d'approbation sont manifestement réalisées ou manifestement pas remplies, ou lorsque la décision à prendre se fonde sur une décision de principe de l'Autorité foncière cantonale.

Art. 5 al. 1 (modifié), **al. 3** (modifié), **al. 4** (modifié)

¹ L'Autorité foncière cantonale se compose d'un président ou d'une présidente et de huit membres. Deux membres représentent les milieux non agricoles.

³ Le président ou la présidente ainsi que les membres sont nommés par le Conseil d'Etat. Celui-ci désigne parmi les membres un vice-président ou une vice-présidente.

⁴ Le Conseil d'Etat nomme également un ou une secrétaire et un ou une secrétaire suppléant-e.

Art. 5a (nouveau)

Autorité foncière cantonale – Accès et traitement des données personnelles

¹ Les membres de l'Autorité foncière cantonale ont accès et peuvent traiter les données relatives à l'ensemble des dossiers qui lui sont soumis.

Art. 6 al. 2 (modifié), **al. 3** (modifié)

² L'Autorité foncière cantonale instruit elle-même les demandes dont elle est saisie. Elle peut confier cette tâche à son président ou à sa présidente, au secrétaire ou à la secrétaire, à un membre et/ou à un collaborateur ou une collaboratrice.

³ Le requérant ou la requérante peut être astreint-e à effectuer une avance en couverture des frais d'instruction.

Art. 7 al. 2 (modifié)

² Pour le calcul de l'émolument, l'Autorité foncière cantonale peut tenir compte respectivement du prix des acquisitions et de la valeur des immeubles ou entreprises agricoles.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Botschaft 2015-DIAF-4

7. März 2023

Gesetzesentwurf zur Änderung des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf zur Änderung des geltenden kantonalen Ausführungsgesetzes vom 28. September 1993 zum Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB).

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

Inhaltsverzeichnis

1	Der aktuelle Rahmen	3
1.1	Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht	3
1.2	Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr	3
1.3	Stetige Veränderungen im Umfeld	4
2	Die Notwendigkeit des Entwurfs	4
2.1	Stete Zunahme der zu bearbeitenden Dossiers	4
2.2	Parlamentarische Vorstösse	5
2.3	Gesetzesvorentwurf von 2015	5
2.4	Administrativuntersuchung über die Arbeitsweise der BGV	6
3	Der Entwurf vom 8. Februar 2022	6
4	Der neue Entwurf	7
4.1	Die Mitglieder der BGV	7
4.2	Das Präsidium der BGV	8
4.3	Ernennung des Präsidiums und der Mitglieder	9
4.4	Die stellvertretende Sekretärin oder der stellvertretende Sekretär	9
4.5	Aufsicht über die BGV	10
4.6	Ausstand und Vermeidung von Interessenkonflikten	10
4.7	Die Bearbeitung der Personendaten	10
4.8	Sprachliche Gleichbehandlung	10
5	Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs	11
6	Finanzielle und personelle Auswirkungen	13
7	Auswirkung auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	14

8	Nachhaltige Entwicklung	14
9	Unterstellung unter das Gesetzesreferendum und das Finanzreferendum	14

1 Der aktuelle Rahmen

1.1 Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) ist am 1. Januar 1994 in Kraft getreten. Dieses Gesetz ist in sechs Titel gegliedert. Der 1. Titel behandelt die allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes. Drei Titel befassen sich mit dem materiellen bäuerlichen Bodenrecht: Mit den Bestimmungen zu den privatrechtlichen Beschränkungen (2. Titel) und zu den öffentlich-rechtlichen Beschränkungen (3. Titel) hinsichtlich des Verkehrs mit landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken sowie mit den Bestimmungen bezüglich der Massnahmen zur Verhütung der Überschuldung (4. Titel). Das formelle bäuerliche Bodenrecht ist Gegenstand des 5. Titels. Dieser enthält die Bestimmungen zum Verfahren und zum Rechtsschutz. Der 6. Titel behandelt die Schlussbestimmungen.

Das BGBB lässt dem kantonalen Gesetzgeber nur wenig Handlungsspielraum. Wenn ein solcher Handlungsspielraum unter dem Gesichtspunkt des materiellen Rechts besteht, wird dies in den Bestimmungen des Bundes ausdrücklich erwähnt. Dieser Spielraum besteht im Wesentlichen bei der Wahl, die der kantonale Gesetzgeber hinsichtlich des Geltungsbereichs des BGBB (Art. 5 und 7 BGBB) treffen kann. Zudem ist es in erster Linie Aufgabe des kantonalen Gesetzgebers, die organisatorischen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit das formelle bäuerliche Bodenrecht, der Titel 5 des BGBB, ausgeführt werden kann (Verfahren, Rechtsschutz).

1.2 Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr

Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr (BGV) wurde 1952, also vor siebzig Jahren, durch das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz vom 12. Juni 1951 über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes eingesetzt. Später wurden der BGV durch das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz vom 21. Dezember 1960 über die Kontrolle der landwirtschaftlichen Pachtzinse neue Befugnisse im Bereich der Kontrolle der landwirtschaftlichen Pachtzinse übertragen.

Gegenwärtig sind der Status und die Befugnisse der BGV im Ausführungsgesetz vom 28. September 1993 zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB) und im Ausführungsgesetz vom 24. Februar 1987 zum Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht (AGLPG) verankert. Nach den gesetzlichen Befugnissen, die sich aus diesen beiden Gesetzestexten herleiten, ist sie vor allem dafür zuständig, über Fragen administrativer Natur, die dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht und dem Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht unterstehen, zu entscheiden.

Was ihren Status betrifft, so geht aus den Botschaften zu diesen verschiedenen Gesetzen im Wesentlichen hervor, dass der freiburgische Gesetzgeber, im Gegensatz zur Praxis anderer Kantone, der BGV von Anfang an eine Sonderstellung einräumen wollte. Es wird ihr daher ein Autonomiestatus gegenüber der Verwaltung eingeräumt. Die BGV ist nur administrativ einer Direktion des Staatsrats, im vorliegenden Fall ist dies gegenwärtig die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), zugewiesen. Diese administrative Zuweisung bedeutet, dass die ILFD keinerlei Entscheidungsbefugnis bei den von der BGV behandelten Dossiers hat. Sie kann lediglich ihre Geschäftsführung kontrollieren (s. Art. 61 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1)). Um den Willen des Gesetzgebers zu respektieren und der BGV die grösstmögliche Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung einzuräumen, wurden für ihre Bildung hauptsächlich verwaltungsexterne Mitglieder beigezogen, die die Bereiche und das «Gebiet», in denen die BGV Entscheide fällen muss, gut kennen.

Die BGV besteht aus fünf Mitgliedern (Präsidium inbegriffen) und vier Ersatzmitgliedern, die vom Staatsrat ernannt werden. Ein Mitglied und ein Ersatzmitglied vertreten die nichtlandwirtschaftlichen Kreise. Wenn sie in dieser Zusammensetzung tagt, wird sie als «die Kommission» bezeichnet, weshalb in dieser Botschaft dieser Begriff verwendet wird. Die Mitglieder üben diese Tätigkeit nebenamtlich aus. Die BGV entscheidet nach freiem Ermessen, und gegen ihre Entscheide kann beim Kantonsgericht bzw. beim Bundesgericht Beschwerde eingereicht werden.

Die Dossiers, die von der BGV behandelt werden, sind sehr zahlreich, und obwohl diese Kommission verglichen mit anderen Kantonen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in Freiburg über eine sehr grosse Unabhängigkeit verfügt, so könnte sie nicht funktionieren ohne eine ständige juristische, fachliche und administrative Unterstützung. Deshalb steht ihr ein ständiges Sekretariat zur Seite. Dieses behandelt sämtliche Dossiers, von ihrer Erfassung bis zur Ausarbeitung der definitiven Entscheidwürfe. Es wird der BGV vom Generalsekretariat der ILFD zur Verfügung gestellt. Es sei hier daran erinnert, dass die Unabhängigkeit der BGV eine von den politischen Behörden Freiburgs gewollte Besonderheit ist. Entscheide im Bereich des bürgerlichen Bodenrechts werden als rein administrative Entscheide betrachtet und in mehreren Schweizer Kantonen direkt von der Verwaltung bearbeitet.

Die Genehmigungsentscheide der BGV können namentlich von der Staatsrätin oder dem Staatsrat, die oder der der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft vorsteht, angefochten werden. Dies tut sie oder er nicht als Direktion, der die Kommission zugewiesen ist (Art. 53 Abs. 1 SVOG) und die ihre Geschäftsführung kontrollieren kann, sondern in ihrer (zweiten) Funktion als Aufsichtsbehörde der BGV im Sinne des BGBB. Diese Aufgabe wurde dem rechtlichen Sektor der ILFD anvertraut.

Da die BGV ein unabhängiges Vollzugsorgan des Gesetzes ist, unterstehen ihre Entscheide nur der richterlichen Überprüfung auf kantonaler und auf Bundesebene. Diese letzte Instanz auf Bundesebene ermöglicht eine national einheitliche Anwendung der betreffenden Gesetze, auch wenn, wie in allen anderen Rechtsbereichen, die Praxis der kantonalen Behörden im Rahmen des Ermessens, über das sie verfügen, variieren kann.

1.3 Stetige Veränderungen im Umfeld

Seit dem Inkrafttreten des AGBBB im Jahr 1994, und erst recht seit 1952, hat sich die Kantonsverwaltung stark verändert und das Personal hat sich den neuen rechtlichen und verfahrenstechnischen Anforderungen angepasst. Das Tempo der Strukturveränderungen hat sich ebenfalls enorm verschärft. Die BGV muss Entscheide immer schneller treffen, um insbesondere den Hauptakteuren des BGBB, den Bäuerinnen und Bauern, zu ermöglichen, sich umgehend an die neuen Vorgaben anzupassen, die ihnen namentlich durch die Landwirtschaftspolitik des Bundes gemacht werden. Der Staatsrat hat diesen Willen, Dossiers rasch behandeln zu können, in den Änderungsvorschlägen berücksichtigt.

2 Die Notwendigkeit des Entwurfs

—

2.1 Stete Zunahme der zu bearbeitenden Dossiers

Insgesamt ist die Anzahl der von der BGV getroffenen Entscheide in Anwendung des BGBB (Kommission und Präsidentin oder Präsident zusammen) seit 1994 gestiegen. So hat die BGV beispielsweise im Jahr 1995 475 Entscheide getroffen, 561 Entscheide im Jahr 2000, 538 Entscheide im Jahr 2005, 586 Entscheide im Jahr 2010, 649 im Jahr 2015 und 576 im Jahr 2020. 2022 hat die BGV 578 neue Dossiers erfasst. Die Kommission behandelt durchschnittlich 10 bis 15 Dossiers pro Sitzung, also rund 150 Gesuche pro Jahr. Diese Statistiken zeigen jedoch weder die ganze Korrespondenz auf, die von der BGV behandelt wird, noch die zahlreichen Telefonanrufe der Kundschaft, die Auskünfte oder Ratschläge benötigt.

Das Personal des Sekretariats der BGV entspricht momentan 2,9 VZÄ. Dieses Personal ist zwar formell ins Personal des Generalsekretariats der ILFD integriert, aus den zuvor erwähnten Unabhängigkeitsgründen nimmt es jedoch keine Aufgaben des Generalsekretariats wahr. Es arbeitet ausschliesslich für die BGV. Es braucht organisatorische Massnahmen, um es der BGV und insbesondere dem Sekretariat zu ermöglichen, ihre Aufgaben weiterhin zu erfüllen und die gegenwärtige Qualität der Leistungen sicherzustellen oder sogar weiter zu verbessern.

Aufgrund dieses Anstiegs wurden bereits organisatorische Lösungen gefunden (wie die Schaffung einer Website, das Erstellen von Gesuchsformularen, die Beschränkung der Anzahl Ortsbesichtigungen und die Erhöhung der Anzahl Präsidialentscheide im Vergleich zu den Entscheiden der Kommission im Plenum). So konnte die zunehmende Dossierflut vorerst bewältigt und die Unabhängigkeit der Kommission gleichzeitig gewahrt werden.

2.2 Parlamentarische Vorstösse

In vier parlamentarischen Vorstössen haben sich Grossräte im Wesentlichen über die Arbeitsweise der BGV erkundigt: 2005 (QA 805.05 / Michel Losey – Arbeit der Behörde für Grundstückverkehr), 2006 (QA 959.06 / Christian Ducotterd: Zuständigkeiten und Aufsicht der Behörde für Grundstückverkehr), 2010 (QA 3340.10 / Gilles Schorderet: Golfplatz Pont-la-Ville – Kontrolle der Pachtzinse durch die Behörde für Grundstückverkehr) und 2014 (QA 2014-CE-84 / Ruedi Schläfli: Arbeitsweise der Behörde für Grundstückverkehr).

In den Antworten des Staatsrats auf die schriftlichen Anfragen werden keine Probleme bei der Arbeitsweise der BGV erwähnt. Die Art dieser Fragen hat den Staatsrat jedoch veranlasst, die Überlegungen auszuweiten und zu prüfen, ob nebst den von der BGV bereits selbst gemachten Verbesserungen nicht auch die eigentliche Struktur dieser Kommission überprüft werden sollte. Er hat der ILFD daher den Auftrag gegeben, einen Gesetzesvorentwurf und einen erläuternden Bericht zu erstellen, mit dem Ziel, das AGBGBB anzupassen. Dies insbesondere in Bezug auf die Vorschriften zur Zusammensetzung der BGV sowie die Vorschriften bezüglich der Organisation des Sekretariats. Die ILFD wurde ebenfalls beauftragt, wenn möglich Regeln für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sekretariats der BGV und für die Mitglieder der Kommission bezüglich der Unvereinbarkeit von Ämtern vorzuschlagen.

Am 3. Juni 2017 reichte schliesslich Grossrätin Solange Berset beim Staatsrat eine Anfrage ein (QA 2017-CE-125: Arbeitsweise der Behörde für Grundstückverkehr), in der es erneut um die Arbeitsweise der BGV ging.

In seiner Antwort vom 19. September 2017 hielt der Staatsrat fest, dass wiederkehrende Probleme bei der Anwendung der Ausstandspflicht aufgetreten waren, wie auch bei der Art und Weise, wie die Ausstände dann tatsächlich eingehalten wurden. Auch seien Unvereinbarkeitsprobleme zutage getreten. Schliesslich wies der Staatsrat auch darauf hin, dass die Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung nicht übereinstimmend waren. Es wurde daher beschlossen, den Gesetzesentwurf in enger Zusammenarbeit mit der neuen Behörde für Grundstückverkehr bzw. ihrem Präsidenten zu überarbeiten, um die Organisation tiefgreifender anzupassen. Dieser Prozess konnte nicht vor der Bezeichnung der neuen Kommission im Juli 2017 gestartet werden. Im Übrigen hat er beschlossen, den historischen Willen des Gesetzgebers, nämlich die Unabhängigkeit der Behörde – eine Besonderheit des Kantons Freiburg –, nicht infrage zu stellen.

2.3 Gesetzesvorentwurf von 2015

Der Gesetzesvorentwurf und der erläuternde Bericht dazu sind vom 8. Juli bis am 21. September 2015 in die externe Vernehmlassung gegeben worden. Von der grossen Mehrheit der, vor allem externen, Vernehmlassungsteilnehmer, die sich geäussert haben, wurde er gut aufgenommen.

Im Bemühen, die Arbeit der BGV weiter zu rationalisieren, die Bearbeitungszeiten zu verkürzen und Mittel zu sparen, war vorgeschlagen worden, die Anzahl Kommissionsmitglieder (und Ersatzmitglieder) zu reduzieren. Der Vorentwurf sah daher eine Änderung der Kommission der BGV vor. Diese sollte eine Präsidentin oder einen Präsidenten, eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten und drei weitere Mitglieder umfassen, wie dies gegenwärtig der Fall ist, die alle vom Staatsrat ernannt würden. Es sollten jedoch nur noch zwei Ersatzmitglieder bezeichnet werden, um die Verhandlungsfähigkeit an den Sitzungen zu gewährleisten. Es wurde präzisiert, dass letztere jedoch nicht mehr in jedem Fall einberufen würden, sondern lediglich, um abwesende Mitglieder zu vertreten, wie das für Ersatzmitglieder üblich ist. Es war im Übrigen vorgesehen, dem Präsidenten, der gegenwärtig nahezu 80 % der Entscheide der BGV unterzeichnet, die Möglichkeit einzuräumen, seine Befugnisse an die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten zu delegieren. Die organisatorischen Details sollten gegebenenfalls auf dem Reglementsweg präzisiert werden.

Zudem war vorgeschlagen worden, dass die Sekretärin oder der Sekretär der BGV, die Juristin bzw. der Jurist sein muss, das Vizepräsidium übernehme, um grössere Effizienz und einen Zeitgewinn bei der Behandlung der einfachsten Dossiers zu erreichen.

Schliesslich wollte der Staatsrat die Unabhängigkeit der Mitglieder der BGV auf Dauer gewährleisten. Er schlug daher vor, für die Frage der Dauer des Amtes ausdrücklich auf die einschlägige Gesetzgebung in diesem Bereich zu verweisen. Das Gesetz betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter sieht im Wesentlichen eine Ernennung für eine Amtsdauer von fünf Jahren vor, mit einer Beschränkung auf höchstens drei Amtsperioden (s. Art. 2 und 3 des Gesetzes vom 22. September 1982 betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter; SGF 122.8.2). Für das Vizepräsidium sollte jedoch eine Ausnahme vorgesehen werden, da dieses aus dem Sekretariat der BGV hervorgeht.

Wie weiter oben erwähnt, wurde der Vorentwurf in eine externe Vernehmlassung gegeben. Da die Ergebnisse der 2015 lancierten Administrativuntersuchung abgewartet werden mussten, wurde dieser letztendlich nicht abgeschlossen.

2.4 Administrativuntersuchung über die Arbeitsweise der BGV

Gleichzeitig mit der Ausarbeitung des Vorentwurfs eines neuen AGBGBB war die BGV Gegenstand einer Administrativuntersuchung zu ihrer Arbeitsweise. Diese Untersuchung erfolgte aufgrund: 1) gewisser Elemente, über die Ruedi Schläfli in seiner Anfrage QA 2014-CE-84 berichtete und die weiter oben erwähnt sind, und 2) einiger Beschwerden von Personen, die erklärten, unzufrieden mit der BGV zu sein.

Aus diesen Gründen schien es, zumal der Prozess zur Totalrevision des AGBGBB aufgegleist war, angebracht, im Detail zu überprüfen, ob in der Untersuchung reformwürdige Elemente festgestellt werden könnten, die bei den vorbereitenden Arbeiten nicht erwähnt worden waren.

Der Totalrevisionsprozess wurde somit ausgesetzt, bis die Ergebnisse der Untersuchung bekannt waren. Der Untersuchungsbericht wurde am 29. Februar 2016 vorgelegt.

Als Erstes geht daraus im Wesentlichen hervor, dass *«die BGV und ihr Sekretariat gut und schnell arbeiten. Es gibt keine Verspätung und nur sehr wenig Beschwerden. Bei den wenigen Beschwerden, die eingereicht werden, werden die Entscheide der BGV zumeist bestätigt.»* Die Untersuchung brachte jedoch Probleme bei der Arbeitsweise in Zusammenhang mit dem Vollzug der Ausstandspflicht zutage und was die Art und Weise betrifft, wie Ausstände anschliessend tatsächlich eingehalten werden, sowie Unvereinbarkeiten.

Angesichts dieser Elemente beschloss der Direktor ILF, das Projekt zur Anpassung des AGBGBB erneut aufzunehmen und allgemeine Überlegungen zur Arbeitsweise der BGV zu lancieren. Dazu wurde ein verwaltungsexterner Auftragnehmer ernannt. Der in Freiburg tätige Rechtsanwalt Alexis Overney wurde damit beauftragt, die Arbeitsweise der BGV zu untersuchen und aufgrund seiner Feststellungen allfällige Vorschläge zu formulieren.

3 Der Entwurf vom 8. Februar 2022

—

Ein Gesetzesvorentwurf und der erläuternde Bericht dazu wurden vom 22. September 2021 bis am 22. November 2021 in eine externe Vernehmlassung gegeben. Von der grossen Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer, die sich geäussert haben, wurde er gut aufgenommen.

Dieser sah hauptsächlich vor, die Sekretärin oder den Sekretär mit juristischer Ausbildung mit dem Präsidium zu betrauen. Zudem wurde vorgeschlagen, nicht mehr zwischen ordentlichen und Ersatzmitgliedern zu unterscheiden. Ihre Anzahl blieb jedoch unverändert bei acht Mitgliedern plus Präsidium. Schliesslich war vorgesehen, die Funktion der stellvertretenden Sekretärin bzw. des stellvertretenden Sekretärs aufzuheben und die administrative Zuweisung und die Aufsicht bei der ILFD beizubehalten.

Am 2. Mai 2022 hat die Kommission Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB) (CO-2022-004) den Gesetzentwurf geprüft. Die Kommission hat Änderungsanträge angenommen und der neue Entwurf wurde am 19. Mai 2022 im Plenum des Grossen Rates diskutiert. Bei dieser Gelegenheit äusserten mehrere Grossrätinnen und Grossräte verschiedene Ideen darüber, welche Struktur die BGV haben sollte. Mit 59 zu 36 Stimmen bei 7 Enthaltungen beschloss der Grosse Rat jedoch, den Gesetzentwurf an den Staatsrat zurückzuweisen.

4 Der neue Entwurf

Infolge der Debatten des Grossen Rates vom 19. Mai 2022 legt der Staatsrat einen neuen Gesetzesentwurf vor.

4.1 Die Mitglieder der BGV

Im geltenden AGBGBB ist folgende Zusammensetzung für die BGV vorgesehen: eine Präsidentin oder ein Präsident, vier Mitglieder (darunter die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident) und vier Ersatzmitglieder. Ein Mitglied und ein Ersatzmitglied vertreten die nichtlandwirtschaftlichen Kreise. Die Mitglieder der BGV, Ersatzmitglieder eingeschlossen, wurden bis jetzt so ausgewählt, dass wenn möglich nicht nur die verschiedenen Sektoren der Landwirtschaft, sondern auch alle Regionen des Kantons vertreten waren. Diese Zusammensetzung wurde als notwendig erachtet, namentlich damit die häufig unterschiedlichen Standpunkte zur Landwirtschaft an den Sitzungen einander gegenübergestellt werden können. Seit jeher werden nicht nur die Mitglieder, sondern auch die Ersatzmitglieder vom Präsidenten zu den Sitzungen einberufen, dies, so scheint es, hauptsächlich mit dem Ziel, bei allen Kommissionssitzungen die Verhandlungsfähigkeit zu erreichen. In der Praxis bedeutet dies, dass die Kommission bei ihren Sitzungen (ungefähr zwölfmal pro Jahr) bis zu neun Mitglieder zählen könnte. Dazu kommen noch der stellvertretende Sekretär, die Sekretärin mit juristischer Ausbildung und die technische Sachbearbeiterin, also insgesamt 12 Personen.

Die Frage der Anzahl der Mitglieder der BGV wurde diskutiert, und einige Grossrätinnen und Grossräte sind der Ansicht, dass die Anzahl von neun Mitgliedern – einschliesslich des Präsidiums – für eine staatliche Kommission besonders hoch sei. Diese Zahl ist jedoch nicht ungewöhnlich und trägt der Vielfalt der Mitglieder Rechnung, die es für die Ausübung der verschiedenen Aufgaben braucht. Man denke dabei namentlich an die Berufsbildungskommission – bestehend aus neun bis dreizehn vom Staatsrat ernannten Mitgliedern – und an die Kommission für Gesundheitsförderung und Prävention – mit vierzehn bis sechzehn Mitgliedern.

Die BGV ist dafür zuständig, das BGBB und das LPG anzuwenden. Eine ausreichende Anzahl von Mitgliedern ist wichtig, damit diese Behörde sowohl die verschiedenen landwirtschaftlichen Sektoren als auch die Regionen repräsentiert und innerhalb einer angemessenen Frist Entscheide treffen kann. Zudem muss die Ernennungsbehörde für eine möglichst ausgeglichene Beteiligung von Frauen und Männern sowie der verschiedenen Meinungen, Sprachen und Altersgruppen sorgen (vgl. Art. 5 Abs. 2 KomR). Die Mitglieder der BGV führen nämlich das ganze Jahr über verschiedene Ortsbesichtigungen durch. Im Jahr 2021 wurden zum Beispiel 150 Ortsbesichtigungen durchgeführt. Bei diesen Inspektionen besuchen ein oder mehrere Mitglieder die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller zu Hause, sprechen mit ihr oder ihm, machen bei Bedarf Fotos und Messungen und geben ihr oder ihm die Möglichkeit, sich zu äussern. Da diese Ortsbesichtigungen nicht immer in der Nähe des Wohnorts der Mitglieder stattfinden, kann die Anreise mehr oder weniger lang sein. Schliesslich legen die Mitglieder der BGV einen ausführlichen Inspektionsbericht vor und geben der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller noch die Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen. Die Erhebung dieses Beweismittels ist zeitaufwendig, und diese Arbeit kommt zu den Sitzungen und deren Vorbereitung hinzu. Die Ortsbesichtigungen sind jedoch von grosser Bedeutung und ermöglichen es der BGV, auf der Grundlage aller relevanten Elemente des Dossiers zu entscheiden. Falls die Mitgliederzahl nach unten korrigiert würde, könnten die Ortsbesichtigungen nicht mehr innerhalb von angemessenen Fristen durchgeführt werden. Insbesondere, weil die Mehrheit der Mitglieder hauptberuflich ihr eigenes

landwirtschaftliches Heimwesen bewirtschaftet. Der Staatsrat hält es daher für wichtig, dass die Anzahl der Vertreterinnen und Vertreter beibehalten wird, insbesondere um zu vermeiden, dass die Bearbeitung der Gesuche länger dauert, und um die Vielfalt der Profile zu erhalten.

Nach dem Grundsatz von Artikel 5 Absatz 1 des Reglements über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates (KomR; SGF 122.0.61), dem die BGV untersteht, müssen die Mitglieder der Kommissionen *in erster Linie nach ihrer Kompetenz und ihrer zeitlichen Verfügbarkeit* ausgewählt werden. Abgesehen davon bleibt der Staatsrat dabei, dass im Gesetzentwurf nicht ausdrücklich vorgesehen werden muss, dass die Mitglieder der BGV die verschiedenen Regionen repräsentieren müssen, da diese Verpflichtung – zusammen mit anderen ebenso relevanten Anforderungen – bereits im KomR besteht. Das Risiko, andere wichtige Kriterien, wie die Vielfalt der Landwirtschaftssektoren zu gefährden, ist real. Die Erfahrung hat nämlich gezeigt, dass es schwierig ist, Personen mit Kompetenzen und Kenntnissen im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts zu finden, die für dieses Amt zur Verfügung stehen und zugleich alle gewünschten Profile mitbringen. Die Zielsetzung für die verschiedenen Kriterien ist zwar klar, es braucht jedoch einen minimalen Spielraum, um einen guten Betrieb der BGV zu gewährleisten.

Zu guter Letzt wird vorgeschlagen, die derzeit bestehende Unterscheidung zwischen ordentlichen und Ersatzmitgliedern aufzugeben. Somit wird die BGV nur aus ordentlichen Mitgliedern bestehen. Wie bereits erwähnt, nehmen die Ersatzmitglieder schon heute an allen Sitzungen der BGV teil, ohne Entscheidungskompetenz, und bringen ihr Fachwissen mit ein. Sie nehmen auch an Ortsbesichtigungen teil. Der geänderte Status der Mitglieder wird den Entscheidungsprozess nicht komplizierter machen, sondern eine Realität, die bereits seit vielen Jahren besteht und sich bewährt hat, im Gesetz konkretisieren. Angesichts des Arbeitsaufkommens und der Besonderheiten jeder Region ist es nämlich gerechtfertigt, ausschliesslich von ordentlichen Mitgliedern zu sprechen. Es ist wesentlich, dass diese mit den getroffenen Entscheiden vertraut sind und sich in die Entscheide der BGV einbezogen fühlen.

4.2 Das Präsidium der BGV

Bis anhin hat die Präsidentin oder der Präsident ihre oder seine Tätigkeit stets nebenamtlich ausgeübt. Die Kriterien für ihre oder seine Ernennung sind im Gesetz nicht vorgesehen. Das Gesetz schreibt insbesondere nicht vor, dass sie oder er über juristische Kenntnisse verfügen muss. Bis Ende Juni 2022 hatte ein ausgebildeter Rechtsanwalt das Präsidium inne. Seit dem 1. Juli 2022 wird das Amt von einem Ingenieur-Agronom und Landwirt besetzt.

Aus Gründen der Effizienz und der raschen Dossierbearbeitung schlug der dem Grossen Rat vorgelegte Gesetzesentwurf vor, das Präsidium der Sekretärin mit juristischer Ausbildung der BGV zu übertragen, die die Dossiers instruiert und die Entscheide verfasst. Der Staatsrat stellt jedoch fest, dass der Grosse Rat ein verwaltungsexternes Präsidium beibehalten möchte, was er nicht ablehnt. Dieses soll in Zukunft von einer Person übernommen werden, die über Kenntnisse im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts verfügt und auch die Anforderungen und Bedürfnisse der Landwirtschaft kennt.

Auch der Zuständigkeitsbereich des Präsidiums muss präzisiert werden. Gemäss dem neuen Artikel 4 Absatz 4 wird das Präsidium zuständig sein, wenn die Bedingungen für eine Genehmigung offensichtlich erfüllt bzw. offensichtlich nicht erfüllt sind, oder wenn der zu treffende Entscheid auf einem Grundsatzentscheid der BGV beruht. Bereits heute kann die Präsidentin oder der Präsident in eigener Kompetenz entscheiden, *wenn das der BGV unterbreitete Geschäft von geringer Bedeutung ist oder die für eine Bewilligung oder eine Genehmigung erforderlichen Bedingungen offensichtlich erfüllt sind*, und in der Praxis werden fast 70 % der Entscheide auf Vorschlag der Sekretärin mit juristischer Ausbildung allein vom Präsidenten getroffen. Der neue Artikel 4 Absatz 4 grenzt den Zuständigkeitsbereich des Präsidiums genauer ein. Die Idee ist keinesfalls, der Präsidentin oder dem Präsidenten die volle Macht zu geben, sondern ihr oder ihm zu ermöglichen, in Fällen zu entscheiden, in denen die Rechtslage klar ist, die Anwendung des BGBB unumstritten ist und die vorgeschlagene Lösung das Ergebnis einer gängigen Praxis der BGV ist. Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, dass sie pragmatisch ist und es der BGV ermöglicht, kurzfristig einen Entscheid in einem Dossier zu fällen, das keine besonderen Schwierigkeiten aufweist oder bei dem sie über eine feststehende Praxis verfügt. Sie ermöglicht es, die Fristen für die Behandlung der Dossiers erheblich zu verkürzen. Das Präsidium, das von der Sekretärin oder vom Sekretär mit juristischer Ausbildung unterstützt wird, verfügt über die notwendigen

Kenntnisse, um in diesen Fällen ohne vorherige Konsultation der Kommission einen Entscheid zu treffen. Im Zweifelsfall muss das Dossier der BGV zum Entscheid unterbreitet werden. Schliesslich ist zu erwähnen, dass die Mitglieder Zugang zu allen Entscheiden der Präsidentin oder des Präsidenten haben. Anhand von IT-Mitteln werden sie jederzeit von diesen Entscheiden Kenntnis nehmen können. Auf diese Weise bleibt die Kommission jederzeit über die Arbeit des Präsidiums und seine Einschätzung der ihm vorgelegten Dossiers informiert. Sie kann ihm auch Fragen stellen, es um Klärung bitten oder verlangen, dass das Dossier von der Kommission behandelt wird. Die BGV *in corpore* verfügt weiterhin über die allgemeine Kompetenz, und nur in den im neuen Artikel 4 Absatz 4 streng definierten Fällen kann die Präsidentin oder der Präsident allein entscheiden.

4.3 Ernennung des Präsidiums und der Mitglieder

Derzeit werden das Präsidium und die Mitglieder vom Staatsrat gewählt. Der dem Grossen Rat unterbreitete Gesetzentwurf enthielt keine diesbezüglichen Änderungen.

Bei den Debatten im Grossen Rat wurde eine Ernennung durch das Kantonsparlament diskutiert. Diese Ernennung könnte auch auf Vorschlag des Justizrats erfolgen.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass kein Anlass dazu bestehe, eine Wahl des Präsidiums und der Mitglieder der BGV durch den Grossen Rat vorzusehen. In der Regel sind es nämlich die Mitglieder selbst, die dem Staatsrat Kandidatinnen und Kandidaten vorschlagen, die die in Artikel 5 KomR gestellten Anforderungen erfüllen. Diese Lösung hat sich bislang bewährt, und eine Ernennung durch den Grossen Rat würde keine grössere Unabhängigkeit der Mitglieder gewährleisten. Stattdessen wäre die Ernennung komplizierter, insbesondere wenn sie nach vorheriger Stellungnahme durch den Justizrat erfolgen müsste. Es wäre auch sehr schwierig, die regionale und landwirtschaftliche Vielfalt aufrechtzuerhalten, da die politischen Fraktionen in der Regel unabhängig voneinander Kandidaten vorschlagen. Es sei darauf hingewiesen, dass der Justizrat zu Kandidaturen für Richterämter Stellung nimmt, während wir es hier mit einer Verwaltungsbehörde zu tun haben. Auf Anfrage äusserte sich der Justizrat im Übrigen gegen diesen Vorschlag, da der Rahmen nicht in seinen Zuständigkeitsbereich fällt. Darüber hinaus ist es nicht wünschenswert, die Wahl der Mitglieder der BGV zu politisieren, da diese aufgrund ihrer Kompetenz, Repräsentativität und Verfügbarkeit ausgewählt werden sollten. Schliesslich könnte eine Ernennung durch das Kantonsparlament einige Personen davon abhalten, zu kandidieren, da sie befürchten könnten, ihre politische Positionierung offenlegen zu müssen. Das Argument zur Rechtfertigung politischer Standpunkte steht im Übrigen im Gegensatz zum Prinzip der Arbeitsweise der BGV, die gemäss Artikel 4 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1991 (VRG; SGF 150.1) nur administrative Entscheide fällt, und nicht politische. Es wird daher vorgeschlagen, die Wahl des Präsidiums und der Mitglieder der BGV durch den Staatsrat beizubehalten.

4.4 Die stellvertretende Sekretärin oder der stellvertretende Sekretär

Nach Artikel 5 Absatz 4 AGBGBB wird das Sekretariat der BGV von einer Sekretärin oder einem Sekretär und zwei stellvertretenden Sekretärinnen oder Sekretären geführt. Derzeit wird die Sekretärin mit juristischer Ausbildung von der Juristin unterstützt. Ihnen steht eine technische Sachbearbeiterin, eine ausgebildete Agraringenieurin, zur Seite. Diese Funktion bleibt unverändert bestehen. Bis zum 30. Juni 2022 hatte ein externer Auftragnehmer das Amt des stellvertretenden Sekretärs inne. Der ausgebildete Rechtsanwalt übte diese Funktion in einem Pensum von 10–20 % aus.

In diesem Gesetzesentwurf wird vorgesehen, die Funktion der stellvertretenden Sekretärin oder des stellvertretenden Sekretärs beizubehalten. Sie soll von der bei der BGV angestellten Juristin besetzt werden. Sie wird die Sekretärin mit juristischer Ausbildung bei ihren Tätigkeiten unterstützen und ist eine wichtige Ansprechpartnerin für sie. Weil sie ihre ganze Arbeitszeit der Gesetzgebung im Bereich bäuerliches Bodenrecht und landwirtschaftliche Pacht widmet, wird sie eine Expertin auf diesem Gebiet. Es wird jedoch nur noch eine stellvertretende Sekretärin oder einen stellvertretenden Sekretär geben, und nicht mehr zwei, wie im aktuellen Gesetz vorgesehen.

4.5 Aufsicht über die BGV

Während der Debatten im Grossen Rat schlug ein Grossrat vor, dass die BGV der Aufsicht des Justizrates unterstellt werden könnte, so wie andere Kommissionen, beispielsweise die Rekurskommission für Bodenverbesserungen oder die Enteignungskommission.

Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass die BGV weiterhin administrativ der ILFD angegliedert sein sollte. Diese Lösung hat sich seit vielen Jahren bewährt und ist für alle Parteien zufriedenstellend. So scheint es nicht sinnvoll, dass der Justizrat, der in erster Linie die richterliche Gewalt und die Staatsanwaltschaft beaufsichtigt, auch die BGV beaufsichtigt. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die BGV ihre Kompetenzen in sehr spezifischen Bereichen ausübt, die dem Zuständigkeitsbereich der ILFD nahekommen. Diese stellt Mitarbeiter ein, die sowohl über wichtige technische als auch juristische Kompetenzen im Bereich Landwirtschaft verfügen. Da es sich um Verfügungen handelt, werden in vielen Kantonen alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Behörde für Grundstückverkehr direkt von den staatlichen Landwirtschaftsämtern bearbeitet. Der Justizrat, der ebenfalls konsultiert wurde, ist der Ansicht, dass die BGV nicht seiner Aufsicht unterstellt werden sollte, zumal sie eine erstinstanzliche Verwaltungsbehörde und keine Gerichtsbehörde ist.

4.6 Ausstand und Vermeidung von Interessenkonflikten

Die Frage des Ausstands und der Vermeidung von Interessenkonflikten wurde im Rahmen des Vorentwurfs von 2015 eingehend diskutiert. Die BGV ist in der Tat in einem sehr exponierten Bereich tätig, der voraussetzt, dass die Ausstandsvorschriften genau befolgt werden und im Vorfeld strikt Massnahmen ergriffen werden, die Situationen von Interessenkonflikten verhindern sollen. Aus dem Bericht von Rechtsanwalt Alexis Overney geht hervor, dass die Situation gegenwärtig sehr gut ist. Auf die Vorschriften bezüglich Ausstand und Interessenkonflikten wurde erneut hingewiesen und die neuen Mitglieder wurden auf ihre Pflichten aufmerksam gemacht. Die Mitglieder der BGV sind auf diese Regeln besonders sensibilisiert und halten sich daran. Beim Rekrutierungsprozess gilt es, wachsam zu sein und den Mitgliedern und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der BGV die für sie geltenden Regeln genau zu erklären. Aufgrund dieser Feststellungen ist es nicht erforderlich, dem Gesetz eine einschlägige Bestimmung hinzuzufügen.

Die Artikel 21 ff. VRG über den Ausstand sind ausreichend und gelten für alle Personen, die eine Angelegenheit zu instruieren, einen Entscheid zu treffen oder dabei mitzuwirken haben. Das AGBGBB verweist für das Verfahren auf das VRG und es besteht kein Anlass, präzisere oder restriktivere Bestimmungen für die Mitglieder und das Sekretariat der BGV zu erlassen.

4.7 Die Bearbeitung der Personendaten

Dieser Entwurf präzisiert die Zuständigkeiten der BGV und der Präsidentin oder des Präsidenten. Es ist auch vorgesehen, dass die Mitglieder der BGV mithilfe von IT-Mitteln von sämtlichen Präsidentialentscheiden Kenntnis nehmen können.

In ihrer Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung vom Herbst 2021 wies die kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation darauf hin, dass dies zur Folge habe, dass Personendaten digital bearbeitet werden. Im Gesetzesentwurf muss eine gesetzliche Grundlage diese Bearbeitung vorsehen. Diese Voraussetzung wurde in Artikel 5a umgesetzt.

4.8 Sprachliche Gleichbehandlung

Das Revisionsverfahren des AGBGBB bietet die Gelegenheit, den ganzen Gesetzestext geschlechtergerecht zu formulieren in Übereinstimmung mit Artikel 10 Absatz 3 des Reglements vom 24. Mai 2005 über die Ausarbeitung der Erlasse (AER; SGF 122.0.21). So wurden bestimmte Bestimmungen geschlechtergerecht formuliert.

5 Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs

Artikel 2

Absatz 2:

Die einzige Änderung besteht in der geschlechtergerechten Formulierung der Bestimmung.

Artikel 4

Absatz 2:

In dieser Bestimmung sind die Aufgaben der BGV aufgelistet, die sich direkt aus Artikel 90 Absatz 1 BGGB ergeben. Dieser Entwurf ergänzt die bestehende Aufzählung im Gesetz mit Bst. e. Die BGV ist auch dafür zuständig, Verfügungen zu erlassen, in denen festgestellt wird, ob es sich bei einem landwirtschaftlichen Heimwesen um ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Artikel 7 BGGB handelt. Die BGV nimmt diese Zuständigkeit bereits wahr.

Absätze 3 und 4:

Artikel 4 Absatz 3 präzisiert die Zuständigkeiten der BGV, wenn sie in ihrer vollständigen Zusammensetzung tagt, d. h. mit der Präsidentin oder dem Präsidenten und den acht ordentlichen Mitgliedern (darunter die Vizepräsidentin / der Vizepräsident). In diesem Fall wird sie als «die Kommission» bezeichnet. Artikel 4 Absatz 3 ist in Zusammenhang mit dem neuen Artikel 4 Absatz 4 zu verstehen, der die Zuständigkeiten des Präsidiums vorsieht. Die BGV tritt rund 12-mal pro Jahr zu einer Sitzung von einem halben Tag zusammen.

In diesem Fall verfügt die BGV in ihrer vollen Zusammensetzung über die allgemeine Kompetenz, im Gegensatz zur Präsidentin oder zum Präsidenten, die oder der nur in eindeutigen Fällen allein entscheiden kann. Die BGV wird dann entscheiden müssen, wenn Grundsatzentscheide, Zweifelsfälle oder Grenzfälle vorliegen, sowie bei Dossiers mit technischen oder rechtlich komplexen Elementen. Zudem ist sie dafür zuständig, über eine Praxisänderung zu entscheiden.

Die Präsidentin oder der Präsident ist dann zuständig, allein zu entscheiden, wenn die für eine Genehmigung erforderlichen Bedingungen offensichtlich erfüllt sind oder wenn diese Bedingungen offensichtlich nicht erfüllt sind oder wenn der zu treffende Entscheid auf einem Grundsatzentscheid der Kommission beruht. Dies betrifft diejenigen Dossiers, für die die Anwendung des BGGB klar und unumstritten ist, und bei denen die vorgeschlagene Lösung das Ergebnis einer gängigen Praxis ist. Gegenwärtig handelt es sich bei der Mehrheit der Entscheide der BGV um Präsidialentscheide und diese Änderung sollte die Statistiken nicht umkehren. Es ist jedoch wichtig, dass die Zuständigkeiten der Präsidentin oder des Präsidenten klar eingegrenzt werden. Diese Lösung hat den Vorteil, pragmatisch zu sein. Die Präsidentin oder der Präsident verfügt über die erforderlichen Kenntnisse und Kompetenzen, um allein zu entscheiden, wenn die Annahme nach Artikel 4 Absatz 4 erfüllt ist. Im Zweifelsfall muss das Dossier der BGV zum Entscheid unterbreitet werden. Die Mitglieder der BGV werden Zugang zu sämtlichen Präsidialentscheiden haben. Sie werden jederzeit von diesen Entscheiden Kenntnis nehmen können, was es ihnen ermöglicht, sich über die Arbeit des Präsidiums und darüber, wie es die ihm unterstellten Geschäfte beurteilt, zu informieren.

Artikel 5

Derzeit umfasst die BGV eine Präsidentin oder einen Präsidenten, vier Mitglieder und vier Ersatzmitglieder (also neun Personen). Alle sind vom Staatsrat ernannt. Eine Sekretärin oder ein Sekretär und zwei stellvertretende Sekretärinnen oder Sekretäre (also drei Personen) sind ebenfalls vom Staatsrat ernannt, ohne jedoch stimmberechtigte Mitglieder der BGV zu sein. Es sind also im Endeffekt momentan zwölf Personen, die vom Staatsrat ernannt wurden, um den Betrieb der BGV zu gewährleisten. Die Ersatzmitglieder nehmen heute ebenfalls an den Sitzungen der BGV teil. Ihre Anwesenheit ist erforderlich, da alle aktuellen Mitglieder und Ersatzmitglieder die Dossiers vorbereiten, die ihnen präsentiert werden, die nötigen Nachforschungen vornehmen und sie mit den anderen besprechen. Zudem

nehmen sowohl die Mitglieder als auch die Ersatzmitglieder Ortsbesichtigungen vor und können anlässlich der Sitzung im Detail darüber berichten. Aus all diesen Gründen ist es gerechtfertigt, nicht mehr zwischen diesen beiden Mitgliederkategorien zu unterscheiden. Es ist auch wichtig, die Mitgliederzahl beizubehalten, da sie die verschiedenen landwirtschaftlichen Sektoren, die verschiedenen Regionen des Kantons und ihre Besonderheiten repräsentieren. Eine Kürzung der Mitgliederzahl hätte zur Folge, dass die Qualität der Arbeit der BGV abnimmt und die Zeit für die Dossierbearbeitung und die Arbeitsbelastung für ihr Sekretariat zunimmt. Es wird daher vorgeschlagen, diese Unterscheidung zwischen ordentlichen und Ersatzmitgliedern aufzugeben.

Absatz 1:

Wie bereits erwähnt, wird der Begriff «Ersatzmitglied» aufgehoben, sodass der BGV nur noch ordentliche Mitglieder angehören. Die Anzahl der Mitglieder bleibt hingegen unverändert.

Artikel 5 KomR sieht vor, dass *die Mitglieder der Kommissionen [...] in erster Linie nach ihrer Kompetenz und ihrer zeitlichen Verfügbarkeit ausgewählt [werden].* In Anbetracht der Tatsache, dass die BGV sehr spezifische Aufgaben ausführen muss, die in enger Verbindung zur Landwirtschaft und zur bäuerlichen Welt stehen, müssen die landwirtschaftlichen Kreise vertreten sein. Wie bis anhin vertreten zwei Mitglieder ihrerseits die nichtlandwirtschaftlichen Kreise. Sie müssen über die erforderlichen Kenntnisse und Kompetenzen verfügen, um in einer Kommission mitzuwirken, die über Angelegenheiten in den Bereichen bäuerliches Bodenrecht und landwirtschaftliche Pacht entscheiden muss.

Artikel 5 Absatz 2 KomR sieht ausserdem eine ausgeglichene Beteiligung von Frauen und Männern sowie der verschiedenen Meinungen, der Sprachen, der Regionen und der Altersgruppen vor. Bei der Ernennung der Kommissionsmitglieder muss daher der Anwendung dieser Bestimmung besondere Beachtung geschenkt werden, wobei auch das Vizepräsidium berücksichtigt werden muss.

Absatz 2:

Wie weiter oben ausgeführt, bleibt die BGV administrativ der ILFD zugewiesen, die in der Lage ist, die Aufsicht über die Geschäftsführung der BGV sicherzustellen.

Absatz 3:

Die Präsidentin oder der Präsident sowie alle Mitglieder werden wie bisher vom Staatsrat ernannt. Der Staatsrat ist dafür zuständig, unter Einhaltung der strengen Anforderungen von Artikel 5 Abs. 1 und 2 KomR Mitglieder zu ernennen. Er ernennt ausserdem aus dem Kreis der Mitglieder eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten.

Absatz 4:

Der Staatsrat ernennt eine Sekretärin oder einen Sekretär und eine stellvertretende Sekretärin oder einen stellvertretenden Sekretär. Die Sekretärin oder der Sekretär, die oder der über eine juristische Ausbildung verfügt, ist weiterhin für die Geschäftsführung des Sekretariats zuständig. Diese Person, die im Übrigen vom Staat angestellt ist, wird vom Staatsrat auf unbestimmte Zeit ernannt. Es wäre äusserst schwierig, eine Person zu finden, die bereit ist, die Funktion der Sekretärin oder des Sekretärs mit juristischer Ausbildung zu übernehmen, wenn sie nicht weiss, ob ihr Arbeitsvertrag in regelmässigen Abständen verlängert wird. Der Staatsrat ernennt auch eine stellvertretende Sekretärin oder einen stellvertretenden Sekretär auf unbestimmte Zeit. Diese Funktion wird von der oder dem bei der BGV angestellten Juristin oder Juristen ausgeübt.

Art. 5a

Diese Bestimmung schafft die gesetzliche Grundlage, die es den Mitgliedern der BGV erlaubt, sämtliche Daten zu den Gesuchen, die bei ihr eingereicht werden, einzusehen und zu bearbeiten. Mithilfe von IT-Mitteln können sie jederzeit von den Präsidialentscheiden und von den Dossiers Kenntnis nehmen.

Artikel 6

Absatz 2:

Der neue Wortlaut dieses Absatzes orientiert sich an Art. 86 Abs. 2 VRG, der es einer Kollegialbehörde als Beschwerdeinstanz erlaubt, die Aufgaben in Zusammenhang mit der Instruktion der Beschwerde zu delegieren. Da die BGV eine Kollegialbehörde, jedoch keine Beschwerdeinstanz ist, muss die Möglichkeit vorgesehen werden, dass sie diese Aufgaben delegieren kann. Diese Möglichkeit existiert bereits im geltenden Gesetz, sie muss jedoch an die neue Struktur der BGV angepasst werden, die in diesem Entwurf vorgeschlagen wird.

Zudem muss präzisiert werden, dass eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der BGV mit Instruktionsaufgaben betraut werden kann. Die technische Sachbearbeiterin nimmt beispielsweise schon jetzt Ortsbesichtigungen vor und auch die Juristin oder der Jurist wird dazu aufgerufen sein, an Aufgaben in Zusammenhang mit der Instruktion, insbesondere der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken.

Absatz 3:

Diese neue Bestimmung sieht vor, dass Personen, die bei der BGV ein Gesuch einreichen, verpflichtet werden können, im Hinblick auf die Bezahlung der Instruktionskosten eine Anzahlung zu leisten. Die BGV legt fallweise fest, ob eine solche Anzahlung notwendig ist, aber sie verfügt künftig über die gesetzliche Grundlage, um sie zu verlangen.

Artikel 7

Absatz 2:

Gegenwärtig besagt dieser Absatz, dass die BGV bei der Berechnung der Gebühren den Erwerbspreis bzw. den Wert der landwirtschaftlichen Grundstücke oder Gewerbe berücksichtigt. Es wird vorgeschlagen, die Möglichkeiten der Art der Berechnung zu erweitern, indem die Kann-Formulierung gewählt wird. Auf diese Weise kann die BGV dem Erwerbspreis bzw. dem Wert der landwirtschaftlichen Grundstücke oder Gewerbe Rechnung tragen, sie wird jedoch über die erforderliche gesetzliche Grundlage verfügen, um andere Faktoren berücksichtigen und die für die Instruktion des Dossiers nötigen Handlungen in Rechnung stellen zu können, wie sie das auch heute schon tut. Sie ist somit ermächtigt, Gebühren zu erheben, namentlich für die Eröffnung des Dossiers, rechtliche Abklärungen, Ortsbesichtigungen, die Sekretariatsarbeit und die Ausarbeitung des Entscheids. Es sei auch darauf hingewiesen, dass der Erwerbspreis oder der Wert der landwirtschaftlichen Grundstücke oder Gewerbe nicht in jedem Dossier relevant ist. Im Rahmen der Prüfung eines Zerstückelungsgesuchs, eines Gesuchs um Nicht-Unterstellung oder um Feststellung eines landwirtschaftlichen Gewerbes wird diese Information beispielsweise nicht berücksichtigt, ja ist nicht einmal bekannt. Das Gesetz muss daher präzisiert und an die bereits geltende Praxis angepasst werden, da es nicht allen Gegebenheiten Rechnung trägt.

6 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Das Präsidium wird weiterhin von einer externen Person wahrgenommen, die ebenso wie die Mitglieder bezahlt wird.

Dass es nur noch ordentliche Mitglieder gibt, hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Aufwände der Kommission, da es bereits heute gängige Praxis ist, jeweils Mitglieder und Ersatzmitglieder zu den Sitzungen der BGV einzuladen und entsprechend zu bezahlen.

Die folgende Tabelle zeigt, dass die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Ausgaben etwas höher sind als derzeit. Die übrigen Kosten bleiben unverändert.

Aufwände (CHF)	Bisher	Neu
Durchschnittliche jährliche Entschädigung Präsidium	23'400.–	5'000.–
Durchschnittliche jährliche Entschädigung stv. Sekretär	27'700.–	
Durchschnittliche jährliche Entschädigung Kommissionsmitglieder	45'000.–	45'000.–
Kosten für 0,4 VZÄ Juristin (LK 22/10)		53'900.–
Total	96'100.–	103'900.–

7 Auswirkung auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

—

Der vorgeschlagene Entwurf für eine Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

8 Nachhaltige Entwicklung

—

Der Entwurf entspricht den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung.

9 Unterstellung unter das Gesetzesreferendum und das Finanzreferendum

—

Dieser Gesetzesentwurf untersteht dem Gesetzesreferendum. Er untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Entwurf vom 07.03.2023

Gesetz zur Änderung des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **214.2.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2015-DIAF-4 des Staatsrats vom 7. März 2023;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF [214.2.1](#) (Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB), vom 28.09.1993) wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 2 (*geändert*)

² Das Vorkaufsrecht kann nicht geltend gemacht werden, wenn der Kaufvertrag mit einer im Kanton wohnhaften Selbstbewirtschafterin oder einem im Kanton wohnhaften Selbstbewirtschafter abgeschlossen wird.

Art. 4 Abs. 2, Abs. 3 (*geändert*), **Abs. 4** (*neu*)

² Sie ist insbesondere zuständig:

e) (*neu*) Feststellungsverfügungen nach Artikel 7 BGBB zu erlassen.

³ Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr entscheidet in allen Angelegenheiten, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Präsidentin oder des Präsidenten fallen.

⁴ Die Präsidentin oder der Präsident ist zuständig, wenn die Bedingungen für eine Genehmigung offensichtlich erfüllt oder offensichtlich nicht erfüllt sind, oder wenn der zu treffende Entscheid auf einem Grundsatzentscheid der Kantonalen Behörde für Grundstückverkehr beruht.

Art. 5 Abs. 1 (geändert), **Abs. 3** (geändert), **Abs. 4** (geändert)

¹ Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr setzt sich aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten und acht Mitgliedern zusammen. Zwei Mitglieder vertreten die nichtlandwirtschaftlichen Kreise.

³ Die Präsidentin oder der Präsident und die Mitglieder werden vom Staatsrat ernannt. Dieser ernennt ein Mitglied zur Vizepräsidentin oder zum Vizepräsidenten.

⁴ Der Staatsrat ernennt zudem eine Sekretärin oder einen Sekretär und eine stellvertretende Sekretärin oder einen stellvertretenden Sekretär.

Art. 5a (neu)

Kantonale Behörde für Grundstückverkehr – Zugang zu den Personendaten und deren Bearbeitung

¹ Die Mitglieder der Kantonalen Behörde für Grundstückverkehr haben Zugang zu den Daten der gesamten Dossiers, die ihr unterbreitet werden, und können diese bearbeiten.

Art. 6 Abs. 2 (geändert), **Abs. 3** (geändert)

² Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr instruiert die an sie gerichteten Gesuche selbst. Sie kann ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten, die Sekretärin oder den Sekretär, ein anderes Mitglied und/oder eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter mit dieser Aufgabe betrauen.

³ Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller kann verpflichtet werden, eine Anzahlung an die Instruktionskosten zu leisten.

Art. 7 Abs. 2 (geändert)

² Bei der Berechnung der Gebühren kann die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr den Erwerbspreis bzw. den Wert der landwirtschaftlichen Grundstücke oder Gewerbe berücksichtigen.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Annexe

GRAND CONSEIL

2015-DIAF-4

**Projet de loi :
Loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR)**

Propositions de la commission ad hoc CAH-2023-005

Présidence : Pierre-André Grandgirard

Membres : Eric Barras, Christophe Chardonnens, Charly Cotting, Lucas Dupré, François Genoud, Fritz Glauser, Regula Hayoz Helfer, Marie Levrat, Pierre Mauron, Daphné Roulin

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet ter)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Art. 5 al. 3

³ Le président ou la présidente ainsi que les membres sont nommés par le ~~Conseil d'Etat~~ Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat. Celui-ci désigne parmi les membres un vice-président ou une vice-présidente.

Vote final

Par 10 voix contre 0 et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet ter).

Anhang

GROSSER RAT

2015-DIAF-4

**Gesetzentwurf:
Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB)**

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2023-005

Präsidium: Pierre-André Grandgirard

Mitglieder: Eric Barras, Christophe Chardonnens, Charly Cotting, Lucas Dupré, François Genoud, Fritz Glauser, Regula Hayoz Helfer, Marie Levrat, Pierre Mauron, Daphné Roulin

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet ter)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 5 Abs. 3

³ Die Präsidentin oder der Präsident und die Mitglieder werden vom ~~Staatsrat~~ Grossen Rat auf Antrag des Staatsrats ernannt. Dieser ernennt ein Mitglied zur Vizepräsidentin oder zum Vizepräsidenten.

Schlussabstimmung

Mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung beantragt Die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet ter), anzunehmen.

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 5 al. 1

³ L'autorité foncière cantonale se compose d'un président ou d'une présidente et de huit membres. Deux membres représentent les milieux non agricoles. Une représentation des milieux de protection de la nature ou d'objets d'intérêt historique peut être prise en compte.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A2, est acceptée par 7 voix contre 2 et 2 abstentions.

Deuxième lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.

Le 1^{er} juin 2023

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

Art. 5 Abs. 1

A2 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

A1
CE Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

CE
A2 Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A2 mit 7 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

Zweite Lesung

A1
CE Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Den 01. Juni 2023

Message 2022-DAEC-281

2 mai 2023

Présence de l'OFROU à Estavayer-le-Lac : Achat du plateau « îlot 1 » du projet PAD Gare-Casino à Estavayer-le-Lac

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret relatif à l'acquisition d'une part de copropriété d'un plateau de bureaux de l'îlot 1 du plan d'aménagement de détail (PAD) Gare-Casino, à Estavayer-le-Lac, et sa mise à disposition de la Confédération, au profit de l'Office fédéral des routes en charge du réseau romand des routes nationales.

Table des matières

1	Introduction	2
2	Description de l'objet	3
3	Estimations des TPF, de l'OFCL et de Wüest & Partner AG	4
4	Coûts et mode d'acquisition	5
4.1	Modalités d'acquisition et de financement	5
4.2	Réserves	6
5	Type de patrimoine et crédit d'engagement	6
6	Référendum financier	7
7	Conclusion	7

1 Introduction

L'Office fédéral des routes (OFROU) a pour objectif principal de garantir le bon fonctionnement du réseau des routes nationales. Pour ce faire, cet office exploite actuellement cinq filiales réparties sur tout le territoire du pays. La filiale en charge du réseau romand avait été installée en 2008 à Estavayer-le-Lac à titre de compensation fédérale. Pour rappel, le canton de Fribourg avait à l'époque déposé sa candidature pour que le Tribunal administratif fédéral s'établisse à Fribourg. Le choix de localisation de ce dernier s'étant arrêté sur Saint-Gall, la Confédération avait répondu favorablement à la proposition fribourgeoise d'établir une filiale d'un office fédéral sur le territoire cantonal, en l'occurrence, la filiale de l'OFROU dont il est question.

Le bâtiment actuellement occupé par l'OFROU, sis Place de la Gare à Estavayer-le-Lac, ne répond plus aux normes usuelles de la Confédération. Ce constat a motivé l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), en charge des bâtiments administratifs fédéraux, à rechercher une nouvelle solution de localisation pour les collaboratrices et collaborateurs de l'OFROU. Une délocalisation en direction d'Yverdon-les-Bains, dans le canton de Vaud, a ainsi été envisagée, non seulement pour des raisons d'infrastructure, mais également pour faire bénéficier l'office de l'accès à un bassin de population plus large, présentant un marché du travail plus fourni dans les professions concernées et facilitant ainsi le recrutement de spécialistes en ingénierie routière. Ces arguments ont fait l'objet de discussion entre l'OFROU et la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) et n'ont pas été considérés comme dirimants.

Ainsi, le Conseil d'Etat est d'avis que le maintien de l'OFROU dans la Broye fribourgeoise s'impose. En effet, l'office emploie actuellement 63 personnes à Estavayer-le-Lac, dont un grand nombre d'ingénieurs hautement qualifiés. Plus de la moitié de ces personnes sont domiciliées sur le territoire cantonal. Selon les divers échanges, il existe une volonté à moyen terme d'internaliser un certain nombre de fonctions supplémentaires impliquant une augmentation du nombre d'employés à environ 80 à 90 postes de travail. Le maintien d'emplois fédéraux dans la Broye fribourgeoise est par conséquent important pour cette région. L'engagement du canton en la matière est une réponse aux demandes expresses, exprimées par la région, laquelle mérite ainsi d'être soutenue dans le maintien de son attractivité. En outre, il est utile de relever que cette démarche n'est pas en phase avec un projet de promotion économique classique dont la base légale serait la loi sur la promotion économique (LPec ; RSF 900.1). Il s'agit plutôt ici de régler une relation d'Etat à Etat.

Une solution de qualité a été trouvée après des négociations avec la société des Transports publics fribourgeois Immobilier (TPF Immo SA, ; les TPF), qui construit de nouveaux immeubles à la gare d'Estavayer-le-Lac. Cette société a accepté, contrairement à sa stratégie usuelle de propriétaire, de vendre un plateau de bureaux du PAD « Gare-Casino », afin de répondre aux exigences fédérales. Une garantie de vente de la surface en question permet aussi de finaliser le projet auprès des TPF et ainsi en accélérer ainsi le développement.

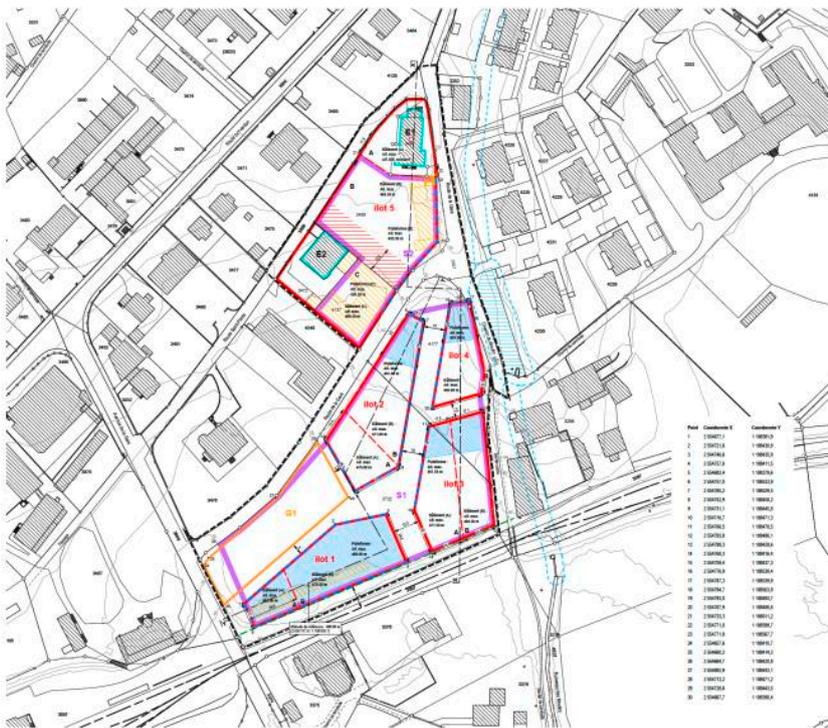
Dans le cadre de l'établissement ou du maintien d'un office fédéral en dehors de la Berne fédérale, il est attendu selon le Directeur de l'OFCL que le canton hôte y contribue financièrement. Les demandes initiales de la Confédération tendait vers une participation cantonale à fonds perdu. Après négociations avec ledit Office fédéral, l'accord prévoit en effet l'achat de surfaces dans un bâtiment construit et dont la promotion est assurée par les TPF, selon une distribution des parts de la copropriété de 57% pour la Confédération et 43% pour l'Etat de Fribourg.

L'Etat de Fribourg mettra sa partie de l'objet à disposition gratuite de la Confédération, afin que l'OFROU puisse y poursuivre ses activités. La Confédération s'engage à une utilisation optimale du site, telle que définie dans l'ordonnance fédérale concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC ; RS 172.010.21). Cette gestion est également soumise à l'inspection fédérale des finances, ce qui permet de partir du principe que le risque de sous-occupation du site par l'OFROU est limité. Si toutefois tel devait être le cas, la Confédération se propose de racheter la partie cantonale au prix initialement payé par l'Etat de Fribourg.

Lors des discussions menées par l’Etat et la Confédération, le principe d’un achat non-spéculatif a été appliqué pour les deux copropriétaires. Il n’y a par conséquent ni appréciation, ni dépréciation de la valeur de l’objet acheté. Chaque copropriétaire supportera la quote-part des frais communs attachée à son lot, de même que les impôts, taxes, contributions immobilières et assurances y relatifs. L’Etat de Fribourg mettra gratuitement ses surfaces acquises à la disposition de la Confédération pour une durée indéterminée. Les frais d’exploitation tels que les frais d’eau, de chauffage et d’électricité occasionnés exclusivement par l’utilisation des locaux par la Confédération (consommables) seront à charge de cette dernière. Il n’est pas attendu d’autres prestations de l’Etat de Fribourg, respectivement du Service des bâtiments.

2 Description de l’objet

Le projet Gare-Casino, développé conjointement par la commune d’Estavayer-le-Lac et les TPF, prévoit la requalification d’un secteur de 21 000 m² et le réaménagement complet de la gare routière staviacoise. Le bâtiment est le premier ouvrage dans le cadre d’un programme visant la construction d’un quartier ouvert, animé et attractif, complémentaire et relié au centre-ville, offrant un cadre de vie et de travail agréable. Il intégrera 1 518 m² de commerces, 40 logements, 105 places de stationnement et environ 1 700 m² de surfaces de bureaux.



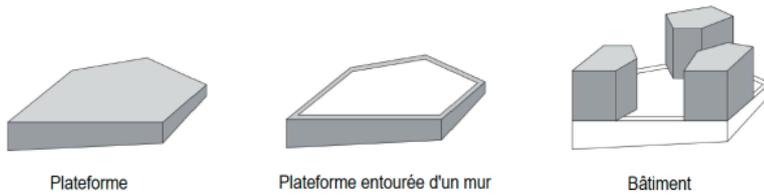
Plan n°1: Plan d’implantation

Source: Plan d’aménagement de détail (PAD) "Gare Casino"

Le PAD comprend un total de 5 îlots implantés dans un légère pente qui descend au nord côté lac. Comme illustré par la figure ci-dessous, un îlot se compose d’une plateforme semi-enterrée (commerces et bureau dans le cas de l’îlot 1) et de bâtiments de logements implantés au-dessus. Le périmètre G1 au nord de l’îlot 1 avec une surface de 3 750 m² accueillera la gare routière, interface directement liée à la gare ferroviaire située à l’ouest du PAD.

PAD Gare Casino – Plan
d'implantation et concept
de l'îlot

Source : ARCHAM et Partena-
naires SA (18.03.2019)



Plateforme

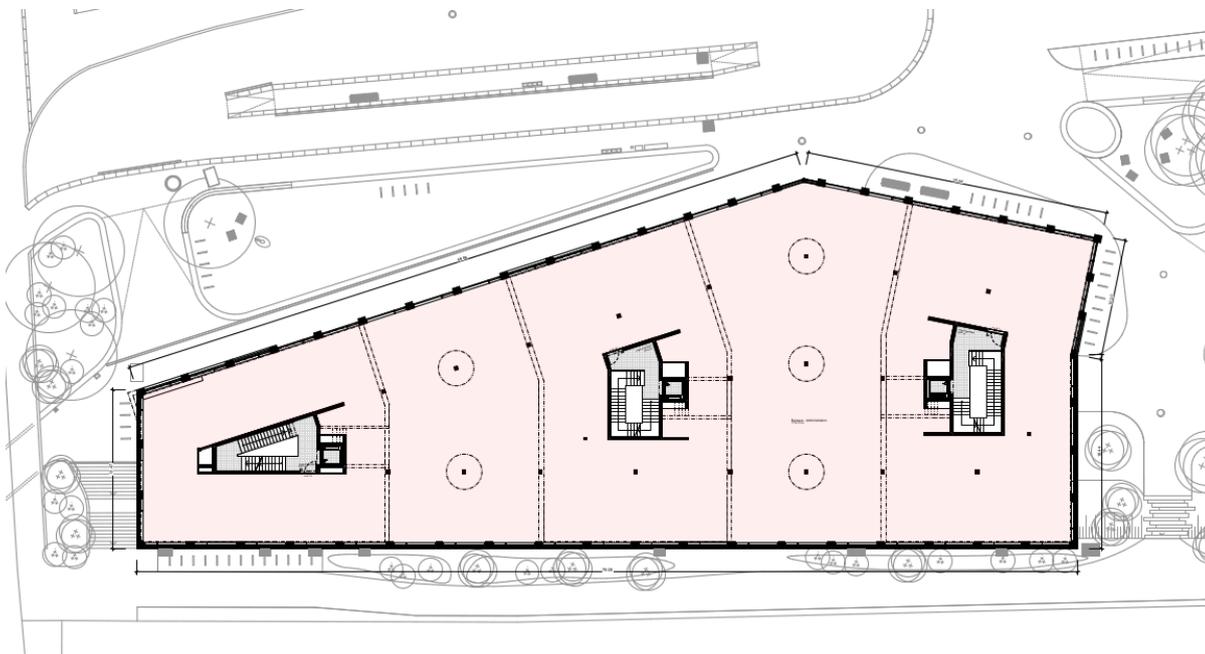
Plateforme entourée d'un mur

Bâtiment



Coupe longitudinale

La partie du bâtiment à acquérir dans le cadre du présent décret est le plateau de bureaux situé dans l'îlot 1 au premier étage, qui pourrait ainsi abriter les activités de l'OFROU.



3 Estimations des TPF, de l'OFCL et de Wüest & Partner AG

Le coût d'acquisition et d'aménagement des locaux a été estimé en 2021 par les TPF et par l'OFCL comme suit :

- > Les TPF ont évalué le coût d'acquisition de la surface de plancher de 1 859.09 m² entre 9 015 927.50 francs et 10 914 017.50 francs. Lors de cette estimation, l'état de finition des surfaces n'était pas indiqué ;

- > L'OFCL a produit une étude de l'entreprise CBRE, conseil en immobilier résidentiel et commercial, évaluant le coût de l'objet à 6 071 000 francs, plus une marge de négociations de 5% à la hausse ou à la baisse. CBRE a précisé qu'il s'agissait d'un prix « en gris », à savoir que les finitions sols et murs étaient à la charge de l'acquéreur.

Aucune de ces deux estimations ne faisait mention des questions en lien avec l'acquisition des places de stationnement, qui auraient donc probablement dues être ajoutées à l'estimation du prix.

En raison de la grande différence entre ces deux estimations, les TPF, l'OFCL et l'Etat de Fribourg ont participé à une séance, le 19 mai 2022, où il a été décidé de mandater l'entreprise Wüest & Partner AG pour effectuer une nouvelle évaluation du prix de l'objet. Le cahier des charges a été défini communément entre les parties prenantes, lesquelles se sont également entendues pour un consensus au niveau de la méthode d'estimation, à savoir la définition d'une valeur mixte prenant en compte la valeur intrinsèque et la valeur de rendement (DCF : discounted cash-flow) de l'objet en question. L'analyse a conclu un prix de l'ordre de 9 450 000 francs. Sur cette base, la part cantonale, qui est de 43%, s'élèverait à 4 063 500 francs. Les dernières discussions du 25 novembre 2022 entre la direction des TPF et l'OFCL ont permis de s'entendre sur ce prix en lui affectant une marge de 10%, en lien avec un éventuel renchérissement à la construction, lequel devrait être démontré par les TPF et qui aboutirait à un coût maximal de 4 469 850 francs pour la part cantonale, à charge de l'Etat de Fribourg.

4 Coûts et mode d'acquisition

4.1 Modalités d'acquisition et de financement

Le plateau d'une surface de 1 714m² de bureaux nets et environ 1 900 m² bruts sera acquis auprès de la société TPF immobilier pour le prix arrêté de 9 450 000 francs (plus 10% de marge en cas de renchérissement justifié), auxquels il faut ajouter les frais d'acquisition à hauteur d'environ 4% (soit 380 000 francs). Ce plateau sera divisé en deux lots de copropriété sur la base du régime de copropriété ordinaire.

Pour rappel, la Confédération achètera un lot représentant 57% de la totalité du plateau, soit une surface d'environ 1 083 m², et l'Etat de Fribourg un lot représentant 43% de la totalité du plateau, soit une surface d'environ 817 m² (achat de l'objet brut fini). La Confédération et l'Etat de Fribourg financeront dans ces mêmes proportions les travaux d'aménagement intérieurs nécessaires au bon fonctionnement de la filiale de l'OFROU. Ces coûts d'aménagement peuvent être estimés à environ 500 francs par m², pour un total de 950 000 francs, soit 408 500 francs à la charge de l'Etat (43%). En résumé, les coûts à la charge de l'Etat sont donc les suivants :

Acquisition	4 063 500 francs
Frais d'acquisition (4%)	160 400 francs
Aménagement	408 500 francs
Réserve (10% sur le coût d'acquisition)	406 350 francs
Total	5 038 750 francs

En outre ces locaux seront mis à disposition gratuitement en faveur de l'OFROU. Tenant compte d'un loyer moyen fixé à 250 francs le m², la location annuelle en faveur de l'Etat aurait pu se monter à 204 250 francs par année, soit 1 021 250 francs pour les cinq premières années.

4.2 Réserves

Les aménagements dédiés aux aspects de la sécurité et des contrôles d'accès imposés par la Confédération, ainsi que l'ameublement des locaux sont exclus du financement commun et ne seront donc pas à la charge de l'Etat.

Chaque copropriétaire supportera la quote-part des frais communs (charges communes de copropriété) attachée à son lot, de même que les impôts, taxes, contributions immobilières et assurances y relatifs.

Il n'est pas attendu d'autres prestations de l'Etat de Fribourg.

Les autorisations des crédits d'engagements sont de la responsabilité de chaque partie et sont donc expressément réservées. Les demandes réciproques sont coordonnées, afin d'éviter tous retards dans le développement et la réalisation du projet.

Dans l'hypothèse où l'une des parties envisagerait de vendre son lot de copropriété, des droits de préemption réciproques devront être consentis.

5 Type de patrimoine et crédit d'engagement

Selon l'article 43, alinéa premier de la loi sur les finances de l'Etat (LFE ; RSF 610.1), le Grand Conseil est compétent pour autoriser les achats et les aliénations de biens du patrimoine financier dont la valeur dépasse ½ % des charges du dernier compte de résultats. En l'occurrence, cette limite se situe à hauteur de 20 357 847 francs (cf. art. 2, al. 1 de l'ordonnance précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat ; RSF 612.21).

Dans le cadre de l'examen du présent dossier, le Conseil d'Etat a donc analysé la question de la nature de l'investissement, à savoir si l'acquisition fera partie de patrimoine financier ou administratif de l'Etat.

La législation oblige les collectivités publiques à accomplir différentes tâches et les cantons et les communes doivent se doter d'une infrastructure pour respecter ces dispositions légales. Une partie de l'actif de leur bilan est donc formé d'éléments indispensables à l'accomplissement des tâches publiques. Le critère de l'aliénabilité permet de classer les éléments du patrimoine comme actifs administratifs ou actifs financiers. Concrètement, cela implique que les éléments du patrimoine administratif ne peuvent être vendus sans nuire à l'accomplissement des tâches publiques, alors que les actifs financiers sont constitués de l'ensemble des biens immobiliers et mobiliers dont l'Etat a la libre disposition.

En pratique, afin de déterminer si un bien relève du patrimoine administratif ou du patrimoine financier, le Tribunal fédéral examine avant tout le cadre législatif entourant la fonction et la gestion du bien, afin d'en tirer, ou non, son lien avec l'accomplissement d'une tâche publique (Tanquerel, Manuel de droit administratif, Zürich, 2018, p. 64).

En l'occurrence, le bien-fonds acquis ne servira pas à accomplir une tâche cantonale reposant sur une base légale déterminée, puisque celui-ci sera simplement mis à la disposition de l'OFROU. Dans le même sens, ce bien pourra être vendu, aux conditions de la convention passée avec la Confédération, sans nuire à l'accomplissement d'une tâche attribuée à l'Etat.

Toutefois, l'opération présente des caractéristiques particulières qui la distinguent d'une classification usuelle au titre de patrimoine financier. En effet, l'investissement proposé aura un coût pour l'Etat, puisque les locaux sont mis à disposition gratuitement, alors que l'Etat supportera les coûts liés à la quote-part de son lot PPE. Le manque à gagner en termes d'absence de revenu locatif est estimé à un peu plus de 200'000 francs par année, et les coûts liés à la quote-part devraient représenter environ 25'000 francs, sans compter le coût du financement de l'opération (immobilisation de capitaux). Par ailleurs, la PPE à acquérir sera grevée d'un usufruit en faveur de la Confédération et n'est pas aliénable librement par l'Etat : seule une décision de la Confédération permettrait une éventuelle vente. En outre, la reprise du lot PPE par la Confédération s'opérerait au prix initialement payé par l'Etat, et non à un prix de marché. De fait, compte tenu de l'évolution des prix, une éventuelle vente par l'Etat dans quelques années impliquerait selon toute vraisemblance une perte.

Aussi, la part de PPE que l'Etat envisage d'acquérir n'apporte aucun rendement, mais au contraire coûtera annuellement à l'Etat. Cette part ne sera par ailleurs pas librement aliénable. Au vu de ces éléments, une classification au titre du patrimoine financier ne serait pas appropriée.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat a décidé de soumettre l'objet au Grand Conseil, en vue de permettre un débat sur ce type d'acquisition et afin de garantir le respect des compétences décisionnelles du Grand Conseil.

En résumé, le crédit demandé se monte à un total de **5 038 750 francs**, selon le détail suivant :

- > Achat du terrain et des bâtiments : 4 063 500 francs
- > Frais d'acquisition : 160 400 francs
- > Aménagement intérieur : 408 500 francs
- > Réserve : 406 350 francs

6 Référendum financier

Le coût du projet ne dépasse pas la limite prévue par l'article 46 de la Constitution du Canton de Fribourg ($\frac{1}{4}$ % du total des dépenses des derniers comptes de l'Etat) et n'est par conséquent pas soumis au référendum financier.

7 Conclusion

L'acquisition, avec la Confédération, de surfaces de bureaux dans le bâtiment « Gare-Casino » à Estavayer-le-Lac, dans le but d'y maintenir une filiale de l'OFROU, s'inscrit dans la volonté, exprimée par le Conseil d'Etat, de maintenir et de développer des emplois à haute valeur ajoutée dans le district de la Broye. La solution proposée, soit une acquisition en copropriété avec mise à disposition gratuite de l'OFROU, peut être soutenue de l'avis du Gouvernement. Cette solution, respectivement l'effort financier consenti, permet en effet non seulement de conserver une unité administrative fédérale sur le territoire cantonal, mais également d'assurer une participation du canton à la promotion d'un bien immobilier important pour le développement économique d'un chef-lieu de district et de toute une région.

Partant, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à adopter le présent projet de décret.

Botschaft 2022-DAEC-281

2. Mai 2023

Präsenz des ASTRA in Estavayer-le-Lac: Erwerb der Büroebene im «Block 1» des Detailbebauungsplans «Gare-Casino» in Estavayer-le-Lac

Wir unterbreiten Ihnen eine Botschaft zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für den Erwerb einer Büroebene im "Block 1" des Detailbebauungsplans «Gare-Casino» in Estavayer-le-Lac, die dem Bund für die Zweigstelle des Bundesamts für Strassen, die für das Westschweizer Nationalstrassennetz zuständig ist, zur Verfügung gestellt wird.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Beschreibung des Objekts	3
3	Schätzungen der TPF, des BBL und der Firma Wüest & Partner AG	4
4	Kosten und Art des Erwerbs	5
4.1	Erwerbs- und Finanzierungsmodalitäten	5
4.2	Reserven	6
5	Vermögensart und Verpflichtungskredit	6
6	Finanzreferendum	7
7	Schluss	7

1 Einleitung

Die Hauptaufgabe des Bundesamts für Strassen (ASTRA) ist es, die Funktionsfähigkeit des Nationalstrassennetzes sicherzustellen. Zu diesem Zweck betreibt das Amt zurzeit fünf Zweigstellen, die auf die ganze Schweiz verteilt sind. Die Zweigstelle, die für das Westschweizer Strassennetz verantwortlich ist, wurde 2008 als Ausgleichsmassnahme des Bundes in Estavayer-le-Lac eingerichtet. Der Kanton Freiburg hatte sich zu jener Zeit für den Sitz des Bundesverwaltungsgerichts beworben, das schliesslich in St. Gallen angesiedelt wurde. Deshalb hat der Bund den Vorschlag Freiburgs, eine Zweigstelle eines Bundesamts auf das Kantonsgebiet zu verlegen, angenommen. Dies ist der Grund, weshalb die Zweigstelle des ASTRA, von der hier die Sprache ist, im Kanton präsent ist.

Das aktuell vom ASTRA benutzte Gebäude am Bahnhofplatz von Estavayer-le-Lac entspricht nicht mehr den Standards des Bundes. Deshalb hat das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), das für die Bundesverwaltungsgebäude zuständig ist, nach einem neuen Standort für die Mitarbeitenden des ASTRA gesucht. Sogar eine Umsiedlung nach Yverdon-les-Bains, in den Kanton Waadt, wurde geprüft, und zwar nicht nur aus Infrastrukturgründen, sondern auch um den Arbeitsmarkt des Genferseebeckens zu erreichen, der mehr Fachpersonen in den betroffenen Berufen zu bieten hat, was die Anstellung von Spezialisten für Strassentechnik erleichtert. Diese Argumente waren Gegenstand von Gesprächen zwischen dem ASTRA und der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) und wurden nicht als unüberwindliches Hindernis gewertet.

Der Staatsrat ist somit der Meinung, dass der Verbleib des ASTRA in der Freiburger Broyeregion unerlässlich ist. Das Amt beschäftigt zurzeit 63 Personen in Estavayer-le-Lac, darunter eine grosse Zahl von hochqualifizierten Ingenieurinnen und Ingenieuren. Mehr als die Hälfte dieser Personen wohnen auf dem Kantonsgebiet. Aus den verschiedenen Gesprächen ging hervor, dass angedacht ist, mittelfristig eine gewisse Zahl von zusätzlichen Funktionen ins Amt zu integrieren, womit die Zahl der Arbeitsplätze auf etwa 80 bis 90 steigen wird. Die Wahrung von Arbeitsplätzen beim Bund ist folglich wichtig für die Broyeregion. Der Staat Freiburg engagiert sich in dieser Sache, weil er von der Region ausdrücklich darum gebeten wurde und weil die Region es verdient, unterstützt zu werden, um ihre Attraktivität zu erhalten. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass es sich hierbei nicht um ein klassisches Wirtschaftsförderungsprojekt mit dem Gesetz über die Wirtschaftsförderung (WFG; SGF 900.1) als Gesetzesgrundlage handelt. Es geht hier vielmehr darum, eine Beziehung von Staat zu Staat zu regeln.

Eine gute Lösung wurde nach Verhandlungen mit der Immobilienfirma der Freiburger Verkehrsbetriebe (TPF Immo SA; die TPF) gefunden, die neue Gebäude beim Bahnhof von Estavayer-le-Lac baut. Diese Firma hat entgegen ihrer üblichen Eigentümerstrategie eingewilligt, eine Büroebene des Detailbebauungsplans «Gare-Casino» zu verkaufen, um die Anforderungen des Bundes zu erfüllen. Eine Garantie für den Verkauf der entsprechenden Fläche ermöglicht es den TPF auch, das Projekt fertig auszuarbeiten und so dessen Entwicklung zu beschleunigen.

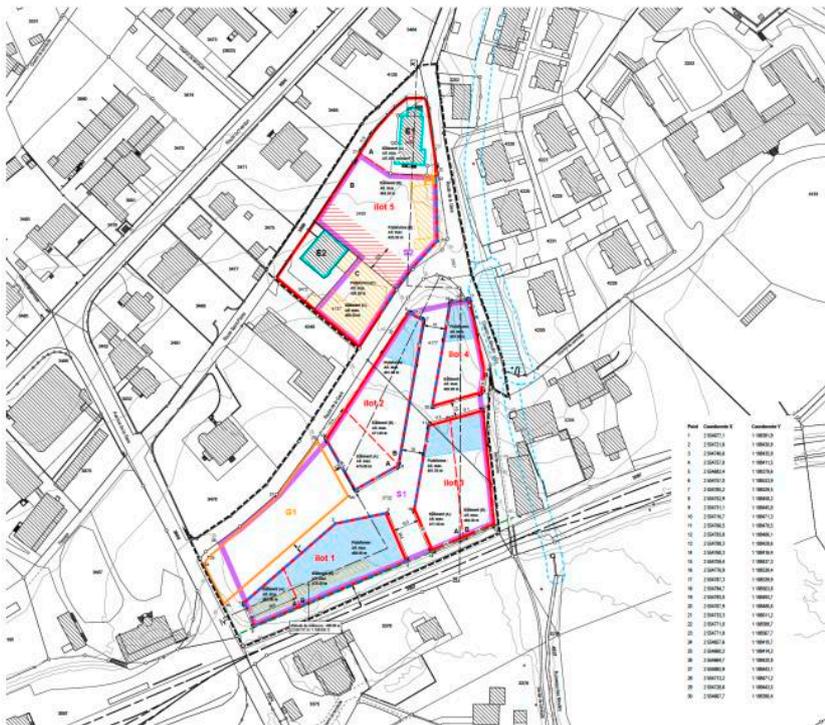
Für eine Niederlassung oder für den Verbleib eines Bundesamts ausserhalb von Bundesbern wird nach Aussage des Direktors des BBL vom Gastgeberkanton eine finanzielle Beteiligung erwartet. Ursprünglich verlangte der Bund vom Staat Freiburg, dass er sich mit einem A-fonds-perdu-Beitrag beteiligt. Nach Verhandlung mit dem BBL wurde vereinbart, Räumlichkeiten in einem Gebäude zu erwerben, das unter der Bauherrschaft der TPF errichtet wird, wobei der Bund zu 57 % und der Staat zu 43 % als Miteigentümer auftreten.

Der Staat Freiburg wird seinen Eigentumsanteil dem Bund unentgeltlich zur Verfügung stellen, damit das ASTRA dort seine Tätigkeit fortsetzen kann. Der Bund verpflichtet sich zu einer optimalen Belegung der Räumlichkeiten, wie es die Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB; SR 172.010.21) vorschreibt. Dieses Immobilienmanagement untersteht der Eidgenössischen Finanzkontrolle, so dass davon ausgegangen werden kann, dass das Risiko einer Unterbelegung der Räumlichkeiten durch das ASTRA begrenzt ist. Falls dies dennoch geschehen sollte, bietet der Bund an, dem Staat Freiburg den Kantonsanteil zu den Gestehungskosten abzukaufen.

Der Bund und der Staat haben sich in ihren Gesprächen auf den Grundsatz geeinigt, dass sie mit dem Erwerb keine Spekulation betreiben. Folglich gibt es weder eine Auf- noch eine Abwertung des erworbenen Objekts. Jeder Miteigentümer trägt seinen prozentualen Anteil an den gemeinsamen Kosten des Eigentums, einschliesslich der damit verbundenen Kosten für Steuern, Liegenschaftssteuern und Versicherungen. Der Staat Freiburg stellt die erworbenen Räumlichkeiten dem Bund auf unbestimmte Zeit unentgeltlich zur Verfügung. Die Betriebskosten wie etwa für den Wasserverbrauch, die Heizung, und den Strom, die durch die Nutzung der Räumlichkeiten durch den Bund entstehen (Verbrauchsgüter), gehen zulasten des Bundes. Es werden vom Staat Freiburg, bzw. vom Hochbauamt keine weiteren Leistungen erwartet.

2 Beschreibung des Objekts

Das Projekt Gare-Casino, das von der Gemeinde Estavayer-le-Lac und den TPF gemeinsam entwickelt wird, sieht die Aufwertung einer Fläche von 21 000 m² und die vollständige Erneuerung des Busbahnhofs der Gemeinde vor. Das Gebäude ist das erste Bauvorhaben eines ganzen Programms, das die Errichtung eines offenen, belebten und attraktiven Quartiers vorsieht. Dieses ergänzt das Stadtzentrum, ist mit ihm verbunden und bietet ein angenehmes Lebens- und Arbeitsumfeld. Das Gebäude umfasst 1518 m² Geschäftsräumlichkeiten, 40 Wohnungen, 105 Parkplätze und etwa 1700 m² Büroflächen.



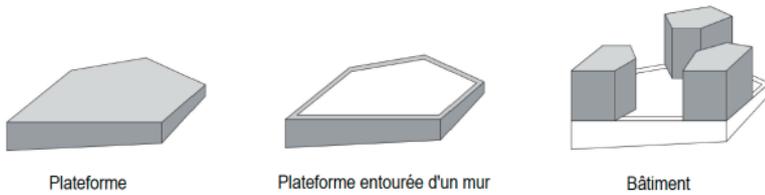
Plan n°1: Plan d'implantation

Source: Plan d'aménagement de détail (PAD) "Gare Casino"

Der Detailbebauungsplan umfasst fünf Blöcke, die auf einem leicht abschüssigen Gelände gegen Norden zum See hin zu stehen kommen. Wie die unten stehende Abbildung zeigt, besteht ein Block aus einer Tiefparterre-Ebene (Geschäfte und Büros im Fall des Blocks 1), auf der Wohngebäude zu stehen kommen. Auf dem Gebiet G1 nördlich des Blocks 1 mit einer Fläche von 3750 m² wird der Busbahnhof zu stehen kommen, der direkt mit dem Bahnhof im Westen des Detailbebauungsplans verbunden ist.

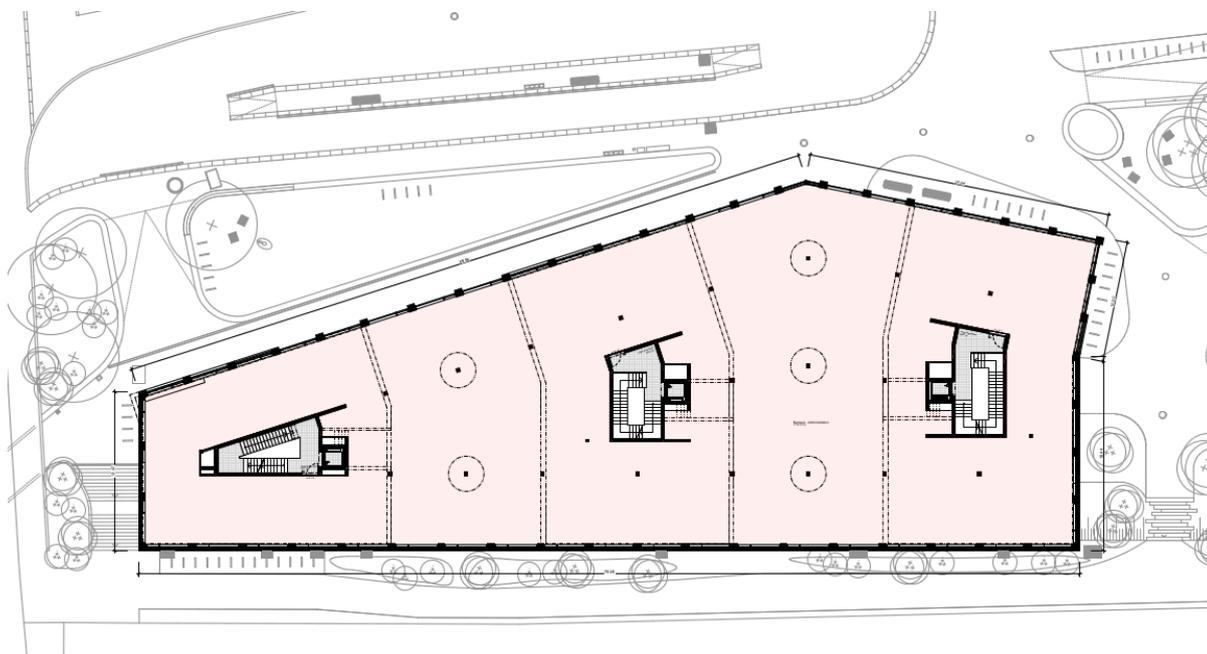
PAD Gare Casino – Plan d'implantation et concept de l'îlot

Source : ARCHAM et Partenaires SA (18.03.2019)



Coupe longitudinale

Der Teil des Gebäudes, der im Rahmen des vorliegenden Dekrets erworben werden soll, besteht aus den Büroräumlichkeiten im 1. Obergeschoss des Blocks 1, in denen das ASTRA unterkommen könnte.



3 Schätzungen der TPF, des BBL und der Firma Wüest & Partner AG

Die Kosten für den Erwerb und die Ausstattung der Räumlichkeiten wurden im Jahr 2021 von den TPF und vom BBL wie folgt geschätzt:

- > Die TPF haben die Erwerbskosten der Geschossfläche von 1 859.09 m² auf 9 015 927.50 bis 10 914 017.50 Franken geschätzt. Bei dieser Schätzung war der Innenausbaustand der Geschossfläche nicht angegeben.
- > Das BBL hat eine Studie der CBRE, einer Beratungsfirma für Wohn- und Gewerbeimmobilien, vorgelegt, in der die Kosten des Objekts auf 6 071 000 Franken mit einer Verhandlungsmarge von 5 % nach oben oder unten geschätzt werden. Die CBRE präzisierte, dass sich der Preis auf einen Innenausbaustand ohne Bodenbelag und Wandverkleidung bezieht, die zulasten des Käufers gehen.

Keine der beiden Schätzungen befasste sich mit der Frage des Erwerbs von Parkplätzen, die wahrscheinlich zum Kaufpreis hätten hinzugefügt werden müssen.

Aufgrund des grossen Preisunterschieds zwischen den beiden Schätzungen haben die TPF, das BBL und der Staat Freiburg an ihrer Sitzung vom 19. Mai 2022 beschlossen, die Firma Wüest & Partner AG mit einer neuen Schätzung des Kaufpreises zu beauftragen. Das Pflichtenheft wurde von den betroffenen Parteien gemeinsam ausgearbeitet, die sich auch über die Schätzungsmethode geeinigt haben, nämlich die Mischwertmethode, die den Substanzwert und den Ertragswert (DCF: Discounted Cash-Flow) des Objekts berücksichtigt. Die Analyse schliesst auf einen Preis von etwa 9 450 000 Franken. Auf dieser Grundlage würde sich der Kantonsanteil von 43 % auf 4 063 500 Franken belaufen. Bei den letzten Gesprächen zwischen der Direktion der TPF und dem BBL, die am 25. November 2022 stattfanden, haben sich die Gesprächspartner auf diesen Preis geeinigt, wobei eine Marge von 10 % für eine allfällige, von den TPF nachzuweisende Bauteuerung einkalkuliert wurde. Die Kosten zulasten des Staats Freiburg würden sich also auf höchstens 4 469 850 Franken belaufen.

4 Kosten und Art des Erwerbs

4.1 Erwerbs- und Finanzierungsmodalitäten

Die gesamte Ebene mit einer Nettobürofläche von 1714 m² respektive einer Bruttofläche von etwa 1900 m² wird von der Firma TPF Immobilier zum Preis von 9 450 000 Franken (plus eine Marge von 10 % für den Fall einer nachweislichen Teuerung) erworben. Zu diesem Betrag sind noch die Erwerbskosten von etwa 4 % (bzw. 380 000 Franken) hinzuzurechnen. Die Ebene wird im ordentlichen Miteigentumsverhältnis in zwei Eigentumseinheiten aufgeteilt.

Zur Erinnerung: Der Bund erwirbt einen Anteil von 57 % der gesamten Fläche, das sind etwa 1083 m², und der Staat Freiburg einen Anteil von 43 % der gesamten Fläche, das sind etwa 817 m² (Kauf des Objekts vor Endausbau). Der Bund und der Staat Freiburg werden zu gleichen Anteilen die Arbeiten zur Innenausstattung finanzieren, die für den guten Betrieb der ASTRA-Zweigstelle nötig sind. Die Ausstattungskosten können auf etwa 500 Franken pro Quadratmeter geschätzt werden. Das entspricht einem Gesamtbetrag von 950 000 Franken, wovon 408 500 Franken zulasten des Staats gehen (43%). Zusammenfassend gehen die folgenden Kosten zulasten des Staats:

Objekterwerb	4 063 500 Franken
Erwerbskosten (4 %)	160 400 Franken
Ausstattung	408 500 Franken
Reserve (10 % der Kosten für den Objekterwerb)	406 350 Franken
Total	5 038 750 Franken

Darüber hinaus werden die Räume dem ASTRA unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Bei einer durchschnittlichen Miete von 250 Franken pro Quadratmeter hätten sich die jährlichen Mieteinnahmen des Staats auf 204 250 Franken pro Jahr, bzw. 1 021 250 Franken in den ersten fünf Jahren belaufen können.

4.2 Reserven

Die vom Bund vorgeschriebene Ausstattung, was die Sicherheitsaspekte und die Zugangskontrollen betrifft, sowie die Möblierung der Räumlichkeiten sind von der gemeinsamen Finanzierung ausgeschlossen und gehen daher nicht zu Lasten des Staats.

Jeder Miteigentümer trägt die gemeinsamen Kosten am Miteigentum im Verhältnis zu seinem Anteil mit. Dazu gehören auch die entsprechenden Steuern, Liegenschaftssteuern und Versicherungen.

Vom Staat Freiburg werden keine weiteren Leistungen verlangt.

Die Bewilligung für den entsprechenden Verpflichtungskredit muss jede Partei für sich erhalten. Sie stellt die Voraussetzung für den Erwerb dar. Die Anträge für die jeweiligen Verpflichtungskredite werden koordiniert, um Verspätungen bei der Entwicklung und Umsetzung des Projekts zu vermeiden.

Falls eine der beiden Parteien den Verkauf ihres Miteigentümeranteils plant, muss ein gegenseitiges Vorkaufsrecht gewährt werden.

5 Vermögensart und Verpflichtungskredit

Gemäss Artikel 43 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; SGF 610.1) bewilligt der Grosse Rat den Erwerb und die Veräusserung von Vermögenswerten des Finanzvermögens, die wertmässig mehr als ½ % des Aufwands der letzten Erfolgsrechnung ausmachen. Im vorliegenden Fall beläuft sich der massgebende Betrag auf 20 357 847 Franken (vgl. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung; SGF 612.21).

Bei der Prüfung dieser Vorlage ist der Staatsrat also der Frage nachgegangen, ob die vorliegende Investition zum Finanzvermögen oder zum Verwaltungsvermögen des Staats zählen wird.

Die öffentlichen Körperschaften sind gesetzlich verpflichtet, verschiedene Aufgaben zu erledigen, und die Kantone und Gemeinden müssen sich zu diesem Zweck mit der nötigen Infrastruktur ausrüsten, damit sie ihre gesetzlichen Pflichten erfüllen können. Ein Teil ihrer Vermögenswerte besteht folglich aus Bestandteilen, die für die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben unerlässlich sind. Das Kriterium der Veräusserungsfähigkeit erlaubt es, die Vermögenswerte als Verwaltungs- oder Finanzvermögen zu identifizieren. Konkret bedeutet dies, dass der Staat sein Verwaltungsvermögen nicht veräussern kann, ohne die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben zu behindern, während er über die beweglichen und unbeweglichen Finanzvermögen frei verfügen kann.

Zur Klärung, ob ein Vermögenswert zum Verwaltungsvermögen oder zum Finanzvermögen gehört, prüft das Bundesgericht in erster Linie den rechtlichen Rahmen rund um den Zweck und die Verwaltung des Vermögens, der Aufschluss darüber gibt, ob eine Verbindung mit einer öffentlichen Aufgabe besteht (nach Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, Zürich, 2018, S. 64).

Im vorliegenden Fall dient die zu erwerbende Liegenschaft nicht zur Ausführung einer gesetzlichen Aufgabe des Staats, sondern wird dem ASTRA bloss zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus kann die Liegenschaft gemäss den Bedingungen der Vereinbarung mit dem Bund verkauft werden, ohne die Erfüllung einer Staatsaufgabe zu beeinträchtigen.

Die Transaktion weist jedoch besondere Eigenschaften auf, so dass sie sich von einem klassischen Finanzvermögen unterscheidet. In der Tat ist die vorgeschlagene Investition für den Staat mit Kosten verbunden, denn er stellt die Räumlichkeiten unentgeltlich zur Verfügung, trägt aber dennoch die Kosten am Miteigentum im Verhältnis zu seinem Anteil. Der entgangene Gewinn aufgrund der fehlenden Mieteinnahmen wird auf etwas über 200 000 Franken pro Jahr geschätzt. Die Kosten am Miteigentum sollten etwa 25 000 Franken betragen. Zudem sind die Kosten zur Finanzierung der Transaktion zu berücksichtigen (Kapitalbindung). Im Übrigen wird das Miteigentum durch eine Nutzniessung zugunsten des Bundes belastet und kann von Staat nicht frei veräussert werden: Nur der Bund kann

über einen allfälligen Verkauf entscheiden. Der Bund würde den Miteigentümeranteil des Staats ausserdem zum ursprünglichen Kaufpreis und nicht zum Marktpreis erwerben. Angesichts der aktuellen Preisentwicklung wäre deshalb ein Verkauf durch den Staat in ein paar Jahren voraussichtlich mit einem Verlust verbunden.

Da der Miteigentumsanteil, den der Staat erwerben möchte, keinen Ertrag abwerfen, sondern vielmehr jährliche Kosten verursachen wird und nicht frei veräusserlich sein wird, wäre eine Einreihung ins Finanzvermögen nicht sachgerecht.

Aus diesem Grund hat der Staatsrat beschossen, die Sache dem Grossen Rat vorzulegen, damit eine Debatte über diese Art von Anschaffungen stattfinden und der Grosse Rat seine Entscheidungsbefugnis ausüben kann.

Zusammenfassend beläuft sich der beantragte Verpflichtungskredit auf **5 038 750 Franken**, der sich aus den folgenden Bestandteilen zusammensetzt:

- > Liegenschafts Kauf: 4 063 500 Franken
- > Erwerbskosten: 160 400 Franken
- > Innenausstattung: 408 500 Franken
- > Reserve: 406 350 Franken

6 Finanzreferendum

Der Verpflichtungskredit unterliegt nicht dem Finanzreferendum, da die Projektkosten die in Artikel 46 der Verfassung des Kantons Freiburg vorgesehene Grenze nicht überschreiten ($\frac{1}{4}$ % der Gesamtausgaben der letzten Staatsrechnung).

7 Schluss

Der Erwerb zusammen mit dem Bund von Büroflächen in der Überbauung «Gare-Casino» in Estavayer-le-Lac, um den Verbleib einer Zweigstelle des ASTRA dort zu gewährleisten, entspricht dem Bestreben des Staatsrats, Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung im Broyebezirk zu halten und zu entwickeln. Die vorgeschlagene Lösung, nämlich der Erwerb einer Liegenschaft in Miteigentümerschaft und deren unentgeltliche Bereitstellung für das ASTRA, ist nach Meinung des Staatsrats vertretbar. Die Lösung, respektive der finanzielle Aufwand, erlaubt es einerseits, eine Einheit der Bundesverwaltung auf dem Kantonsgebiet zu bewahren, und andererseits einen Kantonsbeitrag dazu zu leisten, dass ein Immobilienvorhaben zustande kommt, das für die wirtschaftliche Entwicklung eines Bezirkshauptorts und einer ganzen Region von Bedeutung ist.

Der Staatsrat lädt deshalb den Grossen Rat ein, den vorliegenden Dekretsentwurf anzunehmen.

Projet du 02.05.2023

Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour l'acquisition, en copropriété avec la Confédération, de surfaces de bureaux dans le bâtiment «Gare-Casino» à Estavayer-le-Lac, au profit d'une filiale de l'Office fédéral des routes

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);
Vu le message 2022-DAEC-281 du Conseil d'Etat du 2 mai 2023;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

Art. 1

¹ L'acquisition, par l'Etat de Fribourg, en copropriété avec la Confédération suisse, d'une surface de bureaux de 1900 m² dans le bâtiment «Gare-Casino» à Estavayer-le-Lac, ainsi que le crédit d'aménagement de ces bureaux sont approuvés.

Art. 2

¹ Le coût total s'élève à 5'038'750 francs.

Art. 3

¹ Un crédit de 5'038'750 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue du financement de cette opération.

Art. 4

¹ Les crédits de paiement nécessaires sont portés aux budgets financiers annuels, sous le centre de charges BATI-3850/5040.001 «Achats d'immeubles», et utilisés conformément aux dispositions de la LFE.

Art. 5

¹ Les dépenses nécessaires à cette acquisition seront activées au bilan de l'Etat, puis amorties conformément à l'article 27 LFE.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret est soumis au referendum financier facultatif.

Il entre en vigueur dès sa promulgation.

Entwurf vom 02.05.2023

Dekret über einen Verpflichtungskredit für den Erwerb von Büroräumlichkeiten in Miteigentümerschaft mit dem Bund in der Überbauung «Gare-Casino» in Estavayer-le-Lac für eine Zweigstelle des Bundesamts für Strassen

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);

nach Einsicht in die Botschaft 2022-DAEC-281 des Staatsrats vom 2. Mai 2023;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Der Erwerb einer Bürofläche von 1900 m² in der Überbauung «Gare-Casino» in Estavayer-le-Lac in Miteigentümerschaft mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kredit für die Ausstattung dieser Bürofläche durch den Staat wird gutgeheissen.

Art. 2

¹ Die Gesamtkosten belaufen sich auf 5 038 750 Franken.

Art. 3

¹ Zur Finanzierung dieses Erwerbs wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 5 038 750 Franken eröffnet.

Art. 4

¹ Die erforderlichen Zahlungskredite werden in die jährlichen Voranschläge unter der Kostenstelle BATI-3850/5040.001 «Liegenschaftskäufe», aufgenommen und entsprechend den Bestimmungen des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

Art. 5

¹ Die Ausgaben für den Liegenschaftserwerb werden in der Staatsbilanz aktiviert und nach Artikel 27 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt abgeschrieben.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.

Es tritt mit der Promulgierung in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2022-DAEC-281

Projet de décret :

Crédit d'engagement pour l'acquisition de surfaces de bureaux dans le bâtiment "Gare-Casino" à Estavayer-le-Lac

Proposition de la commission ad hoc CAH-2023-007

Présidence : Chardonnens Christophe

Membres : Altermatt Bernhard, Bürgisser Nicolas, Chardonnens Jean-Daniel, Collomb Eric, Esseiva Catherine, Raetzo Carole, Raetzo Tina, Rodriguez Rose-Marie, Thévoz Ivan, Vial Pierre.

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de décret comme suit :

IV. Clauses finales

Le présent décret n'est pas soumis au referendum ~~financier facultatif~~.

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Anhang

GROSSER RAT

2022-DAEC-281

Dekretsentwurf:

Verpflichtungskredit für den Erwerb von Büroräumlichkeiten in der Überbauung "Gare-Casino" in Estavayer-le-Lac

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2023-007

Präsidium: Chardonnens Christophe

Mitglieder: Altermatt Bernhard, Bürgisser Nicolas, Chardonnens Jean-Daniel, Collomb Eric, Esseiva Catherine, Raetzo Carole, Raetzo Tina, Rodriguez Rose-Marie, Thévoz Ivan, Vial Pierre.

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf wie folgt zu ändern:

IV. Schlussbestimmungen

Dieses Dekret untersteht nicht dem ~~fakultativen Finanz~~Referendum.

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Dekretsentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Résultats des votes

La proposition suivante a été mise aux voix :

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

Le 6 juin 2023

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgenden Antrag abgestimmt:

A1 Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11
CE zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

Den 6. Juni 2023

Annexe

GRAND CONSEIL

2022-DAEC-281

**Projet de décret:
Crédit d'engagement pour l'acquisition de surfaces de bureaux dans le bâtiment "Gare-Casino" à Estavayer-le-Lac**

Propositions de la Commission des finances et de gestion CFG

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Boschung

Membres : Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, Nadine Gobet, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Bruno Riedo

Entrée en matière

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 5 voix contre 4 et 6 abstentions, la commission propose au Grand Conseil de rejeter ce projet de décret.

Le 14 juin 2023

Anhang

GROSSER RAT

2022-DAEC-281

Dekretsentwurf: Verpflichtungskredit für den Erwerb von Büroräumlichkeiten in der Überbauung "Gare-Casino" in Estavayer-le-Lac

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium : Claude Brodard

Vize-Präsidium : Bruno Boschung

Mitglieder : Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, Nadine Gobet, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Bruno Riedo

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 5 zu 4 Stimmen bei 6 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf abzulehnen.

Den 14. Juni 2023

Rapport 2022-DIAF-13

25 avril 2023

Péréquation financière fribourgeoise comparée – Quel besoin d'adaptation après dix ans d'application ? (Rapport sur postulat 2021-GC-93)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport faisant suite au postulat 2021-GC-93 Bürdel Daniel / Fattebert David concernant la péréquation financière fribourgeoise et son adaptation après dix ans d'application. Comme proposé par le Conseil d'Etat dans sa réponse au postulat et accepté par le Grand Conseil, ce rapport est développé et complété en annexe par l'évaluation périodique de la performance du système de péréquation financière intercommunale.

Table des matières

1	Postulat	2
2	Rapport sur le postulat et rapport d'évaluation sur la péréquation (annexé)	2
3	Conclusion et suite à donner	4

1 Postulat

Par postulat déposé et développé le 25 juin 2021, les députés Daniel Bürdel et David Fattebert ainsi que dix cosignataires demandaient l'élaboration d'un rapport sur le système de péréquation financière intercommunale et les éventuels besoins d'adaptation de celui-ci.

Les députés rappelaient en premier lieu que la péréquation financière intercommunale est en place depuis une dizaine d'années et qu'elle n'a, durant cette période, pas fait l'objet d'adaptations majeures, malgré le processus d'évaluation appliqué. De l'avis des auteurs du postulat, il conviendrait de procéder à un réexamen du système en profondeur (hypothèses de base, critères et clés de répartition) ; selon leur appréciation, les circonstances modifiées ces dernières années, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la fiscalité, conduisent à des disparités entre les communes par rapport à leur capacité de se développer, ce que la péréquation devrait corriger.

Les postulants comparaient ensuite différents systèmes péréquatifs, notamment au niveau fédéral (péréquation intercantonale) ainsi que des exemples de péréquation intercommunale dans certains cantons. Ces comparaisons démontraient en premier lieu que les montants à disposition dans le système fribourgeois sont relativement faibles. En second lieu, il était constaté que certains systèmes associent le canton et les communes au financement de l'instrument des ressources (GR, VS, BE, SO et LU sont cités). Ce co-financement des ressources se retrouve également au niveau fédéral, où la Confédération et les cantons financièrement forts participent conjointement à aider les cantons ayant une capacité financière plus faible.

Dans une approche cumulant les deux instruments, les auteurs du postulat relevaient que les communes fribourgeoises financent 67% de la péréquation totale, alors que dans les cantons fixant un financement mixte des ressources, l'apport des communes se monterait à un taux global moindre, situé entre 30 et 46%.

Les auteurs du postulat interrogeaient finalement le Conseil d'Etat quant aux effets des baisses fiscales décidées par le législateur sur la situation financière des communes. Parallèlement ils s'inquiétaient des conséquences du plan directeur cantonal, notamment de l'orientation vers les centres urbains du potentiel de développement qui pourrait conduire à un déséquilibre entre les communes au détriment des régions périphériques.

2 Rapport sur le postulat et rapport d'évaluation sur la péréquation (annexé)

Il est en priorité nécessaire de rappeler les enjeux et les objectifs fixés par le législateur dans le système de péréquation financière intercommunale.

Les communes fribourgeoises, en tant que collectivités publiques, sont astreintes à fournir un certain nombre de prestations à ses administrés. Si les prestations minimales considérées comme obligatoires à l'échelle cantonale doivent être similaires, l'autonomie communale permet de tenir compte des différents besoins et attentes des citoyennes et citoyens à l'échelle locale aussi bien en termes de prestations publiques que de politique fiscale. Les ressources financières des communes permettant de les assumer sont variables en fonction de la situation et de la fiscalité des communes. La majorité de ces ressources provient des impôts des contribuables personnes physiques et morales ainsi que de la contribution immobilière. D'autres types d'impôts et taxes, mais également certains revenus non fiscaux, peuvent compléter les ressources nécessaires à assurer une stabilité financière des communes.

La péréquation intercommunale a pour objectifs de compenser, partiellement et dans la mesure fixée par le législateur, les disparités financières constatées. Deux instruments distincts sont mis en place pour répondre à ces missions de compensation : la péréquation des ressources vise les disparités des recettes fiscales potentielles, la péréquation des besoins vise les disparités constatées dans les critères techniques et les structures démographiques et

sociales sur lesquelles les communes n'ont pas de maîtrise à moyen terme. Le Conseil d'Etat rappelle que le système mis en œuvre dans le canton de Fribourg a été classé deuxième meilleur outil de solidarité financière en Suisse par le rapport *Monitoring des cantons*¹ de Avenir Suisse publié en 2013. Il se situe derrière le canton de Glaris (qui est composé de trois communes) et juste devant la péréquation financière intercantonale établie par la Confédération.

Le rapport d'évaluation du système annexé détaille et développe ces deux outils, leur objectif et leurs effets. Comme le prévoit la législation, il examine la performance de la péréquation sous l'angle du respect des objectifs fixés, de la pertinence des critères retenus et leur pondération. De plus, l'introduction d'éventuels nouveaux critères des besoins et le regroupement de deux critères en un sont analysés. Dans sa conclusion, le rapport d'évaluation répond aux questions et propositions émises par les postulants. Il rappelle également les exigences du législateur fixées dans la législation sur la péréquation financière intercommunale : transparence du système, indépendance des instruments, montant complémentaire financé par l'Etat, objectivité des données prises en compte, caractère évolutif du système. De ce fait, comme proposé par le Conseil d'Etat et adopté par le Grand Conseil, le rapport d'évaluation fait partie intégrante du présent rapport.

Toutefois, parmi les points soulevés par le postulat, trois éléments nécessitent ici une réponse complémentaire.

- > Le **co-financement de l'instrument des ressources** par les communes et l'Etat est en effet une option prise par certains cantons et par la Confédération. Le législateur fribourgeois a quant à lui décidé de distinguer clairement le financement de ses deux instruments. Ainsi la péréquation des ressources est financée par les communes à fort potentiel fiscal au profit des communes à plus faible potentiel (répartition horizontale directe). La péréquation des besoins est financée exclusivement par le canton au profit de toutes les communes (répartition verticale directe). Cette séparation des financements est totalement conforme à l'esprit qui prévaut à l'exercice difficile du Désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes (DETTEC).

Le choix du financement exclusivement horizontal de l'instrument des ressources peut s'expliquer pour les raisons suivantes :

- > Comme le stipulait en 2009 le Conseil d'Etat dans son message accompagnant le projet de loi, « *Le projet apporte une amélioration dans la définition des rôles respectifs de l'Etat et des communes dans le domaine de la péréquation : la péréquation des ressources est horizontale, donc financée par les communes elles-mêmes, et la péréquation des besoins est verticale, donc financée par le canton, chaque collectivité exerçant ainsi un rôle adapté à sa vocation et à la fonctionnalité de chaque instrument de péréquation.* »².
- > Un financement complémentaire provenant de l'Etat pourrait avoir un effet de « désincitation » sur les comportements fiscaux des communes bénéficiaires. Si elles recevaient une dotation minimale (provenant de l'Etat) en plus de sa part provenant du transfert horizontal de l'instrument des ressources, elles n'auraient peut-être aucun intérêt à prendre des initiatives pour leur développement économique dès lors qu'elles se satisferaient d'une situation financière « améliorée » bien qu'inférieure à la moyenne des communes³.
- > Dans le même sens, la péréquation n'a pas pour but de compenser intégralement les disparités du potentiel fiscal. Ni par ailleurs d'améliorer la situation d'une commune bénéficiaire de telle sorte qu'elle se retrouve, après péréquation, avec un potentiel fiscal par habitant plus élevé que la commune qui la précédait avant péréquation. Ce principe, qui équivaut également dans le sens inverse pour les communes contributrices, est rappelé dans le rapport Dafflon 2007⁴.

¹ Avenir Suisse, Kantonsmonitoring 5 : **Irrgarten Finanzausgleich – Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität**, Lukas Rühli mit Beiträgen von Miriam Frey und René L. Frey, 2013

Avenir Suisse, Monitoring des cantons 5 : **Le labyrinthe de la péréquation financière – Comment parvenir à une plus grande efficacité dans la solidarité intercommunale (résumé en français)**, Lukas Rühli, 2013

² Message n°141 du 7 juillet 2009 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la péréquation financière intercommunale (LPI), pt 10 p. 10

³ Bernard Dafflon et Peter Mischler, Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, Centre d'études en économie du secteur public, Université de Fribourg 2007, p. 40

⁴ Dafflon et Mischler 2007, p. 91

- > On peut également rappeler que, pour l'instrument des ressources, la situation financière des communes n'est pas directement influencée par les législations et politiques décidées par l'Etat. Par contre, l'instrument des besoins se base sur des critères liés à des tâches communales qui sont directement influencées par des options politiques et un certain nombre de législations décidées par le canton.
- > Les **décisions du Parlement cantonal quant à des baisses fiscales** peuvent avoir des conséquences directes sur les finances communales. Par exemple, la réforme de l'imposition des entreprises a impacté les finances de la Confédération, des cantons, des communes et des paroisses. Preuve en est, pour les communes, que le montant de l'instrument des ressources, qui est calculé à raison de 2,5% du potentiel fiscal de huit impôts retenus, a diminué pour la première fois, depuis la mise en œuvre de la péréquation en 2011, entre 2022 et 2023 d'un peu plus de 3%. Cette diminution constatée est en grande partie attribuable à la diminution des impôts prélevés sur le bénéfice des personnes morales. Les communes dont l'impôt sur les personnes morales constitue une proportion importante des ressources fiscales ont vu leur situation financière se péjorer ; elles ne représentent toutefois pas la majorité.

Les autres décisions du législatif cantonal quant à des baisses de la fiscalité ont eu un effet limité. Mais surtout elles n'ont pas eu pour conséquence de détériorer la situation financière des communes. En effet, sur la période 2016 à 2022, 61 communes ont décidé de diminuer leur coefficient d'impôts sur les personnes physiques, 42 communes l'ont augmenté. Durant cette même période, 40 communes ont diminué le coefficient d'impôts sur les personnes morales alors que 28 l'ont augmenté. Cela démontre que, malgré les décisions politiques allégeant la fiscalité des collectivités publiques locales, la situation financière des communes en générale reste stable et équilibrée sur le long terme.

- > Il est à ce jour prématuré de connaître les **conséquences de la mise en œuvre du plan directeur cantonal et de l'aménagement du territoire** sur les différents types de communes (communes centres, périphériques, rurales, urbaines, de montagne, etc.). Il y a également lieu de rappeler que si un développement fort permet d'accéder à de nouveaux revenus, il est également source de nouvelles charges qui peuvent être conséquentes, parfois supérieures aux revenus escomptés. Il n'appartient d'autre part pas à la législation sur la péréquation financière intercommunale de régler les politiques de développement régional ; d'autres leviers législatifs pourraient être actionnés. Par contre, la péréquation prend en compte les effets de ces politiques, tant sur les ressources fiscales potentielles que sur les besoins des communes, mais elle ne peut pas les anticiper. Le rapport d'évaluation annexé, faisant partie intégrante du présent rapport, rappelle l'impossibilité d'utiliser des données subjectives (pt 4.2 p. 34) ainsi que les conditions préalables nécessaires à une application objective du système de solidarité financière entre les communes (pt 5 p. 35).

3 Conclusion et suite à donner

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport complété par le rapport d'évaluation annexé. Afin d'entamer le prochain examen de la performance du système péréquatif, le Groupe de travail accompagnant les travaux d'évaluation sera reconstitué dans le courant de l'été 2023.

Annexe

Péréquation financière intercommunale – Analyse de la performance du système : Deuxième évaluation, Rapport du Service des communes, Fribourg, mars 2023

Péréquation financière intercommunale

— Analyse de la performance du système : Deuxième évaluation

Table des matières

1	Cadre général de la péréquation	2
2	Péréquation des ressources	3
2.1	Objectif, indice IPF et montant	3
2.2	Méthode d'analyse : Effet des montants redistribués sur le potentiel fiscal	4
2.3	Résultats pour l'ensemble des communes	5
2.3.1	<i>Variation du potentiel fiscal en francs par habitant</i>	5
2.3.2	<i>Variation du potentiel fiscal en points d'indice IPF</i>	12
2.4	Résultats de l'évaluation de l'instrument des ressources	17
2.4.1	<i>Pertinence des critères et pondération</i>	17
2.4.2	<i>Stabilité de l'instrument des ressources</i>	18
2.5	Péréquation des ressources : Conclusion de l'évaluation	18
3	Péréquation des besoins	19
3.1	Objectif, indice ISB et montant	19
3.2	Méthode d'analyse : Effet des montants reçus sur le potentiel fiscal	21
3.3	Résultats pour l'ensemble des communes	22
3.3.1	<i>Effet de l'instrument des besoins en francs par habitant</i>	22
3.3.2	<i>Effet de l'instrument des besoins en points de potentiel fiscal</i>	23
3.4	Résultats de l'évaluation de l'instrument des besoins	27
3.4.1	<i>Pertinence des variables de gestion</i>	27
3.4.2	<i>Stabilité de l'instrument des besoins</i>	28
3.5	Péréquation des besoins : Conclusion de l'évaluation	29
4	Analyse de nouveaux critères des besoins	29
4.1	Longueur du réseau routier communal (RCOM)	29
4.1.1	<i>Données statistiques de base</i>	29
4.1.2	<i>Tâches communales et coûts correspondant</i>	30
4.1.3	<i>Résultats de la prise en compte du critère RCOM</i>	30
4.1.4	<i>Prise en compte du critère RCOM et du critère regroupé ENF</i>	34
4.2	Plan directeur cantonal et aménagement du territoire	34
5	Conclusion : Objectivité et efficience du système de péréquation financière intercommunale	35

1 Cadre général de la péréquation

La péréquation financière intercommunale, en tant que système de solidarité financière entre les communes fribourgeoises, a été introduite au 1^{er} janvier 2011 avec l'entrée en vigueur de la loi sur la péréquation financière intercommunale du 16 novembre 2009 (LPFI ; RSF 142.1). Elle comprend deux volets :

- > La péréquation des ressources est fondée sur un indice du potentiel fiscal (IPF) des communes, calculé sur la base de huit impôts communaux. Le volume péréquatif est égal à 2,5% de la somme totale de ces huit impôts calculés avec un potentiel de référence normé.
- > La péréquation des besoins détermine un indicateur synthétique des besoins (ISB), basé sur neuf tâches (ressortant du plan comptable des collectivités publiques basé sur le modèle comptable harmonisé MCH1), utilisant six critères de causalité exprimant les différences de besoins entre les communes. Le volume financier redistribué à toutes les communes est égal à 50% du volume financier de la péréquation des ressources.

Selon l'article 20 LPFI, le système de péréquation est soumis à une évaluation de la performance tous les quatre ans. Font l'objet d'un réexamen les objectifs de chaque instrument de péréquation, la pertinence des critères retenus et leur pondération.

La première évaluation a fait l'objet d'un rapport¹, rédigé en 2015 sous la direction du Professeur émérite Bernard Dafflon, expert mandaté ; les résultats sont rappelés et résumés dans les chapitres concernés.

Le présent rapport a pour but d'examiner le respect des objectifs mentionnés ci-dessus conformément à la législation. Subsidiairement, des modifications ou des compléments aux critères existants sont analysés.

Le rapport est ainsi divisé en trois thématiques et une conclusion générale résumées ci-dessous.

La première analyse (point 2) examine la performance moyenne de l'instrument des ressources sur une période de huit années d'exercice, soit depuis son introduction en 2011 à 2018. L'examen porte sur l'effet des montants reçus ou payés sur le potentiel fiscal des huit impôts pris en compte, effets calculés en francs par habitant ainsi qu'en points de potentiel fiscal. De manière générale, l'analyse rappelle en exergue si les objectifs fixés par la législation sont atteints.

Également analysé en fonction des objectifs de la loi sur la péréquation financière intercommunale, l'instrument des besoins (point 3) est examiné sous l'angle de la pertinence des critères fixés à ce jour, de leur lien de causalité avec les données statistiques à disposition ainsi qu'avec les tâches concernées et de leur pondération.

L'analyse des deux instruments porte également sur leur financement et les formules de répartition.

Le point 4 du rapport examine les demandes qui pourraient aboutir à l'introduction de nouveaux critères des besoins, tenant compte par exemple de nouvelles situations en matière de tâches communales.

En conclusion, le dernier point rappelle la construction du système de solidarité financière entre les communes, le parallélisme des deux instruments, leur stabilité et l'aspect évolutif de la législation.

¹ Bernard Dafflon, **Analyse de performance de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg**, Groupe de travail chargé d'accompagner les travaux de la première évaluation de la LPFI, État de Fribourg, 27 juillet 2015

2 Péréquation des ressources

La péréquation des ressources est l'instrument qui vise le volet des recettes fiscales. La législation définit les ressources fiscales prises en compte afin de mesurer les disparités entre les communes.

2.1 Objectif, indice IPF et montant

L'article 3 LPFI définit l'objectif de cet instrument :

Art. 3 Objectif

¹ La péréquation des ressources a pour objectif de compenser partiellement les disparités du potentiel fiscal des communes.

Le potentiel fiscal de référence se base sur les huit types d'impôts communaux réguliers qui leur procurent l'essentiel de leurs ressources. Afin d'éviter toute influence des coefficients et taux d'impôts, chaque impôt est déterminé selon une référence normée. Les rendements de ces impôts sont calculés au taux de l'impôt cantonal de base ou, à défaut, à un taux standardisé, ceci pour neutraliser l'effet des coefficients communaux, ceux-ci résultant du choix de la commune (art. 4 LPFI) :

<i>huit impôts pris en compte</i>	<i>norme de référence (coefficient ou taux d'impôt)</i>
revenu des personnes physiques	100% de l'impôt cantonal de base
fortune des personnes physiques	100% de l'impôt cantonal de base
bénéfice des personnes morales	100% de l'impôt cantonal de base
capital des personnes morales	100% de l'impôt cantonal de base
part de l'impôt à la source	40,5% en 2020 ² de l'impôt cantonal de base
prestations en capital	100% de l'impôt cantonal de base
contribution immobilière	3% de la valeur fiscale des immeubles
part de l'impôt sur les véhicules à moteur	30% jusqu'en 2013, 20% dès 2014 de l'impôt cantonal

Les rendements, calculés en francs par habitant, se basent sur les trois dernières années pour lesquelles les statistiques fiscales sont disponibles. Pour chaque type d'impôts et pour chaque commune, un indice partiel des ressources est calculé. L'addition des huit indices partiels détermine l'indice du potentiel fiscal (IPF). Calculé pour l'ensemble des communes, l'IPF a une valeur de 100,00 points. Les communes dont l'indice est supérieur à 100,00 points sont considérées de capacité financière plus forte (communes contributrices), les communes en-dessous de cette valeur moyenne disposent d'une capacité plus faible (communes bénéficiaires).

Les indices partiels de chacun des huit impôts composant l'IPF sont pondérés proportionnellement à leur volume respectif par rapport à la totalité et sur la base des données statistiques des trois dernières années fiscales de référence.

L'article 6 LPFI fixe le montant mis à disposition pour l'instrument des ressources et les modalités de répartition :

Art. 6 Somme à répartir au titre de la péréquation des ressources

¹ La somme à répartir annuellement au titre de la péréquation des ressources correspond à 2,5% du potentiel fiscal de l'ensemble des communes.

² Elle est financée par les communes contributrices et répartie entre les communes bénéficiaires conformément aux dispositions de la présente loi.

² La répartition de l'impôt à la source entre les différents bénéficiaires est fixée chaque année par le Conseil d'État par une ordonnance relative à la perception de l'impôt à la source (RSF 631.32).

Il est à rappeler que le législateur n’a pas fixé d’objectif quantifiable à atteindre. L’analyse de la performance péréquative et de la compensation prévue dans le dispositif légal consiste, de ce fait, à mesurer l’écart entre les situations communales *avant* et *après* péréquation, en d’autres termes, à mesurer le rendement fiscal par habitant par commune sur la base des huit impôts sélectionnés, avant et après application de la formule péréquative.

Il est également important de rappeler qu’il s’agit de relativiser la performance mesurée dans le sens où le montant total à disposition de l’instrument des ressources correspond à 2,5% de potentiel fiscal additionné de toutes les communes. On ne peut donc pas attendre des corrections péréquatives qu’elles permettent une performance au-delà de ce qui est à disposition.

2.2 Méthode d’analyse : Effet des montants redistribués sur le potentiel fiscal

En référence au premier rapport d’évaluation, la méthode d’analyse de performance consiste à comparer les rendements fiscaux potentiels (aux taux de référence) de l’année fiscale effective avec ce que les communes ont obtenu, en plus ou en moins au titre de la péréquation des ressources cette même année. Le calcul est fait en prenant en compte le montant reçu, calculé en francs par habitant et en points de potentiel fiscal afin de permettre la comparaison entre communes. Autrement dit, on compare les rendements fiscaux effectifs à la norme pour 2011 (avant péréquation), avec ces rendements corrigés en plus ou en moins par la péréquation 2011. C’est la logique de politique économique voulue par la loi :

- > La commune budgétise en 2011 les impôts 2011.
- > La péréquation corrige en 2011, à la hausse ou à la baisse, le potentiel fiscal sur la base des indices IPF ; à rappeler que le calcul des IPF est fondé sur des données fiscales décalées de 5 à 3 ans en raison des disponibilités statistiques. Par exemple l’IPF 2011 se base sur le potentiel fiscal des années 2006, 2007 et 2008, et ainsi de suite :

		année de péréquation - instrument des ressources													
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
années fiscales	2006														
	2007		2007												
	2008		2008	2008											
			2009	2009	2009										
				2010	2010	2010									
					2011	2011	2011								
						2012	2012	2012							
							2013	2013	2013						
								2014	2014	2014					
									2015	2015	2015				
										2016	2016	2016			
											2017	2017	2017		
												2018	2018	2018	
												2019	2019	2019	
													2020	2020	

Pour cette nouvelle évaluation, l’analyse de performance de la péréquation des ressources peut être effectuée sur une large période, à savoir annuellement dès 2011 (première année de mise en œuvre de la législation sur la péréquation financière intercommunale) et jusqu’en 2018. La démarche est la suivante :

- a) Établir les montants du potentiel fiscal (PF) par commune et par habitant, pour les huit impôts de référence, calculés aux normes de référence des coefficients ou taux d'impôt.

Pour chaque année, ces données sont fournies par le Service cantonal des contributions (SCC) et l'Office de la circulation et de la navigation (OCN).

- b) Prendre en compte les montants reçus ou payés au titre de la péréquation des ressources, par année, par commune et par habitant, conformément aux ordonnances sur la péréquation financière intercommunale (OPFI 2011 à 2018 ; RSF 142.11).
- c) Calculer pour chaque commune les montants du potentiel fiscal par habitant après péréquation, c'est-à-dire :
- > pour les communes bénéficiaires : les montants obtenus (a) additionnés des montants reçus (b) ;
 - > pour les communes contributrices : les montants obtenus (a) soustraits des montants payés (b).
- d) La comparaison *avant* (a) et *après* péréquation (c) se fait en francs par habitant et en points de potentiel fiscal.

L'analyse globale permet de ressortir des résultats moyens pour la période 2011 à 2018. Par souci de cohérence, compte tenu des fusions de communes réalisées entre 2011 (167 communes) et 2021 (128 communes)³, le nombre de communes de référence pour cette évaluation est dès lors de 128, étant entendu que l'analyse de performance intègre les données de toutes les anciennes communes dans les nouvelles communes effectives.

2.3 Résultats pour l'ensemble des communes

Globalement et pour la période analysée, l'instrument des ressources de la péréquation a permis d'améliorer, dans la mesure prévue par la législation, la situation financière des communes ayant un potentiel fiscal inférieur à la moyenne. Parallèlement, par leurs contributions, les communes contributrices ont vu leur potentiel fiscal diminuer.

2.3.1 Variation du potentiel fiscal en francs par habitant

Les augmentations du potentiel fiscal moyen par habitant (100 communes concernées) se situent au maximum à 361 fr. pour Jaun et au minimum à 6 fr. pour Sorens. Les tableaux ci-dessous en indiquent les résultats par variations positives décroissantes :

³ L'année de référence pour le nombre de communes est 2021 (128 communes) car la péréquation 2021 intègre pour la première fois le potentiel fiscal de l'année fiscale 2018.

Variations supérieures à 300 fr./hab.

		PF moyen par hab. / durchschnittliches StP pro Einw.		
		avant péréquation	après péréquation	variation
		vor Finanzausgleich	nach Finanzausgleich	Veränderung
moyenne / Durchschnitt		3'799.68	3'799.68	0.00
2138	Jaun	2'391.57	2'752.58	361.01
2067	Le Châtelard	2'291.79	2'649.48	357.69
2337	Le Flon	2'328.03	2'668.83	340.80
2086	Massonnens	2'407.13	2'734.31	327.18
2303	St. Silvester	2'449.69	2'766.55	316.86
2087	Mézières	2'593.33	2'909.95	316.62
2044	Surpierre	2'439.75	2'750.18	310.44
2338	La Verrerie	2'494.75	2'798.61	303.85

Variations entre 200 et 300 fr./hab.

2114	Villorsonnens	2'647.75	2'936.92	289.18
2063	Billens-Hennens	2'661.23	2'947.24	286.01
2038	Prévondavaux	2'376.17	2'661.00	284.82
2035	Nuvilly	2'556.63	2'840.07	283.44
2292	Brünisried	2'734.18	3'015.56	281.39
2121	Haut-Intyamon	2'506.52	2'786.77	280.25
2016	Fétigny	2'588.67	2'865.02	276.35
2230	Villarsel-sur-Marly	2'845.79	3'114.10	268.31
2113	Vuisternens-devant-Romont	2'697.78	2'965.14	267.36
2226	Treyvaux	2'699.57	2'965.06	265.49
2068	Châtonnaye	2'606.12	2'867.04	260.92
2217	Ponthaux	2'614.27	2'872.47	258.20
2296	Heitenried	2'783.01	3'040.55	257.55
2029	Montagny	2'650.87	2'906.52	255.65
2300	Plasselb	2'719.77	2'972.97	253.19
2299	Plaffeien	2'842.87	3'090.09	247.22
2045	Vallon	2'736.53	2'983.36	246.83
2335	Saint-Martin	2'823.28	3'063.34	240.06
2272	Misery-Courtion	2'685.96	2'923.12	237.15
2177	Chénens	2'769.46	3'006.36	236.90
2162	Bas-Intyamon	2'741.10	2'976.81	235.71
2050	Les Montets	2'762.77	2'997.16	234.39
2173	Autigny	2'733.18	2'965.80	232.62
2097	Rue	2'865.75	3'091.11	225.36
2027	Ménières	2'880.14	3'096.27	216.13
2115	Torny	2'878.30	3'090.69	212.39
2072	Ecublens	3'049.57	3'260.86	211.30
2304	St. Ursen	3'026.54	3'237.82	211.28
2079	Grangettes	2'875.91	3'086.08	210.17
2025	Lully	2'782.64	2'988.76	206.11
2123	Botterens	2'894.34	3'098.90	204.56

Variations entre 100 et 200 fr./hab.

2137	Hauteville	2'959.70	3'157.88	198.18
2155	Vaulruz	3'014.90	3'211.83	196.93
2260	Gempenach	3'148.46	3'344.85	196.39
2294	Giffers	2'998.75	3'193.99	195.25
2301	Rechthalten	2'968.78	3'162.84	194.06
2152	Sâles	3'019.85	3'208.89	189.04
2336	Semsaies	3'195.65	3'377.09	181.44
2124	Broc	2'982.34	3'163.06	180.72
2220	Le Mouret	2'995.78	3'175.41	179.63
2117	Villaz	2'897.54	3'076.35	178.80
2089	Montet	3'168.51	3'345.84	177.33
2254	Courtepin	2'948.47	3'123.63	175.16
2160	Vuadens	3'152.99	3'325.96	172.98
2145	Le Pâquier	3'139.76	3'305.82	166.06
2011	Cugy	2'982.49	3'146.95	164.46
2237	Prez	3'130.40	3'294.81	164.41
2262	Gurmels	3'125.83	3'287.24	161.41
2323	Bossonnens	3'041.48	3'201.39	159.91
2236	Gibloux	3'214.16	3'371.28	157.12
2102	Ursy	3'031.10	3'187.08	155.98
2200	Grolley	3'111.10	3'262.25	151.15
2186	Cottens	3'103.62	3'254.26	150.64
2333	Remaufens	3'277.35	3'425.87	148.52
2175	Belfaux	3'103.00	3'251.37	148.38
2278	Ulmiz	3'292.06	3'439.28	147.22
2234	La Brillaz	3'130.18	3'267.67	137.49
2134	Grandvillard	3'269.58	3'402.43	132.86
2259	Galmiz	3'158.56	3'290.29	131.73
2147	Pont-la-Ville	3'406.71	3'535.49	128.78
2129	Corbières	3'329.84	3'455.56	125.71
2096	Romont	3'215.02	3'340.32	125.30
2307	Tentlingen	3'199.04	3'319.77	120.73
2238	Bois-d'Amont	3'097.79	3'218.03	120.24
2122	Pont-en-Ogoz	3'491.86	3'611.39	119.53
2233	Hauterive	3'353.38	3'471.61	118.23
2041	Saint-Aubin	3'318.68	3'436.24	117.57
2131	Echarlens	3'267.80	3'382.52	114.73
2135	Gruyères	3'383.33	3'494.46	111.13
2235	La Sonnaz	3'286.85	3'395.21	108.36
2140	Marsens	3'418.87	3'526.77	107.90
2309	Wünnewil-Flamatt	3'535.15	3'641.91	106.76
2308	Ueberstorf	3'441.03	3'546.96	105.93
2306	Tafers	3'353.00	3'457.60	104.60

Variations entre 0 et 100 fr./hab.

2022	Gletterens	3'333.77	3'425.10	91.33
2066	Chapelle	3'110.90	3'197.59	86.69
2054	Estavayer	3'382.01	3'466.34	84.32
2328	Granges	3'561.09	3'642.19	81.10
2053	Belmont-Broye	3'428.85	3'505.17	76.32
2295	Bösingen	3'555.33	3'627.59	72.25
2148	Riaz	3'471.98	3'535.00	63.02
2143	Morlon	3'651.86	3'714.38	62.52
2265	Kerzers	3'581.78	3'640.73	58.95
2321	Attalens	3'614.94	3'670.54	55.61
2149	La Roche	3'300.54	3'355.08	54.55
2211	Neyruz	3'579.59	3'626.08	46.49
2051	Delley-Portalban	3'694.97	3'723.65	28.67
2128	Châtel-sur-Montsalvens	3'768.09	3'792.88	24.79
2008	Châtillon	3'692.42	3'711.41	18.99
2163	Val-de-Charmey	3'891.16	3'909.75	18.59
2061	Auboranges	5'118.29	5'135.64	17.34
2043	Sévaz	3'962.50	3'970.04	7.54
2258	Fräschels	3'805.70	3'813.11	7.41
2206	Marly	3'591.91	3'599.04	7.13
2153	Sorens	4'412.44	4'418.43	5.98

Les diminutions du potentiel fiscal moyen par habitant (28 communes concernées) se situent au minimum à -18 fr. pour Cheyres-Châbles et au maximum à -2'696 fr. pour Greng. Les tableaux ci-dessous en indiquent les résultats par variations négatives croissantes :

Variations entre 0 et -100 fr./hab.

2055	Cheyres-Châbles	3'790.82	3'772.88	-17.94
2276	Ried bei Kerzers	3'879.16	3'858.82	-20.34
2250	Courgevax	3'868.70	3'823.09	-45.61
2293	Düdingen	4'029.43	3'981.23	-48.20
2266	Kleinbödingen	4'286.57	4'219.49	-67.08
2275	Murten	4'242.32	4'166.96	-75.36
2305	Schmitten	3'946.37	3'868.71	-77.66
2125	Bulle	4'051.24	3'969.79	-81.45
2325	Châtel-Saint-Denis	4'275.89	4'176.20	-99.69

Variations entre -100 et -1'000 fr./hab.

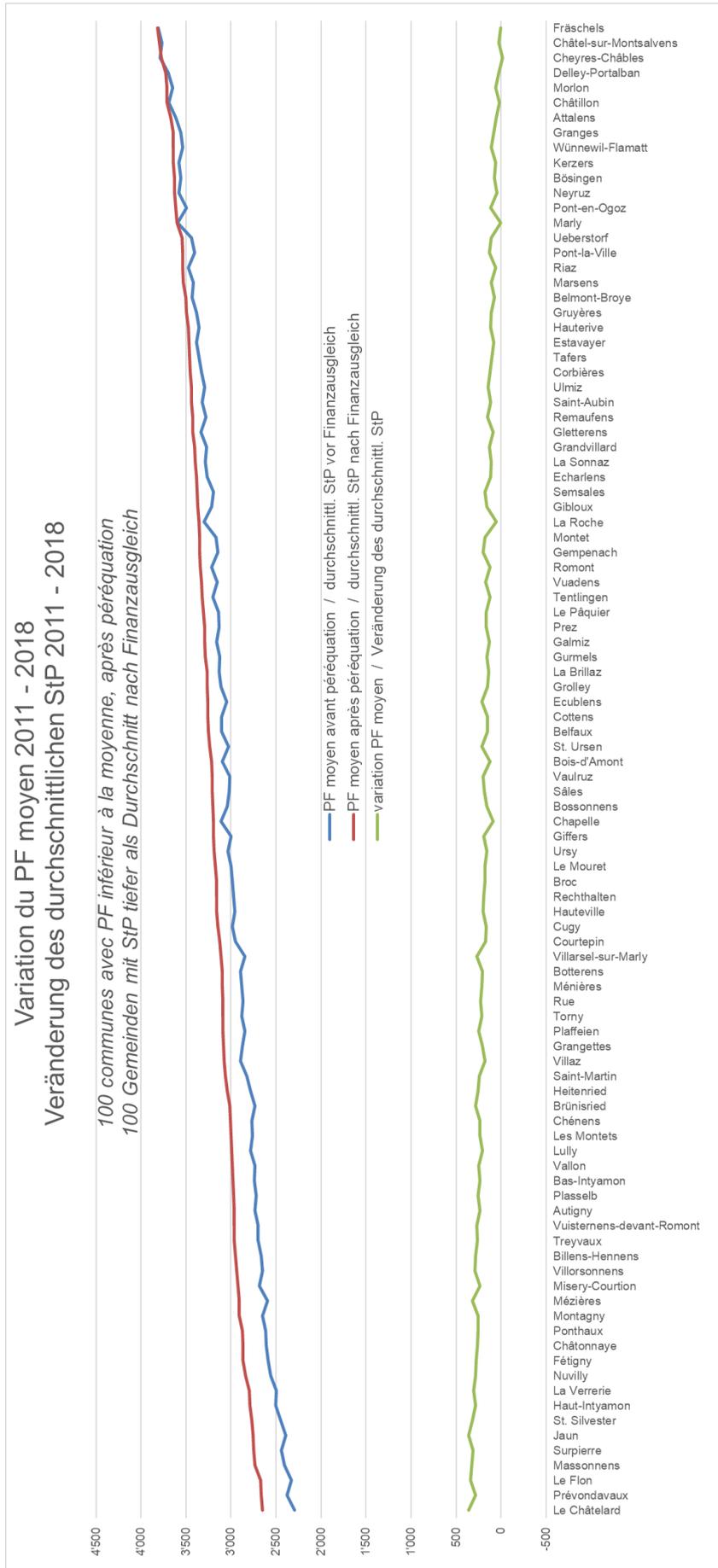
2208	Matran	4'511.02	4'409.94	-101.08
2196	Fribourg	4'345.41	4'226.87	-118.54
2284	Mont-Vully	4'927.29	4'708.04	-219.25
2183	Corminboeuf	4'746.29	4'518.87	-227.42
2174	Avry	5'013.71	4'732.96	-280.75
2216	Pierrafortscha	5'275.38	4'931.50	-343.88
2197	Givisiez	5'165.26	4'771.73	-393.53
2271	Meyriez	5'609.95	5'212.27	-397.69
2198	Granges-Paccot	5'304.60	4'902.79	-401.80
2274	Muntelier	6'070.43	5'555.77	-514.66
2130	Crésuz	9'651.75	9'051.93	-599.81
2228	Villars-sur-Glâne	6'660.49	6'054.92	-605.58

Variations entre -1'000 et -3'000 fr./hab.

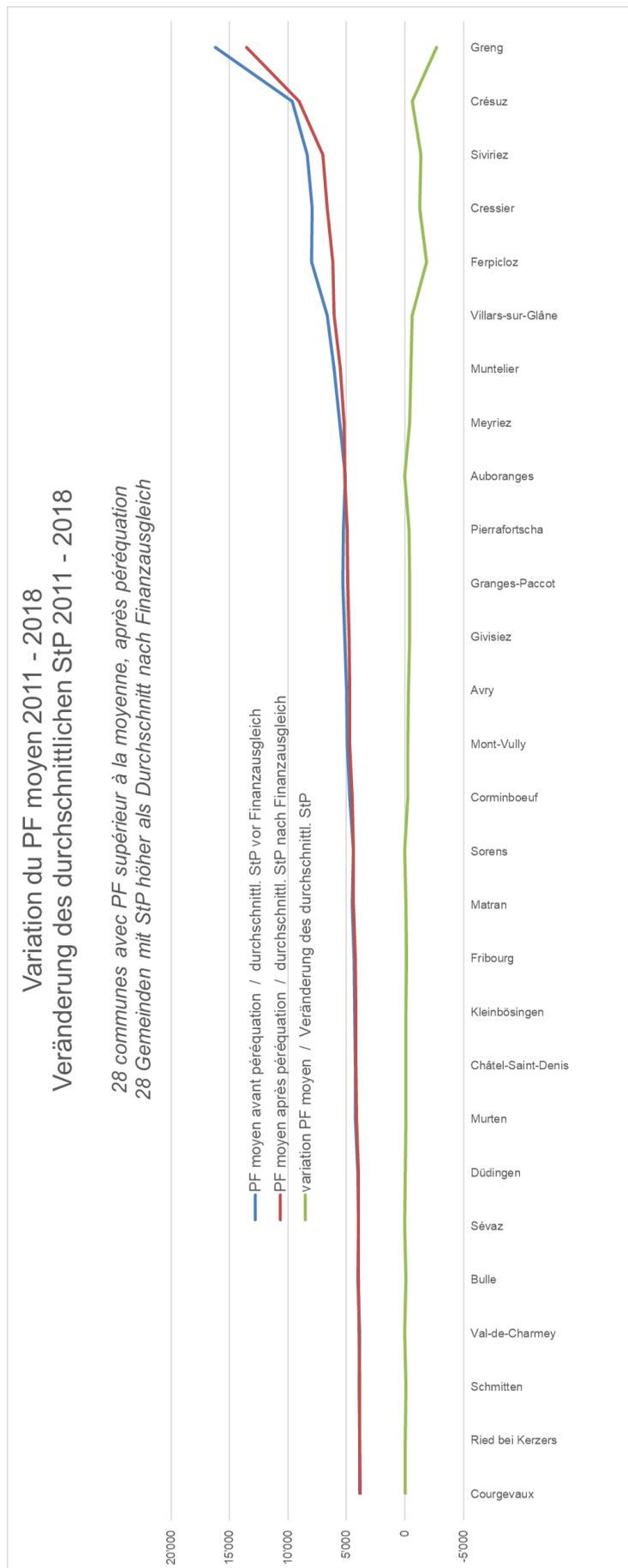
2257	Cressier	7'924.34	6'648.96	-1'275.38
2099	Siviriez	8'350.26	7'009.52	-1'340.74
2194	Ferpicloz	7'985.28	6'162.22	-1'823.06
2261	Greng	16'228.27	13'532.09	-2'696.18

Les deux graphiques ci-après illustrent ces effets.

Graphique 1



Graphique 2



2.3.2 Variation du potentiel fiscal en points d'indice IPF

Le rapport analyse parallèlement les effets de l'instrument des ressources sur l'indice du potentiel fiscal IPF (variations *avant/après péréquation*).

Les variations positives de l'IPF (103 communes concernées) se situent au maximum à 15,64 points pour Le Châtelard et au minimum à 0,07 point pour Sévaz. Les tableaux ci-dessous en indiquent les résultats par variations positives décroissantes :

Variations supérieures à 10 points

		IPF moyen / durchschnittliches StPI		
		avant péréquation vor Finanzausgleich	après péréquation nach Finanzausgleich	variation Veränderung
2067	Le Châtelard	57.99	73.64	15.64
2138	Jaun	58.85	74.03	15.18
2337	Le Flon	59.13	73.80	14.67
2086	Massonnens	60.51	74.15	13.64
2303	St. Silvester	63.02	75.97	12.95
2044	Surpierre	62.87	75.60	12.74
2087	Mézières	62.83	75.18	12.35
2338	La Verrerie	64.10	76.31	12.21
2038	Prévondavaux	66.63	78.69	12.06
2121	Haut-Intyamon	67.05	78.23	11.18
2035	Nuvilly	65.94	77.01	11.07
2114	Villorsonnens	65.52	76.52	11.00
2063	Billens-Hennens	65.71	76.57	10.86
2016	Fétigny	66.08	76.81	10.73
2292	Brünisried	67.23	77.59	10.36
2068	Châtonnaye	68.78	78.78	10.00

Variations entre 5 et 10 points

2113	Vuisternens-devant-Romont	67.79	77.74	9.95
2226	Treyvaux	69.16	79.03	9.87
2217	Ponthaux	69.11	78.98	9.87
2029	Montagny	68.69	78.36	9.67
2230	Villarsel-sur-Marly	69.10	78.58	9.48
2300	Plasselb	70.49	79.79	9.31
2296	Heitenried	69.57	78.87	9.31
2045	Vallon	69.10	78.17	9.07
2272	Misery-Courtion	70.34	79.18	8.83
2299	Plaffeien	71.15	79.89	8.74
2162	Bas-Intyamom	71.00	79.61	8.61
2177	Chénens	70.78	79.35	8.57
2173	Autigny	72.25	80.77	8.51
2335	Saint-Martin	71.75	80.26	8.51
2050	Les Montets	71.90	80.38	8.48
2097	Rue	72.46	80.34	7.88
2027	Ménières	73.28	80.78	7.50
2115	Torny	74.28	81.67	7.40
2025	Lully	75.11	82.47	7.36
2079	Grangettes	74.28	81.59	7.32
2123	Botterens	75.25	82.32	7.08
2304	St. Ursen	75.07	82.11	7.04
2072	Ecublens	74.16	81.19	7.02
2137	Hauteville	76.10	82.82	6.71
2294	Giffers	76.60	83.16	6.56
2155	Vaulruz	76.83	83.38	6.55
2301	Rechthalten	77.60	84.12	6.53
2260	Gempenach	77.31	83.60	6.30
2152	Sâles	77.83	84.10	6.27
2117	Villaz	78.21	84.33	6.12
2124	Broc	78.37	84.41	6.04
2220	Le Mouret	78.91	84.89	5.98
2254	Courtepin	79.18	85.09	5.92
2336	Semsaies	77.85	83.58	5.73
2089	Montet	79.10	84.72	5.62
2160	Vuadens	78.95	84.49	5.54
2011	Cugy	80.00	85.51	5.51
2145	Le Pâquier	79.87	85.21	5.34
2237	Prez	79.79	85.07	5.28
2323	Bossonnens	80.96	86.22	5.26
2262	Gurmels	80.77	85.95	5.18
2102	Ursy	80.76	85.89	5.13

Variations entre 0 et 5 points

2236	Gibloux	81.24	86.15	4.92
2186	Cottens	81.90	86.76	4.86
2200	Grolley	82.06	86.91	4.85
2175	Belfaux	82.05	86.81	4.77
2333	Remaufens	81.88	86.44	4.57
2278	Ulmiz	82.70	87.25	4.55
2234	La Brillaz	83.48	87.87	4.38
2259	Galmiz	84.44	88.60	4.16
2134	Grandvillard	83.80	87.88	4.08
2096	Romont	84.97	88.86	3.89
2238	Bois-d'Amont	85.80	89.67	3.87
2147	Pont-la-Ville	84.97	88.76	3.79
2129	Corbières	84.53	88.29	3.77
2307	Tentlingen	85.86	89.60	3.75
2041	Saint-Aubin	85.47	89.02	3.56
2233	Hauterive	85.81	89.35	3.54
2131	Echarlens	86.35	89.84	3.49
2122	Pont-en-Ogoz	85.69	89.16	3.47
2135	Gruyères	86.44	89.73	3.30
2235	La Sonnaz	87.01	90.30	3.29
2140	Marsens	86.83	90.01	3.18
2306	Tafers	87.31	90.44	3.13
2308	Ueberstorf	87.72	90.81	3.09
2309	Wünnewil-Flamatt	87.43	90.49	3.07
2066	Chapelle	89.81	92.63	2.82
2022	Gletterens	88.73	91.44	2.72
2054	Estavayer	89.85	92.33	2.48
2328	Granges	90.46	92.74	2.27
2053	Belmont-Broye	90.68	92.90	2.23
2295	Bösingen	91.54	93.58	2.04
2148	Riaz	92.30	94.11	1.81
2143	Morlon	92.69	94.46	1.77
2149	La Roche	93.56	95.22	1.66
2265	Kerzers	93.03	94.68	1.65
2321	Attalens	93.26	94.80	1.53
2211	Neyruz	94.43	95.72	1.29
2061	Auboranges	97.22	98.12	0.89
2051	Delley-Portalban	96.56	97.29	0.73
2128	Châtel-sur-Montsalvens	96.94	97.59	0.65
2163	Val-de-Charney	97.56	98.08	0.52
2008	Châtillon	97.61	98.13	0.52
2153	Sorens	98.73	99.09	0.36
2258	Fräschels	99.14	99.34	0.20
2206	Marly	99.32	99.51	0.19
2043	Sévaz	99.12	99.19	0.07

Les diminutions de l'IPF (25 communes concernées) se situent au minimum à -0,48 point pour Cheyres-Châbles et au maximum à -29,10 points pour Siviriez. Les tableaux ci-dessous en indiquent les résultats par diminutions croissantes :

Variations entre 0 et -10 points

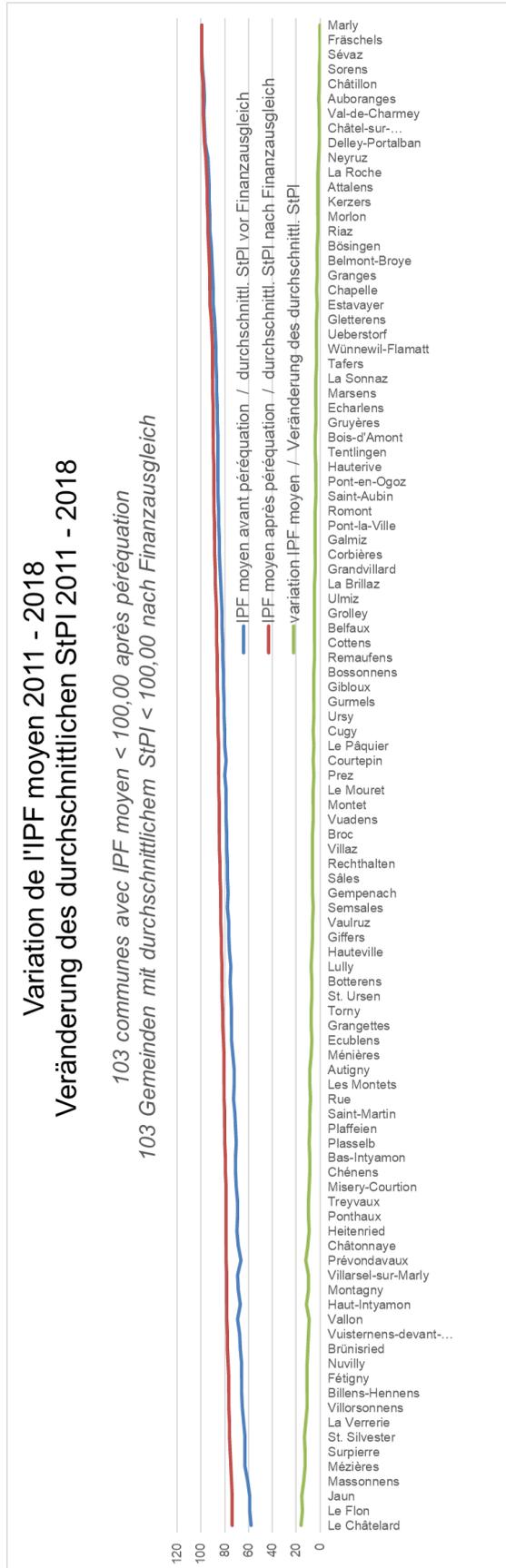
2055	Cheyres-Châbles	102.12	101.65	-0.48
2276	Ried bei Kerzers	102.48	101.96	-0.52
2293	Düdingen	105.66	104.47	-1.19
2250	Courgevau	105.74	104.51	-1.23
2266	Kleinbödingen	107.99	106.45	-1.54
2275	Murten	108.76	107.00	-1.77
2305	Schmitten	109.40	107.41	-1.99
2125	Bulle	110.11	108.09	-2.02
2208	Matran	111.44	109.22	-2.23
2325	Châtel-Saint-Denis	112.13	109.78	-2.35
2196	Fribourg	114.23	111.45	-2.77
2284	Mont-Vully	126.16	121.70	-4.46
2183	Corminboeuf	127.31	122.51	-4.80
2174	Avry	133.37	127.77	-5.60
2130	Crésuz	171.96	165.68	-6.28
2216	Pierrafortscha	140.06	133.51	-6.54
2271	Meyriez	145.28	138.20	-7.08
2198	Granges-Paccot	151.43	143.85	-7.58
2197	Givisiez	146.36	138.74	-7.62
2274	Muntelier	160.40	151.90	-8.50
2228	Villars-sur-Glâne	170.52	161.32	-9.19

Variations inférieures à -10 points

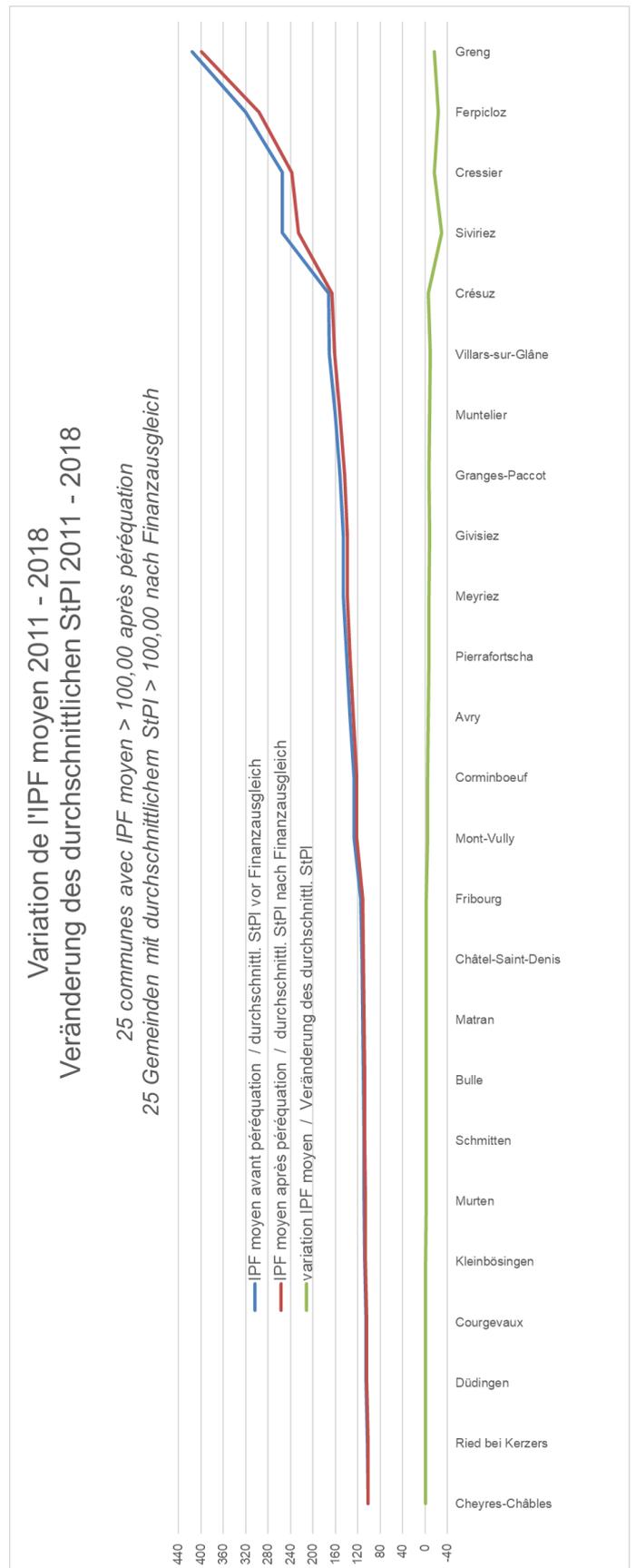
2257	Cressier	254.54	237.88	-16.66
2261	Greng	416.14	399.43	-16.71
2194	Ferpicloz	320.35	296.46	-23.89
2099	Siviriez	254.53	225.43	-29.10

Les graphiques 3 et 4 ci-après illustrent ces effets.

Graphique 3



Graphique 4



2.4 Résultats de l'évaluation de l'instrument des ressources

La performance générale du système repose sur les éléments précisés à l'article 20 LPFI qui doivent faire l'objet de l'évaluation périodique :

Art. 20 Évaluation périodique

¹ Le système de péréquation institué par la présente loi est soumis tous les quatre ans à une évaluation, la première devant avoir lieu au plus tard après trois ans d'application. Font notamment l'objet d'un réexamen les objectifs de chaque instrument de péréquation, la pertinence des critères retenus et leur pondération.

Les constats suivants peuvent être ressortis des données analysées pour les péréquations 2011 à 2021, en parallèle pour les variations des potentiels fiscaux de 2011 à 2018.

2.4.1 Pertinence des critères et pondération

L'instrument des ressources est fondé sur le potentiel fiscal des communes, potentiel basé sur huit types d'impôts. La souplesse du système offre quatre leviers de manœuvre permettant d'ajuster l'effet de solidarité entre les communes à fort potentiel fiscal et celles disposant d'un potentiel moindre.

2.4.1.1 Ajout d'un nouvel impôt ou d'autres types de ressources

La question avait déjà été posée lors de la première évaluation. Les huit types d'impôts actuellement retenus sont ceux qui procurent l'essentiel des ressources des communes. De plus, ils ont l'avantage de fournir un rendement structurel, à savoir un rendement stable sans fortes variations d'une année à l'autre.

La prise en compte d'autres types de ressources non fiscales provenant généralement du patrimoine financier (rendement d'immeubles, ports, droit d'eau, etc.) aurait pour inconvénient qu'elles ne font pas l'objet de statistiques officielles, mais seraient extraites des comptabilités communales. Les conditions préétablies d'utiliser des données objectives, non manipulables et officielles ne seraient dès lors pas respectées.

La sélection des huit types d'impôts reste aujourd'hui encore pertinente.

2.4.1.2 Pondération des critères

L'IPF est constitué des huit indices partiels qui correspondent aux huit impôts retenus. La pondération des huit indices est déterminée en fonction du poids de chaque impôt spécifique par rapport à l'ensemble des ressources. Cette pondération est cohérente et logique car elle ne fixe pas arbitrairement des pondérations sans lien avec le type d'impôt.

2.4.1.3 Modification du volume des ressources

Le montant de l'instrument des ressources est fixé à 2,5% du potentiel fiscal de l'ensemble des communes et fondé sur les huit impôts de la dernière année prise en compte (art. 6 LPFI). Le lien entre le montant à calculer et l'évolution des ressources fiscales est pertinent car il confirme le caractère dynamique du système péréquatif.

Une modification à la hausse de ce montant (augmentation du pourcentage) aurait pour effet un renforcement de l'effort de solidarité, mais avec les conséquences suivantes :

- > Premièrement, la péréquation des ressources étant une péréquation horizontale, la hausse de son volume impacte les communes contributrices déjà sollicitées au profit des communes bénéficiaires.

> Deuxièmement, en référence à l'article 14 LPFI et sans modification légale, l'augmentation du montant des ressources implique une augmentation dans la même proportion de la contribution du canton à la péréquation des besoins, cette dernière étant fixée 50% du montant des ressources.

2.4.1.4 Modification de la puissance des formules

Les formules qui déterminent la répartition du montant à payer entre les communes contributrices, respectivement du montant à recevoir entre les communes bénéficiaires, sont indépendantes. Cela signifie que l'intensité de l'effet péréquatif entre ces deux catégories de communes peut être modifiée pour l'une sans conséquence pour l'autre ; en cas de modification d'une des formules, l'effort de solidarité ne varierait qu'entre les communes du groupe concerné.

Le législateur a fixé un effet péréquatif linéaire pour les deux groupes de communes, à savoir une répartition proportionnelle tenant compte de l'indice IPF et de la population (une puissance $\kappa = 1$ affectée à l'IPF dans la formule de répartition). Pour les communes contributrices, une modification de la puissance à la hausse aurait pour effet d'augmenter la contribution des communes ayant un IPF plus élevé en faveur de celles ayant un IPF moins élevé (mais toujours supérieur à 100 points). De même pour les communes bénéficiaires, les communes ayant un IPF faible recevrait un montant plus important au détriment des communes ayant un IPF plus élevé (mais toujours inférieur à 100 points).

La décision d'une modification de l'effort de solidarité par la variation de la puissance des formules appartient au législateur.

2.4.2 Stabilité de l'instrument des ressources

En raison de la prise en compte de trois années successives pour déterminer le potentiel fiscal moyen de chaque commune, les effets de variations individuelles des ressources restent modérés. En effet, une forte augmentation de ressources ne sera prise en compte que pour un tiers dans la péréquation la première année, puis pour deux tiers, enfin en totalité dès la troisième année. Par ailleurs, le décalage entre les années fiscales prises en compte et l'année de la péréquation concernée permet aux communes qui connaissent de fortes variations fiscales d'anticiper leurs effets à terme.

De manière générale, la stabilité de la péréquation des ressources se confirme aussi dans l'évolution des montants, proportionnelle à l'évolution du potentiel fiscal. Le tableau ci-dessous récapitule ces données entre 2011 et 2021 :

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
montant de la péréquation des ressources	24'483'781	25'136'786	25'231'583	25'635'584	26'381'711	27'822'049	28'631'857	29'611'361	29'688'653	30'664'234	31'618'375
potentiel fiscal de l'ensemble des communes	979'351'240	1'005'471'442	1'009'263'320	1'025'423'360	1'055'268'458	1'112'881'946	1'145'274'266	1'184'454'458	1'187'546'118	1'226'569'356	1'264'735'009
variation annuelle		2.67%	0.38%	1.60%	2.91%	5.46%	2.91%	3.42%	0.26%	3.29%	3.11%
variation annuelle moyenne 2011-2021											2.91%

2.5 Péréquation des ressources : Conclusion de l'évaluation

Constatant que les objectifs de la loi sont atteints, au même titre que lors de la première évaluation, l'instrument des ressources ne nécessite pas en l'état d'interventions susceptibles d'en améliorer sa performance ni son efficacité. Comme indiqué dans les résultats constatés, toute modification proposée doit garantir que les conditions préalables soient respectées et en déterminer les conséquences financières, en premier lieu pour les communes contributrices, pour les communes bénéficiaires, mais également pour l'État.

3 Péréquation des besoins

La péréquation des besoins est l'instrument qui vise le volet des dépenses communales. Pour mesurer les différences entre les communes, on ne définit pas directement des dépenses à prendre en compte, mais des besoins, partant du principe que les besoins génèrent des dépenses. Comme pour la péréquation des ressources, il s'agit de fixer l'indicateur, le volume financier affecté à cet instrument, le financement de celui-ci, les communes bénéficiaires et le montant attribué à chacune d'elles.

3.1 Objectif, indice ISB et montant

L'article 9 LPFI définit l'objectif de cet instrument :

Art. 9 Objectif

¹ La péréquation des besoins a pour objectif de compenser partiellement les besoins financiers des communes évalués au moyen d'un indice synthétique des besoins.

Les besoins sont mesurés par six critères pour lesquels des statistiques sont disponibles pour toutes les communes :

- > densité de la population
- > taux d'emploi
- > croissance démographique
- > personnes âgées de 80 ans et plus
- > enfants en âge de scolarité obligatoire (de 4 à 14 ans)
- > enfants âgés de moins de 4 ans

Ces critères ont un rapport direct avec neuf tâches communales engendrant des dépenses spécifiques (art. 11 LPFI) :

<u>six critères</u>		<u>comptes</u>	<u>neuf tâches communales</u>
		<u>dépenses</u>	
densité de la population population / surface du territoire	DPOP	1 6 58	ordre public (1/3) transports et communications (1/3) aide sociale
taux d'emploi nombre d'EPT* / population	TE	1 6	ordre public (1/3) transports et communications (1/3)
croissance démographique croissance de la population sur 10 ans	CRPOP	1 6	ordre public (1/3) transports et communications (1/3)
personnes âgées de 80 ans et plus population 80 ans et plus / population totale	PA80	41/57 44	établissements médico-sociaux soins ambulatoires
enfants en âge de scolarité obligatoire enfants 4-14 ans / population totale	SCOB		<i>cycle scolaire obligatoire</i> 20 école enfantine 21 écoles primaire et secondaire, y.c. transports scol. 22 écoles spécialisées
enfants âgés de moins de 4 ans enfants 0-4 ans / population totale	PENF	54	structures d'accueil extrafamilial de jour

* EPT = nombre de places de travail déterminées en équivalents plein-temps

Les données de chacun des indicateurs sont transformées afin de calculer six indices partiels. L'addition des indices partiels détermine l'indice synthétique des besoins (ISB). L'ISB de l'ensemble des communes correspond à 100,00 points ; les communes disposant d'un indice supérieur à 100,00

points ont des besoins pris en compte supérieurs à la moyenne, respectivement inférieurs pour les communes en-dessous de cette moyenne.

Le poids de chaque critère des besoins est déterminé en fonction des dépenses communales représentatives du besoin considéré (art. 13 LPFI). Les dépenses prises en compte pour le calcul des pondérations sont les charges nettes de l'ensemble des communes sur les trois derniers exercices comptables correspondant aux années de référence ; ainsi les charges d'une commune n'influencent pas spécifiquement le calcul de son propre ISB.

Pour rappel, l'instrument des besoins a fait l'objet de modifications lors de la première évaluation, par l'ajout d'un sixième indice partiel, par le remplacement de données statistiques quinquennales par une statistique annualisée et par la révision de la pondération des indices partiels.

- > Le critère de causalité de la petite enfance (PENF), soit les enfants âgés de moins de 4 ans en proportion de la population a été ajouté à la suite de la première évaluation de performance du système péréquatif. La tâche *Structures d'accueil extrafamilial de jour* (groupe de comptes 54) est ainsi également prise en compte, en lien avec ce nouveau critère.
- > Le nombre de places de travail, déterminées en équivalents plein-temps (EPT) fait l'objet d'une statistique annualisée. Les données précédentes n'étaient mises à jour que tous les cinq ans.
- > Avant la première évaluation, les dépenses du groupe fonctionnel *1 Ordre public* et *6 Transports et communications* étaient utilisées pour trois critères et comptées trois fois dans leur totalité, favorisant les dépenses techniques (routes et transports publics) au détriment des besoins dits sociaux. Conformément à la recommandation du groupe de travail ayant œuvré lors de la première évaluation, cette particularité a été abandonnée : pour les trois critères concernés, les dépenses des tâches de référence ne sont comptées que pour un tiers.

Ces modifications ont été intégrées dès le calcul de la péréquation financière intercommunale pour l'année 2019.

À l'instar de la péréquation des ressources, les critères de la péréquation des besoins se réfèrent aux données statistiques des trois années de référence les plus récentes connues.

Les articles 14 et 15 LPFI fixent le montant de l'instrument des besoins et son financement :

Art. 14 Somme à répartir au titre de la péréquation des besoins

¹ La somme à répartir annuellement au titre de la péréquation des besoins correspond à 50% du montant de la somme annuelle à répartir au titre de la péréquation des ressources.

Art. 15 Financement

¹ La somme à répartir au titre de la péréquation des besoins est financée par l'Etat.

La péréquation des besoins est un système vertical : elle est entièrement financée par le canton au profit de toutes les communes fribourgeoises. Le montant mis à disposition annuellement est évolutif du fait qu'il correspond à la moitié du montant affecté à la péréquation des ressources.

La formule de répartition entre les communes est progressive : l'ISB est élevé à une puissance $\kappa = 4$, répartissant ainsi le montant de manière progressive au profit des communes ayant des besoins plus importants.

3.2 Méthode d'analyse : Effet des montants reçus sur le potentiel fiscal

Il est important de rappeler que, à l'instar de l'objectif de la péréquation des ressources, la loi sur la péréquation financière ne fixe pas d'objectif quantifié pour les besoins. Il s'agit d'améliorer la situation de toutes les communes avec les moyens mis à disposition, correspondant en l'occurrence à la moitié du montant des ressources.

En comparaison de l'analyse de performance de la péréquation des ressources, l'analyse de la performance de l'instrument des besoins ne peut pas s'appuyer sur les dépenses de référence, par commune et par habitant, liées aux six critères retenus. En effet, les dépenses consenties par les communes pour les tâches référencées contiennent des montants librement décidés par elles, sans lien direct avec le besoin concerné.

Par contre, il s'avère pertinent de mettre en relation les montants reçus par chacune des communes au titre de l'instrument des besoins avec leur potentiel fiscal : En quoi la péréquation des besoins améliore la situation financière des communes ? Globalement, quel est l'impact de l'instrument des besoins dans le système de solidarité financière entre communes ?

En adéquation avec la péréquation des ressources, la méthode d'analyse de performance consiste à déterminer le montant reçu, calculé en francs par habitant et en points de potentiel fiscal :

- > La péréquation corrige le potentiel fiscal de l'année 2011 à la hausse avec le montant des besoins de chaque commune reçu en 2011 ; ce montant est déterminé en fonction de l'ISB.
- > Pour rappel, le calcul des ISB est fondé sur des données statistiques décalées de 4 à 2 ans en raison de leur disponibilité. Par exemple, l'ISB 2011 se base sur les données comptables (pour les dépenses) et les données statistiques disponibles les plus récentes, à savoir 2007, 2008 et 2009 :

année de péréquation - instrument des besoins													
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
années comptables et statistiques	2007												
	2008	2008											
	2009	2009	2009										
		2010	2010	2010									
			2011	2011	2011								
				2012	2012	2012							
					2013	2013	2013						
						2014	2014	2014					
							2015	2015	2015				
								2016	2016	2016			
									2017	2017	2017		
										2018	2018	2018	
											2019	2019	2019
											2020	2020	
												2021	

Pour cette nouvelle évaluation, l'analyse de la performance de la péréquation des besoins se focalise sur les années 2019 (première année intégrant les modifications du système suite à la première évaluation) et 2020 (année la plus récente dont le potentiel fiscal peut être déterminé). La démarche consiste à prendre en compte les montants reçus au titre de la péréquation des besoins, par commune et par habitant, conformément aux ordonnances sur la péréquation financière intercommunale (OPFI 2019 et 2020 ; RSF 142.11) et à mesurer leur effet en points de potentiel fiscal de référence.

L'analyse permet de ressortir les résultats annuels pour les années 2019 et 2020. Le potentiel fiscal ayant été calculé pour ces deux années dans la péréquation financière intercommunale 2023, tenant compte des fusions réalisées jusqu'à cette année, le nombre de communes de référence pour cette évaluation est de 126, étant entendu que l'analyse de performance intègre les données des anciennes communes dans les nouvelles communes effectives.

3.3 Résultats pour l'ensemble des communes

Le montant consacré à la péréquation des besoins a évolué dans les mêmes proportions que celui des ressources entre 2011 (12,24 mio fr.) et 2021 (15,81 mio fr.), du fait de leur lien fixé dans la législation. Sans référence directe aux charges communales, il est toutefois intéressant de se pencher sur le montant de cet instrument en proportion des charges nettes de références utilisés pour les critères des besoins ainsi que des charges totales des communes. Il en ressort le tableau suivant :

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
montant de la péréquation des besoins	12'241'891	12'568'393	12'615'792	12'817'791	13'190'856	13'911'025	14'315'928	14'805'681	14'844'326	15'332'117	15'809'188
total des charges nettes de référence	499'264'131	525'058'785	541'906'719	573'802'275	596'992'312	573'012'881	596'186'071	628'972'234	639'173'032	648'134'166	673'605'394
total des charges communales	1'392'004'230	1'436'942'749	1'484'032'363	1'510'982'419	1'576'927'536	1'579'966'059	1'638'860'862	1'674'250'630	1'688'564'804	1'660'867'737	1'702'691'345
% charges de référence / charges totales	35.87%	36.54%	36.52%	37.98%	37.86%	36.27%	36.38%	37.57%	37.85%	39.02%	39.56%
<i>en moyenne 2011 à 2021</i>											38.33%
% montant des besoins / charges de référence	2.45%	2.39%	2.33%	2.23%	2.21%	2.43%	2.40%	2.35%	2.32%	2.37%	2.35%
<i>en moyenne 2011 à 2021</i>											2.29%

Entre 2011 et 2021, les charges nettes communales de référence représentent en moyenne 38,33% des charges communales totales (entre 35,87% au minimum et 39,56% au maximum). Cela signifie que les dépenses de référence, en relation avec les critères des besoins, représentent plus d'un tiers des charges communales totales. Parallèlement et pour la même période, le montant octroyé au titre de l'instrument des besoins correspond en moyenne à 2,29% des charges nettes de référence (entre 2,21% et 2,45%).

3.3.1 Effet de l'instrument des besoins en francs par habitant

Le montant moyen perçu au titre de péréquation des besoins par les 126 communes fribourgeoises est de 46,15 francs par habitant en 2019, respectivement de 47,12 francs par habitant en 2020. À relever que le montant médian⁴ se situe pour ces deux années à un peu plus de 43 francs par habitant.

montants reçus en fr./hab.	2019	2020
	nombre de communes	
< 30	16	17
30 - 40	32	26
40 - 50	38	44
50 - 60	22	23
60 - 70	12	14
70 - 100	5	1
> 100	1	1
	126	126

Pour ces deux années, une seule commune reçoit un montant inférieur à 10 francs par habitant (env. 9 fr./hab.) ; de même une seule commune perçoit un montant supérieur à 100 francs par habitant (106 fr./hab. en 2019, respectivement 112 fr./hab. en 2020).

⁴ Le montant médian ou la médiane est le seuil qui répartit de manière identique le nombre de communes recevant un montant par habitant inférieur (63 communes) et supérieur (63 communes) à ce montant.

3.3.2 Effet de l'instrument des besoins en points de potentiel fiscal

Pour toutes les communes, la péréquation des besoins a un effet positif. On peut alors déterminer l'impact des montants reçus en fonction du potentiel fiscal :

montants reçus en points PF	2019	2020
	nombre de communes	
< 0,50	7	6
0,50 - 1,00	38	33
1,00 - 1,50	43	46
1,50 - 2,00	29	33
2,00 - 2,50	6	6
> 2,50	3	2
	126	126

L'effet moyen est de 1,11 point de potentiel fiscal en 2019 et de 1,20 point en 2020. L'effet minimal se situe à 0,15 point en 2019, à 0,20 point en 2020. L'effet maximal correspond à 3,35 points de potentiel fiscal en 2019, respectivement de 3,73 points en 2020.

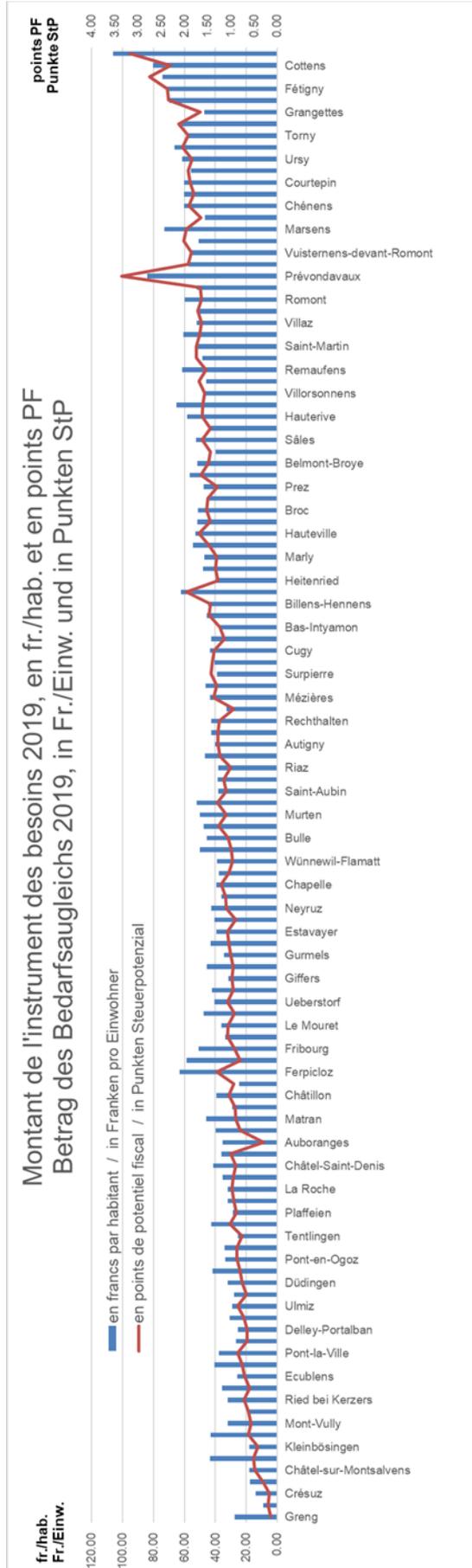
Le tableau suivant reprend, pour les années 2019 et 2020, l'ensemble des résultats, en francs par habitant et en points de potentiel fiscal (le tableau est présenté selon l'ordre croissant des points de potentiel fiscal de l'année 2020). Les deux graphiques qui suivent le tableau illustrent les effets comparatifs par commune, en francs par habitant et en potentiel fiscal.

	montant de l'instrument des besoins / Betrag des Bedarfsausgleichs			
	2019		2020	
	fr./hab. Fr./Einw.	points PF Punkten StP	fr./hab. Fr./Einw.	points PF Punkten StP
moyenne / Durchschnitt	46.16	1.11	47.12	1.20
2261 Greng	27.41	0.15	26.34	0.20
2230 Villarsel-sur-Marly	8.95	0.20	8.67	0.20
2130 Crésuz	13.79	0.17	17.79	0.23
2216 Pierrafortscha	17.73	0.30	15.25	0.25
2128 Châtel-sur-Montsalvens	18.08	0.48	15.93	0.43
2043 Sévaz	43.50	0.52	32.55	0.44
2266 Kleinbösingén	18.18	0.42	22.94	0.52
2274 Muntelier	42.99	0.62	40.47	0.59
2284 Mont-Vully	31.84	0.57	31.99	0.59
2300 Plasselb	19.00	0.62	18.27	0.61
2276 Ried bei Kerzers	31.83	0.72	26.95	0.62
2271 Meyriez	35.49	0.59	31.89	0.63
2072 Ecublens	26.04	0.70	22.69	0.64
2174 Avry	40.56	0.76	42.77	0.68
2147 Pont-la-Ville	37.77	0.86	29.81	0.69
2258 Fräschels	26.72	0.65	27.68	0.69
2051 Delley-Portalban	25.42	0.65	29.62	0.74
2163 Val-de-Charmey	30.79	0.72	31.55	0.77
2278 Ulmiz	29.30	0.85	29.20	0.81
2295 Bösingén	27.78	0.66	32.13	0.82

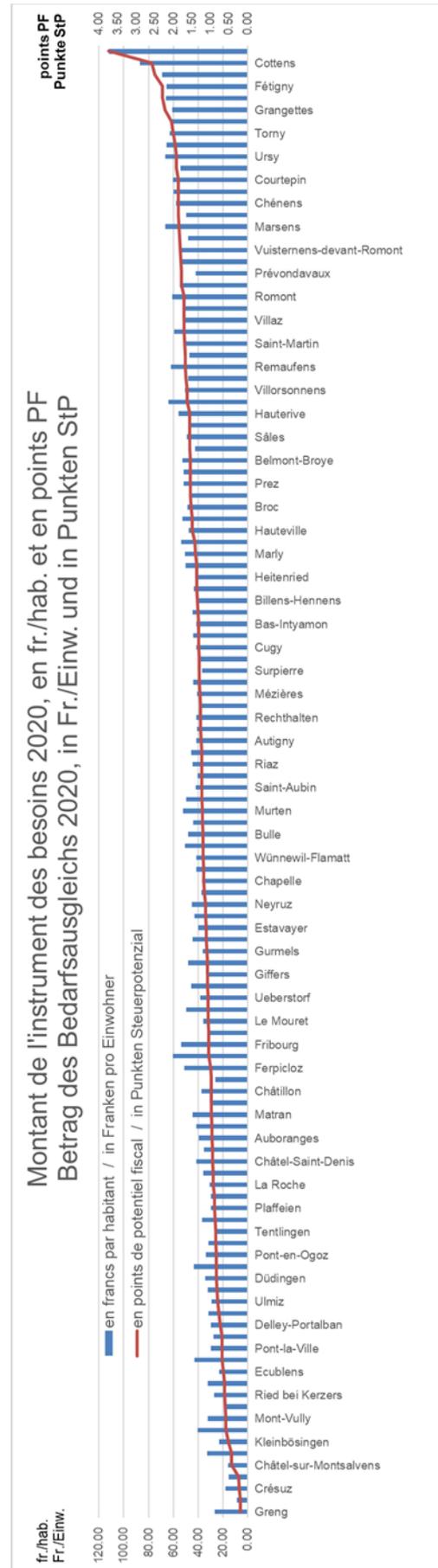
2293	Düdingen	31.97	0.75	34.06	0.84
2183	Corminboeuf	41.66	0.80	43.58	0.84
2122	Pont-en-Ogoz	33.71	0.87	33.58	0.85
2265	Kerzers	34.09	0.86	31.75	0.85
2307	Tentlingen	25.54	0.75	26.15	0.86
2143	Morlon	42.51	1.01	36.93	0.88
2299	Plaffeien	28.57	0.88	29.31	0.89
2200	Grolley	32.01	0.93	29.55	0.89
2149	La Roche	32.04	0.97	30.55	0.92
2129	Corbières	35.25	0.96	35.80	0.93
2325	Châtel-Saint-Denis	41.57	0.90	41.47	0.94
2235	La Sonnaz	35.92	1.01	35.17	0.94
2061	Auboranges	35.36	0.30	39.30	0.96
2153	Sorens	39.71	0.80	41.31	0.96
2208	Matran	45.92	0.90	44.40	0.97
2089	Montet	29.27	0.92	30.23	0.98
2008	Châtillon	39.26	1.04	37.14	0.98
2303	St. Silvester	24.64	0.93	25.75	0.98
2194	Ferpicloz	63.14	1.30	50.90	0.99
2228	Villars-sur-Glâne	58.71	0.80	60.16	1.04
2196	Fribourg	50.96	0.92	53.68	1.04
2292	Brünisried	33.54	1.07	32.58	1.05
2220	Le Mouret	36.19	1.05	35.66	1.07
2197	Givisiez	47.74	0.93	49.33	1.07
2308	Ueberstorf	40.48	1.07	38.28	1.07
2250	Courgevaux	42.45	0.96	45.26	1.07
2294	Giffers	31.48	0.98	33.02	1.07
2198	Granges-Paccot	45.58	0.94	47.76	1.08
2262	Gurmels	34.60	1.00	36.05	1.09
2055	Cheyres-Châbles	42.90	1.05	44.67	1.11
2054	Estavayer	39.44	1.08	39.62	1.11
2305	Schmitten	40.61	0.90	43.05	1.12
2211	Neyruz	42.76	1.10	45.10	1.14
2097	Rue	36.11	1.12	37.15	1.16
2066	Chapelle	39.26	1.21	36.65	1.18
2306	Tafers	37.83	1.04	41.19	1.18
2309	Wünnewil-Flamatt	38.81	0.97	41.33	1.19
2257	Cressier	50.18	0.99	50.63	1.20
2125	Bulle	45.43	1.06	47.76	1.21
2131	Echarlens	47.52	1.26	43.70	1.21
2275	Murten	49.83	1.10	52.02	1.21
2328	Granges	52.01	1.29	49.52	1.23
2041	Saint-Aubin	38.26	1.09	41.91	1.23
2238	Bois-d'Amont	38.41	1.15	40.24	1.24
2148	Riaz	38.23	1.01	44.39	1.24
2135	Gruyères	46.73	1.24	45.30	1.24
2173	Autigny	40.33	1.28	41.45	1.25
2155	Vaulruz	42.49	1.28	40.90	1.26
2301	Rechthalten	42.57	1.26	41.55	1.27
2304	St. Ursen	32.74	0.94	37.89	1.27
2087	Mézières	43.27	1.37	41.04	1.29
2336	Semsaies	46.16	1.31	44.03	1.30
2044	Surpierre	38.84	1.43	36.76	1.30
2068	Châtonnaye	40.73	1.40	37.90	1.30

2011	Cugy	43.40	1.36	41.36	1.31
2134	Grandvillard	42.56	1.14	43.99	1.32
2162	Bas-Intyamon	37.43	1.23	41.15	1.32
2123	Botterens	45.65	1.47	44.20	1.33
2063	Billens-Hennens	44.64	1.45	40.44	1.36
2045	Vallon	62.39	1.97	43.41	1.36
2296	Heitenried	39.70	1.28	42.60	1.37
2022	Gletterens	47.89	1.33	50.19	1.37
2206	Marly	47.26	1.30	50.75	1.41
2145	Le Pâquier	54.72	1.47	53.65	1.41
2137	Hauteville	52.87	1.68	47.60	1.49
2236	Gibloux	51.49	1.45	52.35	1.50
2124	Broc	51.29	1.52	48.61	1.52
2226	Treyvaux	45.31	1.50	46.05	1.53
2237	Prez	47.59	1.29	51.54	1.54
2234	La Brillaz	56.39	1.64	51.78	1.55
2053	Belmont-Broye	51.75	1.49	52.81	1.55
2121	Haut-Intyamon	39.96	1.44	42.39	1.55
2152	Sâles	52.65	1.63	49.24	1.55
2099	Siviriez	43.97	1.45	47.23	1.56
2233	Hauterive	58.21	1.62	55.56	1.56
2321	Attalens	65.00	1.61	63.81	1.62
2114	Villorsonnens	47.07	1.57	50.64	1.63
2272	Misery-Courtion	46.13	1.69	48.19	1.66
2333	Remaufens	61.69	1.54	61.76	1.67
2338	La Verrerie	48.18	1.75	46.92	1.68
2335	Saint-Martin	51.18	1.74	51.62	1.69
2160	Vuadens	60.62	1.67	59.03	1.71
2117	Villaz	52.19	1.64	51.72	1.71
2029	Montagny	51.14	1.71	50.37	1.71
2096	Romont	59.87	1.64	60.57	1.72
2050	Les Montets	52.07	1.66	54.56	1.78
2038	Prévondavaux	84.03	3.35	41.64	1.78
2086	Massonnens	57.54	1.93	54.66	1.79
2113	Vuisternens-devant-Romont	56.76	1.86	54.16	1.82
2138	Jaun	50.74	2.02	47.98	1.84
2140	Marsens	72.77	1.96	66.55	1.85
2035	Nuvilly	46.89	1.65	49.44	1.86
2177	Chénens	60.46	1.90	57.97	1.86
2175	Belfaux	60.38	1.80	59.64	1.86
2254	Courtepin	60.32	1.88	60.53	1.87
2067	Le Châtelard	55.64	1.92	54.26	1.92
2102	Ursy	61.42	1.83	66.33	1.92
2323	Bossonnens	66.46	2.04	65.41	1.96
2115	Torny	58.64	1.91	62.71	2.00
2025	Lully	61.72	2.12	61.70	2.06
2079	Grangettes	47.21	1.66	60.63	2.22
2217	Ponthaux	69.72	2.34	66.00	2.29
2016	Fétigny	71.58	2.37	65.60	2.29
2337	Le Flon	74.39	2.75	68.98	2.49
2186	Cottens	80.43	2.31	86.90	2.58
2027	Ménières	106.20	3.17	112.00	3.73

Graphique 5



Graphique 6



3.4 Résultats de l'évaluation de l'instrument des besoins

À l'instar de l'analyse effectuée pour la péréquation des ressources, la performance de l'instrument des besoins se réfère également à l'article 20 LPFI. Pour rappel :

Art. 20 Évaluation périodique

¹ Le système de péréquation institué par la présente loi est soumis tous les quatre ans à une évaluation, la première devant avoir lieu au plus tard après trois ans d'application. Font notamment l'objet d'un réexamen les objectifs de chaque instrument de péréquation, la pertinence des critères retenus et leur pondération.

3.4.1 Pertinence des variables de gestion

Outre le choix des tâches prises en compte, la péréquation des besoins est fondée sur quatre variables de gestion : les critères de causalité exprimant les besoins par tâches, la pondération de ces critères dans l'ISB, le montant disponible et la formule de répartition.

3.4.1.1 Critères de causalité

Basé sur neuf tâches groupées en six catégories, le système de calcul de la péréquation des besoins utilise six critères de causalité. Dans le cadre de l'analyse de performance, les effets d'un regroupement des deux critères liés à l'enfance ont été étudiés.

Introduit lors du calcul de la péréquation 2019, le critère de causalité de la petite enfance (PENF – proportion des enfants âgés de 0 à 4 ans) a un poids de 3,02% dans l'indice des besoins pour l'année 2020. Son regroupement avec le critère de causalité de la scolarité obligatoire (SCOB – proportion des enfants en âge de scolarité obligatoire), dont le poids dans l'indice des besoins est de 53,80%, résulterait en un indice unique relatif à l'enfance, faisant miroir à l'indice relatif aux personnes âgées (PA80 – proportion des personnes âgées de 80 ans et plus).

Le poids de ce critère unique relatif à l'enfance (ENF) dans l'indice des besoins serait de 56,82% pour 2020. Ce regroupement aurait l'avantage de simplifier le système de calcul mais aurait un impact sur le résultat de la péréquation déterminé, pour chaque commune, par le gain ou la perte d'influence de chacun des critères PENF et SCOB en fonction de leurs poids respectifs.

On observe ainsi que les communes dans lesquelles la proportion des enfants en scolarité obligatoire est élevée alors que la proportion d'enfants de moins de 4 ans est faible seraient pénalisées par le regroupement des deux critères. À l'inverse une proportion d'enfants de moins de 4 ans élevée couplée à une proportion d'enfants en scolarité obligatoire plus faible serait avantageuse.

	population 2018			ISB partiel SCOB 2020	ISB partiel PENF 2020	ISB total 2020	ISB partiel ENF	ISB total 2020	écart ISB 2020	écart péréquation besoins	
	Total	0 - 4 ans en %	4 - 14 ans en %	4 - 14 ans	0 - 4 ans		0 - 14 ans	0 - 14 ans	avec/sans regroupement	en fr.	en %
Canton	318'514	4.42%	12.22%	53.80	3.02	100.00	56.82	100.00			
Marsens	1'909	3.93%	15.03%	69.67	2.80	112.43	68.04	108.00	-4.43	-20'057.02	-14.86%
Crésuz	382	8.12%	8.38%	33.88	4.41	81.23	48.30	91.24	10.01	4'355.43	59.17%

Les deux exemples ci-dessus illustrent ce constat : Alors que la commune de Marsens, avec une forte proportion d'enfants scolarisés et une proportion d'enfants de moins de 4 ans inférieure à la moyenne cantonale, serait pénalisée par un regroupement des deux critères liés à l'enfance, la commune de Crésuz serait quant à elle avantagée en raison de son fort taux d'enfants en bas âge.

3.4.1.2 Pondération des critères dans le calcul des ISB

Comme déjà mentionné, les dépenses des groupes fonctionnels *1 Ordre public* et *6 Transports et communication* ne sont plus considérées trois fois comme c'était le cas jusqu'au calcul de la péréquation 2018. La pondération des critères dans le calcul des ISB est pertinente ; elle suit, depuis la péréquation 2019, la méthode stricte fondée sur les montants de dépenses communales effectives pour les tâches de référence.

3.4.1.3 Financement de la péréquation des besoins

Le financement de la péréquation des besoins est entièrement à charge du canton (péréquation verticale), à hauteur de 50% du montant disponible pour la péréquation des ressources (péréquation horizontale). Proposition est faite de maintenir cette structure, notamment compte tenu des incertitudes budgétaires futures et des conséquences non encore définitivement chiffrées de la troisième réforme de l'imposition des personnes morales (RIE III).

Les effets de la réforme fiscale ont eu une première conséquence financière sur la péréquation 2023, pour un tiers⁵, et impacteront la totalité du montant de l'instrument des besoins dès 2025. En outre, ce mode de financement établit un lien institutionnel entre les deux formes de péréquation, ce qui entraîne un effet modérateur : les communes ne peuvent demander une hausse de la péréquation des besoins, à charge du canton, que si elles sont prêtes à consacrer deux fois cette augmentation à la péréquation des ressources.

3.4.1.4 Formule de répartition

La répartition du montant disponible pour la péréquation des besoins entre les communes se fait proportionnellement à leur population légale, pondérée par l'ISB. La formule de répartition utilise une puissance $\kappa = 4$, renforçant ainsi la solidarité financière au profit des communes dont les besoins retenus sont élevés.

Une modification de la puissance à la baisse aurait pour effet d'augmenter la dotation des communes qui ont des besoins plus faibles et, inversement, de compenser cette augmentation par une diminution des dotations des communes ayant de forts besoins. Cette démarche irait dans le sens opposé de la solidarité voulue par la péréquation des besoins, orientée vers les communes avec les ISB les plus élevés. Une modification de la puissance à la hausse aurait pour conséquence de renforcer la solidarité financière en faveur des communes avec des ISB élevés au détriment des communes nécessitant de besoins plus faibles.

La formule retenue par la législation avec une puissance $\kappa = 4$ est le résultat d'un consensus voulu par le législateur. Elle s'avère aujourd'hui encore adéquate.

3.4.2 Stabilité de l'instrument des besoins

Au même titre que pour l'instrument des ressources, la prise en compte de trois années successives de données statistiques et de dépenses de référence atténue d'éventuelles variations individuelles d'une année à l'autre. Dans ce sens, une forte variation des données statistiques ne sera prise en compte que pour un tiers dans la péréquation la première année, puis pour deux tiers, enfin en totalité dès la troisième année. De manière identique, l'éventuelle forte variation des dépenses communales totales, retenues pour déterminer la pondération de chaque critère, n'influenceront que de manière progressive le poids de chacun des six indices partiels des besoins, à la hausse ou à la baisse.

⁵ La diminution du montant de la péréquation des ressources 2023 par rapport à celui de 2022 est de 1'021'852 francs, soit -3,09% ; elle est due principalement à la diminution de l'impôt perçu sur le bénéfice des personnes morales. En parallèle, la diminution du montant des besoins constatée entre 2022 et 2023 est de 510'926 francs, soit une diminution relative dans la même proportion que celle des ressources (-3,09%).

Comme relevé précédemment, la stabilité de la péréquation des besoins se confirme aussi dans l'évolution des montants mis à disposition, du fait de son lien direct (50%) avec le montant de l'instrument des ressources.

3.5 Péréquation des besoins : Conclusion de l'évaluation

La première évaluation du système de solidarité financière entre les communes avait permis de corriger certains biais (pondérations), d'ajouter un nouveau critère (PENF – enfants de moins de 4 ans) et d'utiliser des données statistiques annualisées. Ces modifications ont répondu aux souhaits du législateur d'adapter et d'améliorer l'instrument des besoins en tenant compte de conditions nouvelles.

Pour cette seconde évaluation, il est constaté que les critères à examiner répondent en l'état aux objectifs fixés par la législation. Comme relevé, le regroupement en un seul critère relatif à l'enfance ENF – enfants de 0 à 14 ans aurait l'avantage de sa symétrie avec le critère relatif aux personnes âgées de 80 ans et plus (PA80), avec cependant ses effets variables sur les communes.

Toutefois, afin de répondre aux demandes de la Conférence des communes de montagne et du législateur, le point suivant examine deux nouveaux critères susceptibles d'engendrer des besoins spécifiques.

4 Analyse de nouveaux critères des besoins

L'ajout de nouvelles tâches ou de nouveaux critères dans l'instrument des besoins a été envisagé à plusieurs reprises, notamment en lien avec de nouvelles tâches et dépenses inhérentes dévolues aux communes. Ce chapitre analyse deux demandes spécifiques : la longueur du réseau routier communal et le plan directeur cantonal avec son incidence sur l'aménagement du territoire.

4.1 Longueur du réseau routier communal (RCOM)

Depuis la première évaluation de performance de la péréquation intercommunale en 2015, la prise en compte d'un critère relatif à l'importance du réseau routier communal (RCOM) a fait l'objet d'une demande d'évaluation.

4.1.1 Données statistiques de base

Pour que ce nouveau critère soit intégré au calcul de la péréquation, il est nécessaire de disposer de données statistiques officielles et fiables. Or, les données disponibles actuellement sur la longueur des routes communales proviennent des communes elles-mêmes ; bien que validées par le Service des ponts et chaussées (SPC) en 2011, elles demeurent incomplètes. La distinction entre routes communales et autres types de routes ne repose pas sur des critères objectifs. À défaut de statistiques officielles, ce sont les données de 2011 qui ont servi au calcul des effets de l'introduction de ce nouveau critère sur la péréquation.

Afin de pouvoir comparer les communes entre elles, la longueur des routes communales a été mise en relation avec les surfaces bâties de chaque commune. Ces surfaces proviennent du Service des constructions et de l'aménagement du canton de Fribourg (SeCA) et sont mises à jour lors de chaque modification. Le résultat détermine ainsi un nouvel indice RCOM – routes communales représentant pour chaque commune les mètres de routes communales par mètre carré de surface bâtie.

4.1.2 Tâches communales et coûts correspondant

Comme pour les autres critères, l'indice des routes communales doit être mis en relation avec les coûts engendrés par la tâche communale correspondante, à savoir le groupe de comptes *62 Routes communales* (selon le plan comptable MCH1 alors en vigueur au début de l'analyse).

L'ensemble des dépenses du groupe de comptes *6 Transports et communications* est aujourd'hui déjà pris en compte en relation avec les critères de densité (DPOP), de taux d'emploi (TE) et de croissance de la population (CRPOP). Ces trois critères préexistants ont de fait une influence sur les dépenses du groupe de comptes *62*. Celles-ci devraient ainsi être réparties sur quatre critères, à raison d'un quart pour chacun des critères, comme le prévoit la législation en vigueur (art. 13 al. 2bis LPFI). Il en résulte une pondération du critère RCOM de 2,10%.

Le tableau suivant présente les effets de l'introduction du critère RCOM sur les pondérations de chacun des critères de l'ISB :

	pondération actuelle 2020	pondération avec critère RCOM
DPOP	15.16	14.46
TE	5.70	5.00
CRPOP	5.70	5.00
PA80	16.62	16.62
SCOB	53.80	53.80
PENF	3.02	3.02
RCOM		2.10
	100.00	100.00

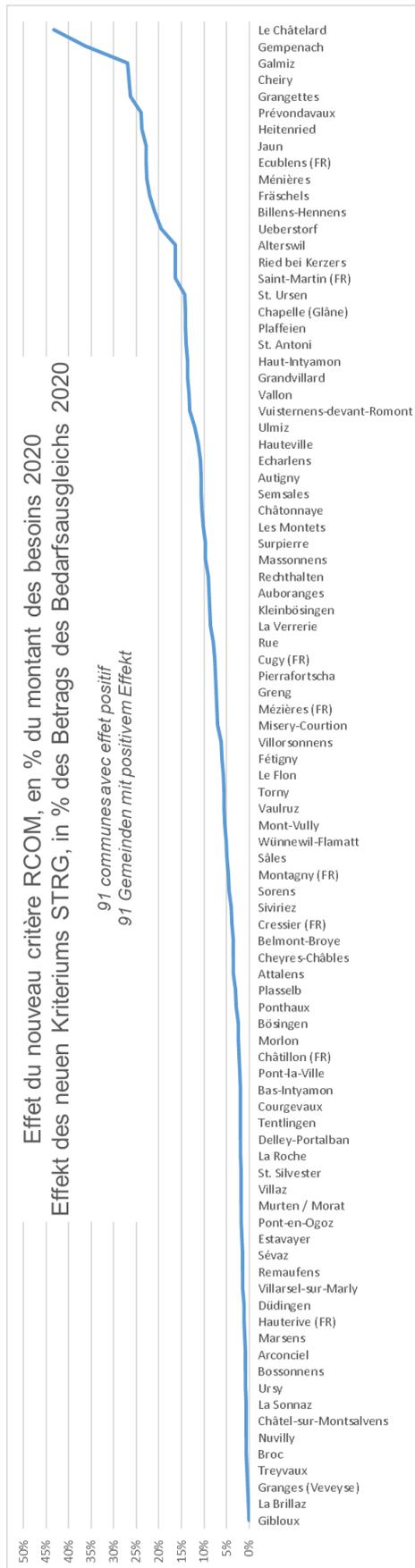
Ce sont ces pondérations qui ont été utilisées pour le calcul des effets de l'introduction du critère RCOM sur le résultat de la péréquation.

4.1.3 Résultats de la prise en compte du critère RCOM

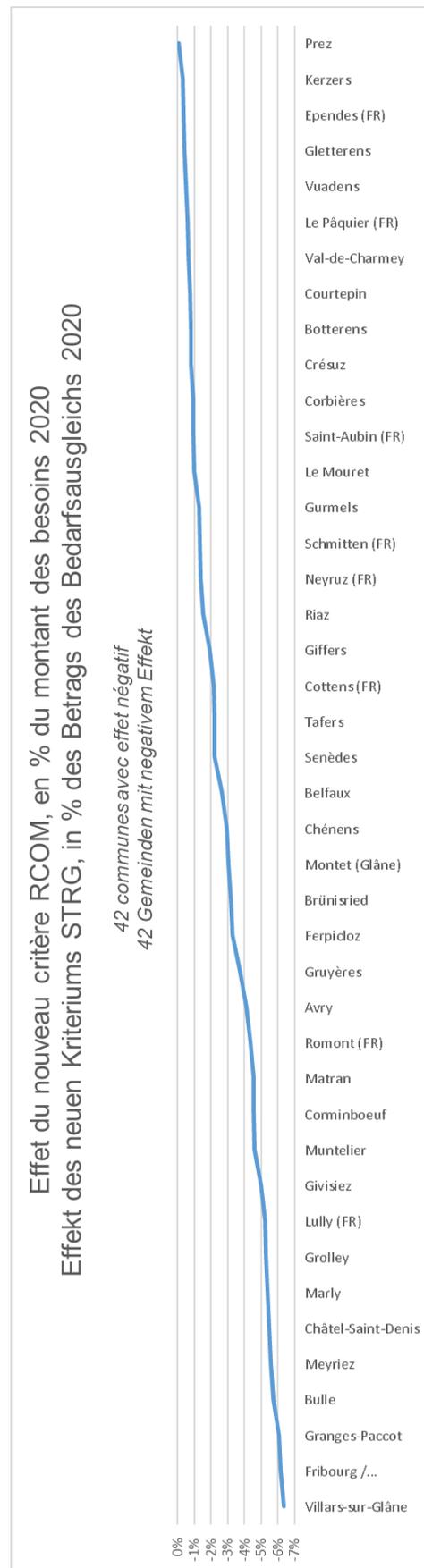
Sur la base de la péréquation 2020 (133 communes), selon les calculs effectués sur la base des données disponibles, 91 communes bénéficieraient de la prise en compte du critère RCOM dans la péréquation et 42 communes verraient le montant qui leur est attribué baisser. Compte tenu du faible poids du critère RCOM, les variations en francs seraient toutefois modérées.

Les graphiques ci-après illustrent les effets de l'intégration de ce nouveau critère, effets présentés en pourcent.

Graphique 7



Graphique 8



À première vue, les communes urbaines seraient de manière générale désavantagées, au profit des communes rurales. Cette observation doit cependant être nuancée.

Parmi les 42 communes sur lesquelles l'introduction du critère RCOM aurait un impact négatif, certaines sont de petite ou moyenne taille et quelques-unes peuvent être considérées comme des communes de montagne, comme Gruyères, Crésuz ou Val-de-Charney. Ceci provient du fait que le rapport entre la longueur des routes communales et la surface bâtie est comparé avec la moyenne cantonale. Cette dernière a une valeur de 0,0382 pour 2018⁶, signifiant que pour chaque m² de surface bâtie dans le canton, il y a 0,0382 mètres de route communale. Une commune rurale ou de montagne devrait en théorie avoir un réseau de routes communales plus important (du fait d'un territoire plus étendu) pour une surface bâtie plus petite, lui donnant ainsi un avantage dans le calcul de la péréquation. Or, certaines communes rurales ayant d'importantes surfaces bâties font exception à cette règle et se trouveraient ainsi préféritées par le critère RCOM tel que calculé dans le cadre de cette évaluation.

Du côté des communes « gagnantes », on observe que les communes de Estavayer et Murten sont les seuls chefs-lieux tirant avantage de la prise en compte du critère RCOM. Sur les 92 communes bénéficiaires, 41 ont une augmentation du montant qui leur est attribué entre 0,07% et 5%, pour 19 communes cette augmentation se situe entre 5% et 10%. Pour 19 autres communes elle est de 10% à 20% et, enfin, 12 communes ont une augmentation supérieure à 20%, avec une progression maximale de 43,33% pour la commune de Le Châtelard.

Les communes les plus avantagées financièrement se distinguent par une surface bâtie faible par rapport à la moyenne cantonale (-90,2% pour la commune de Le Châtelard p.ex.) alors que ce même écart calculé pour la longueur du réseau routier communal est moindre (-47,2% pour Le Châtelard).

À l'opposé, les communes les plus préféritées ont une grande surface bâtie que la longueur du réseau routier communal ne parvient pas à compenser, bien qu'elle soit souvent supérieure à la moyenne cantonale.

Les communes de Estavayer, Murten et Gibloux par exemple, font exception à cette règle : leur réseau de routes communales important leur permet de bénéficier de ce critère malgré une surface bâtie supérieure à la moyenne cantonale. A l'inverse, certaines petites communes sont préféritées du fait d'un réseau routier communal très restreint.

La motivation initiale en faveur de la prise en compte d'un critère de péréquation relatif à la longueur du réseau routier communal était de favoriser les communes se situant en altitude afin de prendre en compte leurs dépenses supplémentaires pour l'entretien des routes, notamment à cause du déneigement et de dégâts naturels. Or, le critère ne répond que partiellement à cet objectif puisque certaines communes d'altitude se verraient préféritées par l'introduction de ce critère alors que des communes de plaine en bénéficieraient.

Le tableau ci-après présente le résultat de la prise en compte du critère des routes communales RCOM pour un échantillon représentatif de 44 communes. Pour l'ensemble du canton, l'introduction de ce critère engendrerait une augmentation du montant perçu au titre de la péréquation des besoins pour environ deux-tiers des communes (68,42%). Cependant, comme mentionné ci-dessus, il n'y a pas de corrélation claire entre le résultat de l'introduction du critère RCOM et les caractéristiques des communes, que ce soit en termes de taille ou d'altitude.

⁶ Pour le calcul de la péréquation des besoins 2020, les années de référence sont les données 2016, 2017 et 2018 ; 2018 est donc l'année la plus récente prise en compte.

	routes en m	surface bâtie en m ²	R / B	écart péréquation		ISB partiel RCOM
	R (2010)	B (2018)		fr.	%	
Canton	3'926'001	102'839'493	0.038			2.10
Fribourg / Freiburg	68'198	5'280'308	0.013	-125'527.31	-6.18%	0.71
Granges-Paccot	14'909	1'002'703	0.015	-11'087.57	-6.06%	0.82
Bulle	71'000	5'537'930	0.013	-66'703.60	-5.74%	0.71
Lully (FR)	3'368	499'492	0.007	-3'701.67	-5.20%	0.37
Matran	13'021	755'209	0.017	-3'188.52	-4.55%	0.95
Romont (FR)	31'595	1'955'221	0.016	-14'268.32	-4.36%	0.89
Gruyères	17'985	1'108'260	0.016	-3'681.09	-3.70%	0.89
Ferpicloz	2'300	129'862	0.018	-445.94	-3.29%	0.97
Tafers	27'627	1'070'622	0.026	-4'118.10	-2.19%	1.42
Giffers	13'706	558'321	0.025	-1'041.35	-1.90%	1.35
Courtepin	65'103	2'054'968	0.032	-2'381.12	-0.72%	1.74
Val-de-Charmey	32'067	1'210'738	0.026	-511.09	-0.64%	1.46
Ependes (FR)	11'873	409'170	0.029	-116.89	-0.35%	1.60
Kerzers	57'572	1'658'077	0.035	-468.02	-0.29%	1.91
Prez	26'755	878'548	0.030	-50.58	-0.04%	1.68
Gibloux	105'532	3'106'892	0.034	281.91	0.07%	1.87
Châtel-sur-Montsalvens	4'750	154'176	0.031	34.55	0.69%	1.70
Düdingen	79'490	1'991'349	0.040	3'326.55	1.18%	2.20
Villarsel-sur-Marly	2'060	64'375	0.032	9.09	1.40%	1.76
Estavayer	161'795	3'817'117	0.042	6'402.89	1.62%	2.33
Murten / Morat	101'056	2'323'082	0.044	8'279.15	1.71%	2.39
La Roche	34'276	872'710	0.039	1'023.59	1.84%	2.16
Bas-Intyamon	30'251	746'700	0.041	1'234.19	1.93%	2.23
Ponthaux	12'299	279'393	0.044	1'493.61	2.91%	2.42
Belmont-Broye	118'088	2'254'933	0.052	10'434.01	3.52%	2.88
Siviriez	35'790	734'918	0.049	4'436.81	4.02%	2.68
Mont-Vully	110'317	1'968'240	0.056	7'191.74	5.47%	3.08
Fétigny	27'562	436'913	0.063	4'236.14	6.00%	3.47
Greng	3'660	59'373	0.062	341.00	7.29%	3.39
Pierrafortscha	10'197	194'628	0.052	176.89	7.41%	2.88
Rue	30'921	491'373	0.063	4'484.71	7.88%	3.46
Rechthalten	22'311	329'151	0.068	4'156.09	9.07%	3.73
Châtonnaye	19'912	267'222	0.075	3'387.53	10.45%	4.10
Hauteville	16'315	211'950	0.077	3'611.55	11.22%	4.24
Ulmiz	11'612	147'067	0.079	1'526.32	12.13%	4.34
Grandvillard	28'010	324'222	0.086	5'061.08	13.65%	4.75
Haut-Intyamon	86'855	1'021'316	0.085	9'185.28	13.68%	4.68
Plaffeien	128'225	1'504'247	0.085	14'883.00	14.09%	4.69
Chapelle (Glâne)	9'662	109'972	0.088	1'658.49	14.18%	4.83
St. Ursen	30'540	342'061	0.089	7'351.50	14.25%	4.91
Saint-Martin (FR)	26'100	255'799	0.102	8'609.55	16.30%	5.61
Jaun	53'340	437'132	0.122	6'938.33	22.91%	6.71
Cheiry	31'862	225'117	0.142	5'504.56	26.69%	7.79
Le Châtelard	15'600	75'992	0.205	8'183.88	43.33%	11.30

4.1.4 Prise en compte du critère RCOM et du critère regroupé ENF

Comme expliqué ci-dessus, l'éventuel regroupement des critères liés à l'enfance (ENF = PENF + SCOB) modifierait le résultat de la péréquation intercommunale en raison du gain ou de la perte d'influence de chacun des critères en fonction de leurs poids respectifs pour chacune des communes.

Couplé à l'introduction du nouveau critère RCOM, ce regroupement modifierait ainsi également le résultat final de la répartition, où la pondération de trois critères techniques DPOP, TE et CRPOP serait diminuée au bénéfice d'un quatrième critère technique RCOM.

	pondération actuelle 2020	pondération avec critère ENF unique	critère RCOM et critère ENF
<i>DPOP</i>	15.16	15.16	14.46
<i>TE</i>	5.70	5.70	5.00
<i>CRPOP</i>	5.70	5.70	5.00
<i>PA80</i>	16.62	16.62	16.62
<i>SCOB</i>	53.80		
<i>PENF</i>	3.02		
<i>ENF</i>		56.82	56.82
<i>RCOM</i>			2.10
	100.00	100.00	100.00

Enfin, il est important de rappeler qu'il n'existe en l'état pas d'outil permettant de déterminer de manière objective les différentes catégories de routes construites sur les territoires communaux, ni par ailleurs leur longueur. En considérant la pondération qui serait appliquée à ce nouveau critère des besoins (un peu plus de 2%) et de ce fait du faible impact financier pour l'ensemble des communes, il paraît difficilement justifiable de développer une application relativement coûteuse pour des effets limités.

4.2 Plan directeur cantonal et aménagement du territoire

Dans le postulat 2021-GC-93⁷, les députés Daniel Bürdel et David Fattebert proposaient d'évaluer les conséquences du plan directeur cantonal, constatant que la législation sur l'aménagement du territoire s'oriente vers le développement des centres urbains au détriment des communes des régions périphériques.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat rappelait que la péréquation financière n'a pas pour objectif de régler la politique régionale du développement économique. Anticiper les effets du plan directeur cantonal et de la législation sur l'aménagement du territoire suppose de définir des effets non concrets, non chiffrables et impossible à estimer. Cela irait à l'encontre des conditions préalables nécessaires à l'instauration, par exemple, d'un nouveau critère objectif des besoins (voir Conclusion du présent rapport) et remettrait en question l'objectivité du système, sa stabilité et sa cohérence.

D'autres instruments légaux doivent être actionnés, considérant que la péréquation est un outil de solidarité financière reposant sur des données et critères objectifs et déterminés. Toutefois les effets de la politique de développement influent à terme sur les résultats de la péréquation, tant dans l'instrument des ressources (nouveaux contribuables physiques ou morales) que dans celui des besoins (croissance démographique, taux d'emploi, densité, etc.).

⁷ 2021-GC-93 / Postulat Bürdel Daniel / Fattebert David : Péréquation financière fribourgeoise comparée – quel besoin d'adaptation après dix ans d'application ?

5 Conclusion : Objectivité et efficacité du système de péréquation financière intercommunale

La mise en œuvre d'un système de péréquation financière intercommunale efficace et objectif suppose un certain nombre de critères respectant la volonté du législateur. Dans ce sens, le système de solidarité financière entre les communes fribourgeoises, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2011, s'appuyait sur les conditions préalables que l'on peut résumer ainsi :

- > La péréquation doit être transparente : chaque commune connaît les montants qu'elle doit verser ou qu'elle doit recevoir. Pour ce faire, il était nécessaire de passer d'un système de péréquation indirecte (par le biais des charges liées cantonales et régionales, ainsi que des subventions cantonales octroyées) à une péréquation directe (montant versé directement).
- > Deux instruments distincts et indépendants sont établis : l'instrument des ressources et l'instrument des besoins.
- > Le rapport de chaque instrument est resté identique à celui du système précédent : le montant des ressources est le double du montant des besoins, la proportion 2/3 ressources et 1/3 besoins est maintenue.
- > Le montant redistribué dans l'instrument des ressources correspondait au montant existant dans le système précédent (jusqu'en 2010 : système de capacité financière et classification des communes). Le montant doit évoluer dans la même proportion que le potentiel fiscal de référence.
- > Le montant dévolu à l'instrument des besoins est un montant complémentaire par rapport au système péréquatif précédent. Il est totalement financé par l'Etat et bénéficie à toutes les communes.
- > Les données prises en compte pour déterminer les indices IPF et ISB sont objectives, publiées et non manipulables par les communes. Elles sont tirées de statistiques officielles mises à jour régulièrement.
- > La péréquation est calculée annuellement.

Pour toutes ces conditions évoquées – et respectées – par la législation sur la péréquation financière intercommunale, mais également grâce à sa simplicité et à la symétrie de détermination des deux instruments, le système mis en œuvre dans le canton de Fribourg est un outil de solidarité financière reconnu et efficace en Suisse.

L'efficacité du système résulte également de sa stabilité et du parallélisme entre les deux instruments, que l'on peut schématiser comme suit :

Instrument des ressources	Instrument des besoins
8 impôts représentatifs → potentiel fiscal statistiques fiscales sur 3 ans	6 critères → dépenses de 9 tâches communales données statistiques sur 3 ans
IPF - indice du potentiel fiscal	ISB - indice synthétique des besoins
<ul style="list-style-type: none"> • montant de la péréquation des ressources: 32,06 mio fr. (2023) = 2,5% du potentiel fiscal • répartition horizontale directe: 29 communes contributrices → 97 communes bénéficiaires • formule proportionnelle de répartition 	<ul style="list-style-type: none"> • montant de la péréquation des besoins: 16,03 mio fr. (2023) = 50% du montant des ressources • répartition verticale directe: État → 126 communes bénéficiaires (<i>toutes</i>) • formule progressive de répartition
<i>montant(s) à libre disposition des communes bénéficiaires</i>	

Tout système de péréquation financière est perfectible et doit s'adapter aux nouvelles législations mises en œuvre par le législateur. Le système fribourgeois n'y fait pas exception, il est évolutif et a par ailleurs déjà été modifié depuis son introduction en 2011. Il s'agit toutefois de rappeler qu'il est le fruit de consensus et de compromis entre les différentes collectivités impactées par cette législation : petites, moyennes et grandes communes, communes rurales, de montagne et urbaines, communes à faible, moyenne et forte capacité fiscale, etc. Il est de ce fait important d'analyser de manière globale – non pas partielle ni individuelle – les effets consécutifs à la prise en compte d'éventuels nouveaux critères péréquatifs.

Botschaft 2022-DIAF-13

25. April 2023

Der Freiburger Finanzausgleich im Vergleich – Welcher Anpassungsbedarf besteht 10 Jahre nach dessen Einführung? (Bericht zum Postulat 2021-GC-93)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2021-GC-93 Bündel Daniel / Fattebert David über den Freiburger Finanzausgleich und seine Anpassung 10 Jahre nach dessen Einführung. Wie vom Staatsrat in seiner Antwort auf das Postulat vorgeschlagen und vom Grossen Rat angenommen, wurde dieser Bericht ausgearbeitet und im Anhang durch die periodische Evaluation der Wirksamkeit des Systems des interkommunalen Finanzausgleichs ergänzt.

Inhaltsverzeichnis

1	Postulat	2
2	Bericht zum Postulat und Bericht zur Evaluation des Finanzausgleichs (im Anhang)	2
3	Schlussfolgerung und weiteres Vorgehen	5

1 Postulat

Mit einem am 25. Juni 2021 eingereichten und begründeten Postulat verlangten die Grossräte Daniel Bürdel und David Fattebert sowie zehn Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner die Ausarbeitung eines Berichts über das System des interkommunalen Finanzausgleichs und dessen allfälligen Anpassungsbedarf.

Die Grossräte erinnerten zunächst daran, dass der interkommunale Finanzausgleich seit rund zehn Jahren in Kraft ist und in dieser Zeit trotz der durchgeführten Wirkungsanalysen keine grösseren Anpassungen vorgenommen wurden. Nach Ansicht der Verfasser des Postulats sollte das System grundlegend überprüft werden (Annahmen, Kriterien und Verteilschlüssel). Nach ihrer Einschätzung führen die in den letzten Jahren veränderten Umstände, insbesondere im Bereich der Raumplanung und der Steuern, zu Ungleichheiten zwischen den Gemeinden in Bezug auf ihre Entwicklungsmöglichkeiten, was durch den Finanzausgleich korrigiert werden sollte.

Anschliessend verglichen die Postulanten verschiedene Ausgleichssysteme, insbesondere auf Bundesebene (interkantonaler Ausgleich) sowie Beispiele für den interkommunalen Ausgleich in bestimmten Kantonen. Diese Vergleiche zeigten in erster Linie, dass die im Freiburger System zur Verfügung stehenden Beträge relativ gering sind. Zweitens wurde festgestellt, dass einige Systeme den Kanton und die Gemeinden an der Finanzierung des Ressourceninstruments beteiligen (GR, VS, BE, SO und LU wurden erwähnt). Diese Kofinanzierung des Ressourcenausgleichs findet sich auch auf Bundesebene, wo sich der Bund und die finanzstarken Kantone gemeinsam an der Finanzierung für die finanzschwächeren Kantone beteiligen.

Mit einem Ansatz, der beide Instrumente kumuliert, stellten die Postulanten fest, dass die Freiburger Gemeinden 67 % des gesamten Ausgleichs finanzieren, während in den Kantonen, die eine gemischte Finanzierung des Ressourcenausgleichs praktizieren, der Beitrag der Gemeinden insgesamt zwischen 30 und 46 % betrage.

Abschliessend befragten die Verfasser des Postulats den Staatsrat zu den Auswirkungen der vom Gesetzgeber beschlossenen Steuersenkungen auf die finanzielle Lage der Gemeinden. Gleichzeitig waren sie besorgt über die Auswirkungen des kantonalen Richtplans, insbesondere über den Fokus auf das Entwicklungspotenzial der urbanen Zentren, was zu einem Ungleichgewicht zwischen den Gemeinden zulasten der peripheren Gemeinden führen könnte.

2 Bericht zum Postulat und Bericht zur Evaluation des Finanzausgleichs (im Anhang)

Es gilt in erster Linie, die Herausforderungen und Ziele in Erinnerung zu rufen, die der Gesetzgeber im System des interkommunalen Finanzausgleichs festgelegt hat.

Die Freiburger Gemeinden sind als öffentlich-rechtliche Körperschaften verpflichtet, ihren Bürgerinnen und Bürgern bestimmte Leistungen zu erbringen. Während die Mindestleistungen, die auf kantonaler Ebene als obligatorisch gelten, ähnlich sein müssen, ermöglicht es die Gemeindeautonomie, die unterschiedlichen Bedürfnisse und Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger auf lokaler Ebene sowohl bei den öffentlichen Leistungen als auch bei der Steuerpolitik zu berücksichtigen. Die finanziellen Ressourcen der Gemeinden, mit denen sie diese Leistungen erbringen können, sind je nach Situation und Besteuerung der Gemeinden unterschiedlich. Der Grossteil dieser Ressourcen stammt aus den Steuern der steuerpflichtigen natürlichen und juristischen Personen sowie aus der Liegenschaftssteuer. Andere Arten von Steuern und Abgaben, aber auch bestimmte nichtsteuerliche Einnahmen können die Ressourcen ergänzen, die für die finanzielle Stabilität der Gemeinden erforderlich sind.

Der interkommunale Finanzausgleich hat zum Ziel, die festgestellten finanziellen Ungleichheiten teilweise und in dem vom Gesetzgeber festgelegten Umfang auszugleichen. Um diese Ausgleichsfunktionen zu erfüllen, werden zwei verschiedene Instrumente eingesetzt: Der Ressourcenausgleich betrifft die Unterschiede bei den potenziellen Steuereinnahmen, der Bedarfsausgleich die Unterschiede bei den technischen Kriterien und den demografischen und sozialen Strukturen, auf die die Gemeinden mittelfristig keinen Einfluss haben. Der Staatsrat erinnert daran, dass das im Kanton Freiburg umgesetzte System im 2013 veröffentlichten Bericht *Kantonsmonitoring*¹ von Avenir Suisse als zweitbestes Instrument der finanziellen Solidarität in der Schweiz eingestuft wurde. Es liegt hinter dem Kanton Glarus (der aus drei Gemeinden besteht) und knapp vor dem vom Bund festgelegten interkantonalen Finanzausgleich.

Im angehängten Bericht zur Evaluation des Systems werden diese beiden Instrumente, ihr Zweck und ihre Auswirkungen ausführlich erläutert und ausgeführt. Wie in der Gesetzgebung vorgesehen, wird darin die Wirksamkeit des Ausgleichs unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung der festgelegten Ziele, der Relevanz der gewählten Kriterien und ihrer Gewichtung geprüft. Darüber hinaus wird die Einführung möglicher neuer Kriterien für den Finanzbedarf und die Zusammenfassung von zwei Kriterien zu einem analysiert. In seiner Schlussfolgerung geht der Evaluationsbericht auf die Fragen und Vorschläge der Verfasser des Postulats ein. Im Bericht wird zudem an die Anforderungen des Gesetzgebers erinnert, die in der Gesetzgebung zum interkommunalen Finanzausgleich festgelegt wurden: Transparenz des Systems, Unabhängigkeit der Instrumente, zusätzlicher vom Staat finanzierter Betrag, Objektivität der berücksichtigten Daten, Entwicklungsfähigkeit des Systems. Aus diesem Grund ist der Evaluationsbericht, wie vom Staatsrat vorgeschlagen und vom Grossen Rat verabschiedet, integraler Bestandteil des vorliegenden Berichts.

Drei der im Postulat aufgeworfenen Fragen bedürfen hier jedoch einer ergänzenden Antwort.

- > Die **Kofinanzierung des Ressourceninstruments** durch die Gemeinden und den Staat ist eine Option, die von einigen Kantonen und vom Bund gewählt wurde. Der Freiburger Gesetzgeber hat seinerseits beschlossen, die Finanzierung seiner beiden Instrumente klar voneinander zu unterscheiden. So wird der Ressourcenausgleich von den Gemeinden mit hohem Steuerpotenzial finanziert zugunsten der Gemeinden mit geringerem Potenzial (direkte horizontale Verteilung). Der Bedarfsausgleich wird ausschliesslich vom Kanton finanziert und kommt allen Gemeinden zugute (direkte vertikale Verteilung). Diese Trennung der Finanzierung ist absolut im Sinne des schwierigen Unterfangens der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden (DETTEC).

Weshalb für das Ressourceninstrument eine ausschliesslich horizontale Finanzierung gewählt wurde, lässt sich wie folgt erklären:

- > Wie der Staatsrat 2009 in seiner Botschaft zum Gesetzentwurf ausdrücklich festhielt, bringt *«der Entwurf [...] eine Verbesserung der Definition der jeweiligen Aufgaben des Staates und der Gemeinden im Bereich des Finanzausgleichs mit sich: der Ressourcenausgleich ist horizontal, wird also von den Gemeinden selbst finanziert, und der Bedarfsausgleich ist vertikal und wird somit vom Kanton finanziert. So nimmt jedes Gemeinwesen eine seiner Bestimmung und der Funktionalität jedes Ausgleichsinstruments entsprechende Aufgabe wahr.»*²
- > Eine zusätzliche Finanzierung durch den Staat könnte einen «Fehlanreiz» auf das Steuerverhalten der begünstigten Gemeinden ausüben. Wenn sie eine Mindestausstattung (vom Staat) zusätzlich zu ihrem Anteil aus dem horizontalen Transfer des Ressourceninstruments erhalten würden, hätten sie vielleicht kein Interesse mehr daran, Initiativen für ihre wirtschaftliche Entwicklung zu ergreifen. Sie würden sich mit

¹ Avenir Suisse, Kantonsmonitoring 5: **Irrgarten Finanzausgleich – Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität**, Lukas Rühli mit Beiträgen von Miriam Frey und René L. Frey, 2013

Avenir Suisse, Monitoring des cantons 5 : **Le labyrinthe de la péréquation financière – Comment parvenir à une plus grande efficacité dans la solidarité intercommunale** (résumé en français), Lukas Rühli, 2013

² Botschaft Nr. 141 vom 7. Juli 2009 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzentwurf über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG), Kapitel 10 S. 10

einer finanziellen Situation zufrieden geben, die zwar «verbessert» ist, aber trotzdem noch unter dem Durchschnitt der Gemeinden liegt³.

- > Ebenso hat der Finanzausgleich nicht zum Ziel, die Unterschiede beim Steuerpotenzial vollumfänglich wettzumachen, oder die Situation einer begünstigten Gemeinde so zu verbessern, dass sie nach dem Ausgleich ein höheres Steuerpotenzial pro Einwohner hat als die Gemeinde, die vor dem Ausgleich vor ihr lag. An dieses Prinzip, das auch in umgekehrter Richtung für die beitragspflichtigen Gemeinden gilt, wird im Bericht von Bernard Dafflon von 2007⁴ erinnert.
- > Es sei auch daran erinnert, dass beim Ressourceninstrument die finanzielle Situation der Gemeinden nicht direkt durch die vom Staat beschlossene Gesetzgebung und Politik beeinflusst wird. Hingegen basiert das Bedarfsinstrument auf Kriterien in Zusammenhang mit kommunalen Aufgaben, die direkt von politischen Entscheidungen und gewissen Gesetzgebungen beeinflusst werden, die vom Kanton beschlossen werden.
- > Die **Beschlüsse des Kantonsparlaments zu Steuersenkungen** können direkte Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen haben. So wirkte sich beispielsweise die Unternehmenssteuerreform auf die Finanzen des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und der Pfarreien aus. Zum Beweis: Für die Gemeinden ist der Betrag des Ressourceninstruments, der 2,5 % des Steuerpotenzials von acht ausgewählten Arten von Steuerressourcen entspricht, zwischen 2022 und 2023 zum ersten Mal seit der Einführung des Ausgleichs im Jahr 2011 um etwas mehr als 3 % gesunken. Der festgestellte Rückgang ist grösstenteils auf den Rückgang der Steuern zurückzuführen, die auf den Gewinn von juristischen Personen erhoben werden. Für Gemeinden, bei denen die Steuern auf juristische Personen einen bedeutenden Anteil der Steuereinnahmen ausmachen, hat sich die finanzielle Situation verschlechtert; sie stellen jedoch nicht die Mehrheit dar.

Die übrigen Beschlüsse der kantonalen Legislative zu Steuersenkungen hatten nur mässige Auswirkungen. Vor allem aber führten sie nicht zu einer Verschlechterung der finanziellen Situation der Gemeinden. So haben im Zeitraum 2016 bis 2022 61 Gemeinden beschlossen, ihren Steuerfuss für natürliche Personen zu senken, 42 Gemeinden haben ihn erhöht. Im gleichen Zeitraum haben 40 Gemeinden den Steuerfuss für juristische Personen gesenkt, während 28 ihn erhöht haben. Dies zeigt, dass die finanzielle Situation der Gemeinden im Allgemeinen trotz politischer Entscheidungen, die die Steuereinnahmen der Gemeinwesen verringern, langfristig stabil und ausgeglichen bleibt.

- > Es ist zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh, um die **Auswirkungen der Umsetzung des kantonalen Richtplans und der Raumplanung** auf die verschiedenen Arten von Gemeinden (Zentrums-, Umland-, ländliche, städtische, Berggemeinden usw.) zu kennen. Überdies gilt es zu beachten, dass eine starke Entwicklung zwar neue Ressourcen generiert, aber auch zusätzliche Lasten verursacht, die bedeutend sein können und die in gewissen Fällen den erhofften Einnahmewachstum übersteigen. Andererseits ist es nicht Sache der Gesetzgebung, über den interkommunalen Finanzausgleich die Politik im Bereich der Regionalentwicklung zu regeln. Es gibt andere gesetzgeberische Mittel, die dafür eingesetzt werden könnten. Hingegen berücksichtigt der Finanzausgleich die Auswirkungen dieser Politikbereiche, sowohl auf die potenziellen Steuerressourcen als auch auf die Bedürfnisse der Gemeinden, kann diese aber nicht vorwegnehmen. Der Evaluationsbericht im Anhang, der Bestandteil dieses Berichts ist, verweist auf die Unmöglichkeit, subjektive Daten zu verwenden (Kapitel 4.2 S. 35), sowie auf die notwendigen Vorbedingungen für eine objektive Anwendung des Systems der finanziellen Solidarität zwischen den Gemeinden (Kapitel 5 S. 36).

³ Bernard Dafflon und Peter Mischler, Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, Centre d'études en économie du secteur public, Universität Freiburg 2007, S. 40

⁴ Dafflon und Mischler 2007, S. 91

3 Schlussfolgerung und weiteres Vorgehen

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, von diesem Bericht, der durch den Evaluationsbericht im Anhang ergänzt wird, Kenntnis zu nehmen. Für die nächste Überprüfung der Wirksamkeit des Finanzausgleichssystems wird im Sommer 2023 die Arbeitsgruppe, die die Evaluierungsarbeiten begleitet, neu konstituiert.

Anhang

Interkommunaler Finanzausgleich – Wirkungsanalyse des Systems: Zweite Evaluation, Bericht des Amts für Gemeinden, Freiburg, März 2023

Interkommunaler Finanzausgleich

Wirkungsanalyse des Systems: Zweite Evaluation

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeiner Rahmen des Finanzausgleichs.....	2
2	Ressourcenausgleich.....	3
2.1	Ziel, StPI und Betrag	3
2.2	Analysemethode: Auswirkung der Umverteilung auf das Steuerpotenzial	4
2.3	Ergebnisse für alle Gemeinden.....	5
2.3.1	<i>Abweichung des Steuerpotenzials in Franken pro Einwohner.....</i>	<i>5</i>
2.3.2	<i>Veränderung des Steuerpotenzials in StPI-Punkten.....</i>	<i>12</i>
2.4	Ergebnisse der Evaluation des Ressourceninstruments	17
2.4.1	<i>Relevanz der Kriterien und Gewichtung.....</i>	<i>17</i>
2.4.2	<i>Stabilität des Ressourceninstruments.....</i>	<i>18</i>
2.5	Ressourcenausgleich: Schlussfolgerung der Evaluation.....	19
3	Bedarfsausgleich.....	19
3.1	Ziel, SBI und Betrag	19
3.2	Analysemethode: Auswirkung der erhaltenen Beträge auf das Steuerpotenzial.....	21
3.3	Ergebnisse für alle Gemeinden.....	22
3.3.1	<i>Wirkung des Bedarfsausgleichs in Franken pro Einwohner.....</i>	<i>23</i>
3.3.2	<i>Wirkung des Bedarfsinstruments in Steuerpotenzial-Punkten.....</i>	<i>23</i>
3.4	Ergebnisse der Evaluation des Bedarfsinstruments	28
3.4.1	<i>Relevanz der Steuerungsvariablen.....</i>	<i>28</i>
3.4.2	<i>Stabilität des Bedarfsinstruments.....</i>	<i>29</i>
3.5	Bedarfsausgleich: Schlussfolgerung der Evaluation.....	30
4	Analyse neuer Bedarfskriterien.....	30
4.1	Länge des Gemeindestrassennetzes (STRG).....	30
4.1.1	<i>Statistische Grunddaten.....</i>	<i>30</i>
4.1.2	<i>Gemeindeaufgaben und entsprechende Kosten.....</i>	<i>31</i>
4.1.3	<i>Ergebnisse der Berücksichtigung des STRG-Kriteriums.....</i>	<i>31</i>
4.1.4	<i>Berücksichtigung des STRG-Kriteriums und des zusammengefassten KIND-Kriteriums.....</i>	<i>35</i>
4.2	Kantonaler Richtplan und Raumplanung	35
5	Schlussfolgerung:	
	Objektivität und Effizienz des Systems des interkommunalen Finanzausgleichs	36

1 Allgemeiner Rahmen des Finanzausgleichs

Der interkommunale Finanzausgleich, als System der finanziellen Solidarität zwischen den Freiburger Gemeinden, wurde am 1. Januar 2011 mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich vom 16. November 2009 (IFAG; SGF 142.1 eingeführt). Er besteht aus zwei Teilen:

- > Der Ressourcenausgleich basiert auf einem Steuerpotenzialindex (StPI) der Gemeinden, der auf der Grundlage von acht Gemeindesteuern berechnet wird. Das Volumen für den Ausgleich entspricht 2,5 % der Gesamtsumme dieser acht Steuerquellen, berechnet anhand eines normierten Referenzpotenzials.
- > Der Bedarfsausgleich wird durch einen synthetischen Bedarfsindex (SBI) bestimmt, der auf neun Aufgaben basiert (aus dem Kontenrahmen für gemeinderechtliche Körperschaften, der auf dem harmonisierten Rechnungslegungsmodell HRM1 beruht), mit 6 Kausalitätskriterien, welche die Bedarfsunterschiede zwischen den Gemeinden wiedergeben. Das Gesamtvolumen, das an alle Gemeinden verteilt wird, beträgt 50 % des Volumens des Ressourcenausgleichs.

Nach Artikel 20 IFAG wird das Finanzausgleichssystem alle vier Jahre einer Wirkungsanalyse unterzogen. Einer Überprüfung unterzogen werden die Ziele jedes Ausgleichsinstruments sowie die Relevanz der verwendeten Kriterien und ihre Gewichtung.

Die erste Bewertung war Gegenstand eines Berichts¹, der 2015 unter der Leitung des emeritierten Professors und beauftragten Experten Bernard Dafflon verfasst wurde. Die Ergebnisse werden in den entsprechenden Kapiteln aufgenommen und zusammengefasst.

In diesem Bericht soll untersucht werden, ob die Ziele des Finanzausgleichs in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden. Ergänzend dazu werden Änderungen oder Ergänzungen der bestehenden Kriterien analysiert.

Der Bericht ist daher in drei Themenbereiche und eine allgemeine Schlussfolgerung unterteilt, die im Folgenden zusammengefasst werden.

Die erste Analyse (Punkt 2) untersucht die durchschnittliche Wirksamkeit des Ressourceninstruments über einen Zeitraum von acht Rechnungsjahren, d. h. seit seiner Einführung im Jahr 2011 bis ins Jahr 2018. Die Überprüfung bezieht sich auf die Auswirkungen der erhaltenen oder gezahlten Beträge auf das Steuerpotenzial der acht berücksichtigten Steuern, wobei die Auswirkungen sowohl in Franken pro Einwohner als auch in Steuerpotenzialpunkten berechnet werden. Im Allgemeinen hebt die Analyse hervor, ob die gesetzlich festgelegten Ziele erreicht werden.

Ebenfalls im Hinblick auf die Ziele des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich wird das Bedarfsinstrument (Punkt 3) untersucht. Die Analyse bezieht sich auf die Relevanz der bisher festgelegten Kriterien, deren Kausalzusammenhang mit den vorliegenden statistischen Daten sowie mit den betroffenen Aufgaben und deren Gewichtung.

Die Analyse der beiden Instrumente bezieht sich auch auf ihre Finanzierung und die Verteilungsformeln.

In Punkt 4 des Berichts werden Anträge erörtert, die zur Einführung neuer Bedarfskriterien führen könnten, die beispielsweise neue Situationen bei kommunalen Aufgaben berücksichtigen.

¹ Bernard Dafflon, **Evaluation der Wirksamkeit des interkommunalen Finanzausgleichs im Kanton Freiburg**, Arbeitsgruppe für die Arbeiten zur ersten Evaluierung des IFAG, Staat Freiburg, 27. Juli 2015 (*nur in französischer Sprache, Kurzfassung auch auf Deutsch*)

Abschliessend wird im letzten Punkt an den Aufbau des Systems der finanziellen Solidarität zwischen den Gemeinden, die Parallelität der beiden Instrumente, ihre Stabilität und den evolutiven Aspekt der Gesetzgebung erinnert.

2 Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich ist das Instrument, das sich auf die Steuereinnahmen bezieht. Die Gesetzgebung definiert die berücksichtigten Steuerressourcen, um die Unterschiede zwischen den Gemeinden zu messen.

2.1 Ziel, StPI und Betrag

In Artikel 3 IFAG ist das Ziel dieses Instruments definiert:

Art. 3 Ziel

¹ Ziel des Ressourcenausgleichs ist es, die Unterschiede im Steuerpotenzial der Gemeinden teilweise auszugleichen.

Das Referenzsteuerpotenzial basiert auf den acht regulären kommunalen Steuerarten, aus denen die Gemeinden den Grossteil ihrer Ressourcen beziehen. Um eine Beeinflussung der Koeffizienten und Sätze zu vermeiden, wird jede Steuer nach einer normierten Bezugsgrösse bestimmt. Die Erträge aus diesen Steuern werden zum Satz der einfachen Kantonssteuer oder, falls nicht vorhanden, zu einem standardisierten Steuersatz berechnet, um die Wirkung der Gemeindekoeffizienten zu neutralisieren, da diese auf der Wahl der Gemeinde beruhen (Art. 4 IFAG):

<i>acht berücksichtigte Steuern</i>	<i>Bezugsnorm (Steuerfuss oder -satz)</i>
Einkommenssteuer der natürlichen Personen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Vermögenssteuer der natürlichen Personen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Gewinnsteuer der juristischen Personen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Kapitalsteuer der juristischen Personen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Anteil Quellensteuer	40,5 % der Kantonssteuer im Jahr 2020 ²
Steuer auf Kapitaleleistungen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Liegenschaftssteuer	3 ‰ des Steuerwerts
Anteil Motorfahrzeugsteuer	30 % der Kantonssteuer bis 2013, 20 % ab 2014

Die Erträge, die in Franken pro Einwohner berechnet werden, basieren auf den letzten drei Jahren, für die Steuerstatistiken verfügbar sind. Für jede Gemeinde wird pro Steuerart ein Ressourcen-Teilindex berechnet. Die acht Teilindizes ergeben zusammen den Steuerpotenzialindex (StPI). Berechnet für die Gesamtheit der Gemeinden beträgt der StPI 100,00 Punkte. Gemeinden, deren StPI bei über 100,00 Punkten liegt, gelten als finanzstärker (beitragspflichtige Gemeinden), Gemeinden unter diesem Wert als finanzschwächer (beitragsberechtigte Gemeinden).

Die Teilindizes jeder der acht Steuerarten, aus denen sich der StPI zusammensetzt, werden proportional zu ihrem jeweiligen Volumen im Verhältnis zum Gesamtvolumen und basierend auf dem Durchschnitt der statistischen Daten der drei Referenzjahre gewichtet.

Artikel 6 IFAG legt den für das Ressourceninstrument zur Verfügung gestellten Betrag und die Modalitäten der Verteilung fest:

² Die Aufteilung der Quellensteuer auf die verschiedenen Empfänger wird jedes Jahr vom Staatsrat in einer Verordnung über die Quellensteuer festgelegt (SGF 631.32).

Art. 6 Als Ressourcenausgleich zu verteilende Summe

¹ Die jährlich als Ressourcenausgleich zu verteilende Summe entspricht 2,5% des Steuerpotenzials der Gesamtheit der Gemeinden.

² Der Betrag wird gemäss den Bestimmungen dieses Gesetzes von den beitragspflichtigen Gemeinden finanziert und auf die begünstigten Gemeinden verteilt.

Der Gesetzgeber hat kein quantifizierbares Ziel festgelegt, das es zu erreichen gilt. Die in der Gesetzgebung vorgesehene Wirkungsanalyse des Ausgleichs besteht daher darin, den Unterschied zwischen der Situation der Gemeinden *vor* und *nach* dem Ausgleich zu messen, mit anderen Worten, den Steuerertrag pro Einwohner pro Gemeinde auf der Grundlage der acht ausgewählten Steuerarten vor und nach Anwendung der Ausgleichsformel zu messen.

Es muss auch daran erinnert werden, dass die gemessene Wirksamkeit insofern relativiert werden muss, als der Gesamtbetrag, der dem Ressourceninstrument zur Verfügung steht, 2,5 % des Steuerpotenzials aller Gemeinden zusammen entspricht. Von den Korrekturen des Ausgleichs kann daher nicht erwartet werden, dass sie eine Wirksamkeit ermöglichen, die über das hinausgeht, was zur Verfügung steht.

2.2 Analysemethode: Auswirkung der Umverteilung auf das Steuerpotenzial

Unter Bezugnahme auf den ersten Evaluationsbericht besteht die Methode der Wirksamkeitsanalyse darin, die potenziellen Steuererträge (zu den Referenzsätzen) des tatsächlichen Steuerjahres mit dem zu vergleichen, was die Gemeinden im selben Jahr mehr oder weniger aus dem Ressourcenausgleich erhalten haben. Bei der Berechnung wird der erhaltene Betrag berücksichtigt, der in Franken pro Einwohner und in Punkten des Steuerpotenzials berechnet wird, um einen Vergleich zwischen den Gemeinden zu ermöglichen. Anders ausgedrückt, werden die normierten tatsächlichen Steuererträge für 2011 (vor dem Ausgleich) mit diesen Erträgen verglichen, die durch den Ausgleich 2011 nach oben oder unten korrigiert wurden. Dies ist die vom Gesetz gewollte wirtschaftspolitische Logik:

- > Die Gemeinde budgetiert im Jahr 2011 die Steuern 2011.
- > Der Finanzausgleich korrigiert 2011 das Steuerpotenzial auf der Grundlage der StPI nach oben oder unten. Die Berechnung der StPI beruht auf Steuerdaten, die aufgrund der statistischen Verfügbarkeit um fünf bis drei Jahre verschoben sind. Zum Beispiel basiert der StPI 2011 auf dem Steuerpotenzial der Jahre 2006, 2007 und 2008, und so weiter:

		Jahre des Finanzausgleichs - Ressourcenausgleich												
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Steuerjahre	2006													
	2007	2007												
	2008	2008	2008											
		2009	2009	2009										
			2010	2010	2010									
				2011	2011	2011								
					2012	2012	2012							
						2013	2013	2013						
							2014	2014	2014					
								2015	2015	2015				
									2016	2016	2016			
										2017	2017	2017		
											2018	2018	2018	
											2019	2019	2019	
												2020	2020	

Für diese neue Evaluation kann die Wirksamkeitsanalyse des Ressourcenausgleichs über einen langen Zeitraum durchgeführt werden, d. h. jährlich ab 2011 (erstes Jahr der Umsetzung der Gesetzgebung zum interkommunalen Finanzausgleich) bis 2018. Es wird wie folgt vorgegangen:

- a) Erstellen der Beträge des Steuerpotenzials (StP) pro Gemeinde und pro Einwohner für die acht Referenzsteuern, die zu den Referenzstandards der Steuerfüsse oder -sätze berechnet werden.

Für jedes Jahr werden diese Daten von der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) und dem Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS) bereitgestellt.

- b) Berücksichtigen der im Rahmen des Ressourcenausgleichs erhaltenen oder gezahlten Beträge pro Jahr, pro Gemeinde und pro Einwohner gemäss den Verordnungen über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAV 2011 bis 2018; SGF 142.11).

- c) Berechnen der Beträge des Steuerpotenzials pro Kopf nach dem Ausgleich für jede Gemeinde, d. h.:

- > für die beitragsberechtigten Gemeinden: die eingenommenen Beträge (a) zusammen mit den erhaltenen Beträgen (b);
- > für die beitragspflichtigen Gemeinden: die eingenommenen Beträge (a) abzüglich der gezahlten Beträge (b).

- d) Der Vergleich *vor* (a) und *nach* dem Ausgleich (c) erfolgt in Franken pro Einwohner und in Punkten des Steuerpotenzials.

Die Gesamtanalyse erlaubt es, für den Zeitraum 2011 bis 2018 durchschnittliche Ergebnisse zu ermitteln. Aus Gründen der Kohärenz und unter Berücksichtigung der zwischen 2011 (167 Gemeinden) und 2021 (128 Gemeinden) erfolgten Gemeindezusammenschlüsse³ beträgt die Anzahl der Referenzgemeinden für diese Evaluation daher 128, wobei die Wirksamkeitsanalyse die Daten aller ehemaligen Gemeinden in die neuen effektiven Gemeinden einbezieht.

2.3 Ergebnisse für alle Gemeinden

Insgesamt und für den analysierten Zeitraum hat das Ressourceninstrument des Finanzausgleichs die finanzielle Situation von Gemeinden mit unterdurchschnittlichem Steuerpotenzial in dem von der Gesetzgebung vorgesehenen Masse verbessert. Gleichzeitig haben die beitragspflichtigen Gemeinden durch ihre Beiträge ihr Steuerpotenzial verringert.

2.3.1 Abweichung des Steuerpotenzials in Franken pro Einwohner

Die Erhöhungen des durchschnittlichen Steuerpotenzials pro Einwohner (100 betroffene Gemeinden) lagen bei maximal 361 Fr. für Jaun und minimal 6 Fr. für Sorens. Die folgenden Tabellen zeigen die Ergebnisse nach absteigender positiver Abweichung:

³ Das Referenzjahr für die Anzahl der Gemeinden ist 2021 (128 Gemeinden), da der Ausgleich 2021 zum ersten Mal das Steuerpotenzial des Steuerjahres 2018 einbezieht.

Veränderungen von mehr als 300 Fr./Einw.

		PF moyen par hab. / durchschnittliches StP pro Einw.		
		avant péréquation	après péréquation	variation
		vor Finanzausgleich	nach Finanzausgleich	Veränderung
moyenne / Durchschnitt		3'799.68	3'799.68	0.00
2138	Jaun	2'391.57	2'752.58	361.01
2067	Le Châtelard	2'291.79	2'649.48	357.69
2337	Le Flon	2'328.03	2'668.83	340.80
2086	Massonnens	2'407.13	2'734.31	327.18
2303	St. Silvester	2'449.69	2'766.55	316.86
2087	Mézières	2'593.33	2'909.95	316.62
2044	Surpierre	2'439.75	2'750.18	310.44
2338	La Verrerie	2'494.75	2'798.61	303.85

Veränderungen zwischen 200 und 300 Fr./Einw.

2114	Villorsonnens	2'647.75	2'936.92	289.18
2063	Billens-Hennens	2'661.23	2'947.24	286.01
2038	Prévondavaux	2'376.17	2'661.00	284.82
2035	Nuvilly	2'556.63	2'840.07	283.44
2292	Brünisried	2'734.18	3'015.56	281.39
2121	Haut-Intyamon	2'506.52	2'786.77	280.25
2016	Fétigny	2'588.67	2'865.02	276.35
2230	Villarsel-sur-Marly	2'845.79	3'114.10	268.31
2113	Vuisternens-devant-Romont	2'697.78	2'965.14	267.36
2226	Treyvaux	2'699.57	2'965.06	265.49
2068	Châtonnaye	2'606.12	2'867.04	260.92
2217	Ponthaux	2'614.27	2'872.47	258.20
2296	Heitenried	2'783.01	3'040.55	257.55
2029	Montagny	2'650.87	2'906.52	255.65
2300	Plasselb	2'719.77	2'972.97	253.19
2299	Plaffeien	2'842.87	3'090.09	247.22
2045	Vallon	2'736.53	2'983.36	246.83
2335	Saint-Martin	2'823.28	3'063.34	240.06
2272	Misery-Courtion	2'685.96	2'923.12	237.15
2177	Chénens	2'769.46	3'006.36	236.90
2162	Bas-Intyamon	2'741.10	2'976.81	235.71
2050	Les Montets	2'762.77	2'997.16	234.39
2173	Autigny	2'733.18	2'965.80	232.62
2097	Rue	2'865.75	3'091.11	225.36
2027	Ménières	2'880.14	3'096.27	216.13
2115	Torny	2'878.30	3'090.69	212.39
2072	Ecublens	3'049.57	3'260.86	211.30
2304	St. Ursen	3'026.54	3'237.82	211.28
2079	Grangettes	2'875.91	3'086.08	210.17
2025	Lully	2'782.64	2'988.76	206.11
2123	Botterens	2'894.34	3'098.90	204.56

Veränderungen zwischen 100 und 200 Fr./Einw.

2137	Hauteville	2'959.70	3'157.88	198.18
2155	Vaulruz	3'014.90	3'211.83	196.93
2260	Gempenach	3'148.46	3'344.85	196.39
2294	Giffers	2'998.75	3'193.99	195.25
2301	Rechthalten	2'968.78	3'162.84	194.06
2152	Sâles	3'019.85	3'208.89	189.04
2336	Semsaies	3'195.65	3'377.09	181.44
2124	Broc	2'982.34	3'163.06	180.72
2220	Le Mouret	2'995.78	3'175.41	179.63
2117	Villaz	2'897.54	3'076.35	178.80
2089	Montet	3'168.51	3'345.84	177.33
2254	Courtepin	2'948.47	3'123.63	175.16
2160	Vuadens	3'152.99	3'325.96	172.98
2145	Le Pâquier	3'139.76	3'305.82	166.06
2011	Cugy	2'982.49	3'146.95	164.46
2237	Prez	3'130.40	3'294.81	164.41
2262	Gurmels	3'125.83	3'287.24	161.41
2323	Bossonnens	3'041.48	3'201.39	159.91
2236	Gibloux	3'214.16	3'371.28	157.12
2102	Ursy	3'031.10	3'187.08	155.98
2200	Grolley	3'111.10	3'262.25	151.15
2186	Cottens	3'103.62	3'254.26	150.64
2333	Remaufens	3'277.35	3'425.87	148.52
2175	Belfaux	3'103.00	3'251.37	148.38
2278	Ulmiz	3'292.06	3'439.28	147.22
2234	La Brillaz	3'130.18	3'267.67	137.49
2134	Grandvillard	3'269.58	3'402.43	132.86
2259	Galmiz	3'158.56	3'290.29	131.73
2147	Pont-la-Ville	3'406.71	3'535.49	128.78
2129	Corbières	3'329.84	3'455.56	125.71
2096	Romont	3'215.02	3'340.32	125.30
2307	Tentlingen	3'199.04	3'319.77	120.73
2238	Bois-d'Amont	3'097.79	3'218.03	120.24
2122	Pont-en-Ogoz	3'491.86	3'611.39	119.53
2233	Hauterive	3'353.38	3'471.61	118.23
2041	Saint-Aubin	3'318.68	3'436.24	117.57
2131	Echarlens	3'267.80	3'382.52	114.73
2135	Gruyères	3'383.33	3'494.46	111.13
2235	La Sonnaz	3'286.85	3'395.21	108.36
2140	Marsens	3'418.87	3'526.77	107.90
2309	Wünnewil-Flamatt	3'535.15	3'641.91	106.76
2308	Ueberstorf	3'441.03	3'546.96	105.93
2306	Tafers	3'353.00	3'457.60	104.60

Veränderungen zwischen 0 und 100 Fr./Einw.

2022	Gletterens	3'333.77	3'425.10	91.33
2066	Chapelle	3'110.90	3'197.59	86.69
2054	Estavayer	3'382.01	3'466.34	84.32
2328	Granges	3'561.09	3'642.19	81.10
2053	Belmont-Broye	3'428.85	3'505.17	76.32
2295	Bösingen	3'555.33	3'627.59	72.25
2148	Riaz	3'471.98	3'535.00	63.02
2143	Morlon	3'651.86	3'714.38	62.52
2265	Kerzers	3'581.78	3'640.73	58.95
2321	Attalens	3'614.94	3'670.54	55.61
2149	La Roche	3'300.54	3'355.08	54.55
2211	Neyruz	3'579.59	3'626.08	46.49
2051	Delley-Portalban	3'694.97	3'723.65	28.67
2128	Châtel-sur-Montsalvens	3'768.09	3'792.88	24.79
2008	Châtillon	3'692.42	3'711.41	18.99
2163	Val-de-Charmey	3'891.16	3'909.75	18.59
2061	Auboranges	5'118.29	5'135.64	17.34
2043	Sévaz	3'962.50	3'970.04	7.54
2258	Fräschels	3'805.70	3'813.11	7.41
2206	Marly	3'591.91	3'599.04	7.13
2153	Sorens	4'412.44	4'418.43	5.98

Die Verminderungen des durchschnittlichen Steuerpotenzials pro Einwohner (28 betroffene Gemeinden) lagen bei minimal -18 Fr. für Cheyres-Châbles und maximal -2696 Fr. für Greng. Die folgenden Tabellen zeigen die Ergebnisse nach zunehmender negativer Abweichung:

Veränderungen zwischen 0 und -100 Fr./Einw.

2055	Cheyres-Châbles	3'790.82	3'772.88	-17.94
2276	Ried bei Kerzers	3'879.16	3'858.82	-20.34
2250	Courgevax	3'868.70	3'823.09	-45.61
2293	Düdingen	4'029.43	3'981.23	-48.20
2266	Kleinböisingen	4'286.57	4'219.49	-67.08
2275	Murten	4'242.32	4'166.96	-75.36
2305	Schmitten	3'946.37	3'868.71	-77.66
2125	Bulle	4'051.24	3'969.79	-81.45
2325	Châtel-Saint-Denis	4'275.89	4'176.20	-99.69

Veränderungen zwischen -100 und -1'000 Fr./Einw.

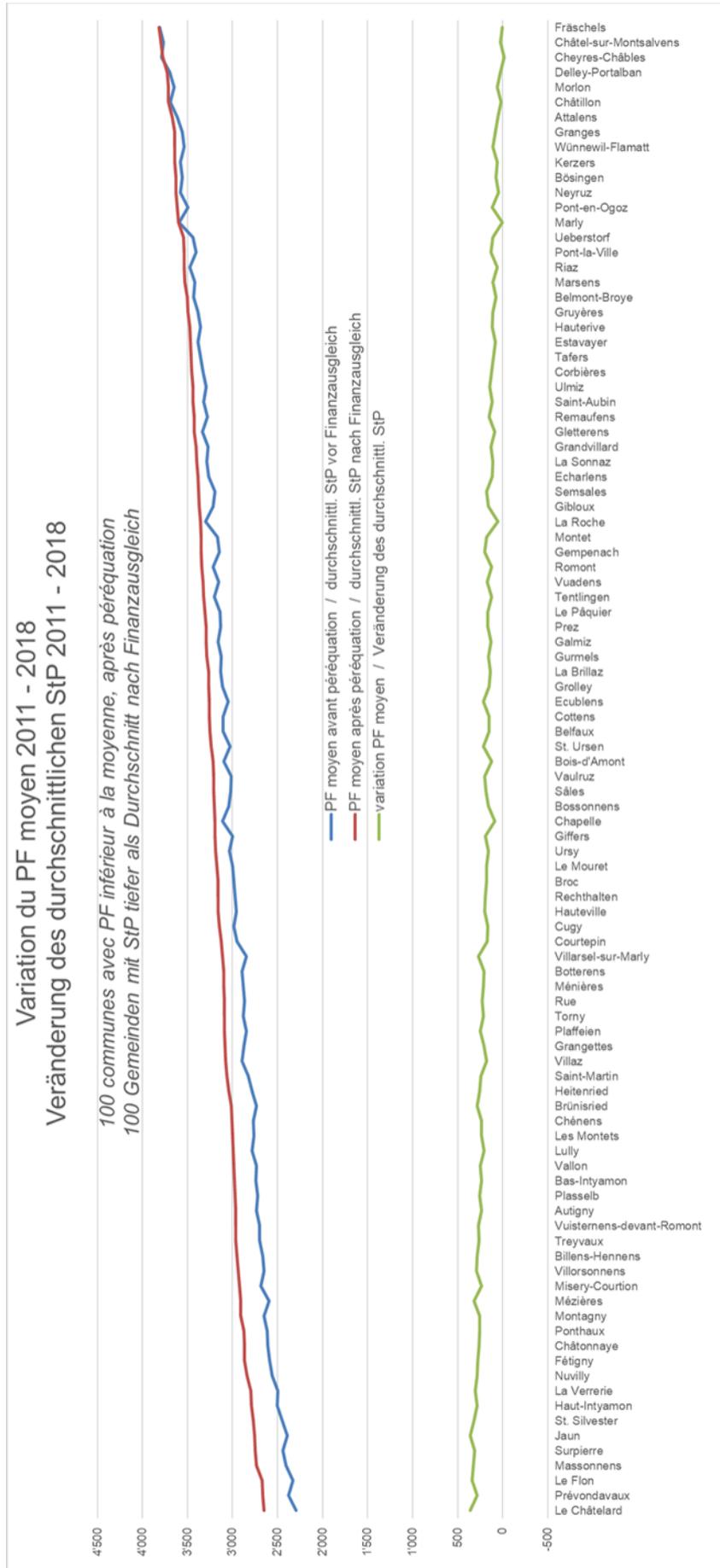
2208	Matran	4'511.02	4'409.94	-101.08
2196	Fribourg	4'345.41	4'226.87	-118.54
2284	Mont-Vully	4'927.29	4'708.04	-219.25
2183	Corminboeuf	4'746.29	4'518.87	-227.42
2174	Avry	5'013.71	4'732.96	-280.75
2216	Pierrafortscha	5'275.38	4'931.50	-343.88
2197	Givisiez	5'165.26	4'771.73	-393.53
2271	Meyriez	5'609.95	5'212.27	-397.69
2198	Granges-Paccot	5'304.60	4'902.79	-401.80
2274	Muntelier	6'070.43	5'555.77	-514.66
2130	Crésuz	9'651.75	9'051.93	-599.81
2228	Villars-sur-Glâne	6'660.49	6'054.92	-605.58

Veränderungen zwischen -1'000 und -3'000 Fr./Einw.

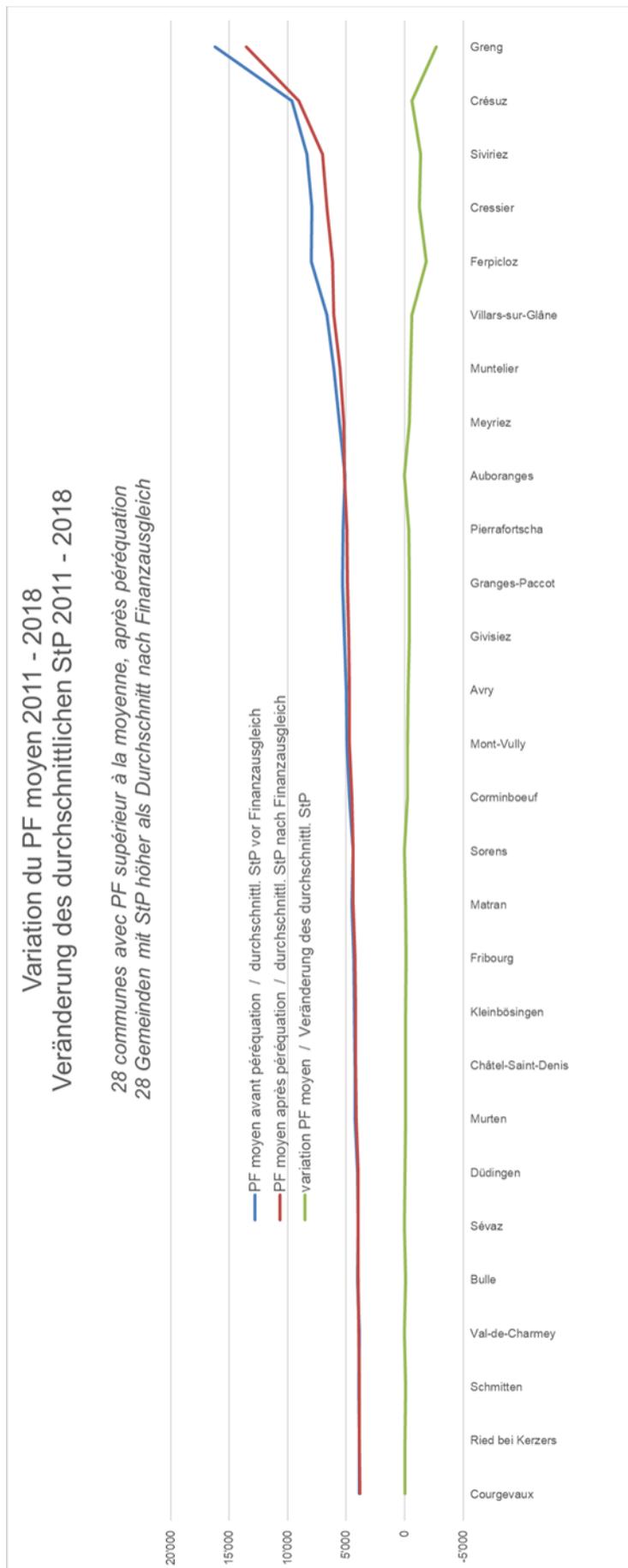
2257	Cressier	7'924.34	6'648.96	-1'275.38
2099	Siviriez	8'350.26	7'009.52	-1'340.74
2194	Ferpicloz	7'985.28	6'162.22	-1'823.06
2261	Greng	16'228.27	13'532.09	-2'696.18

Die beiden folgenden Grafiken veranschaulichen diese Effekte.

Grafik 1



Grafik 2



2.3.2 Veränderung des Steuerpotenzials in StPI-Punkten

Gleichzeitig analysiert der Bericht die Auswirkungen des Ressourceninstruments auf den Steuerpotenzialindex StPI (Abweichung *vor/nach dem Ausgleich*).

Die positiven Veränderungen des StPI (103 betroffene Gemeinden) liegen bei maximal 15,64 Punkten für Le Châtelard und minimal 0,07 Punkten für Sévaz. Die folgenden Tabellen zeigen die Ergebnisse nach absteigender positiver Veränderung:

Veränderungen von über 10 Punkten

		IPF moyen / durchschnittliches StPI		
		avant péréquation vor Finanzausgleich	après péréquation nach Finanzausgleich	variation Veränderung
2067	Le Châtelard	57.99	73.64	15.64
2138	Jaun	58.85	74.03	15.18
2337	Le Flon	59.13	73.80	14.67
2086	Massonnens	60.51	74.15	13.64
2303	St. Silvester	63.02	75.97	12.95
2044	Surpierre	62.87	75.60	12.74
2087	Mézières	62.83	75.18	12.35
2338	La Verrerie	64.10	76.31	12.21
2038	Prévondavaux	66.63	78.69	12.06
2121	Haut-Intyamon	67.05	78.23	11.18
2035	Nuvilly	65.94	77.01	11.07
2114	Villorsonnens	65.52	76.52	11.00
2063	Billens-Hennens	65.71	76.57	10.86
2016	Fétigny	66.08	76.81	10.73
2292	Brünisried	67.23	77.59	10.36
2068	Châtonnaye	68.78	78.78	10.00

Veränderungen zwischen 5 und 10 Punkten

2113	Vuisternens-devant-Romont	67.79	77.74	9.95
2226	Treyvaux	69.16	79.03	9.87
2217	Ponthaux	69.11	78.98	9.87
2029	Montagny	68.69	78.36	9.67
2230	Villarsel-sur-Marly	69.10	78.58	9.48
2300	Plasselb	70.49	79.79	9.31
2296	Heitenried	69.57	78.87	9.31
2045	Vallon	69.10	78.17	9.07
2272	Misery-Courtion	70.34	79.18	8.83
2299	Plaffeien	71.15	79.89	8.74
2162	Bas-Intyamont	71.00	79.61	8.61
2177	Chénens	70.78	79.35	8.57
2173	Autigny	72.25	80.77	8.51
2335	Saint-Martin	71.75	80.26	8.51
2050	Les Montets	71.90	80.38	8.48
2097	Rue	72.46	80.34	7.88
2027	Ménières	73.28	80.78	7.50
2115	Torny	74.28	81.67	7.40
2025	Lully	75.11	82.47	7.36
2079	Grangettes	74.28	81.59	7.32
2123	Botterens	75.25	82.32	7.08
2304	St. Ursen	75.07	82.11	7.04
2072	Ecublens	74.16	81.19	7.02
2137	Hauteville	76.10	82.82	6.71
2294	Giffers	76.60	83.16	6.56
2155	Vaulruz	76.83	83.38	6.55
2301	Rechthalten	77.60	84.12	6.53
2260	Gempenach	77.31	83.60	6.30
2152	Sâles	77.83	84.10	6.27
2117	Villaz	78.21	84.33	6.12
2124	Broc	78.37	84.41	6.04
2220	Le Mouret	78.91	84.89	5.98
2254	Courtepin	79.18	85.09	5.92
2336	Semsaies	77.85	83.58	5.73
2089	Montet	79.10	84.72	5.62
2160	Vuadens	78.95	84.49	5.54
2011	Cugy	80.00	85.51	5.51
2145	Le Pâquier	79.87	85.21	5.34
2237	Prez	79.79	85.07	5.28
2323	Bossonens	80.96	86.22	5.26
2262	Gurmels	80.77	85.95	5.18
2102	Ursy	80.76	85.89	5.13

Veränderungen zwischen 0 und 5 Punkten

2236	Gibloux	81.24	86.15	4.92
2186	Cottens	81.90	86.76	4.86
2200	Grolley	82.06	86.91	4.85
2175	Belfaux	82.05	86.81	4.77
2333	Remaufens	81.88	86.44	4.57
2278	Ulmiz	82.70	87.25	4.55
2234	La Brillaz	83.48	87.87	4.38
2259	Galmiz	84.44	88.60	4.16
2134	Grandvillard	83.80	87.88	4.08
2096	Romont	84.97	88.86	3.89
2238	Bois-d'Amont	85.80	89.67	3.87
2147	Pont-la-Ville	84.97	88.76	3.79
2129	Corbières	84.53	88.29	3.77
2307	Tentlingen	85.86	89.60	3.75
2041	Saint-Aubin	85.47	89.02	3.56
2233	Hauterive	85.81	89.35	3.54
2131	Echarlens	86.35	89.84	3.49
2122	Pont-en-Ogoz	85.69	89.16	3.47
2135	Gruyères	86.44	89.73	3.30
2235	La Sonnaz	87.01	90.30	3.29
2140	Marsens	86.83	90.01	3.18
2306	Tafers	87.31	90.44	3.13
2308	Ueberstorf	87.72	90.81	3.09
2309	Wünnewil-Flamatt	87.43	90.49	3.07
2066	Chapelle	89.81	92.63	2.82
2022	Gletterens	88.73	91.44	2.72
2054	Estavayer	89.85	92.33	2.48
2328	Granges	90.46	92.74	2.27
2053	Belmont-Broye	90.68	92.90	2.23
2295	Bösingen	91.54	93.58	2.04
2148	Riaz	92.30	94.11	1.81
2143	Morlon	92.69	94.46	1.77
2149	La Roche	93.56	95.22	1.66
2265	Kerzers	93.03	94.68	1.65
2321	Attalens	93.26	94.80	1.53
2211	Neyruz	94.43	95.72	1.29
2061	Auboranges	97.22	98.12	0.89
2051	Delley-Portalban	96.56	97.29	0.73
2128	Châtel-sur-Montsalvens	96.94	97.59	0.65
2163	Val-de-Charmey	97.56	98.08	0.52
2008	Châtillon	97.61	98.13	0.52
2153	Sorens	98.73	99.09	0.36
2258	Fräschels	99.14	99.34	0.20
2206	Marly	99.32	99.51	0.19
2043	Sévaz	99.12	99.19	0.07

Der Rückgang beim StPI (25 betroffene Gemeinden) lag bei minimal -0,48 Punkten für Cheyres-Châbles und maximal -29,10 Punkten für Siviriez. Die folgenden Tabellen zeigen die Ergebnisse nach zunehmender negativer Veränderung:

Veränderungen zwischen 0 und -10 Punkten

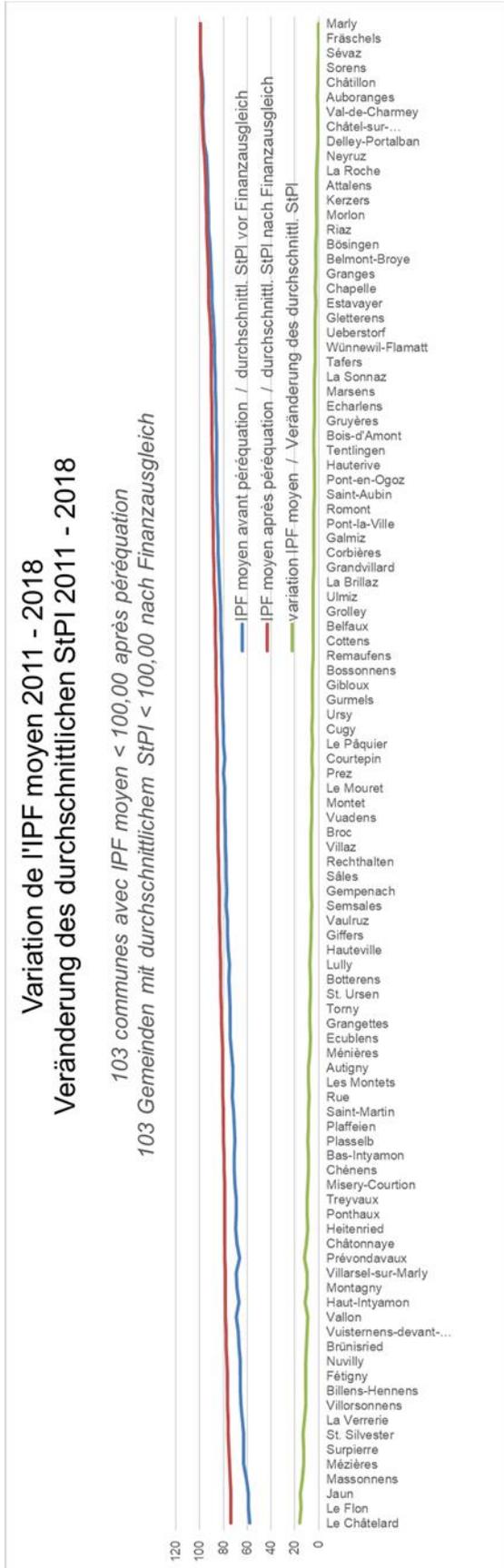
2055	Cheyres-Châbles	102.12	101.65	-0.48
2276	Ried bei Kerzers	102.48	101.96	-0.52
2293	Düdingen	105.66	104.47	-1.19
2250	Courgevaux	105.74	104.51	-1.23
2266	Kleinbösing	107.99	106.45	-1.54
2275	Murten	108.76	107.00	-1.77
2305	Schmitten	109.40	107.41	-1.99
2125	Bulle	110.11	108.09	-2.02
2208	Matran	111.44	109.22	-2.23
2325	Châtel-Saint-Denis	112.13	109.78	-2.35
2196	Fribourg	114.23	111.45	-2.77
2284	Mont-Vully	126.16	121.70	-4.46
2183	Corminboeuf	127.31	122.51	-4.80
2174	Avry	133.37	127.77	-5.60
2130	Crésuz	171.96	165.68	-6.28
2216	Pierrafortscha	140.06	133.51	-6.54
2271	Meyriez	145.28	138.20	-7.08
2198	Granges-Paccot	151.43	143.85	-7.58
2197	Givisiez	146.36	138.74	-7.62
2274	Muntelier	160.40	151.90	-8.50
2228	Villars-sur-Glâne	170.52	161.32	-9.19

Veränderungen von mehr als -10 Punkte

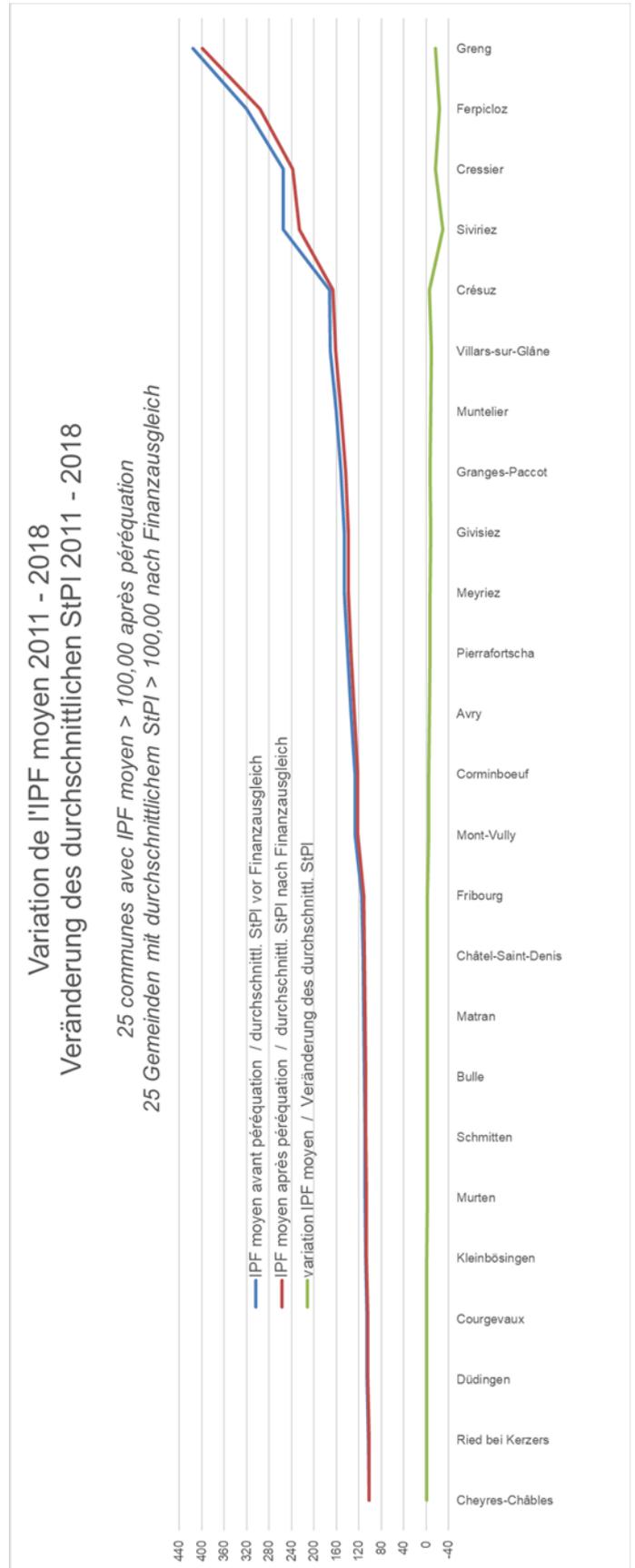
2257	Cressier	254.54	237.88	-16.66
2261	Greng	416.14	399.43	-16.71
2194	Ferpicloz	320.35	296.46	-23.89
2099	Siviriez	254.53	225.43	-29.10

Die folgenden Grafiken 3 und 4 veranschaulichen diese Effekte.

Grafik 3



Grafik 4



2.4 Ergebnisse der Evaluation des Ressourceninstruments

Die allgemeine Wirksamkeit des Systems beruht auf den in Artikel 20 IFAG genannten Aspekten, die Gegenstand der periodischen Evaluation sein müssen:

Art. 20 Periodische Evaluation

¹ Das mit diesem Gesetz geschaffene Finanzausgleichssystem wird jedes vierte Jahr evaluiert. Die erste Evaluation findet spätestens nach drei Anwendungsjahren statt. Einer Überprüfung unterzogen werden namentlich die Ziele jedes Ausgleichsinstruments sowie die Relevanz der verwendeten Kriterien und ihre Gewichtung.

Folgende Feststellungen können, neben den Veränderungen des Steuerpotenzials von 2011 bis 2018, aus den analysierten Daten für den Finanzausgleich 2011 bis 2021 abgeleitet werden.

2.4.1 Relevanz der Kriterien und Gewichtung

Das Ressourceninstrument basiert auf dem Steuerpotenzial der Gemeinden, das auf acht Steuerarten beruht. Die Flexibilität des Systems bietet vier Stellschrauben, mit denen die Solidaritätswirkung zwischen Gemeinden mit hohem Steuerpotenzial und solchen mit geringerem Potenzial angepasst werden kann.

2.4.1.1 Hinzufügen einer neuen Steuerart oder anderer Arten von Ressourcen

Die Frage war bereits bei der ersten Evaluation gestellt worden. Aus den acht derzeit berücksichtigten Steuerarten beziehen die Gemeinden den Grossteil ihrer Ressourcen. Ausserdem haben sie den Vorteil, dass sie einen strukturellen Ertrag liefern, d. h. einen stabilen Ertrag ohne starke Schwankungen von einem Jahr zum anderen.

Die Berücksichtigung anderer Arten von nichtsteuerlichen Ressourcen, die in der Regel aus dem Finanzvermögen stammen (Immobilien erträge, Hafenanlagen, Wasserrechte usw.), hätte den Nachteil, dass es für sie keine offiziellen Statistiken gibt, sondern dass sie den Gemeindebuchhaltungen entnommen werden müssten. Die vorab festgelegten Bedingungen, objektive, nicht manipulierbare und offizielle Daten zu verwenden, würden daher nicht eingehalten.

Die Auswahl der acht Steuerarten ist auch heute noch relevant.

2.4.1.2 Gewichtung der Kriterien

Der StPI setzt sich aus den acht Teilindizes zusammen, die den acht ausgewählten Steuerarten entsprechen. Die Gewichtung der acht Indizes richtet sich nach dem Gewicht der einzelnen spezifischen Steuern im Verhältnis zu den gesamten Steuereinnahmen. Diese Gewichtung ist kohärent und logisch, da sie nicht willkürlich Gewichtungen festlegt, die nichts mit der Steuerart zu tun haben.

2.4.1.3 Änderung des Umfangs des Ressourcenausgleichs

Der Betrag des Ressourceninstruments wird auf 2,5 % des Steuerpotenzials der Gesamtheit der Gemeinden festgelegt und basiert auf den acht Steuerarten des letzten berücksichtigten Jahres (Art. 6 IFAG). Die Verbindung zwischen dem zu berechnenden Betrag und der Entwicklung der Steuereinnahmen ist relevant, da sie die Dynamik des Ausgleichssystems bestätigt.

Eine Erhöhung dieses Betrags (Erhöhung des Prozentsatzes) würde das Ausmass der Solidarität verstärken, allerdings mit folgenden Konsequenzen:

- > Erstens: Da es sich beim Ressourcenausgleich um einen horizontalen Ausgleich handelt, würde sich die Erhöhung des Umfangs des Ressourcenausgleichs auf die bereits belasteten beitragspflichtigen Gemeinden zugunsten der begünstigten Gemeinden auswirken.
- > Zweitens: Mit Bezug auf Artikel 14 IFAG und ohne gesetzliche Änderung würde eine Erhöhung des Betrags des Ressourcenausgleichs bedeuten, dass auch der Beitrag des Kantons zum Bedarfsausgleich im gleichen Verhältnis erhöht würde, da dieser auf 50 % des Ressourcenausgleichs festgelegt ist.

2.4.1.4 Änderung der Parameter der Formeln

Die Formeln, die die Verteilung des zu zahlenden Betrags auf die beitragspflichtigen Gemeinden bzw. des zu erhaltenden Betrags auf die beitragsberechtigten Gemeinden bestimmen, sind unabhängig voneinander. Das bedeutet, dass die Intensität der Ausgleichswirkung bei einer dieser beiden Kategorien von Gemeinden ohne Folgen für die andere verändert werden kann; bei der Änderung einer der Formeln würde sich das Ausmass der Solidarität nur zwischen den Gemeinden der betroffenen Gruppe ändern.

Der Gesetzgeber legte eine lineare Ausgleichswirkung für beide Gemeindegruppen fest, d. h. eine proportionale Verteilung unter Berücksichtigung des StPI und der Bevölkerung (ein Parameter $\kappa = 1$, der in der Verteilformel dem StPI zugewiesen wird). Für die beitragspflichtigen Gemeinden würde eine Erhöhung des Parameters dazu führen, dass der Beitrag von Gemeinden mit einem höheren StPI zugunsten von Gemeinden mit einem niedrigeren StPI (aber immer noch über 100 Punkten) steigt. Auch bei den beitragsberechtigten Gemeinden würden Gemeinden mit einem niedrigen StPI einen höheren Betrag auf Kosten von Gemeinden mit einem höheren StPI (aber immer noch unter 100 Punkten) erhalten.

Die Entscheidung darüber, ob das Ausmass der Solidarität durch eine Änderung der Parameter der Formeln verändert werden soll, obliegt dem Gesetzgeber.

2.4.2 Stabilität des Ressourceninstruments

Aufgrund der Berücksichtigung von drei aufeinanderfolgenden Jahren bei der Festlegung des durchschnittlichen Steuerpotenzials jeder Gemeinde bleiben die Auswirkungen individueller Veränderungen der Ressourcen moderat. Denn ein starker Anstieg der Ressourcen wird im ersten Jahr nur zu einem Drittel in den Ausgleich einbezogen, dann zu zwei Dritteln und schliesslich ab dem dritten Jahr vollständig. Ausserdem ermöglicht der zeitliche Abstand zwischen den berücksichtigten Steuerjahren und dem betreffenden Ausgleichsjahr den Gemeinden mit starken Steuerabweichungen, die langfristigen Auswirkungen zu antizipieren.

Im Allgemeinen bestätigt sich die Stabilität des Ressourcenausgleichs auch in der Entwicklung der Beträge, die proportional zur Entwicklung des Steuerpotenzials ist. Die folgende Tabelle fasst die Daten der Jahre 2011 bis 2021 zusammen:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Betrag des Ressourcenausgleichs	24'483'781	25'136'786	25'231'583	25'635'584	26'381'711	27'822'049	28'631'857	29'611'361	29'688'653	30'664'234	31'618'375	33'081'965	32'060'113
Steuerpotenzial alle Gemeinden	979'351'240	1'005'471'442	1'009'263'320	1'025'423'360	1'055'268'458	1'112'881'946	1'145'274'266	1'184'454'458	1'187'546'118	1'226'569'356	1'264'735'009	1'323'278'607	1'282'404'524
jährliche Veränderung in %		2.67%	0.38%	1.60%	2.91%	5.46%	2.91%	3.42%	0.26%	3.29%	3.11%	4.63%	-3.09%
durchschnittl. jährliche Veränderung 2011-2021											2.91%		2.58%

2.5 Ressourcenausgleich: Schlussfolgerung der Evaluation

Da festgestellt werden kann, dass die Ziele des Gesetzes, wie bei der ersten Evaluation, erreicht wurden, sind keine Massnahmen erforderlich, um die Wirksamkeit und Effizienz des Ressourceninstruments zu verbessern. Wie in den festgestellten Ergebnissen dargelegt, muss bei jeder vorgeschlagenen Änderung gewährleistet sein, dass die Vorbedingungen eingehalten werden. Auch müssen die finanziellen Auswirkungen ermittelt werden können, in erster Linie für die beitragspflichtigen Gemeinden, für die beitragsberechtigten Gemeinden, aber auch für den Staat.

3 Bedarfsausgleich

Der Bedarfsausgleich ist das Finanzausgleichsinstrument, das sich auf die Ausgabenseite der Gemeinden bezieht. Um die Unterschiede zwischen den Gemeinden zu messen, werden aber nicht direkt Gemeindeausgaben definiert, sondern Faktoren des Bedarfs, in der Annahme, dass bestimmte Bedarfsfaktoren auch Ausgaben veranlassen. Wie beim Ressourcenausgleich, geht es auch bei diesem Instrument darum, den Indikator und das Volumen festzulegen, die Finanzierung zu regeln, die begünstigten Gemeinden zu bezeichnen und die Verteilung unter ihnen zu bestimmen.

3.1 Ziel, SBI und Betrag

In Artikel 9 IFAG ist das Ziel dieses Instruments definiert:

Art. 9 Ziel

¹ Der Bedarfsausgleich hat zum Ziel, die Unterschiede im Finanzbedarf der Gemeinden teilweise auszugleichen, wobei der Finanzbedarf in Form eines synthetischen Bedarfsindex ausgedrückt wird.

Der Finanzbedarf wird anhand von sechs Kriterien definiert, für die es jährliche Statistiken pro Gemeinde gibt:

- > Bevölkerungsdichte
- > Beschäftigungsgrad
- > Bevölkerungswachstum
- > Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren
- > Kinder im schulpflichtigen Alter (von 4 bis 14 Jahren)
- > Kinder im Vorschulalter (unter 4 Jahren)

Diese Kriterien stehen in direktem Zusammenhang mit neun Gemeindeaufgaben, die spezifische Ausgaben verursachen (Art. 11 IFAG):

<u>sechs Kriterien</u>		<u>Konten</u>	<u>neun Gemeindeaufgaben</u>
		<u>Ausgaben</u>	
Bevölkerungsdichte	BEVD	1	öffentliche Sicherheit (1/3)
Bevölkerung / Fläche der Gemeinde		6	Verkehrs- und Übermittlungswesen (1/3)
		58	Sozialhilfe
Beschäftigungsgrad	BGR	1	öffentliche Sicherheit (1/3)
Anzahl VZÄ* / Bevölkerung		6	Verkehrs- und Übermittlungswesen (1/3)
Bevölkerungswachstum	BEVW	1	öffentliche Sicherheit (1/3)
Bevölkerungswachstum während 10 Jahren		6	Verkehrs- und Übermittlungswesen (1/3)
Personen im Alter 80 Jahren +	PA80	41/57	Kranken- und Pflegeheime
Bevölkerung 80+ / gesamte Bevölkerung		44	ambulante Krankenpflege
Kinder im schulpflichtigen Alter	SCHK	<i>obligatorischer Schulzyklus</i>	
Kinder 4-14 Jahren / gesamte Bevölkerung		20	Kindergarten
		21	Primar- und Sekundarschule, inkl. Schultransporte
		22	Sonderschulen
Kinder im Vorschulalter	VSCHK	54	Tagesstrukturen für ausserfamiliäre Betreuung
Kinder 0-4 Jahren / gesamte Bevölkerung			

* VZÄ = Anzahl der Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten

Die Daten dieser Indikatoren werden umgeformt, um sechs Teilindizes zu berechnen. Zusammen ergeben die Teilindizes den synthetischen Bedarfsindex (SBI). Der SBI der Gesamtheit der Gemeinden beträgt 100,00 Punkte; Gemeinden mit einem Index über 100,00 Punkten haben einen überdurchschnittlichen Bedarf, jene mit einem tieferen Wert haben einen unterdurchschnittlichen Bedarf.

Das Gewicht eines jeden Bedarfskriteriums wird gemäss den kommunalen Ausgaben bestimmt, die den berücksichtigten Bedarf darstellen (Art. 13 IFAG). Die massgebenden Ausgaben für die Berechnung der Gewichtung sind die Nettoausgaben der Gesamtheit der Gemeinden der letzten drei Jahre, die den Referenzjahren des Bedarfsausgleichs entsprechen. So beeinflussen die Kosten einer Gemeinde die Berechnung ihres eigenen SBI nicht spezifisch.

Es sei daran erinnert, dass der Bedarfsausgleich im Rahmen der ersten Evaluation Änderungen erfahren hat. Er wurde um einen sechsten Teilindikator ergänzt, die fünfjährigen statistischen Daten wurden durch eine jährlich nachgeführte Statistik ersetzt und die Gewichtung der Teilindikatoren wurde revidiert.

- > Das Kausalitätskriterium der Kinder im Vorschulalter (VSCHK), also der Kinder unter vier Jahren im Verhältnis zur Bevölkerung, wurde nach der ersten Evaluation der Wirksamkeit des Ausgleichssystems hinzugefügt. Die Aufgabe *Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen* (Kontengruppe 54) wird somit in Zusammenhang mit diesem neuen Kriterium ebenfalls berücksichtigt.
- > Die Anzahl der Arbeitsplätze, die als Anzahl der Vollzeitäquivalente (VZÄ) bestimmt wird, ist Gegenstand einer jährlich nachgeführten Statistik. Zuvor wurden die Daten nur alle fünf Jahre aktualisiert.
- > Vor der ersten Evaluation wurden die Ausgaben der Funktionalen Gruppe 1 *Öffentliche Sicherheit* und 6 *Verkehrs- und Übermittlungswesen* für drei Kriterien verwendet und dreimal ganz gezählt, wodurch die technischen Ausgaben (Strassen und öffentlicher Verkehr) auf Kosten der sogenannten sozialen Bedürfnisse bevorzugt wurden. Auf Empfehlung der Arbeitsgruppe, die an der ersten Evaluation mitwirkte, wurde diese Besonderheit aufgegeben: für die drei betroffenen Kriterien werden die Ausgaben für die Referenzaufgaben nur zu einem Drittel gezählt.

Diese Änderungen wurden ab der Berechnung des interkommunalen Finanzausgleichs für das Jahr 2019 berücksichtigt.

Wie beim Ressourcenausgleich beziehen sich auch die Kriterien des Bedarfsausgleichs auf die statistischen Daten der drei letzten verfügbaren Referenzjahre.

Die Artikel 14 und 15 IFAG legen den Betrag des Bedarfsinstruments und seine Finanzierung fest:

Art. 14 Als Bedarfsausgleich zu verteilende Summe

¹ Die jährlich als Bedarfsausgleich zu verteilende Summe entspricht 50% der jährlich als Ressourcenausgleich aufgebrauchten Summe.

Art. 15 Finanzierung

¹ Der als Bedarfsausgleich zu verteilende Betrag wird vom Kanton finanziert.

Der Bedarfsausgleich ist ein vertikales System: Er wird ausschliesslich vom Kanton finanziert und kommt allen Freiburger Gemeinden zugute. Der jährlich zur Verfügung gestellte Betrag ist entwicklungsfähig, da er der Hälfte des dem Ressourcenausgleich zugewiesenen Betrags entspricht.

Die Aufteilung zwischen den Gemeinden erfolgt progressiv: Der SBI wird mit 4 potenziert ($\kappa = 4$), wodurch der Betrag progressiv verteilt wird, zugunsten der Gemeinden mit einem höheren Bedarf.

3.2 Analysemethode: Auswirkung der erhaltenen Beträge auf das Steuerpotenzial

Das Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich legt, wie für den Ressourcenausgleich, auch für den Bedarfsausgleich kein quantifiziertes Ziel fest. Es geht darum, die Situation aller Gemeinden mit den zur Verfügung gestellten Mitteln, die in diesem Fall der Hälfte des Betrags für den Ressourcenausgleich entsprechen, zu verbessern.

Im Gegensatz zur Wirkungsanalyse des Ressourcenausgleichs kann sich die Wirkungsanalyse des Bedarfsinstruments nicht auf die Referenzausgaben in Zusammenhang mit den sechs gewählten Kriterien pro Gemeinde und Einwohner stützen. Die von den Gemeinden getätigten Ausgaben für die Referenzaufgaben umfassen Beträge, die von den Gemeinden frei beschlossen wurden und die in keinem direkten Zusammenhang mit dem betreffenden Bedarf stehen.

Es ist jedoch sinnvoll, die von jeder Gemeinde im Rahmen des Bedarfsausgleichs erhaltenen Beträge mit ihrem Steuerpotenzial in Beziehung zu setzen: Inwiefern verbessert der Bedarfsausgleich die finanzielle Situation der Gemeinden? Wie wirkt sich der Bedarfsausgleich im System der finanziellen Solidarität zwischen den Gemeinden allgemein betrachtet aus?

Entsprechend dem Ressourcenausgleich besteht die Methode der Wirkungsanalyse darin, den erhaltenen Betrag zu bestimmen, der in Franken pro Einwohner und in Punkten des Steuerpotenzials berechnet wird:

- > Der Finanzausgleich korrigiert das Steuerpotenzial des Jahres 2011 nach oben mit dem Betrag des Bedarfs, den jede Gemeinde 2011 erhalten hat. Dieser Betrag wird anhand des SBI ermittelt.
- > Die Berechnung des SBI beruht auf statistischen Daten, die aufgrund ihrer Verfügbarkeit um 4 bis 2 Jahre verschoben sind. Beispielsweise basiert der SBI 2011 auf den Buchhaltungsdaten (für die Ausgaben) und den jüngsten verfügbaren statistischen Daten, nämlich 2007, 2008 und 2009:

Jahre des Finanzausgleichs - Bedarfsausgleich													
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresrechnungen und Statistik	2007												
	2008	2008											
	2009	2009	2009										
		2010	2010	2010									
			2011	2011	2011								
				2012	2012	2012							
					2013	2013	2013						
						2014	2014	2014					
							2015	2015	2015				
								2016	2016	2016	2016		
									2017	2017	2017	2017	
										2018	2018	2018	2018
										2019	2019	2019	
											2020	2020	
												2021	

Für diese neue Evaluation konzentriert sich die Wirkungsanalyse des Bedarfsausgleichs auf die Jahre 2019 (erstes Jahr, in das die Systemänderungen nach der ersten Evaluation einfließen) und 2020 (jüngstes Jahr, für das das Steuerpotenzial ermittelt werden kann). Das Verfahren besteht darin, die im Rahmen des Bedarfsausgleichs erhaltenen Beträge pro Gemeinde und Einwohner gemäss den Verordnungen über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAV 2019 und 2020; SGF 142.11) zu berücksichtigen und ihre Wirkung in Referenz-Steuerpotenzialpunkten zu messen.

Aus der Analyse ergeben sich die Jahresergebnisse für die Jahre 2019 und 2020. Da das Steuerpotenzial für diese beiden Jahre im interkommunalen Finanzausgleich 2023 und unter Berücksichtigung der bis dahin erfolgten Fusionen berechnet wurde, beträgt die Anzahl der Referenzgemeinden für diese Evaluation 126. Die Wirkungsanalyse bezieht jedoch die Daten der ehemaligen Gemeinden in die neuen tatsächlichen Gemeinden ein.

3.3 Ergebnisse für alle Gemeinden

Der Betrag für den Bedarfsausgleich entwickelte sich zwischen 2011 (12,24 Mio. Fr.) und 2021 (15,81 Mio. Fr.) aufgrund ihrer gesetzlich festgelegten Verknüpfung im gleichen Verhältnis wie der Betrag für den Ressourcenausgleich. Auch wenn es keinen direkten Bezug zu den Ausgaben der Gemeinden gibt, ist es interessant, den Betrag dieses Instruments im Verhältnis zum Nettoreferenzaufwand, der für die Bedarfskriterien verwendet wurde, und zum Gesamtaufwand der Gemeinden zu betrachten. Daraus ergibt sich die folgende Tabelle:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Betrag des Bedarfsausgleichs	12'241'891	12'568'393	12'615'792	12'817'791	13'190'856	13'911'025	14'315'928	14'805'681	14'844'326	15'332'117	15'809'188
Total des Referens-Nettoaufwands	499'264'131	525'058'785	541'906'719	573'802'275	596'992'312	573'012'881	596'186'071	628'972'234	639'173'032	648'134'166	673'605'394
Total des Aufwands der Gemeinden	1'392'004'230	1'436'942'749	1'484'032'363	1'510'982'419	1'576'927'536	1'579'966'059	1'638'860'862	1'674'250'630	1'688'564'804	1'660'867'737	1'702'691'345
% des Referensaufwands / Totalaufwand	35.87%	36.54%	36.52%	37.98%	37.86%	36.27%	36.38%	37.57%	37.85%	39.02%	39.56%
Durchschnitt 2011-2021											38.33%
% Bedarfsbetrag / Referensaufwand	2.45%	2.39%	2.33%	2.23%	2.21%	2.43%	2.40%	2.35%	2.32%	2.37%	2.35%
Durchschnitt 2011-2021											2.29%

Zwischen 2011 und 2021 entspricht der Nettoreferenzaufwand der Gemeinden im Durchschnitt 38,33 % des Gesamtaufwands der Gemeinden (zwischen minimal 35,87 % und maximal 39,56 %). Das bedeutet, dass die Referenzausgaben, in Zusammenhang mit den Bedarfskriterien, mehr als ein Drittel der gesamten Gemeindegskosten ausmachen. Parallel dazu und für denselben Zeitraum entspricht der für das Bedarfsinstrument gewährte Betrag im Durchschnitt 2,29 % des Nettoreferenzaufwands (zwischen 2,21 % und 2,45 %).

3.3.1 Wirkung des Bedarfsausgleichs in Franken pro Einwohner

Der durchschnittliche Betrag, den die 126 Freiburger Gemeinden als Bedarfsausgleich erhalten haben, beträgt 46.15 Franken pro Einwohner für 2019 bzw. 47.12 Franken pro Einwohner für 2020. Der Medianbetrag⁴ liegt in diesen beiden Jahren bei etwas mehr als 43 Franken pro Einwohner.

erhaltene Beträge in Fr./Einw.	2019	2020
	Anzahl Gemeinde	
< 30	16	17
30 - 40	32	26
40 - 50	38	44
50 - 60	22	23
60 - 70	12	14
70 - 100	5	1
> 100	1	1
	126	126

In diesen beiden Jahren erhält nur eine Gemeinde einen Betrag von weniger als 10 Franken pro Einwohner (ca. 9 Fr./Einw.). Ebenso erhält nur eine Gemeinde einen Betrag von mehr als 100 Franken pro Einwohner (106 Fr./Einwohner im Jahr 2019 bzw. 112 Fr./Einwohner im Jahr 2020).

3.3.2 Wirkung des Bedarfsinstruments in Steuerpotenzial-Punkten

Der Bedarfsausgleich hat für alle Gemeinden einen positiven Effekt. Man kann also die Auswirkung der erhaltenen Beträge aufgrund des Steuerpotenzials bestimmen:

erhaltene Beträge in Punkt StP	2019	2020
	Anzahl Gemeinde	
< 0,50	7	6
0,50 - 1,00	38	33
1,00 - 1,50	43	46
1,50 - 2,00	29	33
2,00 - 2,50	6	6
> 2,50	3	2
	126	126

Die durchschnittliche Wirkung beträgt 1,11 Punkte des Steuerpotenzials im Jahr 2019 und 1,20 Punkte im Jahr 2020. Die minimale Wirkung liegt bei 0,15 Punkten im Jahr 2019, bei 0,20 Punkten im Jahr 2020. Die maximale Wirkung entspricht 3,35 Punkten des Steuerpotenzials im Jahr 2019 bzw. 3,73 Punkten im Jahr 2020.

In der folgenden Tabelle sind für die Jahre 2019 und 2020 alle Ergebnisse in Franken pro Einwohner und in Steuerpotenzialpunkten aufgeführt (die Tabelle ist in aufsteigender Reihenfolge der Steuerpotenzialpunkte des Jahres 2020 dargestellt). Die beiden Grafiken im Anschluss an die Tabelle veranschaulichen die Wirkung pro Gemeinde, in Franken pro Einwohner und beim Steuerpotenzial.

⁴ Der Medianbetrag oder Median ist ein Schwellenwert. Die Zahl der Gemeinden, die einen Pro-Kopf-Betrag unter dem Medianbetrag erhalten, ist identisch mit der Zahl der Gemeinden, die einen Pro-Kopf-Betrag über diesem Betrag erhalten, nämlich je 63 Gemeinden.

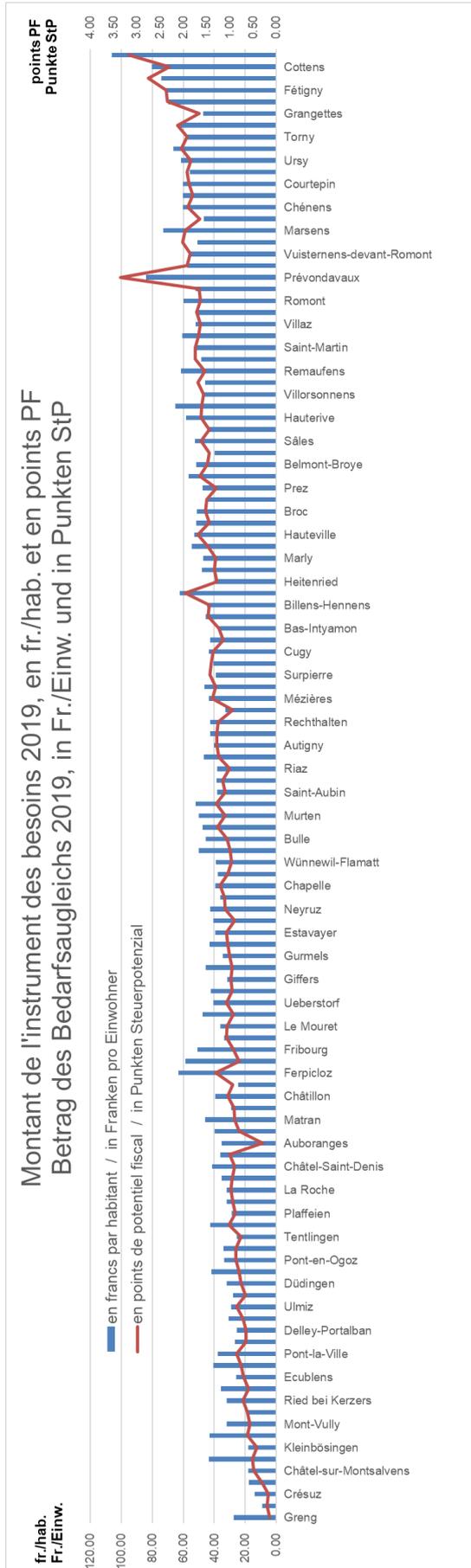
montant de l'instrument des besoins / Betrag des Bedarfsausgleichs

	2019		2020	
	fr./hab. Fr./Einw.	points PF Punkte StP	fr./hab. Fr./Einw.	points PF Punkte StP
moyenne / Durchschnitt	46.16	1.11	47.12	1.20
2261 Greng	27.41	0.15	26.34	0.20
2230 Villarsel-sur-Marly	8.95	0.20	8.67	0.20
2130 Crésuz	13.79	0.17	17.79	0.23
2216 Pierrafortscha	17.73	0.30	15.25	0.25
2128 Châtel-sur-Montsalvens	18.08	0.48	15.93	0.43
2043 Sévaz	43.50	0.52	32.55	0.44
2266 Kleinbösingén	18.18	0.42	22.94	0.52
2274 Muntelier	42.99	0.62	40.47	0.59
2284 Mont-Vully	31.84	0.57	31.99	0.59
2300 Plasselb	19.00	0.62	18.27	0.61
2276 Ried bei Kerzers	31.83	0.72	26.95	0.62
2271 Meyriez	35.49	0.59	31.89	0.63
2072 Ecublens	26.04	0.70	22.69	0.64
2174 Avry	40.56	0.76	42.77	0.68
2147 Pont-la-Ville	37.77	0.86	29.81	0.69
2258 Fräschels	26.72	0.65	27.68	0.69
2051 Delley-Portalban	25.42	0.65	29.62	0.74
2163 Val-de-Charmey	30.79	0.72	31.55	0.77
2278 Ulmiz	29.30	0.85	29.20	0.81
2295 Bösingén	27.78	0.66	32.13	0.82
2293 Düdingén	31.97	0.75	34.06	0.84
2183 Corminboeuf	41.66	0.80	43.58	0.84
2122 Pont-en-Ogoz	33.71	0.87	33.58	0.85
2265 Kerzers	34.09	0.86	31.75	0.85
2307 Tentlingen	25.54	0.75	26.15	0.86
2143 Morlon	42.51	1.01	36.93	0.88
2299 Plaffeien	28.57	0.88	29.31	0.89
2200 Grolley	32.01	0.93	29.55	0.89
2149 La Roche	32.04	0.97	30.55	0.92
2129 Corbières	35.25	0.96	35.80	0.93
2325 Châtel-Saint-Denis	41.57	0.90	41.47	0.94
2235 La Sonnaz	35.92	1.01	35.17	0.94
2061 Auboranges	35.36	0.30	39.30	0.96
2153 Sorens	39.71	0.80	41.31	0.96
2208 Matran	45.92	0.90	44.40	0.97
2089 Montet	29.27	0.92	30.23	0.98
2008 Châtillon	39.26	1.04	37.14	0.98
2303 St. Silvester	24.64	0.93	25.75	0.98
2194 Ferpicloz	63.14	1.30	50.90	0.99
2228 Villars-sur-Glâne	58.71	0.80	60.16	1.04
2196 Fribourg	50.96	0.92	53.68	1.04
2292 Brünisried	33.54	1.07	32.58	1.05
2220 Le Mouret	36.19	1.05	35.66	1.07
2197 Givisiez	47.74	0.93	49.33	1.07
2308 Ueberstorf	40.48	1.07	38.28	1.07
2250 Courgevaux	42.45	0.96	45.26	1.07
2294 Giffers	31.48	0.98	33.02	1.07
2198 Granges-Paccot	45.58	0.94	47.76	1.08

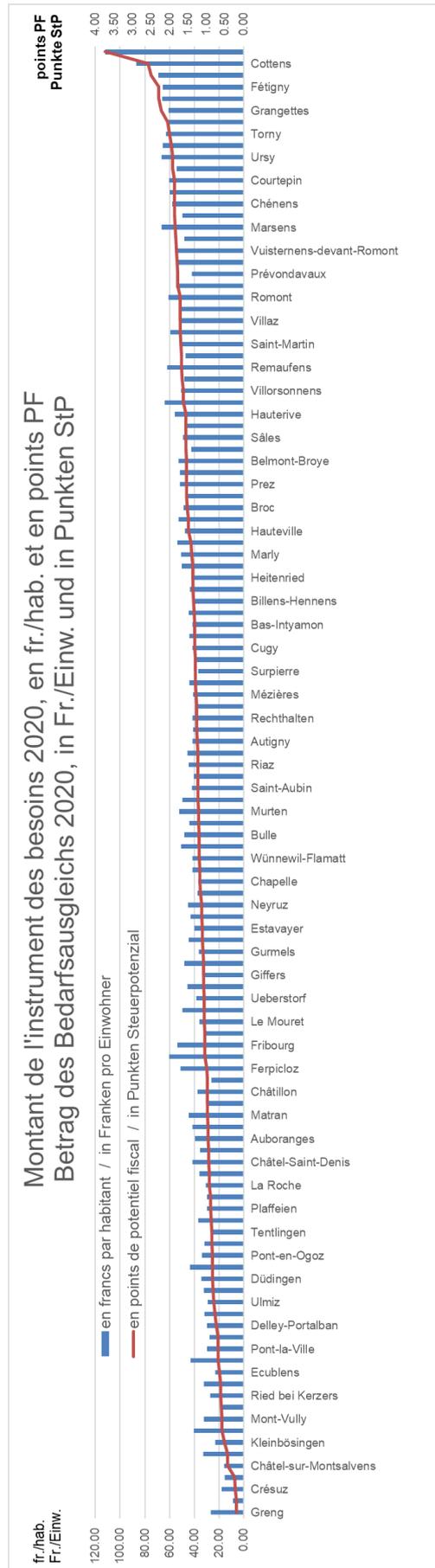
2262	Gurmels	34.60	1.00	36.05	1.09
2055	Cheyres-Châbles	42.90	1.05	44.67	1.11
2054	Estavayer	39.44	1.08	39.62	1.11
2305	Schmitten	40.61	0.90	43.05	1.12
2211	Neyruz	42.76	1.10	45.10	1.14
2097	Rue	36.11	1.12	37.15	1.16
2066	Chapelle	39.26	1.21	36.65	1.18
2306	Tafers	37.83	1.04	41.19	1.18
2309	Wünnewil-Flamatt	38.81	0.97	41.33	1.19
2257	Cressier	50.18	0.99	50.63	1.20
2125	Bulle	45.43	1.06	47.76	1.21
2131	Echarlens	47.52	1.26	43.70	1.21
2275	Murten	49.83	1.10	52.02	1.21
2328	Granges	52.01	1.29	49.52	1.23
2041	Saint-Aubin	38.26	1.09	41.91	1.23
2238	Bois-d'Amont	38.41	1.15	40.24	1.24
2148	Riaz	38.23	1.01	44.39	1.24
2135	Gruyères	46.73	1.24	45.30	1.24
2173	Autigny	40.33	1.28	41.45	1.25
2155	Vaulruz	42.49	1.28	40.90	1.26
2301	Rechthalten	42.57	1.26	41.55	1.27
2304	St. Ursen	32.74	0.94	37.89	1.27
2087	Mézières	43.27	1.37	41.04	1.29
2336	Semsaies	46.16	1.31	44.03	1.30
2044	Surpierre	38.84	1.43	36.76	1.30
2068	Châtonnaye	40.73	1.40	37.90	1.30
2011	Cugy	43.40	1.36	41.36	1.31
2134	Grandvillard	42.56	1.14	43.99	1.32
2162	Bas-Intyamon	37.43	1.23	41.15	1.32
2123	Botterens	45.65	1.47	44.20	1.33
2063	Billens-Hennens	44.64	1.45	40.44	1.36
2045	Vallon	62.39	1.97	43.41	1.36
2296	Heitenried	39.70	1.28	42.60	1.37
2022	Gletterens	47.89	1.33	50.19	1.37
2206	Marly	47.26	1.30	50.75	1.41
2145	Le Pâquier	54.72	1.47	53.65	1.41
2137	Hauteville	52.87	1.68	47.60	1.49
2236	Gibloux	51.49	1.45	52.35	1.50
2124	Broc	51.29	1.52	48.61	1.52
2226	Treyvaux	45.31	1.50	46.05	1.53
2237	Prez	47.59	1.29	51.54	1.54
2234	La Brillaz	56.39	1.64	51.78	1.55
2053	Belmont-Broye	51.75	1.49	52.81	1.55
2121	Haut-Intyamon	39.96	1.44	42.39	1.55
2152	Sâles	52.65	1.63	49.24	1.55
2099	Siviriez	43.97	1.45	47.23	1.56
2233	Hauterive	58.21	1.62	55.56	1.56
2321	Attalens	65.00	1.61	63.81	1.62
2114	Villorsonnens	47.07	1.57	50.64	1.63
2272	Misery-Courtion	46.13	1.69	48.19	1.66
2333	Remaufens	61.69	1.54	61.76	1.67
2338	La Verrerie	48.18	1.75	46.92	1.68
2335	Saint-Martin	51.18	1.74	51.62	1.69
2160	Vuadens	60.62	1.67	59.03	1.71
2117	Villaz	52.19	1.64	51.72	1.71

2029	Montagny	51.14	1.71	50.37	1.71
2096	Romont	59.87	1.64	60.57	1.72
2050	Les Montets	52.07	1.66	54.56	1.78
2038	Prémondavaux	84.03	3.35	41.64	1.78
2086	Massonnens	57.54	1.93	54.66	1.79
2113	Vuisternens-devant-Romont	56.76	1.86	54.16	1.82
2138	Jaun	50.74	2.02	47.98	1.84
2140	Marsens	72.77	1.96	66.55	1.85
2035	Nuvilly	46.89	1.65	49.44	1.86
2177	Chénens	60.46	1.90	57.97	1.86
2175	Belfaux	60.38	1.80	59.64	1.86
2254	Courtepin	60.32	1.88	60.53	1.87
2067	Le Châtelard	55.64	1.92	54.26	1.92
2102	Ursy	61.42	1.83	66.33	1.92
2323	Bossonnens	66.46	2.04	65.41	1.96
2115	Torny	58.64	1.91	62.71	2.00
2025	Lully	61.72	2.12	61.70	2.06
2079	Grangettes	47.21	1.66	60.63	2.22
2217	Ponthaux	69.72	2.34	66.00	2.29
2016	Féigny	71.58	2.37	65.60	2.29
2337	Le Flon	74.39	2.75	68.98	2.49
2186	Cottens	80.43	2.31	86.90	2.58
2027	Ménières	106.20	3.17	112.00	3.73

Grafik 5



Grafik 6



3.4 Ergebnisse der Evaluation des Bedarfsinstruments

Wie bei der Analyse des Ressourcenausgleichs beruht auch die Wirkung des Bedarfsausgleichs auf Artikel 20 IFAG. Zur Erinnerung:

Art. 20 Periodische Evaluation

¹ Das mit diesem Gesetz geschaffene Finanzausgleichssystem wird jedes vierte Jahr evaluiert. Die erste Evaluation findet spätestens nach drei Anwendungsjahren statt. Einer Überprüfung unterzogen werden namentlich die Ziele jedes Ausgleichsinstruments sowie die Relevanz der verwendeten Kriterien und ihre Gewichtung.

3.4.1 Relevanz der Steuerungsvariablen

Neben der Auswahl, welche Aufgaben berücksichtigt werden, basiert der Bedarfsausgleich auf vier Steuerungsvariablen: die Kausalitätskriterien, die den Bedarf nach Aufgaben ausdrücken, die Gewichtung dieser Kriterien im SBI, der verfügbare Betrag und die Aufteilungsmethode.

3.4.1.1 Kausalitätskriterien

Das auf neun Aufgaben in sechs Kategorien basierende Berechnungssystem verwendet zur Ermittlung des Bedarfsausgleichs sechs Kausalitätskriterien. Im Rahmen der Wirkungsanalyse wurden die Auswirkungen einer Zusammenfassung der beiden Kriterien mit Bezug zur Kindheit untersucht.

Das bei der Berechnung des Finanzausgleichs 2019 eingeführte Kausalitätskriterium der Kinder im Vorschulalter (VSCHK – Anteil der Kinder im Alter von 0 bis 4 Jahren) hat ein Gewicht von 3,02 % im Bedarfsindex für das Jahr 2020. Seine Zusammenlegung mit dem Kausalitätskriterium der Kinder im schulpflichtigen Alter (SCHK – Anteil der Kinder im schulpflichtigen Alter), dessen Gewicht im Bedarfsindex 53,80 % beträgt, würde zu einem einzigen Index mit Bezug zur Kindheit führen, in Anlehnung an den Index für ältere Menschen (PA80 – Anteil der Personen im Alter von 80 Jahren und darüber).

Das Gewicht dieses einzigen Kriteriums mit Bezug zur Kindheit (KIND) im Bedarfsindex würde für 2020 56,82 % betragen. Diese Zusammenfassung hätte den Vorteil, das Berechnungssystem zu vereinfachen, hätte aber Auswirkungen auf das Ausgleichsergebnis der einzelnen Gemeinden, je nach dem jeweiligen Gewicht der Kriterien VSCHK und SCHK in der Gemeinde.

So ist zu beobachten, dass Gemeinden, in denen der Anteil der schulpflichtigen Kinder hoch ist, der Anteil der Kinder unter vier Jahren jedoch gering, durch die Zusammenlegung der beiden Kriterien benachteiligt würden. Umgekehrt wäre eine Zusammenlegung von Vorteil bei einem hohen Anteil an Kindern unter vier Jahren und einem niedrigeren Anteil an schulpflichtigen Kindern.

	Bevölkerung 2018			Teilindex SBI SCHK 2020	Teilindex SBI VSCHK 2020	SBI Total 2020	Teilindex SBI KIND	SBI Total 2020	Änderung SBI 2020	Änderung Bedarfsausgleichs	
	Total	< 4 Jahren in %	4-14 Jahren in %	4 - 14 Jahren	< 4 Jahren		0 - 14 Jahren	0 - 14 Jahren	mit/ohne Zusammenleg.	in Fr.	in %
Kanton	318'514	4.42%	12.22%	53.80	3.02	100.00	56.82	100.00			
Marsens	1'909	3.93%	15.03%	69.67	2.80	112.43	68.04	108.00	-4.43	-20'057.02	-14.86%
Crésuz	382	8.12%	8.38%	33.88	4.41	81.23	48.30	91.24	10.01	4'355.43	59.17%

Die beiden Beispiele in der obigen Tabelle verdeutlichen dies: Während die Gemeinde Marsens mit einem hohen Anteil an Schulkindern und einem unter dem kantonalen Durchschnitt liegenden Anteil

an Kindern unter vier Jahren durch eine Zusammenlegung der beiden kinderbezogenen Kriterien benachteiligt würde, wäre dies für die Gemeinde Crésuz aufgrund ihres hohen Anteils an Kleinkindern von Vorteil.

3.4.1.2 Gewichtung der Kriterien bei der Berechnung des SBI

Wie bereits erwähnt, werden die Ausgaben der funktionalen Gruppe 1 *Öffentliche Sicherheit* und 6 *Verkehrs- und Übermittlungswesen* nicht mehr dreimal gezählt, wie es bis zur Berechnung des Finanzausgleichs 2018 der Fall war. Die Gewichtung der Kriterien bei der Berechnung des SBI ist sinnvoll. Sie erfolgt seit dem Finanzausgleich 2019 nach der strikten Methode, die auf den Beträgen der effektiven Gemeindeausgaben für die Referenzaufgaben beruht.

3.4.1.3 Finanzierung des Bedarfsausgleichs

Die Finanzierung des Bedarfsausgleichs geht vollumfänglich zu Lasten des Kantons (vertikaler Finanzausgleich), in Höhe von 50 % des Betrags, der für den Ressourcenausgleich zur Verfügung steht (horizontaler Finanzausgleich). Es wird vorgeschlagen, diese Struktur beizubehalten, namentlich angesichts der künftigen finanziellen Unsicherheiten und der noch nicht definitiv bezifferbaren Folgen der Unternehmenssteuerreform 3 (USR III).

Die Steuerreform hatte eine erste finanzielle Auswirkung auf den Finanzausgleich 2023. Sie betraf vorerst einen Drittel des Betrags⁵ und wird sich ab 2025 auf den gesamten Betrag des Bedarfsinstruments auswirken. Diese Finanzierungsart stellt eine institutionelle Verbindung her zwischen den beiden Ausgleichsformen, was eine mässige Wirkung hat: Die Gemeinden können nur eine Erhöhung des Bedarfsausgleichs zu Lasten des Kantons fordern, wenn sie dazu bereit sind, das Doppelte dieser Erhöhung an den Ressourcenausgleich zu leisten.

3.4.1.4 Aufteilungsmethode

Die Aufteilung des Betrags für den Bedarfsausgleich unter den Gemeinden erfolgt proportional zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung, gewichtet nach dem SBI. Die Aufteilungsmethode verwendet einen mit 4 potenzierten SBI ($\kappa = 4$), und stärkt damit die finanzielle Solidarität zugunsten von Gemeinden mit hohem ausgewiesenem Bedarf.

Eine Senkung der Potenz würde dazu führen, dass Gemeinden mit geringerem Bedarf eine höhere Ausstattung erhalten und umgekehrt diese Erhöhung durch niedrigere Ausstattungen für Gemeinden mit hohem Bedarf ausgeglichen würde. Dies würde in die entgegengesetzte Richtung der vom Bedarfsausgleich gewollten Solidarität gehen, die sich an den Gemeinden mit den höchsten SBI orientiert. Eine Erhöhung der Potenz hätte zur Folge, dass die finanzielle Solidarität zugunsten von Gemeinden mit hohem SBI auf Kosten von Gemeinden mit geringerem Bedarf verstärkt würde.

Die in der Gesetzgebung festgehaltene Formel mit einer Potenz $\kappa = 4$ ist das Ergebnis eines vom Gesetzgeber gewollten Konsenses. Sie erweist sich auch heute noch als angemessen.

3.4.2 Stabilität des Bedarfsinstruments

Genau wie beim Ressourceninstrument werden durch die Berücksichtigung der statistischen Daten und Referenzausgaben von drei aufeinanderfolgenden Jahren allfällige individuelle Abweichungen von einem Jahr zum anderen abgemildert. In diesem Sinne werden starke Schwankungen der statistischen Daten im ersten Jahr nur zu einem Drittel in den Ausgleich einbezogen, dann zu zwei Dritteln und schliesslich ab dem dritten Jahr vollständig. In gleicher Weise werden starke

⁵ Der Rückgang des Ressourcenausgleichsbetrags 2023 gegenüber 2022 beträgt 1'021'852 Franken, d. h. -3,09 %; er ist hauptsächlich auf den Rückgang des Ertrags der Gewinnsteuer der juristischen Personen zurückzuführen. Gleichzeitig beträgt der zwischen 2022 und 2023 festgestellte Rückgang des Bedarfsbetrags 510'926 Franken, was einem relativen Rückgang im gleichen Verhältnis wie der Rückgang der Ressourcen (-3,09 %) entspricht.

Schwankungen der Gesamtausgaben der Gemeinden, die zur Festlegung der Gewichtung der einzelnen Kriterien herangezogen werden, das Gewicht jedes der sechs Teilindizes des Bedarfs nur schrittweise nach oben oder unten beeinflussen.

Wie bereits festgestellt, bestätigt sich die Stabilität des Bedarfsausgleichs auch in der Entwicklung der zur Verfügung gestellten Beträge, da er direkt (50 %) mit dem Betrag des Ressourceninstruments verknüpft ist.

3.5 Bedarfsausgleich: Schlussfolgerung der Evaluation

Bei der ersten Evaluation des Systems der finanziellen Solidarität zwischen den Gemeinden wurden einige Verzerrungen (Gewichtungen) korrigiert, ein neues Kriterium (VSCHK – Kinder unter 4 Jahren) hinzugefügt und annualisierte statistische Daten verwendet. Diese Änderungen entsprachen dem Wunsch des Gesetzgebers, das Bedarfsinstrument unter Berücksichtigung neuer Bedingungen anzupassen und zu verbessern.

In dieser zweiten Evaluation wird festgestellt, dass die zu prüfenden Kriterien in der vorliegenden Form den gesetzlich festgelegten Zielen entsprechen. Wie bereits erwähnt, hätte die Zusammenfassung zu einem einzigen Kriterium mit Bezug zur Kindheit KIND – Kinder im Alter von 0 bis 14 Jahren – den Vorteil, dass es symmetrisch zum Kriterium für Personen im Alter von 80 Jahren und darüber (PA80) wäre, jedoch mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die Gemeinden.

Um jedoch den Anträgen der Konferenz der Berggemeinden und des Gesetzgebers nachzukommen, werden im folgenden Abschnitt zwei neue Kriterien geprüft, die zu einem bestimmten Bedarf führen können.

4 Analyse neuer Bedarfskriterien

Die Aufnahme neuer Aufgaben oder Kriterien in das Bedarfsinstrument wurde mehrfach erwogen, insbesondere im Zusammenhang mit neuen Aufgaben und Ausgaben der Gemeinden. In diesem Kapitel werden zwei spezifische Anträge geprüft: die Länge des Gemeindestrassennetzes und der kantonale Richtplan mit seinen Auswirkungen auf die Raumplanung.

4.1 Länge des Gemeindestrassennetzes (STRG)

Seit der ersten Evaluation der Wirksamkeit des interkommunalen Finanzausgleichs im Jahr 2015 wurde die Berücksichtigung eines Kriteriums, das sich auf die Bedeutung des Gemeindestrassennetzes (STRG) bezieht, beantragt.

4.1.1 Statistische Grunddaten

Damit dieses neue Kriterium in die Berechnung des Finanzausgleichs einbezogen werden kann, müssen offizielle und zuverlässige statistische Daten vorliegen. Die derzeit verfügbaren Daten zur Länge von Gemeindestrassen stammen jedoch von den Gemeinden selbst; zwar wurden sie 2011 vom Tiefbauamt (TBA) validiert, sie bleiben aber unvollständig. Die Unterscheidung zwischen Gemeindestrassen und anderen Arten von Strassen beruht nicht auf objektiven Kriterien. Da es keine offiziellen Statistiken gibt, wurden die Daten von 2011 verwendet, um die Auswirkungen der Einführung dieses neuen Kriteriums auf den Finanzausgleich zu berechnen.

Um die Gemeinden miteinander vergleichen zu können, wurde die Länge der Gemeindestrassen mit der bebauten Fläche der jeweiligen Gemeinde in Beziehung gesetzt. Die Flächenangaben stammen vom Bau- und Raumplanungsamt des Kantons Freiburg (BRPA) und werden bei jeder Änderung

aktualisiert. Das Ergebnis bestimmt somit einen neuen Index STRG – Gemeindestrassen, der für jede Gemeinde die Länge der Gemeindestrassen in Metern pro Quadratmeter bebauter Fläche darstellt.

4.1.2 Gemeindeaufgaben und entsprechende Kosten

Wie bei den anderen Kriterien muss auch der Index der Gemeindestrassen zu den Kosten in Beziehung gesetzt werden, die durch die entsprechende Gemeindeaufgabe, d. h. die Kontengruppe 62 *Gemeindestrassen* (gemäss dem zu Beginn der Analyse gültigen Kontenrahmen HRM1), verursacht werden.

Die gesamten Ausgaben der Kontengruppe 6 *Verkehr und Übermittlungswesen* werden heute bereits in Verbindung mit den Kriterien Bevölkerungsdichte (BEVD), Beschäftigungsgrad (BGR) und Bevölkerungswachstum (BEVW) berücksichtigt. Diese drei bereits bestehenden Kriterien haben de facto einen Einfluss auf die Ausgaben der Kontengruppe 62. Sie sollten somit auf vier Kriterien zu je einem Viertel aufgeteilt werden, wie es das geltende Recht vorsieht (Art. 13 Abs. 2bis IFAG). Daraus ergibt sich eine Gewichtung des Kriteriums STRG von 2,10 %.

Folgende Tabelle zeigt, wie sich die Einführung des STRG-Kriteriums auf die Gewichtung der einzelnen SBI-Kriterien auswirkt:

	heutige Gewichtung 2020	Gewichtung mit STRG-Kriterium
BEVD	15.16	14.46
BGR	5.70	5.00
BEVW	5.70	5.00
PA80	16.62	16.62
SCHK	53.80	53.80
VSCHK	3.02	3.02
STRG		2.10
	100.00	100.00

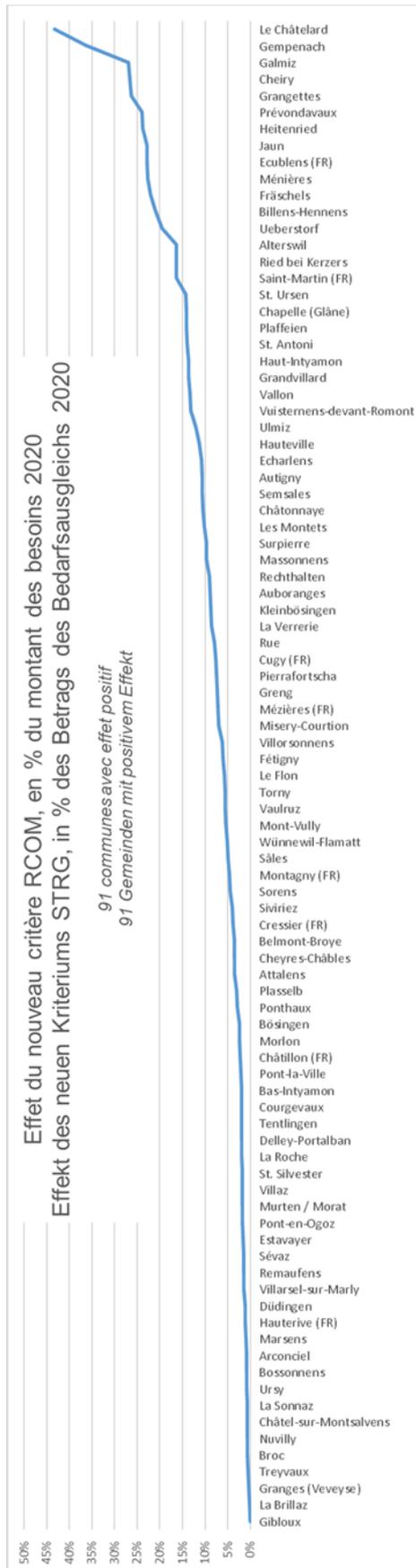
Diese Gewichtungen wurden für die Berechnung der Auswirkungen der Einführung des STRG-Kriteriums auf das Ergebnis des Ausgleichs verwendet.

4.1.3 Ergebnisse der Berücksichtigung des STRG-Kriteriums

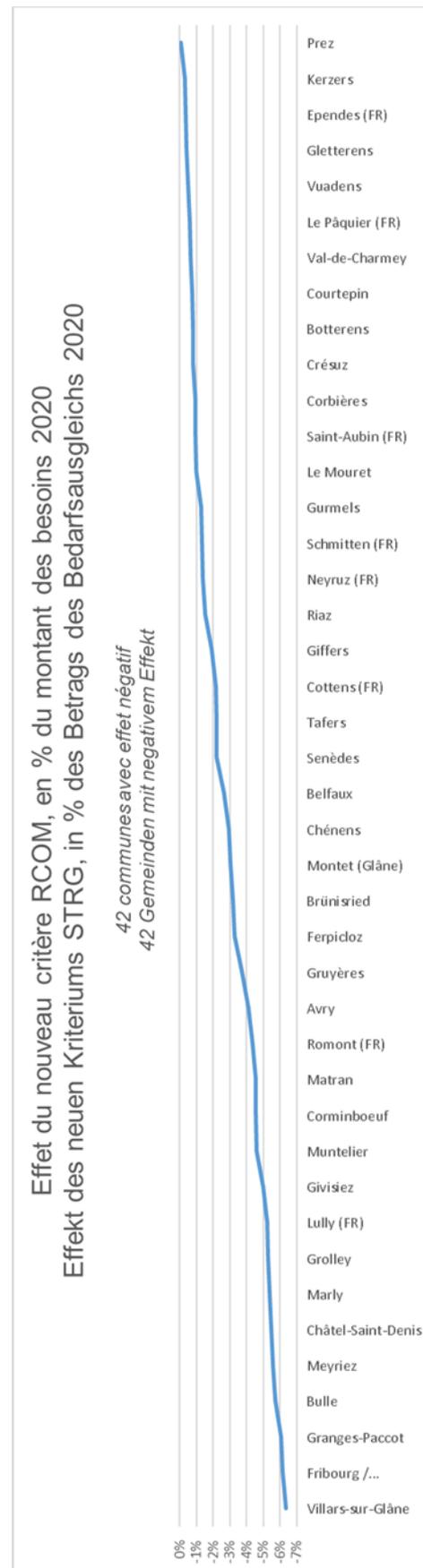
Basierend auf dem Finanzausgleich 2020 (133 Gemeinden) würden nach den Berechnungen mit den verfügbaren Daten 91 Gemeinden von der Berücksichtigung des STRG-Kriteriums profitieren und bei 42 Gemeinden würde der ihnen zugewiesene Betrag gesenkt. Angesichts des geringen Gewichts des STRG-Kriteriums wären die Veränderungen in Franken jedoch moderat.

Die folgenden Grafiken veranschaulichen die Auswirkungen (in Prozent) bei Einbezug dieses neuen Kriteriums.

Grafik 7



Grafik 8



Auf den ersten Blick würden städtische Gemeinden generell benachteiligt, zugunsten der ländlichen Gemeinden. Diese Beobachtung muss jedoch differenziert betrachtet werden.

Von den 42 Gemeinden, auf die sich die Einführung des STRG-Kriteriums negativ auswirken würde, sind einige klein oder mittelgross und einige, wie Gruyères, Crésuz oder Val-de-Charmey, können als Berggemeinden betrachtet werden. Dies liegt daran, dass das Verhältnis zwischen der Länge der Gemeindestrassen und der bebauten Fläche mit dem kantonalen Durchschnitt verglichen wird. Dieser hat für 2018 einen Wert von 0,0382⁶. Das bedeutet, dass auf jeden m² bebauter Fläche im Kanton 0,0382 Meter Gemeindestrasse entfallen. Eine Land- oder Berggemeinde sollte theoretisch (aufgrund des grösseren Gebiets) ein grösseres Gemeindestrassennetz und eine kleinere bebauten Fläche haben, wodurch sie bei der Berechnung des Finanzausgleichs einen Vorteil erhält. Einige ländliche Gemeinden mit grossen bebauten Flächen bilden jedoch eine Ausnahme von dieser Regel und würden somit durch das STRG-Kriterium, wie es im Rahmen dieser Evaluation berechnet wurde, benachteiligt werden.

Bei den «Gewinnergemeinden» ist zu beobachten, dass Estavayer und Murten die einzigen Hauptorte sind, die von der Berücksichtigung des STRG-Kriteriums profitieren. Von den 92 begünstigten Gemeinden weisen 41 eine Erhöhung des ihnen zugewiesenen Betrags zwischen 0,07 % und 5 % auf, bei 19 Gemeinden liegt sie zwischen 5 % und 10 %. In 19 weiteren Gemeinden liegt die Erhöhung zwischen 10 % und 20 % und schliesslich haben 12 Gemeinden eine Erhöhung von über 20 %, wobei sie in der Gemeinde Le Châtelard mit 43,33 % am höchsten ausfällt.

Die finanziell am stärksten begünstigten Gemeinden zeichnen sich durch eine im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt geringe bebauten Fläche aus (z. B. -90,2 % für die Gemeinde Le Châtelard), während dieser Unterschied bei der Länge des Gemeindestrassennetzes geringer ist (-47,2 % für Le Châtelard).

Im Gegensatz dazu weisen die am stärksten benachteiligten Gemeinden eine grosse bebauten Fläche auf, die durch die Länge des Gemeindestrassennetzes nicht ausgeglichen werden kann, obwohl diese oft über dem kantonalen Durchschnitt liegt.

Eine Ausnahme bilden zum Beispiel die Gemeinden Estavayer, Murten und Gubloux: Dank ihres umfangreichen Gemeindestrassennetzes können sie, trotz einer über dem kantonalen Durchschnitt liegenden bebauten Fläche, von diesem Kriterium zu profitieren. Umgekehrt sind einige kleine Gemeinden aufgrund eines sehr kleinen kommunalen Strassennetzes benachteiligt.

Die ursprüngliche Motivation für die Berücksichtigung eines Kriteriums für den Ausgleich in Bezug auf die Länge des Gemeindestrassennetzes war die Begünstigung von Gemeinden in höheren Lagen, um deren zusätzliche Ausgaben für die Instandhaltung der Strassen, insbesondere aufgrund von Schneeräumung und Naturschäden, zu berücksichtigen. Das Kriterium erfüllt dieses Ziel jedoch nur teilweise, da einige höher gelegene Gemeinden durch die Einführung des Kriteriums benachteiligt würden, während Gemeinden im Flachland davon profitieren würden.

Die folgende Tabelle enthält das Ergebnis der Berücksichtigung des Kriteriums der Gemeindestrassen STRG für eine repräsentative Stichprobe von 44 Gemeinden. Für den gesamten Kanton würde die Einführung dieses Kriteriums bei rund zwei Dritteln der Gemeinden (68,42 %) zu einer Erhöhung des aus dem Bedarfsausgleich erhaltenen Betrags führen. Wie bereits erwähnt, gibt es jedoch keine klare Korrelation zwischen dem Ergebnis der Einführung des STRG-Kriteriums und den Merkmalen der Gemeinden, sei es in Bezug auf Grösse oder Höhenlage.

⁶ Für die Berechnung des Bedarfsausgleichs 2020 sind die Referenzjahre die Daten von 2016, 2017 und 2018; 2018 ist somit das jüngste berücksichtigte Jahr.

	Strassen in m ² bebaute Fläche in m ²		R / B	Veränder. Finanzausgl.		Teilindex STRG
	R (2010)	B (2018)		fr.	%	
Kanton	3'926'001	102'839'493	0.038			2.10
Fribourg / Freiburg	68'198	5'280'308	0.013	-125'527.31	-6.18%	0.71
Granges-Paccot	14'909	1'002'703	0.015	-11'087.57	-6.06%	0.82
Bulle	71'000	5'537'930	0.013	-66'703.60	-5.74%	0.71
Lully (FR)	3'368	499'492	0.007	-3'701.67	-5.20%	0.37
Matran	13'021	755'209	0.017	-3'188.52	-4.55%	0.95
Romont (FR)	31'595	1'955'221	0.016	-14'268.32	-4.36%	0.89
Gruyères	17'985	1'108'260	0.016	-3'681.09	-3.70%	0.89
Ferpicloz	2'300	129'862	0.018	-445.94	-3.29%	0.97
Tafers	27'627	1'070'622	0.026	-4'118.10	-2.19%	1.42
Giffers	13'706	558'321	0.025	-1'041.35	-1.90%	1.35
Courtepin	65'103	2'054'968	0.032	-2'381.12	-0.72%	1.74
Val-de-Charmey	32'067	1'210'738	0.026	-511.09	-0.64%	1.46
Ependes (FR)	11'873	409'170	0.029	-116.89	-0.35%	1.60
Kerzers	57'572	1'658'077	0.035	-468.02	-0.29%	1.91
Prez	26'755	878'548	0.030	-50.58	-0.04%	1.68
Gibloux	105'532	3'106'892	0.034	281.91	0.07%	1.87
Châtel-sur-Montsalvens	4'750	154'176	0.031	34.55	0.69%	1.70
Düdingen	79'490	1'991'349	0.040	3'326.55	1.18%	2.20
Villarsel-sur-Marly	2'060	64'375	0.032	9.09	1.40%	1.76
Estavayer	161'795	3'817'117	0.042	6'402.89	1.62%	2.33
Murten / Morat	101'056	2'323'082	0.044	8'279.15	1.71%	2.39
La Roche	34'276	872'710	0.039	1'023.59	1.84%	2.16
Bas-Intyamon	30'251	746'700	0.041	1'234.19	1.93%	2.23
Ponthaux	12'299	279'393	0.044	1'493.61	2.91%	2.42
Belmont-Broye	118'088	2'254'933	0.052	10'434.01	3.52%	2.88
Siviriez	35'790	734'918	0.049	4'436.81	4.02%	2.68
Mont-Vully	110'317	1'968'240	0.056	7'191.74	5.47%	3.08
Fétigny	27'562	436'913	0.063	4'236.14	6.00%	3.47
Grengr	3'660	59'373	0.062	341.00	7.29%	3.39
Pierrafortscha	10'197	194'628	0.052	176.89	7.41%	2.88
Rue	30'921	491'373	0.063	4'484.71	7.88%	3.46
Rechthalten	22'311	329'151	0.068	4'156.09	9.07%	3.73
Châtonnaye	19'912	267'222	0.075	3'387.53	10.45%	4.10
Hauteville	16'315	211'950	0.077	3'611.55	11.22%	4.24
Ulmiz	11'612	147'067	0.079	1'526.32	12.13%	4.34
Grandvillard	28'010	324'222	0.086	5'061.08	13.65%	4.75
Haut-Intyamon	86'855	1'021'316	0.085	9'185.28	13.68%	4.68
Plaffeien	128'225	1'504'247	0.085	14'883.00	14.09%	4.69
Chapelle (Glâne)	9'662	109'972	0.088	1'658.49	14.18%	4.83
St. Ursen	30'540	342'061	0.089	7'351.50	14.25%	4.91
Saint-Martin (FR)	26'100	255'799	0.102	8'609.55	16.30%	5.61
Jaun	53'340	437'132	0.122	6'938.33	22.91%	6.71
Cheiry	31'862	225'117	0.142	5'504.56	26.69%	7.79
Le Châtelard	15'600	75'992	0.205	8'183.88	43.33%	11.30

4.1.4 Berücksichtigung des STRG-Kriteriums und des zusammengefassten KIND-Kriteriums

Wie weiter oben erläutert, würde eine Zusammenfassung der Kriterien mit Bezug zur Kindheit (KIND = VSCHK + SCHK) das Ergebnis des interkommunalen Ausgleichs je nach dem Gewicht der einzelnen Kriterien für die jeweiligen Gemeinden verändern.

In Verbindung mit der Einführung des neuen Kriteriums STRG würde diese Zusammenfassung somit auch das Endergebnis der Aufteilung verändern, bei der die Gewichtung der drei technischen Kriterien BEVD, BGR und BEVV zugunsten eines vierten technischen Kriteriums STRG verringert würde.

	heutige Gewichtung 2020	Gewichtung mit einzigem KIND-Kriterium	STRG-Kriterium und KIND-Kriterium
BEVD	15.16	15.16	14.46
BGR	5.70	5.70	5.00
BEVV	5.70	5.70	5.00
PA80	16.62	16.62	16.62
SCHK	53.80		
VSCHK	3.02		
KIND		56.82	56.82
STRG			2.10
	100.00	100.00	100.00

Schliesslich muss daran erinnert werden, dass es derzeit kein Instrument gibt, mit dem die verschiedenen Kategorien von Strassen, die auf Gemeindegebieten gebaut werden, und deren Länge objektiv bestimmt werden können. In Anbetracht der Gewichtung, die auf dieses neue Bedarfskriterium angewendet würde (etwas mehr als 2 %), und damit der geringen finanziellen Auswirkungen für alle Gemeinden, scheint es kaum gerechtfertigt zu sein, eine relativ teure Anwendung mit begrenzten Auswirkungen bereitzustellen.

4.2 Kantonaler Richtplan und Raumplanung

Im Postulat 2021-GC-93⁷ schlugen die Grossräte Daniel Bürdel und David Fattebert vor, die Auswirkungen des kantonalen Richtplans zu evaluieren. Sie stellen fest, dass die Raumplanungsgesetzgebung auf die Entwicklung der städtischen Zentren ausgerichtet ist, was zu Lasten der peripheren Gemeinden geht.

In seiner Antwort erinnerte der Staatsrat daran, dass der Finanzausgleich nicht darauf abzielt, die regionale Politik der wirtschaftlichen Entwicklung zu regeln. Die Auswirkungen des kantonalen Richtplans und der Raumplanungsgesetzgebung zu antizipieren bedeutet, nicht konkrete, nicht bezifferbare und unmöglich zu schätzende Auswirkungen zu definieren. Dies widerspräche den Vorbedingungen für beispielsweise die Einführung eines neuen objektiven Bedarfskriteriums (siehe Schlussfolgerung dieses Berichts) und würde die Objektivität des Systems, seine Stabilität und Kohärenz infrage stellen.

Andere gesetzliche Instrumente müssen in Anbetracht der Tatsache, dass der Ausgleich ein Instrument der finanziellen Solidarität ist, das auf objektiven und festgelegten Daten und Kriterien beruht, aktiviert werden. Die Auswirkungen der Entwicklungspolitik beeinflussen jedoch langfristig die Ergebnisse des Finanzausgleichs, sowohl beim Ressourceninstrument (neue natürliche oder

⁷ 2021-GC-93 / Postulat Bürdel Daniel / Fattebert David: Der Freiburger Finanzausgleich im Vergleich – Welcher Anpassungsbedarf besteht 10 Jahre nach dessen Einführung?

juristische Steuerzahler) als auch beim Bedarfsinstrument (Bevölkerungswachstum, Erwerbstätigenquoten, Dichte usw.).

5 Schlussfolgerung: Objektivität und Effizienz des Systems des interkommunalen Finanzausgleichs

Die Umsetzung eines effizienten und objektiven Systems des interkommunalen Finanzausgleichs setzt eine Reihe von Kriterien voraus, die den Willen des Gesetzgebers beachten. In diesem Sinne stützte sich das System der finanziellen Solidarität zwischen den Freiburger Gemeinden, das am 1. Januar 2011 in Kraft trat, auf die vorgängig festgelegten Bedingungen, die wie folgt zusammengefasst werden können:

- > Der Finanzausgleich muss transparent sein: jeder Gemeinde ist bekannt, welche Beträge sie einzahlen muss oder erhält. Dazu war es notwendig, von einem indirekten Ausgleichssystem (über die kantonalen und regionalen gebundenen Ausgaben sowie die gewährten kantonalen Subventionen) zu einem direkten Ausgleichssystem (direkt gezahlter Betrag) überzugehen.
- > Es werden zwei getrennte und unabhängige Instrumente eingerichtet: das Ressourceninstrument und das Bedarfsinstrument.
- > Das Verhältnis der einzelnen Instrumente zueinander blieb gleich wie im vorherigen System: Der Betrag des Ressourcenausgleichs ist doppelt so hoch wie jener des Bedarfsausgleichs, das Verhältnis von 2/3 Ressourcen und 1/3 Bedarf wird beibehalten.
- > Der im Ressourceninstrument umverteilte Betrag entsprach dem im vorherigen System vorherrschenden Betrag (bis 2010: System der Finanzkraft und Klassifikation der Gemeinden). Der Betrag muss sich im gleichen Verhältnis wie das Referenzsteuerpotenzial entwickeln.
- > Der auf das Bedarfsinstrument entfallende Betrag ist ein zusätzlicher Betrag zum vorherigen Ausgleichssystem. Es wird vollständig vom Staat finanziert und kommt allen Gemeinden zugute.
- > Die Daten, die für die Ermittlung der Indizes StPI und SBI berücksichtigt werden, sind objektiv, veröffentlicht und von den Gemeinden nicht beeinflussbar. Sie stammen aus offiziellen Statistiken, die regelmässig aktualisiert werden.
- > Der Finanzausgleich wird jährlich berechnet.

Aufgrund all dieser Bedingungen, die in der Gesetzgebung zum interkommunalen Finanzausgleich genannt – und eingehalten – werden, aber auch dank seiner Einfachheit und der symmetrischen Bestimmung der beiden Instrumente, ist das im Kanton Freiburg umgesetzte System ein anerkanntes und effizientes Instrument der finanziellen Solidarität in der Schweiz.

Die Effizienz des Systems ergibt sich auch aus seiner Stabilität und der Parallelität der beiden Instrumente, die man wie folgt schematisieren kann:

Instrument der Ressourcen	Instrument des Bedarfs
8 repräsentative Steuer → Steuerpotenzial Steuerstatistik über 3 Jahre	6 Kriterien → Ausgaben v. 9 Gemeindeaufgaben statistische Daten über 3 Jahre
StPI - Steuerpotenzialindex	SBI - synthetischer Bedarfsindex
<ul style="list-style-type: none"> • Summe der Ressourcenausgleichs: 32,06 Mio Fr. (2023) = 2,5% des Steuerpotenzials • direkte horizontale Verteilung: 29 beitragszahlende Gemeinden → 97 begünstigte Gemeinden • proportionale Verteilungsformel 	<ul style="list-style-type: none"> • Summe des Bedarfsausgleichs: 16,03 Mio Fr. (2023) = 50% der Summe des Bedarfsausgleichs • direkte vertikale Verteilung: Staat → 126 begünstigte Gemeinden (<i>alle</i>) • prgressive Verteilungsformel
<i>den begünstigten Gemeinden frei zur Verfügung stehenden Betrag</i>	

Jedes Finanzausgleichssystem ist verbesserungsfähig und muss sich an neue Gesetze anpassen, die vom Gesetzgeber umgesetzt werden. Das Freiburger System bildet hier keine Ausnahme, es ist entwicklungsfähig und wurde im Übrigen seit seiner Einführung im Jahr 2011 bereits geändert. Es soll jedoch daran erinnert werden, dass es das Ergebnis von Konsensen und Kompromissen zwischen den verschiedenen Gemeinwesen ist, die von dieser Gesetzgebung betroffen sind: kleine, mittlere und grosse Gemeinden, ländliche Gemeinden, Berggemeinden und städtische Gemeinden, Gemeinden mit geringer, mittlerer oder hoher Steuerkraft usw. Deshalb ist es wichtig, die Auswirkungen, die sich aus der Anwendung möglicher neuer Ausgleichskriterien ergeben, umfassend – und nicht nur partiell oder individuell – zu analysieren.

Rapport d'activité 2022

pour la période du 1^{er} janvier
au 31 décembre 2022



‘

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données
et de la médiation ATPrDM
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation ÖDSMB



Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation
Rue des Chanoines 2, CH-1700 Fribourg
T. +41 26 322 50 08
www.fr.ch/atprdm

Avril 2023

—
Imprimé sur papier 100% recyclé

AU GRAND CONSEIL
DU CANTON DE FRIBOURG

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

Nous avons l'honneur de vous adresser le rapport 2022 de l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM). Intégrée administrativement dans l'Autorité depuis le 1er janvier 2022, le rapport d'activité 2022 de l'Autorité comprend la partie de la médiation administrative.

Après une mise en lumière des points forts de l'année et un bref rappel de quelques généralités concernant les bases de fonctionnement de l'Autorité (I), il convient de distinguer les activités de la Commission proprement dite (II) de celles des préposées à la transparence et à la protection des données (III). Après quelques remarques au sujet de la coordination de la transparence et de la protection des données (IV) et des considérations finales (V), nous poursuivons avec la partie relative à la médiation administrative (VI).

Un résumé qui figure aux premières pages du rapport vous permet de vous faire rapidement une image générale des points forts dans le domaine de nos activités.

Nous vous en souhaitons bonne lecture et vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, l'expression de notre haute considération.

Fribourg, avril 2023

Le Président
de la Commission

L. Schneuwly

La Préposée
à la transparence

M. Stoffel

La Préposée à la
protection des données

F. Henguely
(jusqu'au 30.09.2022)
M. Stoffel *a.i.*
(dès le 1.10.2022)

La Médiatrice
cantonale

A. Zunzer Raemy

Table des matières

Points forts	6
I. Tâches et organisation de l’Autorité	7
A. Focus	7
1. Tâches de la préposée à la transparence	8
2. Tâches de la préposée à la protection des données	8
B. Collaboration supracantonale et cantonale	9
C. Engagement dans la formation	10
D. Information et communication	10
II. Activités principales de la Commission	11
A. Sujets communs à la transparence et la protection des données	11
1. Prises de position	11
1.1 Focus	11
1.2 Quelques exemples de prises de position	11
2. Dossiers spécifiques	13
B. Domaine de la transparence	13
1. Evaluation du droit d’accès	13
2. Médiation dans le domaine du droit d’accès	14
C. Domaine de la protection des données	14
1. Recommandation et recours en cas de non-respect des prescriptions (art. 22a et 30a al. 1 let. c LPrD)	14
2. Recours (art. 27 et 30a al. 1 let. d LPrD)	14
3. Essais pilotes (art. 12f LPrD)	14
4. Rapports de traitement de données personnelles	14
III. Activités principales des préposées	15
A. Transparence	15
1. Points forts	15
1.1 Dix ans de la LInf - bilan	15
1.2 Médiations dans le domaine du droit d’accès	15
1.3 Médiation dans le cadre de la loi sur la médiation administrative	18
1.4 Demandes	18
2. Statistiques	18

B. Protection des données	19
1. Points forts	19
1.1 CoPil, CoPro et groupes de travail	19
1.2 Demandes	20
2. Contrôles	24
3. FriPers et vidéosurveillance	24
3.1 FriPers	24
3.2 Vidéosurveillance	25
4. ReFi - registre des fichiers	26
5. Echanges et collaboration	26
6. Statistiques	27
<hr/>	
IV. Coordination entre la transparence et la protection des données	28
<hr/>	
V. Remarques finales	28
<hr/>	
VI. La médiation administrative	29
<hr/>	
A. Tâches et organisation de la médiation administrative	29
1. En général	29
2. Entrée en vigueur de la révision de la loi sur la médiation administrative	29
3. Collaboration au niveau intercantonal	29
4. Communication	30
B. Activités de la médiatrice cantonale	30
1. En général	30
2. Quelques chiffres	31
3. Explications concernant les demandes de l'année sous revue	33
C. Remerciements	33
<hr/>	
VII. Tables des abréviations et termes utilisés	34
<hr/>	
VIII. Annexes: statistiques	36
<hr/>	
Statistiques de la transparence	36
Statistiques de la protection des données, FriPers et LVID	38

Points forts

En transparence, la synthèse des 10 ans de la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf) a été transmise par l'Institut du Fédéralisme à l'Autorité début 2022.¹ En résumé, la LInf rencontre un écho positif auprès d'une majorité de ses utilisateurs et ne nécessite pas de modification législative en profondeur, mis à part quelques propositions. Il s'agit principalement de l'ancrage de l'obligation pour les parties de collaborer à la médiation et de l'adoption de règles pour la mise en œuvre des accords de médiation. D'autres propositions sont également formulées comme la sensibilisation au droit d'accès, en particulier auprès des communes.

Le nombre de demandes en médiation a continué à être élevé. 35 demandes en médiation ont été soumises à la préposée à la transparence, dont 14 concernaient des documents en lien avec les éoliennes. Dans le cas des éoliennes, la préposée a relié les procédures et plusieurs accords ont été trouvés. 12 recommandations ont été rendues. Dans 4 requêtes en médiation et après échange avec les parties, il n'a pas été possible d'entrer en matière. Dans un cas, la préposée s'est récusée et la requête a été traitée par le Président de la Commission.

En protection des données, la numérisation de l'administration s'est poursuivie et n'a cessé d'amener de nouveaux projets complexes, mais a également eu pour conséquence une coordination à l'interne des organes, en particulier une répartition des responsabilités. En parallèle, les cyberattaques et les failles de sécurité ont gardé les questions de protection des données personnelles sur le devant de la scène.

La loi cantonale sur la protection des données (LPrD) est en cours de révision totale, afin d'offrir aux citoyennes et citoyens du canton de Fribourg un cadre juridique moderne, et qui permet de s'aligner aux

standards du droit européen et de la Convention STE 108+ du Conseil de l'Europe. D'une part, la réforme prévoit un renforcement du contrôle et de la maîtrise des informations partagées avec les collectivités publiques pour les personnes concernées. D'autre part, les obligations en matière de protection des données seront plus strictes pour les responsables au sein de l'administration. La charge de travail reste élevée dans le domaine de la protection des données. Ce n'est pas seulement le nombre de dossiers qui a augmenté, mais aussi leur complexité.

Dans le domaine de la médiation administrative, la révision de la loi sur la médiation administrative est entrée en vigueur. Il s'agissait, d'une part, d'intégrer administrativement la médiation administrative à l'ATPrDM. D'autre part, la révision a intégré une disposition selon laquelle un processus de médiation ne peut être engagé qu'avec l'accord des parties. Le législateur a ainsi clairement souligné qu'il ne veut pas d'ombudsman, qui peut devenir actif sans l'accord des parties, mais une instance de médiation.

Dans l'année sous revue, 36 demandes sont parvenues à la médiatrice cantonale, dont 18 relevaient du champ d'application de la loi sur la médiation administrative. Les requêtes adressées à la médiatrice cantonale ont concerné un large éventail de sujets : par exemple un sentiment d'injustice face à une décision de l'administration, la durée d'attente d'une réponse, de multiples tentatives infructueuses de joindre une autorité par téléphone, une difficulté à comprendre le sens exact d'une réponse écrite, une mise en question de changements de processus ou un besoin d'information sur un sujet concret. La médiatrice reçoit aussi régulièrement des questions relatives aux processus administratifs et à l'application des lois.

¹ [rapport-de-synthese-des-10-ans-de-la-linf.pdf \(fr.ch\)](#)

I. Tâches et organisation de l'Autorité

A. Focus

L'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM) est une autorité indépendante, rattachée administrativement à la Chancellerie. Elle gère aussi bien le domaine de la transparence que celui de la protection des données et de la médiation administrative.

L'Autorité a été composée jusqu'à la fin septembre d'une Commission, d'une préposée à la transparence (50%) et d'une préposée à la protection des données (80%). Elle a compté aussi une juriste (50%). Elle a pu bénéficier jusqu'à la fin février d'un soutien administratif (100%). Dès le 1^{er} octobre, la fonction de préposée à la protection des données a été exercée *ad interim* par la préposée à la transparence (80%) qui a été en charge des deux domaines. La juriste a augmenté son activité de 50% à 100% dès début septembre. L'Autorité a bénéficié d'une juriste supplémentaire pour la période de l'*interim* (60%). Elle compte une collaboratrice administrative (80%) ainsi que deux stagiaires juristes (100%). La médiatrice cantonale (40%) est intégrée administrativement à l'Autorité.

Les tâches de la **Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation** sont définies à l'article 40 de la loi fribourgeoise du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf)², dans les articles 12f et 30a de la loi fribourgeoise du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD)³ et dans l'article 6 alinéa 2 de la loi fribourgeoise du 25 juin 2015 sur la médiation administrative (LMéd)⁴. Il s'agit essentiellement des tâches suivantes:

- assurer la coordination entre l'exercice du droit d'accès aux documents officiels, les exigences de la protection des données et l'exercice de l'activité de médiation administrative;
- diriger l'activité du ou de la préposé-e à la transparence et du ou de la préposé-e à la protection des données;
- surveiller la gestion de l'activité de médiation administrative et veiller à ce que l'indépendance du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e soit garantie;
- mener la procédure de nomination du ou de la préposé-e à la transparence, du ou de la préposé-e à la protection des données et du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e pour le Conseil d'Etat et de préavisier à son intention la ou les candidatures qu'elle privilégie;
- donner son avis sur les projets, notamment d'actes législatifs, qui ont un impact sur la protection des données et/ou sur le droit d'accès aux documents officiels et/ou sur la médiation administrative ainsi que dans des cas prévus par la loi;
- rendre les décisions en matière de droit d'accès dans les cas où la demande d'accès a été adressée à une personne privée ou un organe d'institution privée qui accomplissent des tâches de droit public dans le domaine de l'environnement, même s'ils n'ont pas la compétence d'édicter des règles de droit ou de rendre des décisions;
- évaluer régulièrement l'efficacité et les coûts de la mise en œuvre du droit d'accès aux documents et en faire état dans son rapport au Grand Conseil;
- mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 22a LPrD, à savoir inviter l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires, en cas de violation ou de risque de violation de prescriptions légales et, le cas échéant, interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre une décision de rejet de la part d'un organe public;
- préavisier les dérogations en matière de protection des données pour des phases d'essai comme prévu dans l'article 12f LPrD.

² https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.5/versions/7470

³ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.1

⁴ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/181.1

En 2022, la Commission était présidée par *M. Laurent Schneuwly*, juge cantonal. Les autres membres de la Commission étaient jusqu'à la fin juin: *M. Philippe Gehring* (*Vice-président*), ingénieur en informatique EPFL, *Mme Anne-Sophie Brady*, avocate, *M. André Marmy*, médecin, *M. Luis Roberto Samaniego*, spécialiste en sécurité informatique, et *M. Gerhard Fiolka*, Professeur à l'Université. A partir du 1^{er} juillet 2022 suite à l'élection des membres de la Commission par le Grand Conseil, la Commission était composée par *M. Laurent Schneuwly*, juge cantonal (Président), *Mme Anne-Sophie Brady*, avocate, *M. Gerhard Fiolka*, Professeur à l'Université, *M. Luis Roberto Samaniego*, spécialiste en sécurité informatique, *M. Serge Gumy*, directeur St-Paul Médias SA, *M. Roland Marro*, spécialiste en informatique et nouvelles technologies et *M. Philippe Otten*, médecin.

La Commission a tenu 9 séances en 2022. Un procès-verbal rédigé par la collaboratrice administrative fait état des délibérations et des décisions prises par la Commission. La médiatrice cantonale a participé à diverses séances de la Commission pour des dossiers communs ou des dossiers relatifs à son domaine d'activité.

Hors séances, le Président a assuré le suivi des dossiers, la correspondance, les discussions avec les préposées durant 145 heures sur l'ensemble de l'année. Enfin, tant le Président que le Vice-président ou des membres de la Commission ont pris part sporadiquement à des entretiens.

Comme prévu dans l'article 6 LMéd, le rapport d'activité de la médiatrice cantonale est intégré dans le présent rapport et figure dans un chapitre à part (VI).

1. Tâches de la Préposée à la transparence

Conformément à l'article 41 LInf, la **préposée à la transparence** est chargée essentiellement des tâches suivantes:

- › informer des modalités d'exercice du droit d'accès la population et les personnes qui souhaitent faire valoir leur droit;
- › assurer l'information et la formation des organes publics sur les exigences liées à l'introduction du droit d'accès;
- › exercer les fonctions de médiation qui lui sont attribuées par la présente loi;
- › exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- › rendre public le résultat final des principaux cas ayant fait l'objet d'une procédure de médiation ou de décision;
- › faire rapport à la Commission sur son activité et ses constatations.

S'y ajoute la tâche de remplaçante du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e inscrite dans l'article 8 LMéd.

2. Tâches de la Préposée à la protection des données

Conformément à l'article 31 LPrD, la **préposée à la protection des données** est chargée essentiellement des tâches suivantes:

- › contrôler l'application de la législation relative à la protection des données, notamment en procédant systématiquement à des vérifications auprès des organes concernés;
- › conseiller les organes concernés, notamment lors de l'étude de projets de traitement;
- › renseigner les personnes concernées sur leurs droits;
- › collaborer avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (FPDPT) ainsi qu'avec les autorités de surveillance de la protection des données des autres cantons et avec celles de l'étranger;
- › examiner l'adéquation du niveau de protection assuré à l'étranger, au sens de l'article 12a alinéa 3;
- › exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- › tenir le registre des fichiers (ReFi; art. 21 LPrD).

S'y ajoutent notamment des tâches figurant dans d'autres législations:

- les tâches de préavis FriPers en matière d'accès à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants et de contrôle des autorisations en collaboration avec le Service de la population et des migrants (ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants)⁵;
- les tâches de préavis de la LVid et en matière d'autorisation d'installation de systèmes de vidéosurveillance avec enregistrement (loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance; ordonnance du 23 août 2011 y relative)⁶;
- les tâches de préavis lors de la diffusion sur un site Internet de données personnelles sensibles (ordonnance du 14 décembre 2010 relative à l'information sur les activités du Conseil d'Etat et de l'administration)⁷;
- la participation à des comités dans le cadre de la mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures ainsi que les tâches de préavis et de contrôle (ordonnance du 24 juin 2019 y relative)⁸.
- les tâches de préavis concernant le traitement des données relatif à une interruption de grossesse à des fins statistiques (ordonnance du 24 septembre 2002 concernant la procédure à suivre en matière d'interruption non punissable de grossesse)⁹.

La loi ne répartit pas de manière stricte les tâches de surveillance entre la Commission et la préposée à la protection des données. Comme jusqu'ici (cf. les rapports annuels précédents¹⁰), reviennent à la Commission les tâches liées à des affaires de caractère **législatif**, les dossiers dans lesquels il importe de définir une **politique générale** de protection des données,

les dossiers **d'essais pilotes** concernant le traitement automatisé de données sensibles en l'absence de base légale formelle et les **rapports de traitement** de données personnelles transmis à l'Autorité, conformément aux bases légales spéciales. S'y ajoute la mise en œuvre de la procédure en cas de non-respect des prescriptions sur la protection des données (recommandation et recours; art. 30a al. 1 let. c et art. 22a LPrD), le pouvoir de recours contre les décisions des organes publics auprès du Tribunal cantonal (art. 30a al. 1 let. d et 27 al. 2 LPrD).

B. Collaboration supracantonale et cantonale

La préposée à la transparence et la préposée à la protection des données se sont attachées à collaborer avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence et avec les autorités en la matière dans les autres cantons. Ensemble, elles ont pris part aux réunions du *Groupe des préposés latins à la protection des données et à la transparence* qui, en général deux fois par an, permettent aux préposé-e-s de Suisse romande ainsi qu'au PFPDT de discuter des thèmes actuels et d'échanger leurs expériences. En 2022, la réunion printanière a eu lieu à Genève, alors que celle d'automne s'est déroulée à Berne.

Dans le domaine de la transparence, le groupe de travail sur le principe de la transparence, auquel participent aussi les collaborateurs-trices concerné-e-s du PFPDT et les préposé-e-s à la transparence qui réalisent des médiations, se réunit environ deux fois par an et aborde principalement les questions de la médiation et les thèmes relatifs au principe de la transparence. La réunion printanière a eu lieu à Arth-Goldau, et celle d'automne à Lausanne.

⁵ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/114.21.12/versions/7230

⁶ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.3/versions/7469 et https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.31/versions/3090

⁷ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/122.0.51

⁸ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/184.16

⁹ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/821.0.14/versions/7114

¹⁰ <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/rapports-dactivite>

Comme les autres autorités cantonales, la préposée à la protection des données fait partie de la *Conférence des commissaires suisses à la protection des données, privatim*¹¹. L'Assemblée générale du printemps a eu lieu à Soleure alors que celle de l'automne a eu lieu à Berne.

Depuis 2020, l'ATPrDM est membre de la Conférence internationale des commissaires à l'information (CICI).¹² Ceci lui permet d'avoir un meilleur accès aux connaissances globales en matière de transparence et d'accès aux documents officiels.

La collaboration entre l'Autorité et la médiation cantonale administrative s'est poursuivie, comme le prévoit la loi sur la médiation administrative (LMéd).

C. Engagement dans la formation

Dans le domaine de la transparence et de la protection des données, un cours en français a eu lieu à la HEG à l'occasion des formations continues proposées par l'Etat de Fribourg.

En 2022, les cours de l'association fribourgeoise pour l'organisation des cours interentreprises (AFOCI) des stagiaires 3+1 et des apprentis de l'Etat de Fribourg ont été dispensés en français et en allemand dans le cadre de la formation administration publique «Protection des données, droit de l'information et archivage».

D. Information et communication

L'Autorité poursuit une politique d'information active, p. ex. par le biais de son site Internet et de publications telles que newsletters, communiqués de presse, guides pratiques et actualités¹³. En mai 2022, l'Autorité a tenu sa traditionnelle **conférence de presse**.

Dans ses **newsletters** semestrielles¹⁴, l'Autorité a fait connaître son travail à un public plus large et a abordé des thèmes d'actualité en lien avec la transparence, la protection des données et la médiation administrative. Le guide à **l'attention spécifique des communes** vise à fournir des informations et des conseils s'appliquant à des cas concrets¹⁵.

Les contenus les plus importants du site Internet sur la transparence et la protection des données ont été traduits en **langage simplifié**, avec le soutien de la médiatrice cantonale. La partie qui concerne la médiation administrative est accessible en langage simplifié depuis 2021.

¹¹ <https://www.privatim.ch/fr/>

¹² <https://www.informationcommissioners.org/goals-and-objectives>

¹³ <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/publications-0>

¹⁴ <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/newsletter-0>

¹⁵ <https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-02/guide-pratique-a-l-attention-des-communes.pdf>

II. Activités principales de la Commission

A. Sujets communs à la transparence et la protection des données

1. Prises de position

1.1 Focus

La Commission s'est prononcée sur les différents projets législatifs du **canton** et sur certains de la **Confédération**. Les projets de loi lui sont normalement communiqués, cependant elle remarque que les projets d'ordonnances ne lui parviennent pas dans tous les cas.

Eu égard au fait que le respect des principes de la protection des données et de la transparence ne peut se faire de manière efficace que si le législateur intègre ces principes dès le début des travaux législatifs, la Commission souhaite que les rapports explicatifs et messages accompagnant les projets soumis à l'Autorité reflètent le résultat de l'**analyse aux niveaux de la transparence, de la protection de données et de la médiation administrative** (analyse qui, pour la protection des données, relève de la responsabilité des organes publics, art. 17 LPrD).

La Commission reçoit également d'autres projets relativement éloignés de la protection des données, de la transparence et de la médiation administrative; elle se limite alors à une prise de position ponctuelle. Elle estime cependant qu'il est très important d'être informée et consultée largement car les projets de loi dans les domaines les plus divers ont souvent une influence sur les solutions que la Commission, les préposées ou la médiatrice cantonale préconisent dans d'autres dossiers; en outre, il est nécessaire que l'Autorité soit au courant de l'évolution législative générale dans le canton.

Dans un souci de transparence, la Commission **publie** une bonne partie de ses prises de position sur le site Internet¹⁶.

1.2 Quelques exemples de prises de position

Directives de la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) relatives à l'utilisation d'Internet et des plateformes numériques dans les écoles

La Commission a renvoyé à sa réponse précédente. En substance, la Commission rappelait dans celle-ci les principes clés en matière de protection des données, notamment la nécessité d'une base légale et les exigences en lien avec la densité normative, à savoir le degré de précision des informations qui figurent dans la loi. La question de l'atteinte à la personnalité étant important en présence de mineurs, le besoin de clarté et de précision a été souligné, notamment en termes de définition et d'explication. La question du consentement a, en outre, appelé quelques commentaires.

Stratégie cantonale d'éducation numérique de l'école obligatoire ordinaire et spécialisée

Dans sa prise de position, la Commission a rappelé que l'utilisation de dispositifs informatiques et de systèmes d'information, comme ceux prévus dans le projet, nécessitent l'élaboration de bases légales. Ainsi le respect des principes de protection des données appelle de nombreux ajouts dans la législation et adaptations dans le Rapport explicatif. La Commission a souligné l'importance de déterminer les responsabilités et de régler la sécurité des données, notamment en rappelant les dernières cyberattaques qui ont fait l'actualité. Elle a salué la mention qu'un concept de sécurité de l'information et de protection des données (SIPD) doit être établi et a invité l'organe à transmettre ce dernier à l'Autorité en vue de conseils appropriés. Finalement, la Commission a proposé de sensibiliser à la sécurité et à la protection des données, outre les enseignant-e-s, tous les actrices et acteurs concernés (directions d'établissement, collaborateurs et collaboratrices pédagogiques, formateurs et formatrices des instituts de formation et autres parties prenantes du système éducatif fribourgeois).

¹⁶ <https://www.fr.ch/etat-et-droit/transparence-et-protection-des-donnees/consultations>

Avant-projet du règlement sur la mobilité

Dans sa prise de position, la Commission a salué l'intégration de ses remarques émises le 30 mars 2021 sur l'avant-projet de la loi sur la mobilité (LMob; RSF 780.1). Elle a néanmoins relevé le besoin de précisions, voire d'ajouts, dans le règlement sur la mobilité (RMob); notamment concernant le catalogue des données traitées, les modalités de l'exercice du droit d'accès de la personne concernée, les mesures techniques et organisationnelles, la durée de conservation des données ou encore la visibilité des données sur la vignette. La Commission a conseillé de privilégier un listing des documents requis par le ou la requérant-e pour l'autorisation de conduire un taxi (carte de taxi) et de renoncer à la solution proposée dans le projet. Par ailleurs, elle a rappelé qu'une base légale formelle est nécessaire pour autoriser le traitement de données sensibles ou de profils de la personnalité tel qu'envisagé dans le cadre du registre informatique central prévu par le RMob. En outre, pour le registre cantonal, un concept SIPD incluant une évaluation des risques devrait être réalisé. Finalement, ledit registre doit être déclaré à l'Autorité, conformément à l'article 19 alinéa 2 LPrD.

Avant-projet de loi portant la modification de la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat

La Commission a rappelé que les données personnelles sur l'appartenance religieuse constituent des données sensibles (art. 3 let. c ch. 1 LPrD) qui doivent faire l'objet de mesures de protection accrues contre tout traitement non autorisé (art. 22 LPrD et RSD). La Commission a également préconisé l'ajout de précisions dans le projet modifiant la Loi cantonale concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat du 26 septembre 1990 (LEE; RSF 190.1). Il s'agit entre autres du droit d'exploiter des fichiers informatiques pour les communautés confessionnelles régies par le droit privé qui se voient octroyer des prérogatives de droit public. En particulier, elle a mentionné l'exploitation d'un système d'information, son but,

ses responsabilités y relatives, le contenu du système d'information, des accès en ligne, des appariements de données, du cercle des destinataires et des tiers participants. Elle a relevé la nécessité que les modalités de traitement des données ainsi que les mesures techniques et organisationnelles soient détaillées dans un règlement d'exécution, notamment s'agissant de l'étendue des données traitées et des responsabilités, du cycle de vie, etc. Finalement, la Commission était d'avis qu'il était opportun de profiter de la révision de la loi pour clarifier la liste des données que le contrôle des habitants est autorisé à transmettre aux communautés ainsi que les modalités y relatives.

Révision de la loi cantonale sur la statistique

La Commission a salué la création d'une base légale formelle pour l'appariement de données statistiques dans l'avant-projet de Loi modifiant la Loi cantonale du 7 février 2006 sur la statistique cantonale (LStat; RSF 110.1) et la volonté d'adaptation de l'Ordonnance cantonale du 3 mars 2020 concernant l'exécution des relevés statistiques cantonaux (ORStat; RSF 110). Elle a préconisé que l'utilisation systématique du NAVS soit mentionnée dans la LStat, et non pas déduite du texte de loi. De plus, elle a soulevé les précisions importantes qu'il convient d'ajouter dans l'ORStat, notamment en lien avec l'appariement des données, son processus (organisation, déroulement, cadre et conditions de la communication des données appariées, destruction des données, etc.) et la protection des données individuelles. Enfin, elle a relevé que les services statistiques cantonaux et communaux qui appartiennent des données de l'OFS doivent respecter les conditions posées aux articles 13j alinéa 4 de l'ordonnance fédérale du 30 juin 1993 concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (ordonnances sur les relevés statistiques; RS 431.012.1) et 5 de l'ordonnance fédérale du 17 décembre 2013 du DFI concernant l'appariement de données statistiques (ordonnance sur l'appariement de données; RS 431.012.13).

Modification de l'ordonnance sur la médiation en matière civile, pénale et pénale pour mineurs

Par son rattachement administratif à la Direction de la sécurité, de la justice et du Sport (DSJS) (art. 3 al. 3 OMed), les traitements de données personnelles effectués par la Commission de la médiation en matière civile, pénale et pénale pour les mineurs sont régis par la LPrD (art. 2 al. 1 let. a LPrD) et doivent répondre aux principes de protection des données; notamment l'existence d'une base légale (art. 4 LPrD), la finalité (art. 5 LPrD), la proportionnalité (art. 6 LPrD) et l'exactitude des données (art. 7 LPrD). La Commission a par ailleurs relevé que les données traitées (catégories de données) par la Commission de la médiation en matière civile, pénale et pénale pour mineurs dans le cadre de ses tâches légales doivent être mentionnées dans l'ordonnance. Les données sensibles, telles que les sanctions pénales et administratives et les procédures y relatives, doivent figurer dans une base légale formelle. Enfin, la Commission a rendu attentive que toute communication de données personnelles avec les tribunaux qui échappent à la procédure (par exemple, les aspects d'ordre purement organisationnel) doivent se fonder sur une base légale (art. 4 et 10 LPrD).

2. Dossiers spécifiques

La Commission a également traité de nombreux dossiers en lien avec la digitalisation de l'administration cantonale (cf. Plan directeur de la digitalisation et de ses systèmes d'information). La Commission, respectivement l'un ou l'autre de ses membres à titre individuel ou son Président, a eu en outre de nombreuses activités ponctuelles.

De manière régulière, la Commission, respectivement l'un de ses membres ou le Président, discute et prend position sur certains dossiers gérés par les préposées à la transparence et à la protection des données qui soulèvent des questions (par ex. dans le cas des recommandations rédigées par la préposée à la transparence, du suivi d'un contrôle dans le domaine de la protection des données ou encore de transmissions de communications systématiques des données par les autorités cantonales).

Suite à la démission de la préposée à la protection des données, la Commission a proposé à la fin juin au Conseil d'Etat de nommer la préposée à la transparence comme préposée à la protection des données *a.i.*

Suite à cette nomination, la Commission a effectué une réflexion et est arrivée à la conclusion qu'il faudrait en profiter pour examiner les avantages et les inconvénients qui résultent de la réunification des deux fonctions en une personne. C'était en effet la première fois que le canton de Fribourg se trouvait dans cette situation. La Commission a jugé utile de se donner un certain délai pour faire des expériences et entreprendre les réflexions nécessaires à ce sujet. Aussi, elle a proposé au Conseil d'Etat de prolonger l'interim pendant quelques mois, afin de réfléchir aux avantages et inconvénients de la réunification des fonctions de préposée à la transparence et de préposée à la protection des données. Elle a bénéficié du travail d'une juriste supplémentaire à 60% pendant cette période. Ce délai a permis de faire des expériences pratiques sur le terrain tant à l'interne de l'ATPrDM qu'à l'externe dans les contacts avec l'administration et le public. A l'issue de trois mois d'expérience, la Commission a informé la Chancellerie être acquise à cette solution. En effet, elle permet d'avoir une vue d'ensemble sur des tâches étroitement liées, et facilite la coordination. C'est aussi grâce au personnel supplémentaire que l'expérience a été positive. Néanmoins, gérer la masse de dossiers avec le personnel à disposition est un défi. La Commission a ainsi indiqué qu'elle souhaite que les démarches soient entreprises en vue de la réunion des deux fonctions en une seule personne compte tenu de la situation actuelle, et de nommer la préposée à la transparence dans cette fonction. La Commission est partie de l'idée que l'Autorité continuera à disposer des EPT dont elle a disposé pendant l'interim au moins et de deux postes de juristes stagiaires, et qu'à terme, cela soit augmenté de manière appropriée.

B. Domaine de la transparence

1. Evaluation du droit d'accès

Selon les chiffres communiqués à l'Autorité, 81 demandes d'accès ont été déposées auprès des organes publics fribourgeois en 2022. Dans 63 cas, les organes publics ont accordé un accès complet, dans 6 cas un

accès restreint, dans 1 cas un accès différé et dans 6 cas l'accès a été refusé. Dans 5 cas, les statistiques n'indiquent pas l'issue de la demande d'accès. Les domaines les plus concernés étaient les domaines de l'environnement, de l'administration, de la justice, des constructions et de la culture.

L'évaluation reflète le nombre de demandes d'accès annoncées par les organes publics auprès de l'Autorité. Comme au niveau fédéral, l'Autorité part de l'idée que ce nombre est nettement inférieur à la réalité, mais que les demandes d'accès adressées aux organes publics ne sont pas toujours reconnues comme telles et, en conséquence, pas traitées sous l'aspect de la LInf ni annoncées dans le cadre de l'évaluation. Une sensibilisation constante des organes publics reste dès lors très importante.

Le temps consacré au droit d'accès en général, et partant les coûts de la mise en œuvre du droit d'accès aux documents, varie sensiblement. En moyenne, les organes publics ont annoncé 73 minutes consacrées au droit d'accès en 2022 tandis que d'autres ont investi jusqu'à 15 heures.

2. Médiation dans le domaine du droit d'accès

Dans le cas d'une requête en médiation auprès du Conseil de la magistrature, la préposée à la transparence s'est récusée. Le Président de la Commission a traité la requête en médiation, et n'a pas pu entrer en matière. Il s'agissait d'une demande de renseignements, et non pas d'une demande d'accès à un document officiel.

C. Domaine de la protection des données

1. Recommandation et recours en cas de non-respect des prescriptions (art. 22a et 30a al. 1 let. c LPrD)

Une tâche légale de la Commission concerne la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 22a en cas de violation ou de risque de violation des prescriptions sur la protection des données. Elle consiste à inviter

l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires et, le cas échéant, à interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre une décision de rejet de la part d'un organe public. Durant l'année sous rapport, la Commission n'a fait aucune recommandation.

2. Recours (art. 27 et 30a al. 1 let. d LPrD)

Dans le cadre des décisions prises conformément aux articles 23 à 26 LPrD, les organes publics doivent communiquer ces dernières à l'Autorité, qui a qualité pour recourir. Durant l'année 2022, la Commission a reçu une copie de 19 décisions, la grande majorité émanant de la Police cantonale (principalement d'accès à ses propres données et de destruction de ses données). La Commission n'a pas interjeté de recours parce que ces décisions lui ont paru conformes à la législation en vigueur. L'Autorité salue notamment le procédé de la Police cantonale qui lui transmet régulièrement ses décisions.

3. Essais pilotes (art. 12f LPrD)

Sur la base d'un dossier dûment établi et après consultation de l'Autorité, le Conseil d'Etat peut autoriser par voie d'ordonnance le traitement automatisé de données sensibles si cela paraît indispensable pour réaliser un essai pilote ou préparer une application pendant la procédure d'adoption ou d'adaptation de sa base légale. L'organe responsable transmet, au plus tard deux ans après la mise en œuvre de la phase d'essai, un rapport d'évaluation au Conseil d'Etat et à l'Autorité. Dans ce rapport, il lui propose la poursuite ou l'interruption du traitement. De ce fait, l'Autorité est consultée à plusieurs reprises. Les projets-pilotes du Référentiel cantonal ainsi que Deménagement sont toujours en cours.

4. Rapports de traitement de données personnelles

La Commission a pris connaissance du rapport annuel de l'unité de gestion des menaces, conformément à ce que la loi prévoit.

III. Activités principales des Préposées

A. Transparence

1. Points forts

1.1 Dix ans de la LInf - bilan

L'année 2021 avait été l'occasion de tirer un bilan dix ans après l'entrée en vigueur de la LInf. L'ATPrD avait mandaté l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg pour mener une réflexion concernant la mise en œuvre du principe de la transparence, de manière indépendante. Ce mandat comprenait trois parties:

- Une publication était parue en octobre 2021¹⁷, celle-ci est disponible entièrement en français et en allemand sur le site de l'ATPrDM.¹⁸
- Une conférence s'était tenue le 9 décembre 2021 à l'Université de Fribourg.
- Une synthèse a été adressée par l'Institut du Fédéralisme à l'ATPrDM le 31 mars 2022.

Le rapport de synthèse remis par l'Institut du Fédéralisme a pour but de valoriser les enseignements tirés de la publication et de la conférence.

En résumé, la LInf rencontre un écho positif auprès d'une majorité de ses utilisateurs et ne nécessite pas de modification législative en profondeur. Quelques propositions ont été formulées: il s'agit principalement de l'ancrage de l'obligation pour les parties de collaborer à la médiation et de l'adoption de règles pour la mise en œuvre des accords de médiation. D'autres propositions sont également formulées comme la sensibilisation au droit d'accès, en particulier auprès des communes.

De manière plus détaillée:

- Sous l'angle du **droit fondamental**, la mise en œuvre fribourgeoise du droit fondamental à l'information est favorable à la théorie des droits fondamentaux, elle va plus loin que ce qui est prévu au niveau fédéral et aussi plus loin que les dispositions dans la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et le Pacte ONU II. Les dispositions potestatives (l'accès

au document peut...) de l'article 26 LInf peuvent être problématiques puisqu'une mise en danger potentielle suffit pour limiter, refuser ou restreindre l'accès aux documents. Une grande retenue pour ne pas octroyer l'accès aux documents devrait donc être de mise dans ces cas.

- En ce qui concerne le **champ d'application**, la délimitation entre les demandes d'accès aux documents officiels en transparence (régées selon la LInf) et les demandes d'accès des personnes aux données les concernant (régées selon la LPrD) est claire. Par contre la délimitation entre transparence et coopération des autorités, ou entre transparence et archivage l'est moins et pourrait nécessiter certaines clarifications.
- **La durée de traitement** peut être relativement **longue** pour les demandes d'accès. L'Institut du Fédéralisme n'a pas identifié de potentiel d'optimisation car la procédure de consultation des tiers, qui doivent pouvoir faire valoir un intérêt privé prépondérant pour s'opposer à l'accès aux documents, est très importante.
- **Médiation informelle**: les bases légales laissent la marge de manœuvre importante et nécessaire pour mener à bien cette procédure informelle.
- **La perception de la LInf** au sein de l'administration est positive, mais variable. L'IFF propose d'augmenter la sensibilisation, en particulier dans les communes, et de clarifier quels documents peuvent être considérés comme confidentiels.

1.2 Médiation dans le domaine du droit d'accès

Déroulement de la procédure

Comme la Confédération et de nombreux cantons, celui de Fribourg dispose d'une procédure de médiation dans le domaine de la transparence. La LInf prévoit que celle-ci peut être mise en œuvre entre la personne qui a demandé l'accès et l'autorité concernée ou les tiers qui se sont opposés à l'accès au document. Il est possible de déposer une demande de médiation lorsque l'organe public ne prend pas position dans un délai de 30 jours,

¹⁷ Bernhard Waldmann / Florian Bergamin, 10 ans LInf Fribourg, Berne 2021.

¹⁸ Pour commander la publication: <https://www.staempfliverlag.com/detail/ISBN-9783727251337/10-ans-LInf-Fribourg--10-Jahre-InfoG-Freiburg>. Pour accéder aux contributions traduites: <https://www.fr.ch/etat-et-droit/transparence-et-protection-des-donnees/contributions>

qu'il diffère, restreint ou refuse l'accès au document souhaité, ou qu'un tiers concerné s'oppose à ce que l'accès soit accordé.

La médiation se déroule, sous la direction de la préposée à la transparence, entre la personne requérante ou celle qui s'est opposée à l'accès au document et l'autorité concernée. La préposée entend les deux parties, qui s'expriment soit par écrit, soit dans le cadre d'une séance de médiation. La préposée a alors accès aux documents officiels pour réaliser la médiation et rendre sa recommandation (art. 41 al. 3 LInf). La procédure de médiation a pour objectif la conclusion d'un accord entre les parties. Si la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire. Si elle échoue, la préposée à la transparence établit une recommandation à l'intention des parties. L'organe public rend ensuite une décision.

Quelques chiffres

En 2022 le nombre de demandes en médiation et de demandes de renseignement est resté élevé par rapport à la moyenne. 35 demandes en médiation ont été déposées auprès de la préposée à la transparence et 4 demandes en médiation étaient encore pendantes à la fin de l'année.

Médiation en lien avec les éoliennes

En 2022, les projets relatifs à l'implantation d'éoliennes sur le territoire cantonal ont continué à faire l'objet de demandes d'accès, puis de demandes en médiation (14). Les médiations concernaient le Service de l'énergie (SdE), la Préfecture de la Glâne, la société IB Murten, et les communes de La Roche, Pont-en-Ogoz et Romont. 3 médiations auprès des communes de La Sonnaz, Vuisternens-devant-Romont et Sales étaient encore pendantes à la fin de l'année. Un grand nombre de documents ont été transmis dans le cadre de ces demandes d'accès et de ces médiations, l'Association des Communes Fribourgeoises (ACF) en publie la liste sur son site Internet¹⁹.

Dans trois recommandations similaires adressées à des communes, [celle](#) en lien avec la demande adressée à la commune de Belfaux, [celle](#) en lien avec la demande adressée à la commune de Riaz [celle](#) en lien avec la demande adressée à la commune de Morat, et [celle](#) en lien avec la société IB Murten, la préposée a enjoint les entités à faire leur possible pour récupérer les documents manquants auprès des entreprises concernées, d'autres communes et des services de l'Etat. Il existe en effet une obligation de récupération des documents. Cette obligation découle du devoir d'assistance de l'organe public envers les requérants pour identifier et transmettre les documents sollicités (art. 32 al. 1 LInf) et de la jurisprudence. Pour les documents en possession des entités, la préposée a recommandé que les communes les transmettent conformément à la LInf (cf. jurisprudence ci-dessous).

Dans sa [recommandation](#) adressée au SdE, la préposée a recommandé d'octroyer l'accès aux documents clairement identifiés durant la procédure de médiation, de récupérer les documents dont il n'est plus en possession puis d'y octroyer l'accès selon la LInf, et d'octroyer l'accès aux documents qui peuvent être identifiés sans charge de travail disproportionnée (art. 26 al. 2 let. b LInf). Elle a invité les parties à coopérer de façon efficace, sereine et rapide afin de déterminer avec plus de clarté les documents encore manquants. Le SdE peut maintenir son refus d'octroyer l'accès aux extraits des procès-verbaux de diverses séances non-publiques. Les procès-verbaux de ces séances sont exclus du droit d'accès (art. 29 al. 1 let. b LInf).

Autres médiations

Les autres demandes de médiation concernaient des documents très divers:

➤ L'une d'entre elles concernait une demande d'accès à des rapports de diagnostic amiante effectués en vue des travaux sur le site industriel de Bluefactory à Fribourg. Dans sa [recommandation](#), la préposée a retenu que l'entreprise exploitant le site, Bluefactory

¹⁹ [20220321_liste_documents_transmis_par_communes_-_eoliennes.xlsx\(live.com\)](#).

Fribourg Freiburg SA (BFF), était soumise à la LInf. Elle a recommandé de traiter la demande d'accès selon la procédure prévue aux articles 20 et suivants LInf. BFF est une personne privée accomplissant des tâches de droit public dans le domaine de la promotion économique et de l'encouragement à l'innovation, et a déjà rendu des décisions au sens du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) (art. 2 al. 1 let. b LInf).

- Un autre cas portait sur les règlements de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB). Le requérant a demandé au Conseil d'Etat l'accès aux documents établis suite à ses courriers adressés au Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat a indiqué ne pas avoir donné de suite à ces courriers. La préposée a [recommandé](#) que le Conseil d'Etat confirme par décision qu'il ne disposait pas des documents sollicités.
- Un autre cas portait sur l'accès au registre des personnes dont les cendres reposent au jardin des souvenirs au cimetière de St-Léonard. La préposée a [recommandé](#) à la Ville de Fribourg, si elle maintient son refus d'octroyer l'accès au registre, d'expliquer de manière circonstanciée en quoi la charge de travail pour consulter les héritiers-ères (art. 27 LInf) serait disproportionnée (art. 26 al. 2 let. b LInf).
- Une requête en médiation portait sur un dossier de permis de construire, pour un permis de construire entré en force. La préposée a [recommandé](#) à la commune du Pâquier de se déterminer en faveur de l'accès au dossier, tel que mis à l'enquête, et de transmettre sa détermination aux tiers concernés. Ceux-ci auraient alors pu saisir la préposée à la transparence d'une requête en médiation en faisant valoir un intérêt privé prépondérant (art. 27-28 LInf).
- Une requête en médiation concernait les annonces de consommation annuelle des 10 entreprises qui consomment le plus d'énergie par année. La préposée était d'avis que les arguments d'ordre tout à fait général ne suffisent pas pour établir que des secrets d'affaires (art. 28 al. 1 let. a LInf) protégés au sens de la LInf existent. Elle a [recommandé](#) au SdE de se déterminer en faveur de l'accès, en indiquant aux 10 entreprises qu'elles peuvent s'y opposer en saisissant la préposée à la transparence d'une demande en médiation et faire valoir un intérêt privé prépondérant.
- Le dernier cas portait sur des règlements de l'ECAB. La préposée était d'avis que l'ECAB pouvait maintenir son refus d'octroyer l'accès aux procès-verbaux des séances du Conseil d'administration (art. 29 al. 1 let. b LInf), ainsi qu'aux versions non définitives des règlements envoyés au Conseil d'administration pour adoption (art. 22 LInf et 2 al. 2 OAD). Elle a en outre [recommandé](#) à l'ECAB d'octroyer l'accès à la compilation des remarques de consultations, le cas échéant après consultation des organes publics sur un éventuel intérêt public prépondérant.
- Dans un cas, le Préfet de la Broye a saisi la préposée d'une requête en médiation. Il avait formulé une demande d'accès à une décision auprès du SdE, que celui-ci avait refusé de lui transmettre. La préposée n'a pas pu entrer en matière. En effet, elle n'est pas compétente pour réaliser une médiation entre autorités.

Accords de médiation

Les accords de médiation peuvent revêtir différentes formes. Certains accords ont permis d'identifier les documents qui contenaient les informations recherchées par les personnes requérantes, voire de les énumérer. Dans d'autres médiations, les personnes ayant demandé l'accès aux documents ont finalement renoncé à y obtenir l'accès et se sont contentées d'informations sur ceux-ci. Dans d'autres cas encore, les parties à la médiation se sont mises d'accord sur l'accès au document, éventuellement de manière différée ou caviardée.

Une fois l'accord de médiation conclu, se pose la question de sa mise en œuvre. Cette question a régulièrement occupé la préposée. Parfois, une des parties était d'avis que l'accord n'a pas été mis en œuvre ou seulement partiellement. Dans le cadre de demandes d'accès à des documents en lien avec les éoliennes et les accords de médiation passés entre les requérants et la commune de Riaz, Morat, IB Murten et le SdE, les requérant-e-s étaient d'avis que les communes, IB Murten ainsi que le SdE n'ont pas ou seulement partiellement mis en œuvre les accords de médiation (cf. médiations en lien avec les éoliennes, ci-dessus).

Jurisprudence

La Préfecture du Lac a traité les recours déposés par 6 requérant-e-s après la décision de la commune de Courtepin de ne pas transmettre de documents en lien avec les éoliennes. Elle a admis le recours et annulé la décision de la commune. La commune doit rendre une nouvelle décision, et:

- Analyser tout document en sa possession en motivant, le cas échéant en cas de refus de transmettre un document précis, pourquoi ce dernier n'est pas pertinent.
- Motiver son éventuel refus de transmettre des documents.
- Consulter les tiers concernés selon la procédure prévue par la LInf.
- Rechercher et récupérer les documents introuvables, et le cas échéant, motiver pourquoi ceux-ci le demeurent.
- Mentionner clairement pourquoi un document n'existe pas, si la commune estime que c'est le cas.

1.3 Médiation dans le cadre de la loi sur la médiation administrative

Conformément à la LMéd qui prévoit que pour la récusation de la médiatrice administrative, la Commission est l'autorité au sens du CPJA (art. 16 al. 2 LMéd et 21 à 25 CPJA), la préposée à la transparence a été désignée dans un cas comme suppléante par la Commission (art. 25 al. 2 CPJA). Dans ce cadre, l'organe public n'a

pas donné son accord pour lancer une procédure de médiation. De plus, il était d'avis qu'il n'y avait pas de conflit entre lui et le requérant. Les conditions d'entrée en matière n'étaient à son sens pas remplies puisque le requérant n'avait pas précédé sa requête des démarches usuelles auprès de lui afin de résoudre le conflit à l'amiable. La médiation n'a donc pas pu avoir lieu. Les informations sur les activités de la médiatrice administrative se trouvent dans le chapitre VI.

1.4 Demandes

Durant l'année sous rapport, des citoyen-ne-s de même que des organes publics ont à nouveau pris régulièrement contact avec la préposée à la transparence afin d'obtenir des informations sur leurs droits et obligations en rapport avec le droit d'accès. L'éventail des documents suscitant de l'intérêt s'est révélé très large, comme les années précédentes.

En 2022, la préposée à la transparence a souligné régulièrement, dans les cas particuliers qui lui étaient soumis, les limites de sa fonction. Elle peut donner des renseignements d'ordre général en matière de transparence, mais pas prendre position dans des cas concrets, sous réserve de la formulation d'une recommandation au sens de l'article 33 LInf. La préposée à la transparence doit demeurer aussi neutre que possible avant cette étape.

2. Statistiques

Durant la période considérée, 229 dossiers ont été introduits. Parmi ces dossiers, 24 sont pendants au 1^{er} janvier 2023, 50 conseils et renseignements, 15 avis, 32 examens de dispositions législatives, 6 présentations, 16 participations à des séances et autres manifestations, 35 demandes en médiation, 1 médiation administrative et 74 demandes diverses ou copie de demandes diverses. 78 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 29 des communes, 33 d'autres organismes publics (cantons, autorités de transparence et protection des données), 79 des particuliers ou institutions privées et 10 des médias (cf. statistiques annexées).

B. Protection des données

1. Points forts

1.1 CoPil, COPro et groupes de travail

La préposée à la protection des données a participé régulièrement à des groupes de travail (notamment comité de conformité du Référentiel cantonal, groupe de travail santé intercantonale) et à des CoPil (Harmonisation des systèmes d'information des écoles du canton de Fribourg (HAE), Cybersanté, Référentiel cantonal). Ces dossiers se traitent sur le long terme avec de nombreux acteurs internes et externes à l'Etat. Ces projets touchent au processus de digitalisation des systèmes d'information de l'Etat de Fribourg (stratégie Fribourg 4.0). Cette implication est grandement appréciée par la préposée, dans la mesure où elle permet d'obtenir des solutions conformes à la protection des données et de collaborer avec les différents acteurs dès les prémices. Cependant, le nombre de projets dans le domaine de la digitalisation et des systèmes d'information est en constante augmentation et leur complexité toujours plus importante. En raison des liens avec l'informatique et la digitalisation, ceux-ci nécessitent des connaissances spécifiques, qui touchent notamment le juridique, l'informatique, les nouvelles technologies et la procédure administrative. En sus des dossiers détaillés, voici quelques exemples supplémentaires.

Révision totale de la LPrD

Les travaux en vue de la révision de la LPrD se sont poursuivis. Le groupe de travail réunit des représentants de différentes directions (CHA, DIAF, DSJS et DFIN) ainsi que le SITel, l'ACF et l'ATPrDM. Il est conduit par le Service de législation (Sleg). Au vu des modifications du projet, une consultation interne a été réalisée à la fin 2022, avec un délai pour se prononcer à début 2023.

Mise en œuvre du Référentiel cantonal

La mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures s'est poursuivie. Le Référentiel contient des données personnelles de toutes les personnes qui sont en interaction avec l'Etat de Fribourg et interconnecte les données de différentes bases de données cantonales et fédérales. Il a pour objectif de décharger les personnes et les entreprises qui ne doivent fournir qu'une seule fois certaines

informations aux autorités (principe de collecte unique des données, en anglais the Once-Only Principle).

La préposée à la protection des données a participé à différents comités, tels que le Comité de conformité des données référentielles, le CoPil élargi, le CoPil et, avec voix consultative, à la Commission de gouvernance des données référentielles. Cette mise en œuvre est actuellement toujours en cours et devrait se poursuivre.

CoPil HAE

Dans l'année sous rubrique, l'Autorité a été à nouveau en contact avec le Centre de compétences Fritic dans le cadre du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles (HAE). Il s'agit de deux plateformes hébergeant les données de référence concernant les élèves, les enseignant-e-s et les employé-e-s des écoles du canton de Fribourg, les établissements scolaires, le cursus scolaire des élèves ainsi que les données de référence transversales à tous les degrés telles que les statistiques. Par référence, on entend des données contrôlées et validées par d'autres sources de données afin d'éviter toute erreur lors de la collecte des données et d'éliminer ou de fusionner les personnes à double. La préposée à la protection des données a participé aux séances du CoPil.

Cybersanté

Dans le domaine de la santé numérique, la préposée à la protection des données est membre du groupe d'accompagnement du projet Cybersanté. En effet, le canton de Fribourg collabore étroitement avec d'autres cantons romands, notamment via l'Association CARA qu'ils ont fondée en mars 2018. L'Association a pour but de mettre à disposition une plateforme de santé numérique par le dossier électronique du patient (DEP) pour les professionnel-le-s et les patient-e-s des cantons concernés mais également d'offrir d'autres services complémentaires de santé numérique, tels que les plans de médicaments partagés ou le plan de soin partagé. En raison des données personnelles sensibles, soumises aux secrets médicaux et de fonction, et de la diversité des bases légales applicables, il s'avère nécessaire d'établir une distinction entre les différents services de santé numérique qui seront proposés au travers de la plateforme de santé numérique. Le DEP est soumis à la législation fédérale spécifique de la loi du 19 juin 2015 sur le dossier

électronique du patient (LDEP) et de ses ordonnances d'application qui réglementent de manière détaillée son utilisation et qui donnent la compétence en matière de surveillance au PFPDT. A l'inverse, les services complémentaires, qui n'ont actuellement pas de base légale, sont soumis aux différentes législations cantonales en matière de protection des données, ce qui a pour corollaire une compétence des autorités cantonales de protection des données.

Au cours de l'année 2022, la préposée à la protection des données a eu de nombreux échanges avec les autorités cantonales de protection des données et le PFPDT. Dans le cadre de l'élaboration de la Convention intercantonale en matière de santé numérique qui prévoit l'utilisation du DEP ainsi que de services complémentaires, les autorités cantonales de protection des données ont étroitement collaboré. Les discussions ont principalement porté sur les services complémentaires et la compétence des préposé-e-s cantonaux dans les tâches intercantionales.

1.2 Demandes

Autant les unités de l'administration cantonale, les communes, les organes d'institutions privées chargées de tâches de droit public aussi bien que les particuliers, d'autres autorités en protection des données et organismes ainsi que les médias s'adressent à l'Autorité pour connaître son avis sur différents thèmes. La procédure de réponse reste informelle. Dans la mesure du possible, la préposée sollicite des renseignements auprès des organes ou services demandeurs ou impliqués. La collaboration avec les directions et les divers services est très bonne.

Les exemples suivants illustrent les questions posées et les prises de position de la préposée à la protection des données:

Microsoft Office 365

Suite au déploiement des outils de Microsoft Office 365 dans l'ensemble de l'administration cantonale, l'Autorité a été consultée à nombreuses reprises par les

organes de l'Etat, mais également par les collaborateurs ou les collaboratrices eux/elles-mêmes. Elle poursuit ses conseils en la matière, lorsqu'elle est sollicitée. Elle a notamment rendu attentif aux exigences des articles 12b ss LPrD, qui valent en cas d'externalisation de données personnelles et également renvoyé à la nouvelle version de février 2022 de l'aide-mémoire «Risques et mesures spécifiques au cloud» de privatim²⁰.

Moyens de communication entre enseignant-e-s et parents

Les changements de modes de communication occasionnés par la pandémie n'ont pas été sans questions pour les parents d'élèves, et ce plus particulièrement à l'égard de la messagerie WhatsApp. Les directives de la Direction en charge relatives à l'utilisation d'Internet et des technologies numériques prévoient l'utilisation d'outils standards (adresse e-mail et téléphone portable en cas d'urgence). Les autres outils ou plateformes peuvent en outre être utilisés avec l'autorisation des établissements dans des cas particuliers. La Direction a déclaré que l'utilisation de la messagerie WhatsApp n'était pas indiquée.

Transmission de données fiscales à une paroisse

Une commune a souhaité savoir si elle était autorisée à transmettre le détail des montants versés, par contribuable de confession catholique, tel que demandé par une paroisse, afin qu'elle puisse répartir les montants de l'impôt ecclésiastique entre les trois paroisses catholiques, présentes sur le territoire communal, et dont elle est chargée de répartir ces montants. L'Autorité a rappelé que la communication de données personnelles est soumise à l'existence d'une base légale (art. 10 al. 1 LPrD). En l'occurrence, il semble qu'une base légale fasse défaut, il est donc préférable que la commune se charge elle-même de répartir les montants entre les paroisses moyennant un émolument pour la charge de travail qu'implique cette répartition.

²⁰ [Nouvelle version révisée de l'aide-mémoire «Risques et mesures spécifiques au cloud» de privatim – privatim.](#)

Demandes de communication de listes d'adresses du Bureau de prévention des accidents (BPA) aux communes

Plusieurs communes ont contacté l'Autorité pour savoir si elles étaient autorisées à signer une convention avec le Bureau de prévention des accidents (BPA) qui prévoit la transmission de listes d'adresses des enfants de 0 à 2 ans du contrôle des habitants au BPA afin que ce dernier puisse envoyer des brochures de prévention des accidents et des livres illustrés destinés aux enfants. Il a été rappelé aux communes que la Loi cantonale du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCH; RSF 114.21.1) est applicable à la communication de données personnelles qui sont inscrites au contrôle des habitants. Les communes ne sont pas habilitées à délivrer ces données (art. 17a al. 1, art. 16a LCH et Ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants). En guise d'alternative, les communes peuvent convenir avec le BPA qu'elles se chargent elles-mêmes de l'envoi des brochures aux habitants concernés.

Communication de l'adresse d'un habitant à un notaire dans le cadre d'une succession

Une commune a souhaité savoir si elle était autorisée à communiquer à une étude de notaires, des informations sur un habitant dans le cadre d'une succession. L'Autorité a tout d'abord rappelé le statut particulier d'officier public. Ainsi, les notaires sont considérés, en vertu de l'article 17 alinéa 1 lettre e de la Loi cantonale du 20 septembre 1967 sur le notariat (LN; RSF 261.1) et les articles 16 ss de la Loi cantonale du 10 février 2012 d'application du code civil suisse (LACC; RSF 210.1), comme des personnes privées délégataires de tâches publiques qui disposent d'une parcelle de puissance publique. Dans un deuxième temps, elle a invité la commune à orienter le notaire auprès de la Justice de Paix concernée qui pourra lui transmettre les informations nécessaires. Suite à cela, l'Autorité a pris contact avec la Justice de paix pour se renseigner au sujet de sa pratique. Celle-ci lui a confirmé qu'elle se limite à transmettre l'adresse du ou des héritier(s) suite aux demandes des notaires en lien avec les ouvertures de dispositions pour cause de mort et la convocation des héritiers.

Communication de données à la Justice de paix

L'Autorité a été sollicitée par un service concernant une demande de communication émanant de la Justice de paix. Celle-ci se base sur l'article 97a alinéa 1er lettre f de la Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0) et sur l'article 448 alinéa 4 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210) pour obtenir les informations nécessaires. Ainsi, l'Autorité a rappelé la teneur de l'article 10 LPrD et signalé qu'*a contrario* de la LPrD qui ne prévoit pas de forme, l'article 97a alinéa 1er lettre f LACI prévoit que la demande doit revêtir la forme écrite et être motivée. Par conséquent, il appartient au service de solliciter une demande écrite et motivée en application de la LACI.

Communication de données sur un chômeur à son ex-conjointe, contribution d'entretien

L'Autorité a été sollicité par un service concernant une demande de communication émanant d'un particulier. *In casu*, l'ex-épouse souhaitait connaître la situation de l'ex-époux en se basant sur l'article 97a de la Loi fédérale du 25 juin 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0). A ce titre, l'Autorité a rappelé la teneur de l'article 10 LPrD et a relevé l'inapplicabilité de cette disposition dans le cas d'une communication à des particuliers. Dès lors, elle a indiqué qu'il serait nécessaire d'obtenir le consentement de la personne concernée et que dans le cas où ces informations ne peuvent pas être transmises, elles seront à chercher dans le cadre de la procédure civile, cas échéant les tribunaux civils pouvant demander des informations au Service public de l'emploi (SPE) selon l'article 97a LACI.

Transmission de données lors de l'établissement dans une commune

Une citoyenne a souhaité savoir quelles données personnelles la commune, où elle avait récemment emménagé, pouvait collecter auprès d'elle; notamment si elle était autorisée à lui demander de lui fournir la police d'assurance-maladie ou le nombre de chiens en sa possession. L'Autorité a d'abord rappelé les règles générales en matière d'annonce au contrôle des habitants et des don-

nées à fournir en vertu de l'article 6 de la Loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres (LHR; RS 431.02) et de l'article 4 LCH). En dehors des registres des habitants, la législation fédérale, cantonale ou communale peut prévoir d'autres obligations d'annonce auprès de la commune d'arrivée, telles que l'attestation d'assurance maladie (art. 3 al. 1 de la Loi cantonale du 24 novembre 1995 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie [LAMal; RSF 842.1.1]), le contrat de bail (art. 8 al. 5 LCH) ou la détention de chien (art. 6 al. 2 du Règlement du 11 mars 2008 sur la détention des chiens [RDCh; RSF 725.31] et règlements communaux).

Faibles de sécurité

L'Autorité a été informée de diverses failles de sécurité. Afin d'y remédier, et conformément à son devoir de contrôle (art. 31 al. 2 let. a LPrD), elle a invité les entités concernées et les a invitées à se déterminer sur la situation. Elle leur a demandé de lui fournir les renseignements nécessaires (art. 31 al. 3 LPrD) concernant les mesures techniques et organisationnelles mises en place conformément aux exigences découlant de la loi (not. art. 22a LPrD et le Règlement du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles [RSD; 17.15]).

Demande de la liste d'adresse des personnes de 80 ans et plus aux communes

Un organe public a souhaité savoir si les communes étaient autorisées à lui communiquer une liste des personnes de 80 ans et plus dans le cadre d'une campagne de vaccination pour la COVID-19. L'Autorité a rappelé, qu'en matière de communication de données personnelles inscrites au registre des habitants, la Loi cantonale du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCH; RSF 114.21.1) est applicable (art. 12 al. 1 LPrD). Le ou la préposé-e au contrôle des habitants peut, dans un cas d'espèce et sur demande, communiquer à une autorité ou à une administration publique les données dont elle a besoin pour l'accomplissement de ses tâches (art. 16b al. 1 LCH). En cas de communication dite systématique, l'autorité ou l'administration publique doit adresser une demande d'accès à la plateforme FriPers selon l'article 16a LCH. In casu, il s'agissait d'une communication de données systématique qui ne relevait pas de la compétence des communes.

Documentation des procès-verbaux de visite par des photographies d'enfants

Un organe public a souhaité savoir s'il peut faire valoir des photographies d'enfants comme moyens de preuve dans le cadre d'une procédure administrative et, plus particulièrement dans le cadre de procédures de contrôle dans les familles. In casu, l'Autorité a relevé l'absence de base légale formelle et matérielle régissant le processus des procédures de contrôle dudit Service, notamment les aspects relatifs à la protection des données (traitement des données, cycle de vie des données, etc. De plus, en vertu du principe de la proportionnalité (art. 6 LPrD), l'Autorité a recommandé la plus grande prudence quant à la prise de photographies d'enfants comme moyens de preuve. Elle est d'avis que la prise de photographies doit être utilisée en dernier recours, et recommande fortement de recourir à des moyens de preuve dont l'atteinte à la personnalité est moins incisive. En tout cas, les photographies des enfants devraient être systématiquement floutées. L'Autorité a rappelé, par ailleurs, que le consentement des enfants capables de discernement, ainsi que le consentement des représentants légaux des enfants incapables de discernement devraient être donnés en toute circonstance.

Communication de données personnelles par un organe public à la police

Un organe public a souhaité savoir si la communication de données personnelles à la police entrait dans le champ d'application de la LPrD et s'il était dès lors autorisé à communiquer une liste de personnes déterminées (nom, prénom, date de naissance). L'Autorité a rappelé le champ d'application de l'article 2 de la Loi cantonale du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1). La LPrD demeure applicable si la communication de données personnelles intervient dans le cadre d'activités policières hors procédure pénale, à savoir tant et aussi longtemps qu'une instruction pénale n'as pas été ouverte par le Ministère public (art. 2 al. 1 let. b LPrD *a contrario*). Dès lors qu'une instruction pénale est ouverte, la LPrD ne trouve plus application et la communication des données personnelles demandées est régie par le Code de procédure pénal suisse du 5 octobre 2007 (CPP; RS 312.0). In casu, il n'était pas possible de déterminer si les demandes formulées par la police intervenaient hors procédure

pénale. Dans l'affirmative, l'exigence d'une base légale au sens de l'article 4 LPrD qui autoriserait l'organe public à communiquer les données semblait faire défaut.

Communication d'une adresse à un agent d'affaires breveté dans le cadre d'un litige

Une commune a souhaité savoir si elle était autorisée à communiquer à une personne privée, par le biais de son agent d'affaires breveté, l'adresse d'un habitant dans le cadre d'un litige. L'Autorité a rappelé que la communication de données personnelles inscrites au registre des habitants est régie par la Loi cantonale du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCH; RSF 114.21.1), en vertu de l'article 12 alinéa 1 de la Loi cantonale du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1). Le ou la préposé-e au contrôle des habitants peut, dans un cas d'espèce, communiquer notamment l'adresse d'une personne à une personne privée pour autant que cette dernière rende vraisemblable l'existence d'un intérêt légitime (p. ex: lien juridique, rapport contractuel, etc.) à la communication (art. 17 al. 1 LCH). La production par l'agent d'affaires breveté d'une procuration annexée à la demande ne suffit pas à démontrer l'existence d'un tel intérêt. *In casu*, la commune a estimé que les informations transmises par l'agent d'affaires breveté étaient trop générales et ne permettaient pas d'établir l'existence d'un intérêt légitime du requérant.

Collecte et exploitation de numéros de portables par la commune

Une commune a souhaité savoir si elle était autorisée à collecter, puis exploiter un numéro de téléphone portable par ménage à des fins de diffusion d'alertes communales dans des situations d'urgence (p.ex. pollution de l'eau). L'Autorité a rappelé que tout traitement de données personnelles par un organe public nécessite l'existence d'une disposition légale l'y autorisant ou, à défaut, qu'une disposition réglant l'accomplissement de sa tâche l'implique (art. 4 LPrD). De plus, elle a relevé que le numéro de téléphone portable n'est pas une donnée minimale au sens de l'article 6 de la Loi cantonale du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCH; RSF 114.21.1) devant figurer au contrôle des habitants. Elle a dès lors conclu que la collecte des numéros de téléphones portables par la commune ne peut se faire que

sur une base volontaire, telles qu'une communication volontaire des numéros de portable par les habitant-e-s de la commune qui désirent être avertis des situations d'urgence, l'affichage public de l'information, ou encore la distribution d'un tout ménage.

Demande d'accès à ses propres données au contrôle des habitants

Une commune a souhaité savoir si, dans le cadre d'une demande d'accès à ses propres données, elle était autorisée à faire parvenir au requérant sa «fiche habitant» telle qu'elle figure au contrôle des habitants. L'Autorité a rappelé les principes relatifs au droit d'accès à ses propres données conformément aux articles 23 ss de la Loi cantonale du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1) et plus particulièrement les modalités d'exercice (art. 24 LPrD). Les renseignements sont, en règle générale, fournis par écrit, sauf exception (art. 24 al. 2 LPrD). Ainsi, les données personnelles peuvent être transmises sous forme de lettre, de fiche, de copie de documents, etc.

Base légale pour effectuer l'enregistrement d'une séance de conciliation concernant un plan d'aménagement local (PAL)

Un particulier a souhaité savoir sur quelle base légale l'enregistrement d'une séance de conciliation concernant un plan d'aménagement local (PAL) pouvait être effectuée. L'Autorité a rappelé le principe de licéité des traitements de données personnelles (art. 4 LPrD) et a précisé qu'un enregistrement est une forme de traitement de données qui s'apparente à une collecte de données (art. 9 LPrD). L'enregistrement de personnes qui expriment notamment leurs opinions à haute voix peut constituer une donnée sensible (art. 3 let. c ch. 1 LPrD) qui requiert dès lors une base légale formelle l'y autorisant, au risque de constituer un traitement illicite. *In casu*, l'existence d'une base légale semblait faire défaut. En effet, l'article 32 du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 1^{er} décembre 2009 (ReLATEC; RSF 710.11) ne prévoit pas la possibilité d'enregistrer une telle séance.

2. Contrôles

D'entente avec la Commission, la préposée à la protection des données a procédé à des contrôles axés sur le respect des principes de la protection des données au sein d'administrations communales et d'un service de l'Etat. Les contrôles sont confiés à des spécialistes externes, néanmoins la préposée a assisté à tous les contrôles. Ces derniers peuvent prendre différentes formes, à savoir un contrôle planifié, annoncé et organisé, ou un contrôle spontané, un contrôle général voire un contrôle limité à certaines activités de l'organe public. Afin de pouvoir sensibiliser le plus grand nombre d'organes publics au sujet de la sous-traitance et de la digitalisation de l'administration, la préposée à la protection des données a procédé à des contrôles organisés et limités à certaines activités.

Le but des contrôles est d'examiner le travail des services désignés sous l'angle des dispositions légales en matière de protection des données, notamment les droits et profils d'accès aux applications informatiques et aux bases de données utilisées, l'externalisation de traitement de données personnelles (sous-traitance, délégation de tâches) et les mesures de sécurité. Deux rapports ont été établis. Il en ressort différentes propositions émises suite aux divers points relevés lors des contrôles. Les propositions, n'ayant pas toutes la même importance, sont cataloguées selon les critères de risque et l'ordre d'importance des mesures à mettre en œuvre.

3. FriPers et vidéosurveillance

3.1 FriPers

L'Etat de Fribourg exploite une plateforme centrale, FriPers, qui contient toutes les données personnelles inscrites dans les registres des habitants. Cette plateforme permet notamment l'échange de données personnelles entre les communes, en particulier en cas de départ ou d'arrivée, et la transmission de données à l'Office fédéral de la statistique ou à des organes et services cantonaux. En vertu de l'ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants, il incombe à l'Autorité, dans le cadre de la procédure d'autorisation, d'émettre un préavis sur les demandes d'accès à cette plateforme canto-

nale (art. 3 al. 1). Lors d'une demande, la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS) se prononce sur la base du préavis de l'Autorité.

Demande d'accès du Service public de l'emploi concernant la surveillance du marché du travail par les inspecteurs et inspectrices

Le Service public de l'emploi (SPE) a demandé un accès direct à la plateforme FriPers. Dans le cadre des obligations découlant de la législation, le SPE a, au travers de ses inspecteurs et inspectrices, la nécessité de disposer d'éléments d'informations permettant de constituer l'identité complète des personnes à contrôler. L'Autorité a émis un préavis favorable aux données sollicitées (notamment les nom et prénom, adresse, etc.).

Demande d'accès du Service de la prévoyance sociale

Pour répondre à ses obligations légales, notamment dans le cadre d'allocation de subvention, le Service de la prévoyance sociale (SPS) a demandé un accès à la plateforme FriPers ainsi qu'à l'historique des données. Le SPS a rappelé qu'il doit pouvoir vérifier la situation des requérants et s'assurer de l'établissement de ceux-ci dans le canton. L'Autorité a émis un préavis favorable pour un accès indirect aux données demandées (notamment l'adresse) ainsi qu'à l'accès indirect à l'historique des données pour l'adresse postale et l'adresse de domicile avec une limitation rétroactive de 2 ans, ceci à des fins de contrôle du domicile légal des personnes en EMS.

Détermination sur la demande d'accès de l'Eglise évangélique réformée du canton de Fribourg

Dans le cadre de la tenue du registre des membres des corporations ecclésiastiques, l'Eglise évangélique réformée du canton de Fribourg (EERF) a demandé un accès indirect à la plateforme FriPers pour un certain nombre de données. L'Autorité a émis un préavis partiellement favorable pour les données jugées nécessaires. Pour le surplus, l'Autorité a préavisé défavorablement, au motif que les données ne sont pas nécessaires pour l'accomplissement des tâches légales de l'EERF et ne respectent dès lors pas le principe de la proportionnalité.

Contrôles

Le service de la population et des migrants (SPoMi), en tant que responsable des données FriPers procède, à intervalles réguliers, au contrôle des autorisations délivrées. Des contrôles plus poussés peuvent être faits en collaboration avec l'Autorité. Toutefois, pendant l'année sous revue, aucun contrôle de ce type n'a été réalisé. Dans le cadre des contrôles axés sur le respect des principes de protection des données effectués au sein de l'administration, l'Autorité a, par la même occasion, vérifié le nombre de collaborateurs/trices au bénéfice d'un accès et leur nécessité.

3.2 Vidéosurveillance

La préposée à la protection des données doit être informée au préalable lors de demandes d'installation de systèmes de vidéosurveillance sans enregistrement (art. 7 LVid). De plus, il entre dans ses tâches d'émettre des préavis sur les demandes d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement (art. 5 al. 2 LVid).

Il ressort de plus en plus des différentes demandes d'installation de vidéosurveillance que les particuliers, les entreprises, les organes cantonaux et communaux recourent à un mandataire privé chargé de gérer la maintenance de l'installation et parfois d'héberger et stocker les enregistrements. Cela peut, par exemple, être des entreprises de sécurité privée mais également des prestataires d'hébergement *Cloud* et des *Data center*. Dans ce contexte, il s'agit alors d'analyser si nous sommes en présence d'une externalisation du traitement des données. Le cas échéant, des conditions plus strictes doivent être prises concernant la sécurité et la protection des données. L'Autorité conseille vivement aux personnes concernées de s'informer avant la commande du système de vidéosurveillance et la conclusion du mandat avec le prestataire privé.

L'Autorité a pris position sur divers projets de vidéosurveillance pendant l'année objet du rapport. La fréquence et la complexité des demandes ont nécessité la tenue de visions locales. Ces rencontres permettent un échange avec les différents spécialistes et les autorités ainsi qu'une meilleure compréhension de la situation.

Il est rappelé que les préfetures publient régulièrement sur leur site Internet la liste des installations de vidéosurveillance au bénéfice d'une autorisation ainsi que le nom des personnes responsables de l'installation.

Surveillance d'une église et d'un centre paroissial

L'Autorité a préavisé défavorablement la demande d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sise dans une Eglise et un Centre paroissial. L'Autorité a estimé que la demande ne respectait pas le principe de la proportionnalité. En effet, la surveillance à l'intérieur d'une église constitue une atteinte importante aux droits de la personnalité des personnes concernées, notamment du fait que les données personnelles sur les opinions ou activités religieuses constituent des données sensibles au sens de l'article 3 lettre c chiffre 1 de la Loi cantonale du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1). Finalement, le recours à une application utilisant une technologie de *cloud* dans le cadre de la surveillance des lieux, telle qu'elle est envisagée, est contraire au règlement d'utilisation (RU) soumis à l'Autorité, à défaut d'y être réglée.

Surveillance d'un musée

L'Autorité a préavisé favorablement la demande d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sise dans un musée communal. Dans le respect du principe de proportionnalité, l'Autorité est néanmoins défavorable à l'utilisation d'une technologie permettant la reconnaissance faciale.

Détermination sur la surveillance d'une déchetterie

Dans sa détermination, l'Autorité a confirmé son préavis défavorable rendu concernant l'installation d'un système de vidéosurveillance sise dans une déchetterie intercommunale dans le but de permettre la surveillance des boîtes eco-reload (automate à billets de banque) et l'observation d'éventuelles contraventions des utilisateurs de la benne. Elle a estimé le système non conforme à la législation. En effet, selon l'article 3 alinéa 1 de la Loi cantonale du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (LVid; RSF 17.3), la vidéosurveillance veille à prévenir les atteintes aux personnes et aux biens et contribue à la poursuite et répression des infractions.

Ces deux conditions sont cumulatives. Les buts tendant à «l'utilisation conforme aux instructions du matériel» sont ainsi manifestement contraires à la LVID (cf. Arrêt TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 3a)). Bien que le premier but soit conforme à la LVID, il ne respecte toutefois pas le principe de la proportionnalité, puisque l'utilisation de système cloud sans contrat avec le prestataire s'avère contraire au respect des critères des articles 12b ss de la Loi cantonale du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1) en matière d'externalisation des données. Le second but n'entre pour sa part clairement pas dans le champ d'application de la LVID, puisqu'il vise à s'assurer une utilisation conforme du matériel par les utilisateurs.

4. ReFi – registre des fichiers²¹

L'Autorité doit tenir un registre des fichiers qui contient l'ensemble des déclarations de fichiers, sauf celles des communes qui ont leur propre autorité de surveillance. Pour les organes publics, la déclaration des fichiers est une obligation légale (art. 19 ss LPrD). Ce registre constitue un outil important pour les différents partenaires de la protection des données et sert la transparence. Il indique quels fichiers sont collectés par quel service. Le registre est public et peut être consulté sur le site Internet de l'Autorité.

Des adaptations techniques de l'application sont nécessaires pour une utilisation adéquate du ReFi. Un groupe de travail composé de la préposée et du SITel a réfléchi à une nouvelle solution pour le ReFi. Ces démarches sont en cours.

5. Echanges et collaboration

L'échange est important aussi avec la vingtaine de personnes dites «personnes de contact en matière de protection des données» des directions et établissements. Une séance réunissant les personnes de contact (personnes répondantes en matière de protection des données dans chaque direction et établissement autonome) a eu lieu. Le thème cette année couvrait le concept de sûreté de l'information et protection des données

(Concept SIPD). Après une intervention par la préposée, le spécialiste orateur a présenté cet outil et dans un deuxième temps, exposé ses modalités et sa plus-value. L'après-midi quant à lui, a fait l'objet d'un workshop sur le même thème durant lequel les participant-e-s pouvaient s'essayer à l'élaboration d'un tel document.

Avant-projet convention intercantonale en matière de santé numérique et nouvelle mouture de l'avant-projet de convention intercantonale

La procédure de consultation sur l'avant-projet de convention intercantonale en matière de santé numérique – entre le canton de Fribourg, le canton de Vaud, le canton du Valais, la République et canton de Genève, ainsi que la République et canton du Jura – s'est terminée le 15 février 2022. Celle-ci était élaborée et pilotée par la communauté de référence (CARA).

Cette convention prévoit, en outre, de régler les traitements de données qui seront réalisés en lien avec les services complémentaires par une ou plusieurs organisations sur délégation des gouvernements cantonaux. Les Autorités cantonales concernées ont de concert élaboré une prise de position commune. Les considérations suivantes ressortent de leur examen général: absence de base légale formelle prévoyant expressément le traitement de données personnelles (y compris de données sensibles et de profils de la personnalité) et omission de mention s'agissant des conditions techniques ou organisationnelles – notamment en ce qui concerne l'accès aux données. Quant au contenu de l'avant-projet, les Autorités cantonales ont regretté un manque de précision et de clarté. A ce titre, elles ont relevé en particulier des notions juridiques indéterminées, la portée incertaine de certaines clauses ou encore le choix risqué, du point de vue de la protection des données, de l'utilisation systématique du NAVS13 comme identificateur de personnes.

Suite à cette prise de position commune, une nouvelle version pour consultation a été soumise aux préposés. Les Autorités cantonales ont salué l'intégration de dispositions en matière de protection des données plus abouties. Ainsi, celles-ci ont relevé certains points à

²¹ <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/registre-des-fichiers-refi>

clarifier, notamment en ce qui concerne la précision des termes employés, la cohérence et compatibilité (notamment interne au projet et le message l'accompagnant ainsi que la LDEP) ainsi que la complétude générale (p.ex. prévoir la question des métadonnées, la durée de conservation ainsi que la transparence et l'accès aux documents). Elles ont également invité CARA à réfléchir sur la suffisance de la base légale s'agissant des systèmes d'informations et des traitements envisagés ainsi que la manière d'implémenter la communication des données personnelles à des fins statistiques et de recherche.

Groupe de coordination Schengen des autorités suisses de protection des données

La préposée à la protection des données a des contacts formels et informels avec le PFPDT. L'Accord d'association à Schengen, ratifié par la Suisse en mars 2006 et entré en vigueur le 1^{er} mars 2008, prévoit la participation de la Suisse au Système d'Information Schengen (SIS). Cet accord requiert l'instauration d'une autorité nationale de contrôle en matière de protection des données dans tous les Etats participants à la coopération Schengen. En Suisse, ces activités de surveillance sont assurées par le PFPDT et les autorités cantonales de protection des données dans le cadre de leurs compétences respectives. Le *Groupe de coordination des autorités suisses de protection des données*, institué dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord d'association à Schengen, a échangé lors de séances.

6. Statistiques

Protection des données en général

Durant la période considérée, 355 dossiers en matière de protection des données (sans les demandes FriPers et vidéosurveillance, voir ci-dessous) ont été introduits, dont 40 sont pendants au 1^{er} janvier 2023. Ces dossiers comprennent 96 conseils et renseignements, 63 avis, 32 examens de dispositions législatives, 19 communications de décisions (art. 27 al. 2 LPrD), 9 contrôles et inspections ou suivis de contrôle, 5 présentations, 68 participations à des séances et autres manifestations et 63 demandes diverses. 153 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 41 des communes, 131 d'autres

organismes publics (cantons, autorités de protection des données, confédération, universités), 25 des particuliers ou des institutions privées et 5 des médias (cf. statistiques annexées). Pour les dossiers pendants des années précédentes, 70 dossiers ont été réglés. De plus, l'Autorité a été sollicitée à plusieurs occasions pour des questions pour lesquelles elle n'était pas compétente. Les organes publics ou les particuliers ont dès lors été dirigés auprès des services compétents.

FriPers

Au 31 décembre 2022, 8 dossiers ont été soumis à la préposée à la protection des données pour préavis: 4 demandes d'accès, 2 demandes d'extension d'accès, 1 détermination et 1 divers. De ces requêtes, 2 demandes d'accès sont toujours en traitement, les 6 autres demandes étant closes. La collaboration avec la DSJS est bonne. L'évolution des technologies permet de développer les modes d'utilisation de la plateforme FriPers. Partant, les requêtes deviennent de plus en plus complexes. Ainsi, la procédure et les documents sont constamment évalués par les services concernés.

Vidéosurveillance

Durant l'année 2022, l'Autorité a reçu 11 demandes d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement pour préavis, 1 information concernant la modification du Règlement d'utilisation, 4 annonces d'installation de vidéosurveillance sans enregistrement et 2 dénonciations d'installations. Elle a été invitée à se déterminer à 1 reprise suite à un préavis défavorable. L'Autorité a rendu 10 préavis en 2022. Parmi ces préavis, 8 ont fait suite à des demandes déposées les années précédentes. 9 préavis sont en attente d'élaboration dont certains car l'Autorité attend des documents complémentaires. Pour information, certains préavis positifs peuvent être assortis de conditions, notamment de satisfaire à l'exigence de signalisation des systèmes de vidéosurveillance. 1 demande d'annonce d'installation de vidéosurveillance sans enregistrement est close, 1 pas de la compétence de l'Autorité et 2 sont en cours. Les 2 dossiers relatifs aux dénonciations sont clos, le dossier relatif à l'information concernant la modification du Règlement d'utilisation est clos, ainsi que la détermination. Par ailleurs, 16 dossiers émanaient des préfectures, 1 d'un réseau et 2 de l'Autorité.

IV. Coordination entre la transparence et la protection des données

La bonne collaboration entre les deux préposées s'est poursuivie jusqu'à la fin septembre 2022 au départ de la préposée à la protection des données. Les séances de la Commission, auxquelles les deux préposées participent, traitent régulièrement les dossiers portant sur les deux domaines. Les préposées se voient fréquemment pour les échanges nécessaires. Enfin, les contacts avec le Président favorisent également la coordination.

V. Remarques finales

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données **remercie** tous les organes publics pour la collaboration développée jusqu'ici, pour l'intérêt manifesté envers le droit d'accès à l'information ainsi qu'envers leur obligation de respecter les dispositions légales sur la protection des données personnelles et par là les personnes. L'Autorité travaille dans un esprit pragmatique qui tient compte dans toute la mesure du possible des besoins de l'administration et des particuliers. Dans cette perspective, elle considère comme particulièrement importants la sensibilisation, la formation et l'accompagnement dès le départ des projets législatifs et informatiques. Ces remerciements s'adressent en particulier aux personnes de contact au sein de l'administration et des établissements cantonaux qui aident efficacement les préposées dans l'accomplissement de leurs tâches.

VI. La médiation administrative

A. Tâches et organisation de la médiation administrative

1. En général

La médiation administrative est un organe indépendant qui est intégré administrativement à l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM). L'actuelle titulaire du poste travaille à 40 %.

Selon l'article 1 de la loi sur la médiation administrative (LMéd), la médiation administrative est le processus au cours duquel une personne qualifiée et indépendante sert d'interlocuteur entre les administré-e-s et les autorités administratives cantonales afin de prévenir ou de résoudre des conflits à l'amiable. Elle vise à :

- aider les administré-e-s dans leurs rapports avec les autorités et servir d'intermédiaire lors de différends;
- favoriser la prévention ainsi que la résolution à l'amiable des conflits entre les autorités et les administré-e-s;
- encourager les autorités à favoriser de bonnes relations avec les administré-e-s;
- contribuer à améliorer le fonctionnement des autorités et
- éviter aux autorités des reproches infondés.

Le champ d'application de la loi sur la médiation administrative comprend les requêtes liées à l'administration cantonale fribourgeoise, aux préfets – sauf lorsqu'ils agissent en qualité d'autorité de la juridiction pénale ou d'autorité spéciale de la juridiction administrative –, aux organes des établissements publics cantonaux ainsi qu'aux particuliers et aux organes d'institutions privées, lorsqu'ils accomplissent des tâches de droit public d'autorité déléguées par les autorités cantonales. Avec l'accord des parties, la médiatrice cantonale peut intervenir en dehors de toute procédure, dans toute procédure pendante ou après la clôture d'une procédure administrative.

Sont exclus de la sphère d'activité de la médiation administrative les conflits entre les administré-e-s

et le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, les autorités judiciaires, les autorités de la poursuite pénale, les Eglises et les communautés confessionnelles reconnues. La médiatrice cantonale ne peut pas non plus traiter de requêtes relatives aux autorités communales, aux autres cantons ni à des domaines régis par une procédure de médiation spécifique ou par le droit procédural fédéral.

Un processus de médiation ne peut être engagé qu'avec l'accord des parties.

2. Entrée en vigueur de la révision de la loi sur la médiation administrative

En début de l'année sous revue, la révision de la loi sur la médiation administrative est entrée en vigueur. Il s'agissait, d'une part, d'intégrer administrativement la médiation administrative à l'ATPrDM. D'autre part, la révision a intégré une disposition selon laquelle un processus de médiation ne peut être engagé qu'avec l'accord des parties. Le législateur a ainsi clairement souligné qu'il ne veut pas d'ombudsman, qui peut devenir actif sans l'accord des parties, mais une instance de médiation. Pour éviter à l'avenir toute confusion liée à la fonction de base qui découle de l'application de l'art. 119 de la Constitution du Canton de Fribourg, la version allemande de la loi a été renommée «Gesetz über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten». Le titre initial de «Ombudsgesetz», choisi à la suite de la traduction allemande du terme de «médiation administrative», avait conduit à des interprétations divergentes par le passé.

3. Collaboration au niveau intercantonal

Pendant l'année sous revue, la médiatrice cantonale s'est attachée à l'échange et à la collaboration avec les autres bureaux de médiation cantonaux. Elle a pris part à trois rencontres de l'Association des ombudsmans parlementaires suisses (AOP+), qui abordent chaque fois des thèmes actuels et permettent un échange d'expériences de manière approfondie.

4. Communication

Le volet de la communication a porté durant l'année écoulée sur des rencontres avec les directions afin de présenter les prestations de la médiation administrative et de montrer sa plus-value. À cette occasion, la médiatrice a souligné que si la participation à un processus de médiation implique une charge de travail supplémentaire, l'organe concerné contribue à la gestion des conflits et encourage la proximité avec les administré-e-s.

Au cours du premier trimestre, la médiatrice a en outre publié des annonces dans les principaux journaux du canton afin de mieux faire connaître les services de la médiation administrative auprès de la population.

La médiatrice a soutenu les domaines de la transparence et de la protection des données dans le projet de communiquer les principaux contenus à ce sujet en langage simplifié sur le site Internet. Depuis 2021, le processus de médiation administrative y est expliqué en langage simplifié.

B. Activités de la médiatrice cantonale

1. En général

Conformément aux buts de la médiation administrative, la médiatrice cantonale agit comme personne neutre entre les administré-e-s et les autorités cantonales, donne des renseignements sur la manière de procéder en matière administrative et sert d'interlocutrice afin de prévenir un conflit ou de contribuer à la recherche d'une solution à l'amiable.

Elle explique les procédures administratives, traduit les décisions ou la correspondance de l'autorité dans un langage plus compréhensible, donne des informations sur la situation juridique et émet des recommandations permettant aux personnes concernées de se prendre en charge. Lorsque les tenants et aboutissants ou la situation juridique ne sont pas clairs ou que la personne consultant la médiatrice cantonale se sent incomprise ou traitée

de manière injuste, la médiatrice cantonale clarifie avec l'accord des parties la situation et établit les faits. Si nécessaire, elle officie comme conciliatrice entre les parties et les soutient dans la recherche de solutions à l'amiable équitables, ou dans l'amélioration de leur communication.

Les requêtes adressées à la médiatrice cantonale concernent toujours un large éventail de sujets: par exemple un sentiment d'injustice face à une décision de l'administration, la durée d'attente d'une réponse, de multiples tentatives infructueuses de joindre une autorité par téléphone, une difficulté à comprendre le sens exact d'une réponse écrite, une mise en question de changements de processus ou un besoin d'information sur un sujet concret. La médiatrice reçoit aussi régulièrement des questions relatives aux processus administratifs et à l'application des lois.

Lors du premier contact entre les requérant-e-s et la médiatrice, il n'est pas rare que de nombreux sujets différents soient abordés. La médiatrice procède alors à une analyse visant à préciser les points sur lesquels elle peut intervenir dans le cadre du champ d'application de la loi sur la médiation administrative.

Si nombre de demandes des administré-e-s sont parfaitement justifiées, la médiatrice cantonale reçoit aussi des requêtes sur lesquelles elle ne peut entrer en matière pour diverses raisons ou dont elle doit mettre fin au traitement à un certain moment sans qu'une solution n'ait pu émerger. La médiation administrative consiste aussi à maintes reprises à expliquer aux administré-e-s les limites du droit ainsi que leurs propres responsabilités face aux divers enjeux. Si la médiatrice cantonale est parfois à même d'offrir une perspective autre que la médiation administrative, elle a également pour tâche d'aider ses interlocuteurs-trices à accepter des situations qu'on ne peut plus changer.

De manière générale, la médiatrice cantonale préconise aux personnes concernées et aux organes publics de s'adresser à elle le plus tôt possible dès l'émergence d'un conflit potentiel. La loi sur la médiation administrative dispose que la personne concernée doit avoir précédé sa requête des démarches usuelles auprès de l'autorité

cantonale en charge du dossier afin de résoudre le conflit à l'amiable (art. 14 al. 1 LMéd). Enfin, dans un nombre non négligeable de cas, il est possible de régler une divergence de vues par la voie bilatérale. Si toutefois les parties ne trouvent pas de solution à leur différent, il est recommandé de prendre rapidement contact avec la médiatrice cantonale. Dans le cadre de la médiation administrative comme dans plusieurs autres domaines de la vie, les chances d'aboutir à une solution à l'amiable augmentent si l'on intervient en amont, et diminuent si le conflit s'est déjà enlisé voire envenimé.

2. Quelques chiffres

Quelques chiffres clés ci-après illustrent les activités de 2022 en comparaison avec les années précédentes. Une grande prudence s'impose dans leur interprétation. Le nombre de cas ne dit rien, par exemple, sur leur complexité. Il n'est pas non plus surprenant que les directions qui connaissent davantage d'interactions avec la population et prennent des mesures avec un impact fort sur les administré-e-s soient plus souvent concernées par des demandes d'information et de médiation administrative.

Nombre de prises de contact durant l'année en cours

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total des nouvelles sollicitations	43	62	45	51	46	36
Par l'administration cantonale	7	4	1	0	0	2
Par les administré-e-s	31	55	41	48	46	34
Par les entreprises, organisations ou groupes de personnes	5	3	2	3	0	0
Par des communes	0	0	1	0	0	0

Langue des demandes

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
F	21	37	25	26	20	19
D	21	24	18	24	25	16
Autres	1	1	2	1	1	1

Forme des demandes

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Téléphone	25	35	19	28	30	22
E-mail	11	8	10	11	9	7
Site Internet	3	11	11	5	4	4
Courrier postal	1	6	5	7	3	3
Contact direct	3	0	0	0	0	0
Autres	0	2	0	0	0	0

Directions concernées²²

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
DFIN	5	12	5	5	1	4
DIAF	5	3	1	0	3	0
DFAC	2	1	3	2	1	0
DIME	2	7	5	2	2	1
DSAS	1	5	3	9	3	8
DEEF	0	0	0	0	0	0
DSJS	0	0	2	0	2	5
Autres (ECAB, OCN...)	3	2	3	3	0	3
Préfectures	1	0	1	3	1	0

Types de prestations (incluant les cas ouverts de l'année précédente)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
De la compétence de la médiatrice:	21	28	19	24	14	18
> Conseil et information	6	5	4	9	8	9
> Médiation «navette» (sans rencontre entre les parties)	5	15	7	12	6	2
> Médiation (avec rencontre entre les parties)	1	2	2	1	0	2
> Demandes sans suite ou refusées	6	3	6	1	0	1
> En cours au 31.12.	3	3	0	1	0	4
Hors de la compétence de la médiatrice ²³ :	22	37	26	27	33	18
> Affaires communales	8	17	9	6	3	1
> Administration fédérale, autorités appliquant une législation fédérale	2	6	3	2	2	1
> Affaires judiciaires, police	5	5	1	2	8	4
> Autorités disposant de leur propre service de médiation (ATPrD, chômage, HFR, ESS...)	5	5	4	0	4	6
> Autres	2	4	9	17	16	6

Résultats selon art. 20 LMéd

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Renseignements utiles (art. 20.1a)	3	9	4	18	14	9
Accord entre les parties (art. 20.1b)	2	8	5	2	0	4
Echec ou impossibilité (art. 20.2)	3	5	4	2	0	1

La médiatrice cantonale n'effectue pas de saisie ni d'interprétation statistique de la durée ni du nombre d'heures consacrés à chaque cas. Ces chiffres peuvent fortement fluctuer. Le nombre de cas peut, lui aussi, fortement varier d'une année à l'autre, sans qu'il soit possible d'en expliquer la cause de manière plausible. Ces observations correspondent aux expériences d'autres villes ou cantons dans des domaines semblables.

²² Plusieurs directions peuvent être concernées dans certains cas mais seuls sont indiqués ceux où la médiatrice cantonale était compétente.

²³ Au sens de la LMéd.

3. Explications concernant les demandes de l'année sous revue

En 2022, 36 demandes sont parvenues à la médiatrice cantonale, dont 18 relevaient du champ d'application de la loi sur la médiation administrative. Les requêtes portaient notamment sur les thématiques suivantes:

- > prise en charge des coûts après des dommages causés par la grêle
- > participation aux coûts d'une prothèse dentaire perdue
- > réductions de primes de la caisse-maladie
- > aide sociale
- > allocations de formation professionnelle
- > aide aux victimes
- > code QR sur les factures cantonales
- > émoluments
- > poursuites
- > questions concernant les maisons de retraite
- > conflits de voisinage
- > transport scolaire
- > respect d'une convention conclue avec le canton

Dans deux cas, l'organe public concerné a refusé la demande de médiation :

- > La médiatrice a dû se récuser dans l'un d'eux. La préposée à la transparence a repris le dossier. Des informations supplémentaires à ce sujet se trouvent dans le chapitre III. A. 1.3.
- > Dans l'autre cas, l'organe public a précisé dans sa justification écrite qu'il agissait en tant qu'autorité judiciaire, qu'il bénéficiait ainsi des dérogations prévues par la LMéd et refusait la médiation. À son sens, la requérante devait plutôt exiger une décision sujette à recours au Tribunal cantonal. La médiatrice a rédigé une recommandation en indiquant à l'organe public qu'à ses yeux, ce dernier ne pouvait pas être considéré comme une autorité judiciaire sur la base des dispositions légales en vigueur et qu'il était bien soumis à la LMéd. Tout organe public peut refuser une médiation. Mais ce refus ne peut pas se justifier par une dérogation qui n'est pas prévue dans la loi. La médiatrice a recommandé à l'organe public d'entrer en matière sur la demande de médiation. Se

limiter à donner à la requérante des informations sur une procédure décisionnelle soumise à recours peut susciter chez elle un sentiment d'impuissance. D'après la médiatrice, la confiance de la population est étroitement liée à la possibilité de pouvoir remettre également en question des situations dans le cadre extrajudiciaire. Après la recommandation, l'organe public a consenti à la médiation et les parties sont parvenues à un accord.

La moitié des requêtes adressées à la médiatrice au cours de l'année sous revue n'entrait pas dans le champ d'application de la loi sur la médiation administrative. Il s'agissait notamment d'organes publics qui en étaient expressément exclus par le législateur, à l'instar de communes, d'autorités judiciaires ou d'autorités chargées de l'exécution d'une législation fédérale. La médiatrice a aussi enregistré plusieurs requêtes concernant des domaines qui ont leur propre service de médiation. Par ailleurs, des problèmes avec des services hors du domaine administratif ont également régulièrement été abordés.

Dans ses divers canaux de communication, la médiatrice renvoie au champ d'application de la médiation administrative. Elle estime toutefois le travail de médiation également important lors de requêtes qui sortent de son champ d'application et essaie d'adresser dans la mesure du possible les personnes concernées au bon service.

C. Remerciements

Au terme de cette année d'activité, j'aimerais remercier:

- > les personnes qui demandent conseil, pour leur confiance envers la médiation administrative;
- > les organes publics concernés, pour l'esprit constructif animant la collaboration;
- > le personnel de la Chancellerie d'Etat et de divers services cantonaux pour leurs multiples prestations;
- > les collègues médiateurs et médiatrices ainsi que les ombudsmans de diverses villes et cantons, pour les précieux échanges d'expériences.

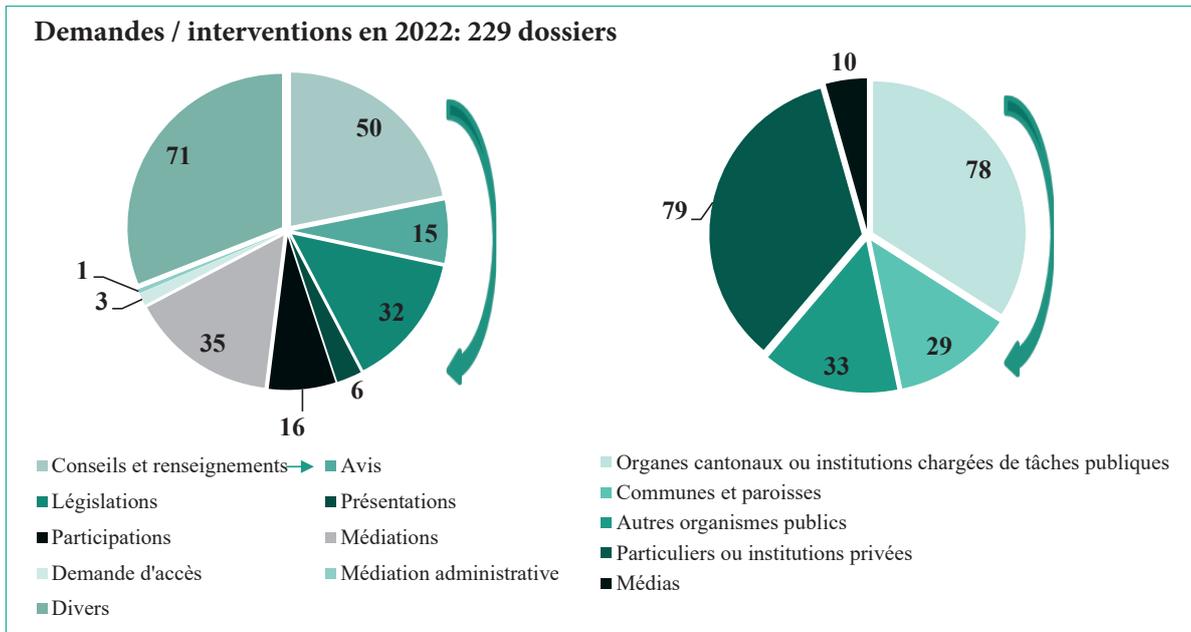
VII. Table des abréviations et termes utilisés

ACF	Association des communes fribourgeoises
AFOCI	Association fribourgeoise pour l'organisation des cours interentreprises
AOP+	Association des ombudsmans parlementaires suisses
AP	Avant-projet
ATPrD	Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données
ATPrDM	Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (à partir de janvier 2022)
BFF SA	Bluefactory Fribourg SA
BPA	Bureau de prévention des accidents
CC	Code civil suisse
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux d'instruction publics
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CHA	Chancellerie d'Etat de Fribourg
CICI	Conférence internationale des commissaires à l'information
CoPil	Comité de pilotage
CoPro	Comité de projet
CPJA	Code de procédure et de juridiction administrative
CPP	Code de procédure pénale
DEEF	Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation
DEP	Dossier électronique du patient
DFAC	Direction de la formation et des affaires culturelles
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFIN	Direction des finances
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
DIME	Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales
DSJS	Direction de la sécurité, de la justice et du sport
ECAB	Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments
EERF	Eglise évangélique réformée du canton de Fribourg
EMS	Etablissement médico-sociaux
EPT	Equivalent plein temps
FriPers	Plateforme informatique cantonale du contrôle des habitants
Fritic	Centre de compétences
HAE	Harmonisation des administrations des écoles
HEG	Haute école de gestion
HFR	Hôpital fribourgeois
IFF	Institut du fédéralisme
LACC	Loi du 10 février 2012 d'application du code civil suisse
LACI	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
LAMal	Loi du 24 novembre 1995 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie
LDEP	Loi fédérale du 19 juin 2015 sur le dossier électronique du patient
LCH	Loi du 23 mai.1986 sur le contrôle des habitants
LECAB	Loi du 9 septembre 2016 sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels
LEE	Loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre l'Eglise et l'Etat
LHR	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres

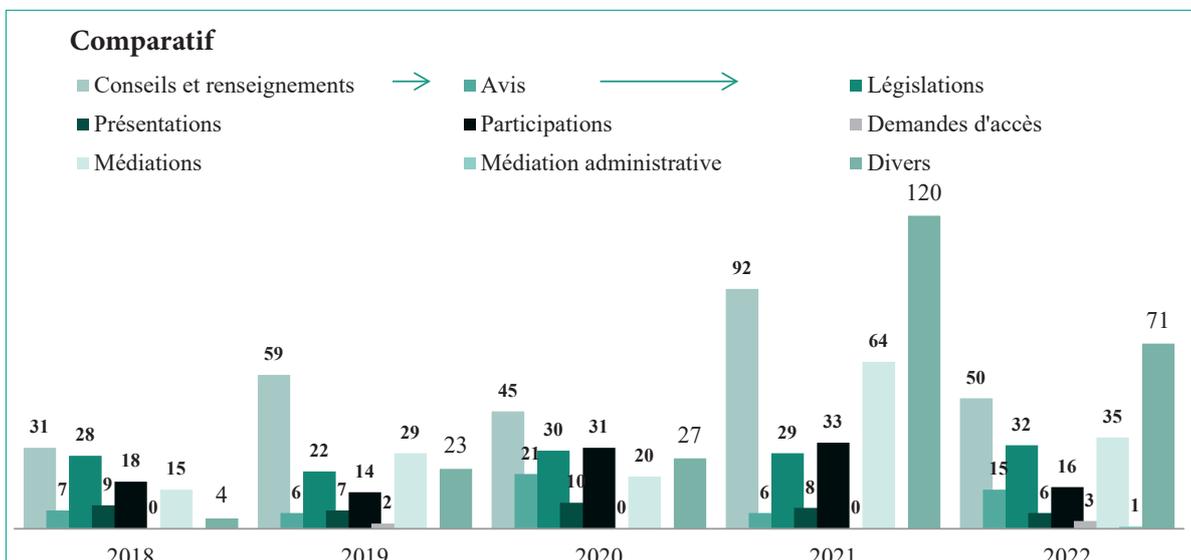
LInf	Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents
LMéd	Loi du 25 juin 2015 sur la médiation administrative
LMob	Loi du 5 novembre 2021 sur la mobilité
LN	Loi du 20 septembre 1967 sur le notariat
LP	Loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données
LPrD	Loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données
LStat	Loi du 7 février 2006 sur la statistique cantonale
LVid	Loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance
NAVS	Numéro d'assurance-vieillesse et survivants
OAD	Ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents
OCN	Office de la circulation et de la navigation
OMed	Ordonnance du 6 décembre 2010 sur la médiation en matière civile, pénale et pénale pour les mineurs
ONU	Organisation des Nations Unies
ORStat	Ordonnance du 3 mars 2020 concernant l'exécution des relevés statistiques cantonaux
Ovid	Ordonnance du 23 août 2011 sur la vidéosurveillance
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
Privatim	Conférence des Préposé(e)s suisses à la protection des données
RSCh	Règlement du 11 mars 2008 sur la détention des chiens
ReFi	Registre des fichiers
RMob	Règlement du 20 décembre 2022 sur la mobilité
RSD	Règlement du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles
RSF	Recueil systématique de la législation fribourgeoise
RU	Règlement d'utilisation
SdE	Service de l'énergie
SIPD	Sûreté de l'information et protection des données
SIS	Système d'information Schengen
SITel	Service de l'informatique et des télécommunications
SLeg	Service de législation
SPE	Service public de l'emploi
SPO	Service du personnel et de l'organisation
SPoMi	Service de la population et des migrants
SPS	Service de la prévoyance sociale
TC	Tribunal cantonal
UE	Union européenne
VIS	Système central d'information sur les visas

VIII. Annexes: statistiques

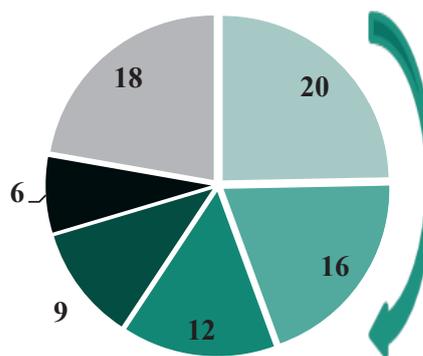
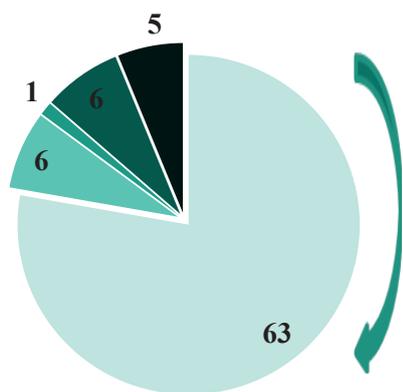
Statistiques de la transparence



- › Les «conseils et renseignements» sont donnés par la préposée à la transparence.
- › Le terme «législations» comprend les travaux de réflexion sur des dispositions législatives et les réponses aux consultations.
- › La notion de «présentations» recouvre par ex. les exposés dans le cadre de la présentation du droit d'accès, les formations continues organisées par l'Etat de Fribourg et celles pour les apprenti-e-s et les stagiaires 3+1.
- › La notion de «participations» recouvre par ex. les séances (groupes de travail), les conférences et les colloques.
- › La notion «divers» comprend par ex. des courriers relatifs à l'article 38 al. 2 LInf, à des copies de demande d'accès, à des dossiers spécifiques ouverts par la préposée etc.
- › Parmi les 229 dossiers ouverts en 2022, 48 dossiers sont communs avec ceux de la protection des données, dont 32 consultations.



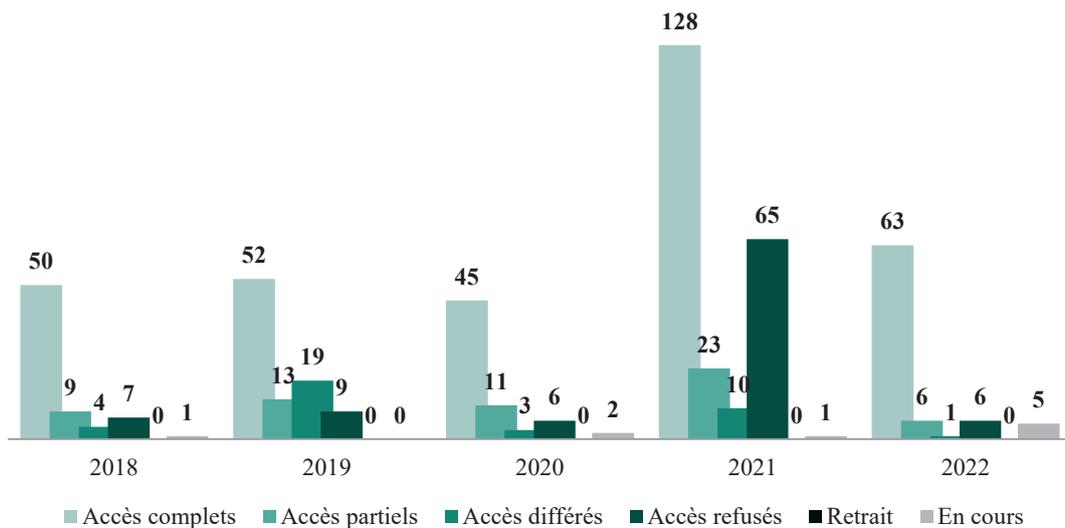
Evaluation du droit d'accès en 222 : 81 demandes d'accès



■ Accès complets → ■ Accès partiels
■ Accès différés ■ Accès refusés
■ Encore ouverts

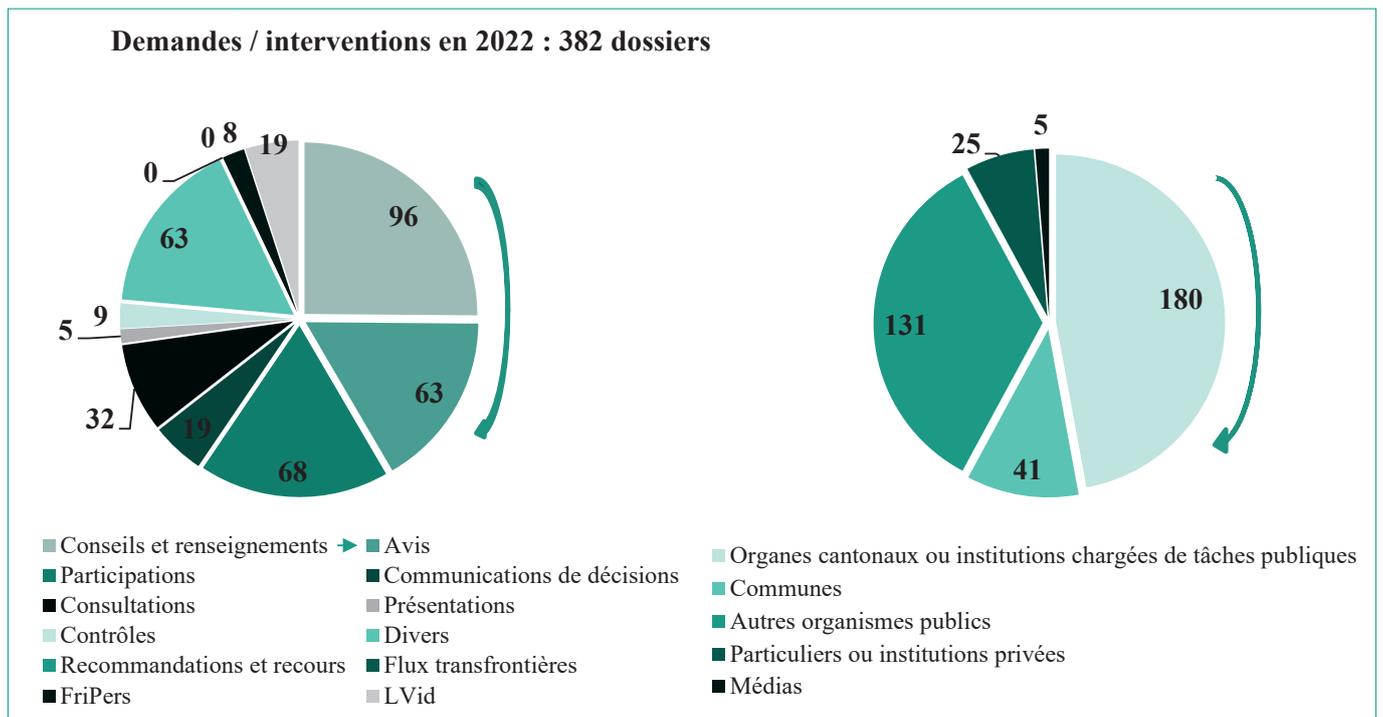
■ Environnement → ■ Administration
■ Justice ■ Construction
■ Culture ■ Divers

Comparatif



■ Accès complets ■ Accès partiels ■ Accès différés ■ Accès refusés ■ Retrait ■ En cours

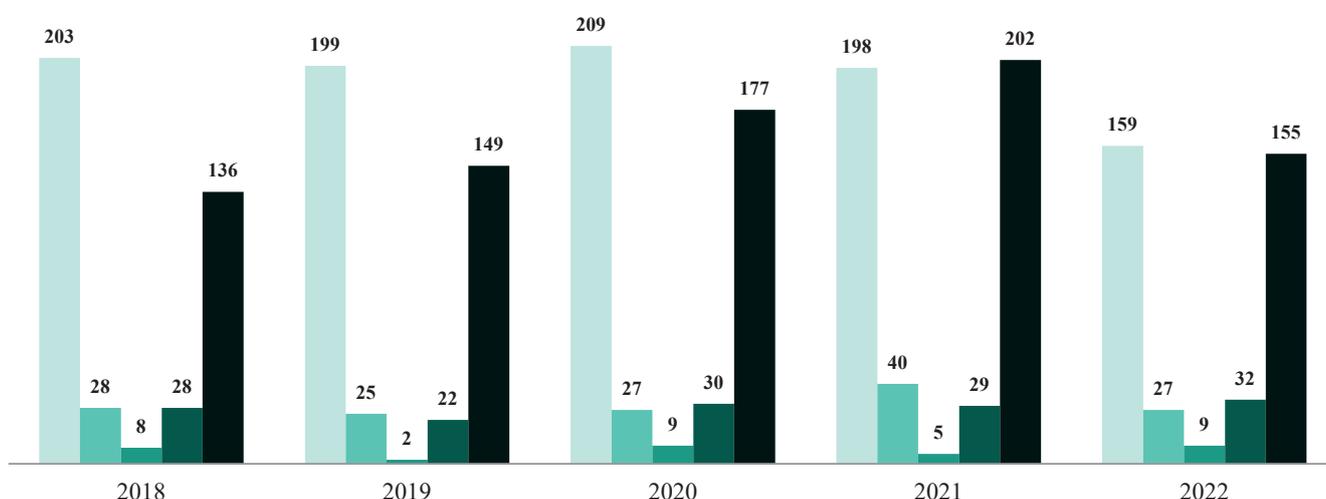
Statistiques de la protection des données, FriPers et LVID



- > Les «conseils et renseignements» concernent des questions posées par les organes publics ou par les particuliers concernés, ainsi que des questions relatives à leurs droits.
- > Les «avis» sont rendus par la préposée à la protection des données; ils comprennent les prises de position/conseils de la préposée, établis sur la base d'une publication, d'un projet ou d'une proposition soumis par les organes publics ou par un particulier.
- > Les «contrôles» comprennent les vérifications de l'application de la législation relative à la protection des données par la préposée ainsi que leurs suivis.
- > Le terme «législations» comprend les travaux de réflexion sur des dispositions législatives et les réponses aux consultations.
- > La notion de «présentations» recouvre par ex. les exposés, les rapports et les formations continues organisées par l'Etat de Fribourg et celles pour les apprenti-e-s et les stagiaires 3+1.
- > La notion de «participations» recouvre par ex. les séances (groupes de travail), les conférences et les colloques.
- > La catégorie «divers» comprend par ex. des dossiers spécifiques ouverts par la préposée, de la documentation importante reçue par privatim pour examen, utilisation ou adaptation aux spécificités cantonales etc.
- > Pour les «communications» de décisions, voir art. 27 al. 2 let. a LPrD.
- > Pour les «recommandations», voir art. 30a LPrD.
- > Pour les «flux transfrontières», voir art. 12a LPrD.
- > Parmi les 382 dossiers ouverts en 2022, 48 dossiers sont communs avec ceux de la transparence, dont 32 consultations.

Comparatif

- Conscils, renseignements et avis
- FriPers et LVid
- Contrôles
- Législations
- Divers, présentations, participations, communications de décisions, recommandations, recours et flux transfrontières



Demandses / interventions

Années	Avis	Conscils et renseignements	Contrôles	Législations	Présentations	Participations	Communications de décisions	Recommandations et recours	Flux transfrontières	FriPers	LVid	Divers	Total
2022	63	96	9	32	5	68	19	0	0	8	19	63	382
2021	87	111	5	29	9	79	23	1	0	6	33	91	474
2020	86	123	9	30	9	70	41	0	0	3	24	57	452
2019	61	138	2	22	9	46	35	2	0	12	13	57	397
2018	88	115	8	28	7	42	26	0	0	8	20	61	403
2017	62	108	8	28	9	36	13	0	0	6	17	36	323
2016	43	122	5	30	10	29	12	4	0	15	17	33	320
2015	58	113	4	32	4	23	22	0	0	17	5	38	316
2014	37	106	5	31	5	25	3	0	1	9	18	19	259
2013	34	166	4	32	33	0	2	1	1	16	48	1	338
2012	95	71	6	27	16	0	1	0	0	13	28	25	282
2011	107	80	9	36	5	0	2	0	0	30	0	0	269

Tätigkeitsbericht 2022

vom 1. Januar bis
31. Dezember 2022



„

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données
et de la médiation ATPrDM
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation ÖDSMB



Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation
Chorherrengasse 2, CH-1700 Freiburg
T. +41 26 322 50 08
<https://www.fr.ch/de/sk/oedsmb>

April 2023

—
Auf 100% umweltfreundlichem Papier gedruckt

**AN DEN GROSSEN RAT
DES KANTONS FREIBURGG**

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Grossrätinnen und Grossräte

Wir freuen uns, Ihnen den Tätigkeitsbericht der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) für 2022 zu unterbreiten. Der Tätigkeitsbericht 2022 enthält auch den Teil der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten, die seit dem 1. Januar 2022 administrativ der ÖDSMB zugewiesen ist.

Nach einer Hervorhebung der Schwerpunkte des Jahres und der Zusammenfassung einiger allgemeiner Informationen zur grundlegenden Funktionsweise der Behörde (I) befasst sich der Bericht zuerst mit den Tätigkeiten der Kommission als solcher (II) und dann speziell mit den Tätigkeiten der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz und der Datenschutzbeauftragten (III). Nach einigen Bemerkungen zum Thema Koordination von Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz (IV) und Schlussbemerkungen (V) gehen wir weiter auch auf die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten ein (VI).

Eine Zusammenfassung auf den ersten Seiten des Berichts ermöglicht es Ihnen, sich rasch einen Überblick über die Schwerpunkte unserer Arbeit zu verschaffen.

Mit vorzüglicher Hochachtung.

Freiburg, April 2023

Der Präsident der Kommission	Die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz	Die Datenschutz- beauftragte	Die kantonale Mediatorin
L. Schneuwly	M. Stoffel	F. Henguely (bis 30.09.2022) M. Stoffel a.i. (ab 1.10.2022)	A. Zunzer Raemy

Inhalt

Schwerpunkte	6
I. Aufgaben und Organisation der Behörde	7
A. Fokus	7
1. Aufgaben der Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz	8
2. Aufgaben der Datenschutzbeauftragten	8
B. Überkantonale und kantonale Zusammenarbeit	9
C. Engagement in der Ausbildung	10
D. Information und Kommunikation	10
II. Haupttätigkeiten der Kommission	11
A. Gemeinsame Themen in den Bereichen Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz	11
1. Stellungnahmen	11
1.1 Fokus	11
1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen	11
2. Spezifische Dossiers	13
B. Bereich Öffentlichkeit und Transparenz	13
1. Evaluierung des Zugangsrechts	13
2. Schlichtung im Bereich Auskunftsrecht	14
C. Bereich Datenschutz	14
1. Empfehlung und Beschwerde bei Nichteinhaltung der Vorschriften (Art. 22a und 30a Abs. 1 Bst. c DSchG)	14
2. Beschwerde (Art. 27 und 30a Abs. 1 Bst. d DSchG)	14
3. Pilotversuche (Art. 12f DSchG)	14
4. Berichte über die Bearbeitung personenbezogener Daten	14
III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten	15
A. Öffentlichkeit und Transparenz	15
1. Schwerpunkte	15
1.1 Zehn Jahre InfoG - Bilanz	15
1.2 Schlichtung im Bereich Zugangsrecht	15
1.3 Mediation basierend auf dem Ombudsgesetz	18
1.4 Anfragen	18
2. Statistiken	19

B. Datenschutz	19
1. Schwerpunkte	19
1.1 CoPil, CoPro und Arbeitsgruppen	19
1.2 Anfragen	20
2. Kontrollen	24
3. FriPers und Videoüberwachung	24
3.1 FriPers	24
3.2 Videoüberwachung	25
4. ReFi – Register der Datensammlungen	26
5. Austausch und Zusammenarbeit	26
6. Statistiken	27
<hr/>	
IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz	29
<hr/>	
V. Schlussbemerkungen	29
<hr/>	
VI. Die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten	30
<hr/>	
A. Aufgaben und Organisation der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten	30
1. Allgemeines	30
2. Inkrafttreten des revidierten Ombudsgesetzes	30
3. Überkantonale Zusammenarbeit	30
4. Kommunikation	31
B. Tätigkeit der kantonalen Mediatorin	31
1. Allgemeines	31
2. Einige Zahlen	32
3. Erläuterungen zu den Anfragen im Berichtsjahr	34
C. Dank	34
<hr/>	
VII. Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis	35
<hr/>	
VIII. Anhänge: Statistiken	37
<hr/>	
Statistik Öffentlichkeit und Transparenz	37
Statistiken Datenschutz, FriPers und VidG	39

Schwerpunkte

Im Bereich **Öffentlichkeit und Transparenz** stellte das Institut für Föderalismus der Behörde Anfang 2022 seinen zusammenfassenden Bericht über die 10 Jahre Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) zu.¹ Dieser Bericht kommt zum Schluss, dass das InfoG bei den meisten Nutzerinnen und Nutzern auf ein positives Echo stosse, es brauche keine tiefgreifenden gesetzgeberischen Änderungen und es gebe lediglich einige Verbesserungsvorschläge. Dabei geht es vor allem um die Verankerung der Mitwirkungspflicht der Parteien im Schlichtungsverfahren sowie um die Verabschiedung von Regeln für die Umsetzung von Schlichtungsvereinbarungen. Darüber hinaus werden weitere Vorschläge gemacht, wie die Sensibilisierung für das Zugangsrecht, insbesondere bei den Gemeinden.

Die Zahl der Schlichtungsgesuche war weiter hoch. Bei der Öffentlichkeitsbeauftragten wurden 35 Schlichtungsanträge eingereicht, von denen 14 Anträge die Windkraftanlagen betrafen. Im Fall der Windkraftanlagen legte die Öffentlichkeitsbeauftragte die Verfahren zusammen, und es konnten mehrere Einigungen erzielt werden. Es wurden 12 Empfehlungen insgesamt abgegeben. Auf 4 von 35 Fällen konnte nach Rücksprache mit den Parteien nicht eingetreten werden. In einem Fall trat die Öffentlichkeitsbeauftragte in den Ausstand, und der Antrag wurde vom Präsidenten der Kommission behandelt.

Im Bereich **Datenschutz** ging die Digitalisierung der Verwaltung weiter und brachte immer weitere komplexe Projekte mit sich, hatte aber auch eine Koordination innerhalb der Organe zur Folge, insbesondere die Zuweisung der Verantwortlichkeiten. Parallel dazu standen auch Cyberangriffe und Sicherheitslücken bei den Fragen des Schutzes personenbezogener Daten im Vordergrund.

Das kantonale Datenschutzgesetz (DSchG) ist in Totalrevision, um den Bürgerinnen und Bürgern des Kantons Freiburg einen zeitgemässen gesetzlichen

Rahmen zu bieten, der auch eine Anpassung an die Standards des EU-Rechts und der Konvention 108+ des Europarats ermöglicht. Einerseits sieht die Reform eine stärkere Kontrolle und eine bessere Handhabe für die betroffenen Personen bezüglich der mit öffentlichen Körperschaften geteilten Informationen vor, andererseits sollen die Datenschutzauflagen für die Verantwortlichen innerhalb der Verwaltung strenger werden. Die Arbeitsbelastung im Bereich des Datenschutzes bleibt hoch. Nicht nur die Zahl der Fälle hat zugenommen, sondern auch ihre Komplexität.

Im Bereich der **Mediation für Verwaltungsangelegenheiten** ist im Berichtsjahr das revidierte Ombudsgesetz in Kraft getreten. Bei der Revision ging es einerseits darum, die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten administrativ in die ÖDSMB zu integrieren. Andererseits wurde die Bestimmung eingefügt, dass ein Mediationsverfahren nur mit dem Einverständnis der Parteien durchgeführt werden kann. Damit unterstrich der Gesetzgeber klar, dass er keine Ombudsstelle will, die auch ohne das Einverständnis der Parteien aktiv werden kann, sondern eine Mediationsstelle.

Bei der kantonalen Mediatorin gingen im Berichtsjahr 36 Anfragen ein, wovon sich 18 im Geltungsbereich des Gesetzes über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten befanden. Die Anliegen der ratsuchenden Personen wiesen eine grosse Vielfalt auf: so wandten sich die einen an die kantonale Mediatorin, weil sie einen Entscheid der Kantonsverwaltung als ungerecht empfanden, anderen dauerte die Wartezeit auf einen Bescheid zu lange oder sie hatten bereits mehrere Male erfolglos versucht, eine Behörde telefonisch zu erreichen. Wieder andere verstanden nicht, was ihnen in einem Antwortschreiben genau gesagt werden wollte, störten sich an Verfahrensänderungen oder fanden keine Informationen zu einem konkreten Thema. Auch Fragen zu Verwaltungsabläufen und Gesetzesanwendungen treffen immer wieder bei der Mediatorin ein.

¹ [2022.03.31_Synthesebericht_10_Jahre_InfoG_-_D.pdf \(fr.ch\)](#)

I. Aufgaben und Organisation der Behörde

A. Fokus

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) ist eine unabhängige Behörde, die administrativ der Staatskanzlei zugewiesen ist. Sie befasst sich mit den Bereichen Öffentlichkeit und Transparenz sowie Datenschutz und Mediation für Verwaltungsangelegenheiten.

Die Behörde setzt sich aus einer Kommission, einer Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz (50%) und einer Datenschutzbeauftragten (80%) zusammen. Sie beschäftigt ausserdem eine Juristin (50%). Bis Ende Februar erhielt die Behörde administrative Unterstützung (100%). Ab dem 1. Oktober wurde die Funktion der Datenschutzbeauftragten ad interim von der Öffentlichkeitsbeauftragten übernommen (80%), die sich um beide Bereiche kümmerte. Die Juristin erhöhte ihren Beschäftigungsgrad ab Anfang September von 50% auf 100%. Die Behörde konnte für die Interimsperiode eine weitere Juristin anstellen (60%). Sie beschäftigt auch eine Verwaltungsmitarbeiterin (80%) sowie zwei juristische Praktikantinnen (100%). Die kantonale Mediatorin (40%) ist der Behörde administrativ zugewiesen.

Die Aufgaben der **kantonalen Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission** sind in Artikel 40 des freiburgischen Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG)² sowie in Artikel 12f und 30a des freiburgischen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG)³ und in Artikel 6 Abs. 2 des freiburgischen Gesetzes vom 25. Juni 2015 über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten (MedG)⁴ geregelt. Es handelt sich insbesondere um folgende Aufgaben:

› Sie stellt die Koordination zwischen der Ausübung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und den Erfordernissen des Datenschutzes sicher;

- › sie leitet die Tätigkeit der oder des Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz und der oder des Datenschutzbeauftragten;
- › sie übt die Aufsicht über die Geschäftsführung der Mediationstätigkeit aus und sorgt dafür, dass die Unabhängigkeit der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators gewährleistet ist;
- › sie führt das Verfahren zur Ernennung der oder des Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz, der oder des kantonalen Datenschutzbeauftragten und der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators für den Staatsrat durch und nimmt zuhanden des Staatsrats Stellung zu den von ihr bevorzugten Kandidatinnen und Kandidaten;
- › sie äussert sich zu Vorhaben, insbesondere Erlassentwürfen, die sich auf den Datenschutz und/oder das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und/oder die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten auswirken sowie in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen;
- › sie erlässt die Entscheide über das Zugangsrecht in den Fällen, in denen das Zugangsgesuch an eine Privatperson oder das Organ einer privaten Einrichtung gerichtet wurde, die öffentlich-rechtlichen Aufgaben im Bereich der Umwelt erfüllen, selbst wenn sie keine rechtsetzenden Bestimmungen und keine Entscheide erlassen dürfen;
- › sie evaluiert regelmässig die Wirksamkeit und die Kosten der Umsetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und hält das Ergebnis in ihrem Bericht an den Grossen Rat fest;
- › sie setzt das in Artikel 22a DSchG vorgesehene Verfahren um, d.h. sie fordert die zuständige Behörde auf, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, wenn gesetzliche Vorschriften verletzt werden oder verletzt werden könnten, und erhebt gegebenenfalls beim Kantonsgericht gegen die diesbezügliche Weigerung eines öffentlichen Organs, datenschutzkonforme Massnahmen zu treffen, Beschwerde;
- › sie nimmt Stellung zu den Abweichungen vom Datenschutz in Versuchsphasen wie in Artikel 12f DSchG vorgesehen.

² https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.5/versions/7470

³ https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.1/versions/7468

⁴ https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/181.1

Im Jahr 2022 wurde die Kommission von *Laurent Schneuwly*, Freiburger Kantonsrichter, präsidiert. Die übrigen Kommissionsmitglieder waren bis Ende Juni: *Philippe Gehring* (*Vizepräsident*) Informatikingenieur ETH, *Anne-Sophie Brady*, Rechtsanwältin, *André Marmy*, Arzt, *Luis Roberto Samaniego*, IT-Security-Spezialist, und *Gerhard Fiolka*, assoziierter Professor an der Universität. Ab dem 1. Juli 2022, nach der Wahl der Kommissionsmitglieder durch den Grossen Rat, setzt sich die Kommission aus folgenden Mitgliedern zusammen: *Laurent Schneuwly*, Kantonsrichter (Präsident), *Anne-Sophie Brady*, Rechtsanwältin, *Gerhard Fiolka*, Professor an der Universität, *Luis Roberto Samaniego*, IT-Security-Spezialist, *Serge Gumy*, Direktor St-Paul Médias AG, *Roland Marro*, Spezialist im Bereich Informatik und neue Technologien, und *Philippe Otten*, Arzt.

Die Kommission hielt im Jahr 2022 9 Sitzungen ab. Die Beratungen und die Entscheide der Kommission wurden jeweils von der Verwaltungssachbearbeiterin protokolliert. Die kantonale Mediatorin nahm an diversen Kommissionssitzungen teil, zu gemeinsamen Dossiers oder Dossiers ihres Tätigkeitsbereichs.

Neben den Sitzungen betreute der Präsident die Dossiers, erledigte die Korrespondenz und besprach sich mit den Beauftragten. Sein Arbeitspensum machte über das ganze Jahr gesehen 145 Stunden aus. Schliesslich nahmen vereinzelt sowohl der Präsident, der Vizepräsident als auch Mitglieder der Kommission an Besprechungen teil.

Wie in Artikel 6 Abs. 3 MedG vorgesehen, wird der Tätigkeitsbericht der kantonalen Mediatorin in einem separaten Kapitel (VI) in diesen Bericht eingefügt.

1. Aufgaben der Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz

Die Aufgaben der **Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz** bestehen nach Artikel 41 InfoG hauptsächlich darin:

- die Bevölkerung und die Personen, die ihr Recht geltend machen möchten, über die Art, das Zugangsrecht auszuüben, zu informieren;
- die Information der öffentlichen Organe über die Anforderungen, die mit der Einführung des Zugangsrechts verbunden sind, und die entsprechende Ausbildung zu gewährleisten;
- die Schlichtungsaufgaben auszuüben, die ihr durch dieses Gesetz übertragen werden;
- die Arbeiten auszuführen, die ihr von der Kommission übertragen werden;
- das Endergebnis der wichtigsten Fälle, in denen ein Schlichtungsverfahren durchgeführt oder ein Entscheid erlassen wurde, zu veröffentlichen;
- der Kommission über ihre Tätigkeit und Feststellungen Bericht zu erstatten.

Dazu kommt die Vertretung des kantonalen Mediators gemäss Artikel 8 des Ombudsgesetzes vom 25. Juni 2015 (OmbG).

2. Aufgaben der Datenschutzbeauftragten

Die **Datenschutzbeauftragte** hat gemäss Artikel 31 DSchG hauptsächlich folgende Aufgaben:

- sie überwacht die Anwendung der Gesetzgebung über den Datenschutz, namentlich durch systematische Überprüfungen bei den betreffenden Organen;
- sie berät die betreffenden Organe, namentlich bei der Planung von Datenbearbeitungsvorhaben;
- sie informiert die betroffenen Personen über ihre Rechte;
- sie arbeitet mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) sowie mit den Aufsichtsbehörden für Datenschutz in den anderen Kantonen sowie im Ausland zusammen;

- sie prüft, ob ein angemessener Schutz im Ausland im Sinne von Artikel 12a Abs. 3 gewährleistet ist;
- sie führt die ihr von der Kommission übertragenen Aufgaben aus;
- sie führt das Register der Datensammlungen (Register der Datensammlungen: Art. 21 DSchG).

Dazu kommen auch noch weitere Aufgaben nach anderen Gesetzgebungen, z.B.:

- FriPers-Stellungnahmen zu den Gesuchen um Zugriff auf die Informatikplattform mit den Einwohnerregisterdaten und Kontrolle der erteilten Bewilligungen in Zusammenarbeit mit dem Amt für Bevölkerung und Migration (Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten)⁵;
- VidG-Stellungnahmen zu den Gesuchen um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung (Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung; Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung)⁶;
- Stellungnahmen zur Verbreitung von sensiblen Personendaten auf Internet (Verordnung vom 14. Dezember 2010 über die Information über die Tätigkeit des Staatsrats und der Kantonsverwaltung)⁷;
- Mitwirkung in Ausschüssen im Rahmen der Umsetzung des kantonalen Bezugssystems von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen sowie die Abgabe von Stellungnahmen und Kontrollaufgaben (entsprechende Verordnung vom 24. Juni 2019)⁸.
- Stellungnahmen zur Bearbeitung von Daten über einen Schwangerschaftsabbruch zu statistischen Zwecken (Verordnung vom 24. September 2002 über das Verfahren bei straflosem Schwangerschaftsabbruch)⁹.

Das Gesetz über den Datenschutz sieht keine strikte Aufteilung der Aufsichtsaufgaben zwischen der Kommission und der Datenschutzbeauftragten vor. Die Kommission ist wie bisher (vgl. Tätigkeitsberichte der Vorjahre¹⁰) für die Aufgaben im Bereich der **Gesetzgebung** und die Dossiers zuständig, bei denen eine **allgemeine Datenschutzpolitik** festgelegt werden muss. Dazu kommt die Umsetzung des Verfahrens bei Verletzung von Datenschutzvorschriften (Art. 30a Abs. 1 Bst. c, Art. 22a und Art. 27 Abs. 2 DSchG, Beschwerdebefugnis gegen Verfügungen der öffentlichen Organe beim Kantonsgericht).

B. Überkantonale und kantonale Zusammenarbeit

Sowohl die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz als auch die Datenschutzbeauftragte sind sehr um die Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) und den anderen kantonalen Beauftragten bemüht. Zusammen nehmen sie an den in der Regel zwei Mal pro Jahr stattfindenden Treffen der *Groupe des préposés latins à la protection des données et à la transparence* teil, an denen die Westschweizer Beauftragten sowie der EDÖB jeweils aktuelle Themen besprechen und Erfahrungen austauschen. 2022 fand das Frühjahrestreffen in Genf statt und das Herbsttreffen in Bern.

Im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz trifft sich die Arbeitsgruppe Öffentlichkeitsprinzip meistens zwei Mal pro Jahr. An diesem Treffen nehmen auch die zuständigen Mitarbeitenden des EDÖB sowie die Beauftragten, welche Schlichtungen durchführen, teil. In dieser Runde geht es vor allem um Schlichtungen und spezifische Themen rund um das Öffentlichkeitsprinzip. Das Frühjahrestreffen fand in Arth-Goldau statt, das Herbsttreffen in Lausanne.

⁵ https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/114.21.12/versions/7230

⁶ https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.3/versions/7469 und https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.31/versions/3090

⁷ https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/122.0.51

⁸ https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/184.16

⁹ https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/821.0.14/versions/7114

¹⁰ <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/taetigkeitsbericht>

Die Datenschutzbeauftragte ist wie die anderen kantonalen Datenschutzbehörden Mitglied der *Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten, privatim*¹¹. Die Plenumsitzung fand im Frühjahr in Solothurn statt und im Herbst in Bern.

Seit 2020 ist die ÖDSMB Mitglied der Internationalen Konferenz der Informationskommissare (ICIC).¹² Dadurch hat sie besseren Zugang zu globalem Wissen über Transparenz und Zugang zu offiziellen Dokumenten.

Die Behörde und die kantonale Mediation für Verwaltungsangelegenheiten haben weiter zusammengearbeitet, wie im Gesetz über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten (MedG) vorgesehen.

C. Engagement in der Ausbildung

An der HSW wurde im Rahmen des Weiterbildungsangebots des Staates Freiburg ein Kurs über Transparenz und Datenschutz in französischer Sprache durchgeführt.

2022 wurden die Kurse der Freiburger Vereinigung zur Organisation überbetrieblicher Kurse (AFOCI) der Lernenden und Praktikant/innen 3+1 des Staates Freiburg im Rahmen der Ausbildung Öffentliche Verwaltung «Datenschutz, Informationsrecht und Archivierung» in französischer und deutscher Sprache erteilt.

D. Information und Kommunikation

Die Behörde verfolgt eine Politik der aktiven Information, z.B. über ihre Website und ihre Publikationen wie Newsletter, Medienmitteilungen, Leitfäden und News¹³. Im Mai 2022 führte die Behörde ihre traditionelle **Medienkonferenz** durch.

Im halbjährlich erscheinenden **Newsletter**¹⁴ gab die Behörde einem breiteren Publikum Einblick in ihre Arbeit und thematisierte aktuelle Themen rund um die Bereiche Öffentlichkeit/Transparenz, Datenschutz und Mediation. Der **spezielle Leitfaden für die Gemeinden** enthält Informationen und Ratschläge für konkrete Anwendungsfälle¹⁵.

Die wichtigsten Inhalte auf der Website über Öffentlichkeit und Datenschutz wurden mit der Unterstützung der kantonalen Mediatorin in **Leichte Sprache** übersetzt. Der die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten betreffende Teil ist seit 2021 in Leichter Sprache zugänglich.

¹¹ <https://www.privatim.ch/de/>

¹² <https://www.informationcommissioners.org/goals-and-objectives>

¹³ <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/veroeffentlichungen>

¹⁴ <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/newsletter-0>

¹⁵ <https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-03/leitfaden-zuhanden-der-gemeinden.pdf>

II. Haupttätigkeiten der Kommission

A. Gemeinsame Themen in den Bereichen Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz

1. Stellungnahmen

1.1 Fokus

Die Kommission äusserte sich zu verschiedenen Erlassentwürfen des **Kantons** und des **Bundes**. Gesetzesentwürfe werden ihr normalerweise immer, Verordnungsentwürfe jedoch nicht in allen Fällen, vorgelegt. Ausserdem hat die Behörde festgestellt, dass in den Gesetzesentwürfen der Digitalisierung oft nicht Rechnung getragen wird und sie nur selten Rechtsgrundlagen für die elektronische Datenbearbeitung, die Informationssysteme sowie den Online-Zugriff enthalten.

Da den Datenschutz- und Öffentlichkeitsprinzipien nur dann wirksam entsprochen werden kann, wenn der Gesetzgeber diese Grundsätze schon zu Beginn der Gesetzgebungsarbeiten einbezieht, würde es die Behörde begrüssen, wenn die erläuternden Berichte und Botschaften zu den ihr unterbreiteten Entwürfen die **Analyse auf Ebene des Öffentlichkeitsprinzips und des Datenschutzes** widerspiegeln würden (für die, hinsichtlich des Datenschutzes, die öffentlichen Organe verantwortlich sind, Art. 17 DSchG).

Der Kommission werden auch Entwürfe zugestellt, für die der Datenschutz oder das Öffentlichkeitsprinzip kaum relevant ist. In diesen Fällen beschränkt sie sich jeweils auf eine punktuelle Stellungnahme. Für sie ist es jedoch sehr wichtig, weitgehend informiert und konsultiert zu werden, da Gesetzesentwürfe in den verschiedensten Bereichen oft einen Einfluss auf die Lösungen haben, für die sich die Kommission oder die Beauftragten in anderen Dossiers aussprechen. Ausserdem muss die Behörde über die allgemeine gesetzgeberische Entwicklung im Kanton auf dem Laufenden sein.

Im Bemühen um Transparenz **veröffentlicht** die Kommission einen Grossteil ihrer Stellungnahmen auf ihrer Website¹⁶.

1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen

Richtlinien der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) über die Internetnutzung und den Gebrauch von Online-Plattformen an den Schulen
Die Kommission verwies auf ihre vorgängige Antwort. Darin erinnerte die Kommission im Wesentlichen an die wichtigsten Grundsätze des Datenschutzes, insbesondere an die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage und an die Anforderungen in Bezug auf die Regelungsdichte, das heisst den Grad der Genauigkeit der Informationen, die im Gesetz enthalten sind. Da die Frage der Persönlichkeitsverletzung bei Minderjährigen von grosser Bedeutung ist, wurde betont, dass es Klarheit und Genauigkeit braucht, insbesondere in Form von Definitionen und Erklärungen. Auch die Frage der Zustimmung gab Anlass zu einigen Kommentaren.

Kantonale digitale Bildungsstrategie an den Sonder- und Regelschulen

In ihrer Stellungnahme erinnerte die Kommission daran, dass für den Einsatz von IT-Geräten und Informationssystemen, wie sie im Entwurf vorgesehen sind, gesetzliche Grundlagen geschaffen werden müssen. So braucht es zur Gewährleistung der Datenschutzgrundsätze noch einige Ergänzungen in der Gesetzgebung und Anpassungen im erläuternden Bericht. Die Kommission betonte, wie wichtig es ist, die Verantwortlichkeiten festzulegen und die Datensicherheit zu regeln, gerade mit Blick auf die letzten Cyberangriffe, die für Schlagzeilen gesorgt haben. Sie begrüusste die Anmerkung, es müsse für ein Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept (ISDS) gesorgt werden, und forderte das Organ auf, der Behörde dieses Konzept zukommen zu lassen, damit sie ihm beratend zur Seite stehen könne. Schliesslich schlug die Kommission vor, neben den Lehrkräften auch alle anderen Akteure (Schulleitungen, pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Ausbilderinnen und Ausbilder an Bildungseinrichtungen und andere Beteiligte des freiburgischen Bildungssystems) für das Thema Sicherheit und Datenschutz zu sensibilisieren.

¹⁶ <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/vernehmlassungen>

Vorentwurf des Mobilitätsreglements

In ihrer Stellungnahme begrüsst die Kommission die Berücksichtigung ihrer Bemerkungen vom 30. März 2021 zum Vorentwurf des Mobilitätsgesetzes (MobG; SGF 780.1). Sie gab jedoch zu bedenken, dass es noch Präzisierungen brauche bzw. Zusätze im Mobilitätsreglement (MobR), insbesondere in Bezug auf den Katalog der bearbeiteten Daten, die Modalitäten der Wahrnehmung des Auskunftsrechts der betroffenen Person, die technischen und organisatorischen Massnahmen, die Dauer der Datenaufbewahrung oder auch die Sichtbarkeit von Daten auf der Vignette. Die Kommission empfahl eine Auflistung der Dokumente, die die antragstellende Person für die Bewilligung zum Führen eines Taxis benötigt (Taxiausweis), statt der im Entwurf vorgeschlagenen Lösung. Im Übrigen erinnerte sie daran, dass eine formelle gesetzliche Grundlage erforderlich ist, um die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten oder Persönlichkeitsprofilen zu genehmigen, wie sie im Rahmen des im MobR vorgesehenen zentralen Informatikregisters geplant ist. Zudem müsste für das kantonale Register ein ISDS-Konzept erstellt werden, das eine Risikobewertung beinhaltet. Schliesslich muss dieses Register gemäss Artikel 19 Abs. 2 DSchG bei der Behörde angemeldet werden.

Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat

Die Kommission wies darauf hin, dass Personendaten über die religiöse Zugehörigkeit besonders schützenswert sind (Art. 3 Bst. c Ziff. 1 DSchG) und dass zu deren Schutz gegen jedes unerlaubte Bearbeiten geeignete organisatorische und technische Massnahmen zu treffen sind (Art. 22 DSchG und DSR). Die Kommission sprach sich auch für den Zusatz einiger Präzisierungen im Entwurf zur Änderung des kantonalen Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat vom 26. September 1990 aus (KSG; SGF 190.1). Dabei geht es unter anderem um das Recht für konfessionelle Gemeinschaften des Privatrechts, denen öffentlich-rechtliche Vorrechte gewährt werden, elektronische Datensammlungen zu führen. Insbesondere brachte die Kommission den Betrieb eines Informationssystems zur Sprache, seinen Zweck, die damit verbundenen Verantwortlichkeiten, den Inhalt des Informationssystems, Online-Zugriffe, Datenabgleiche, den Kreis der

Empfänger und der teilnehmenden Dritten. Sie wies auf die Notwendigkeit hin, die Modalitäten der Datenverarbeitung sowie die technischen und organisatorischen Massnahmen in einem Ausführungsreglement im Einzelnen festzulegen, insbesondere was den Umfang der bearbeiteten Daten und die Verantwortlichkeiten, den Lebenszyklus usw. betrifft. Schliesslich vertrat die Kommission die Auffassung, die Gesetzesrevision solle genutzt werden, um die Liste der Daten, die die Einwohnerkontrolle an die Gemeinden weitergeben darf, sowie die diesbezüglichen Modalitäten zu klären.

Änderung des Gesetzes über die kantonale Statistik

Die Kommission begrüsst die Schaffung einer formellen gesetzlichen Grundlage für die Verknüpfung von statistischen Daten im Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des kantonalen Gesetzes vom 7. Februar 2006 über die kantonale Statistik (StatG; SGF 110.1) und die Bereitschaft zur Anpassung der kantonalen Verordnung vom 3. März 2020 über die Durchführung der kantonalen statistischen Erhebungen (StatEV; SGF 110). Sie sprach sich dafür aus, dass die systematische Verwendung der AHVN im StatG verankert wird und nicht aus dem Gesetzestext abzuleiten ist. Darüber hinaus wies sie auf wichtige Präzisierungen hin, die in der StatEV hinzugefügt werden sollten, insbesondere in Zusammenhang mit der Datenverknüpfung, ihrem Prozess (Organisation, Ablauf, Rahmen und Bedingungen für die Weitergabe der verknüpften Daten, Vernichtung der Daten usw.) und dem Schutz der individuellen Daten. Schliesslich wies sie darauf hin, dass die Statistikstellen der Kantone und Gemeinden, welche Daten des BFS abgleichen, die Bedingungen der Artikel 3j Abs. 4 der eidgenössischen Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung; SR 431.012.1) und 5 der eidgenössischen Verordnung des EDI vom 17. Dezember 2013 über die Verknüpfung statistischer Daten (Datenverknüpfungsverordnung; SR 431.012.13) erfüllen müssen.

Änderung der Verordnung über die Mediation in Zivil-, Straf- und Jugendstrafsachen

Da sie der Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion (SJS) administrativ zugewiesen ist (Art. 3 Abs. 3 MedV), gilt für das Bearbeiten von Personendaten

durch die Kommission für Mediation in Zivil-, Straf- und Jugendstrafsachen das DSchG (Art. 2 Abs. 1 Bst. a DSchG); die Datenbearbeitung muss den Datenschutzgrundsätzen entsprechen, das heisst insbesondere, dass es dafür eine gesetzliche Grundlage braucht (Art. 4 DSchG) und die Grundsätze der Zweckbindung (Art. 5 DSchG), der Verhältnismässigkeit (Art. 6 DSchG) und der Richtigkeit (Art. 7 DSchG) einzuhalten sind. Die Kommission fügte bei, dass die von der Kommission für Mediation in Zivil-, Straf- und Jugendstrafsachen im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben bearbeiteten Daten (Datenkategorien) in der Verordnung anzugeben seien. Für besonders schützenswerte Daten wie strafrechtliche und administrative Sanktionen und die entsprechenden Verfahren braucht es eine formelle gesetzliche Grundlage. Schliesslich wies die Kommission darauf hin, dass es für jegliche Weitergabe an Gerichte von personenbezogenen Daten, die nicht Teil des Verfahrens sind (beispielsweise rein organisatorische Aspekte), eine gesetzliche Grundlage braucht (Art. 4 und 10 DSchG).

2. Spezifische Dossiers

Die Kommission befasste sich auch mit verschiedenen Dossiers in Zusammenhang mit der Digitalisierung der Kantonsverwaltung (s. Richtplan der Digitalisierung und der Informationssysteme). Die Kommission bzw. das eine oder andere Mitglied oder ihr Präsident befasste sich ausserdem mit zahlreichen punktuellen Aktivitäten, wie die folgenden Beispiele zeigen.

Die Kommission beziehungsweise eines ihrer Mitglieder oder der Präsident diskutieren immer wieder über gewisse Fälle, mit denen sich die Öffentlichkeitsbeauftragte und die Datenschutzbeauftragte befassen und die Fragen aufwerfen, und nehmen dazu Stellung (z.B. im Fall der von der Öffentlichkeitsbeauftragten verfassten Empfehlungen, der Weiterverfolgung einer Kontrolle im Bereich des Datenschutzes oder der systematischer Datenübermittlungen durch die kantonalen Behörden).

Nach dem Rücktritt der Datenschutzbeauftragten schlug die Kommission dem Staatsrat Ende Juni vor, die Öffentlichkeitsbeauftragte zur Datenschutzbeauftragten a.i. zu ernennen. Nach dieser Ernennung stellte die

Kommission einige Überlegungen an und kam zum Schluss, dass bei dieser Gelegenheit die Vor- und Nachteile geprüft werden sollten, die sich aus der Zusammenlegung der beiden Ämter in einer Person ergeben. Tatsächlich befand sich der Kanton Freiburg zum ersten Mal in einer solchen Situation. Die Kommission hielt es für sinnvoll, sich etwas Zeit zu nehmen, um Erfahrungen zu sammeln und sich dies genau zu überlegen. Sie schlug dem Staatsrat vor, die Interimslösung für einige Monate zu verlängern, um sich Gedanken über die Vor- und Nachteile der Zusammenlegung der Funktionen der Öffentlichkeitsbeauftragten und der Datenschutzbeauftragten zu machen. Sie wurde in dieser Zeit von einer zusätzlich zu 60% angestellten Juristin unterstützt. Diese Verlängerung ermöglichte es, praktische Erfahrungen vor Ort zu sammeln, sowohl intern in der ÖDSMG als auch extern bei den Kontakten mit der Verwaltung und der Öffentlichkeit. Nach drei Monaten Erfahrung teilte die Kommission der Kanzlei mit, dass sie diese Lösung befürworte. Tatsächlich sind dadurch eine bessere Gesamtsicht über eng miteinander verbundene Aufgaben und eine bessere Koordination möglich. Es ist auch dem zusätzlich angestellten Personal zu verdanken, dass die Erfahrungen positiv waren. Dennoch ist es eine Herausforderung, die vielen Dossiers mit dem zur Verfügung stehenden Personal zu bewältigen. Die Kommission erklärte sich also bereit zu diesem Schritt, die beiden Funktionen zusammenzuführen und die Öffentlichkeitsbeauftragte die Doppelfunktion übernehmen zu lassen. Die Kommission ging davon aus, dass die Behörde weiterhin über mindestens gleich viele VZÄ wie während der Interimszeit sowie über zwei Stellen für juristische Praktikantinnen verfügen wird und der Personalbestand längerfristig angemessen aufgestockt werden kann.

B. Bereich Öffentlichkeit und Transparenz

1. Evaluierung des Zugangsrechts

Nach den der Behörde bekanntgegebenen Zahlen sind 2022 bei den freiburgischen öffentlichen Organen 81 Zugangsgesuche eingereicht worden. In 63 Fällen bewilligten die öffentlichen Organe den vollumfänglichen Zugang, in 6 Fällen einen teilweisen Zugang, in 1 Fall wurde der Zugang aufgeschoben und in 6 Fällen verwei-

gert. In 5 Fällen geht das Ergebnis des Zugangsgesuchs aus der Statistik nicht hervor. Am häufigsten ging es dabei um die Bereiche Umwelt, Verwaltung, Justiz Bauwesen und Kultur.

Die Evaluation widerspiegelt die Anzahl der Gesuche, die der Behörde von den öffentlichen Organen gemeldet werden. Wie die eidgenössische Behörde geht aber auch die kantonale Behörde davon aus, dass tatsächlich weit mehr Zugangsgesuche eingereicht werden, die aber nicht immer als solche erkannt, daher auch nicht immer unter dem Aspekt des InfoG behandelt und in der Folge auch nicht gemeldet werden. Eine stete Sensibilisierung der öffentlichen Organe wird daher als sehr wichtig erachtet.

Der Zeitaufwand für das Zugangsrecht im Allgemeinen und demzufolge die Kosten für die Umsetzung des Zugangsrechts zu Dokumenten variieren erheblich. Im Durchschnitt haben die öffentlichen Organe für 2022 einen Zeitaufwand von 73 Minuten für das Zugangsrecht angegeben, wobei einige bis zu 15 Stunden investiert haben.

2. Schlichtung im Bereich Auskunftsrecht

Bei einem Schlichtungsantrag an den Justizrat trat die Öffentlichkeitsbeauftragte in den Ausstand. Der Präsident der Kommission befasste sich mit dem Schlichtungsantrag, konnte aber nicht darauf eintreten. Es ging um ein Auskunftsbegehren, und nicht um ein Gesuch um Zugang zu einem amtlichen Dokument.

C. Bereich Datenschutz

1. Empfehlung und Beschwerde bei Nichteinhaltung der Vorschriften (Art. 22a und 30a Abs. 1 Bst. c DSchG)

Eine gesetzliche Aufgabe der Kommission liegt in der Umsetzung des Verfahrens nach Artikel 22a DSchG, wonach bei einer Verletzung oder einer möglichen Verletzung der Datenschutzvorschriften die Aufsichtsbehörde das betroffene öffentliche Organ auffordert, innert einer bestimmten Frist die nötigen

Abhilfemassnahmen zu treffen, und gegebenenfalls beim Kantonsgericht gegen die Verweigerung eines öffentlichen Organs Beschwerde erhebt. Im Berichtsjahr gab die Kommission keine Empfehlung ab.

2. Beschwerde

(Art. 27 und 30a Abs. 1 Bst. d DSchG)

Die öffentlichen Organe müssen die in Anwendung der Artikel 23–26 DSchG getroffenen Entscheide der Behörde mitteilen, die zur Beschwerde befugt ist. Im Jahr 2022 erhielt die Kommission 19 Entscheide in Kopie, die meisten von der Kantonspolizei (hauptsächlich Gesuche um Auskunft über die eigenen Daten und um Löschung solcher Daten). Die Kommission erhob keine Beschwerde, weil die Entscheide ihrer Ansicht nach in Einklang mit der geltenden Gesetzgebung waren. Die Behörde schätzt insbesondere das Vorgehen der Kantonspolizei, die ihr regelmässig ihre Entscheide übermittelt.

3. Pilotversuche (Art. 12f DSchG)

Auf der Basis eines ordnungsgemäss erstellten Dossiers und nach Anhörung der kantonalen Behörde darf der Staatsrat mit Verordnung das automatisierte Bearbeiten von heiklen Daten bewilligen, wenn dies unbedingt nötig ist, um einen Pilotversuch durchzuführen oder eine Anwendung während des Genehmigungs- und Anpassungsverfahrens für die gesetzliche Grundlage vorzubereiten. Das verantwortliche Organ übermittelt dem Staatsrat und der Aufsichtsbehörde spätestens zwei Jahre nach der Umsetzung der Versuchsphase einen Beurteilungsbericht. In diesem Bericht beantragt es ihm, das Bearbeiten fortzusetzen oder abzubrechen. Die Behörde wird deshalb mehrmals konsultiert. Die Pilotprojekte des Kantonalen Bezugssystems sowie von eUmzug sind noch im Gang.

4. Berichte über die Bearbeitung personenbezogener Daten

Die Kommission nahm gemäss gesetzlicher Vorgabe Kenntnis vom Jahresbericht der Abteilung Bedrohungsmanagement der Kantonspolizei.

III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten

A. Transparenz

1. Schwerpunkte

1.1 Zehn Jahre InfoG - Bilanz

2021 war die Gelegenheit, zehn Jahre nach dem Inkrafttreten des InfoG Bilanz zu ziehen. Die ÖDSMB beauftragte das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg mit einer unabhängigen Analyse der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips. Dieser Auftrag bestand aus drei Teilen:

- Im Oktober 2021 erschien eine Publikation¹⁷ in deutscher und französischer Sprache, die auf der Website der ÖDSMB aufgeschaltet ist.¹⁸
- Am 9. Dezember 2021 fand an der Universität Freiburg eine Konferenz statt.
- Eine Synthese wurde der ÖDSMB am 31. März 2022 vom Institut für Föderalismus zugestellt.

Im Synthesebericht des Instituts für Föderalismus wird auf die aus der Publikation und der Konferenz gezogenen Lehren eingegangen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das InfoG bei einer Mehrheit seiner Nutzerinnen und Nutzern auf ein positives Echo stösst und keine tiefgreifenden Gesetzesänderungen erfordert. Es wurden einige Vorschläge gemacht: Dabei handelt es sich hauptsächlich um die Verankerung der Mitwirkungspflicht der Parteien im Schlichtungsverfahren und Regelung der Umsetzung von Schlichtungsvereinbarungen. Weitere Vorschläge betreffen die Sensibilisierung für das Zugangsrecht, insbesondere bei den Gemeinden.

Im Einzelnen kam der Bericht zu folgenden Schlüssen:

- Aus grundrechtlicher Sicht ist die Freiburger Umsetzung des Grundrechts auf Information in Einklang mit der Grundrechtstheorie und geht noch weiter als auf Bundesebene vorgesehen und auch weiter als die Bestimmungen des Europäischen Gerichtshofs für

Menschenrechte (EMRK) und des UNO-Pakts II. Die Kann-Bestimmungen (der Zugang zu einem Dokument kann...) in Artikel 26 InfoG können problematisch sein, da eine potenzielle Gefährdung ausreicht, um den Zugang zu Dokumenten zu beschränken, zu verweigern oder einzuschränken. In solchen Fällen ist daher grosse Zurückhaltung bei der Nichtgewährung des Zugangs zu Dokumenten angebracht.

- Was den Geltungsbereich betrifft, ist die Abgrenzung zwischen Gesuchen um Zugang zu amtlichen Dokumenten im Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips (geregelt nach dem InfoG) und Gesuchen von Personen um Zugang zu Daten, die sie betreffen (geregelt nach dem DSchG), klar. Die Abgrenzung zwischen Transparenz und Zusammenarbeit der Behörden oder zwischen Transparenz und Archivierung ist hingegen weniger eindeutig und erfordert möglicherweise gewisse Klarstellungen.
- Die Bearbeitungsdauer kann bei Zugangsgesuchen relativ lang sein. Das Institut für Föderalismus hat kein Optimierungspotenzial eruieren können, da das Verfahren zur Konsultation von Dritten, die sich auf ein überwiegendes privates Interesse berufen können müssen, um sich dem Zugang zu Dokumenten zu widersetzen, sehr wichtig ist.
- Informalität der Schlichtung: Die gesetzlichen Grundlagen bieten den wichtigen und notwendigen Spielraum, um dieses informelle Verfahren erfolgreich durchzuführen.
- Das InfoG wird innerhalb der Verwaltung positiv, aber unterschiedlich wahrgenommen. Das IFF schlägt vor, die Sensibilisierung insbesondere in den Gemeinden zu intensivieren und zu klären, welche Dokumente als vertraulich betrachtet werden können.

1.2 Schlichtung im Bereich Zugangsrecht

Verfahrensablauf

Auch im Kanton Freiburg gibt es wie beim Bund und einigen anderen Kantonen ein Schlichtungsverfahren im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz. Das InfoG sieht die Möglichkeit der Schlichtung zwischen der ein

¹⁷ BERNHARD WALDMANN / FLORIAN BERGAMIN, 10 Jahre InfoG Freiburg, Bern 2021

¹⁸ Bestellung der Publikation: <https://www.staempfliverlag.com/detail/ISBN-9783727251337/10-ans-LInf-Fribourg--10-Jahre-InfoG-Freiburg>. Link zu den übersetzten Beiträgen: <https://www.fr.ch/de/staat-und-recht/transparenz-und-datenschutz/beitraege>

Zugangsgesuch stellenden Person und der betroffenen Behörde beziehungsweise zwischen Dritten, die Einspruch gegen den Zugang erhoben haben, und der betroffenen Behörde vor. Ein Schlichtungsgesuch kann eingereicht werden, wenn das öffentliche Organ nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist von 30 Tagen Stellung nimmt, wenn es den Zugang zum gewünschten Dokument aufschiebt, einschränkt oder verweigert oder wenn sich eine betroffene Drittperson gegen die Zugangsgewährung ausspricht.

Die Schlichtung findet unter der Leitung der Öffentlichkeitsbeauftragten zwischen der antragstellenden Person oder der sich dem Zugang widetzenden Person und der zuständigen Behörde statt. Die Öffentlichkeitsbeauftragte hört beide Parteien an, die sich entweder schriftlich oder im Rahmen einer Schlichtungsverhandlung äussern. Die Öffentlichkeitsbeauftragte hat dabei Zugang zu allen amtlichen Dokumenten, um die Schlichtung durchzuführen und ihre Empfehlung abzugeben (Art. 41 Abs. 3 InfoG). Ziel des Schlichtungsverfahrens ist eine Einigung zwischen den Parteien. Kommt eine Schlichtung zustande, so wird die Einigung schriftlich festgehalten und ist sofort vollstreckbar. Scheitert die Schlichtung, richtet die Öffentlichkeitsbeauftragte eine Empfehlung an die Parteien. Das öffentliche Organ erlässt daraufhin einen Entscheid.

Einige Zahlen

2022 war die Zahl der Schlichtungsanträge und der Auskunftsbegehren weiterhin überdurchschnittlich hoch. Bei der Öffentlichkeitsbeauftragten gingen 35 Schlichtungsanträge ein und 4 Schlichtungsanträge waren Ende Jahr noch hängig.

Schlichtung in Zusammenhang mit Windkraftanlagen

2022 waren Windparkprojekte auf kantonalem Gebiet Gegenstand zahlreicher Zugangsgesuche und anschliessender Schlichtungsanträge (14). Die Schlichtungsverfahren betrafen das Amt für Energie

(AfE), das Oberamt des Glanebezirks, die IB Murten und die Gemeinden La Roche, Pont-en-Ogoz und Romont. 3 Schlichtungsverfahren bei den Gemeinden La Sonnaz, Vuisternens-devant-Romont und Sales waren Ende Jahr noch hängig. Die vielen Dokumente, die im Rahmen dieser Zugangsgesuche und dieser Schlichtungsverfahren übermittelt wurden, sind auf der Website des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) aufgelistet¹⁹.

In drei ähnlichen Empfehlungen an Gemeinden, der [Empfehlung](#) zum Zugangsgesuch an die Gemeinde Belfaux, der [Empfehlung](#) zum Zugangsgesuch an die Gemeinde Riaz, der [Empfehlung](#) zum Zugangsgesuch an die Gemeinde Murten, und der [Empfehlung](#) zum Zugangsgesuch an die IB Murten wies die Beauftragte die Gemeinden und die IB Murten an, alles daran zu setzen, um die fehlenden Dokumente von den betroffenen Unternehmen, anderen Gemeinden und staatlichen Stellen zu beschaffen. Es besteht tatsächlich eine Pflicht zur Wiederbeschaffung von Dokumenten. Diese Verpflichtung ergibt sich aus der Unterstützungspflicht des öffentlichen Organs gegenüber den Antragstellern bei der Identifizierung und Übermittlung der angeforderten Dokumente (Art. 32 Abs. 1 InfoG) und aus der Rechtsprechung. Die Beauftragte empfahl den Gemeinden, Dokumente, die sich in ihrem Besitz befinden, gemäss dem InfoG weiterzuleiten (siehe Rechtsprechung weiter unten).

Dem AfE [empfahl](#) die Beauftragte, den Zugang zu Dokumenten zu gewähren, die während des Schlichtungsverfahrens eindeutig identifiziert wurden, nicht mehr im Besitz des AfE befindliche Dokumente wiederzubeschaffen und dann den Zugang zu ihnen nach dem InfoG zu gewähren, und den Zugang zu Dokumenten zu gewähren, die ohne unverhältnismässigen Arbeitsaufwand identifiziert werden können (Art. 26 Abs. 2 Bst. b InfoG). Sie forderte die Parteien auf, effizient, sachlich und zügig zusammenzuarbeiten, um genauer bestimmen zu können, welche Dokumente noch fehlen. Das AfE

¹⁹ [20220321_liste_documents_transmis_par_communes_-_eoliennes.xlsx](https://www.fgv.ch/20220321_liste_documents_transmis_par_communes_-_eoliennes.xlsx) (live.com).

kann an seiner Weigerung festhalten, den Zugang zu Auszügen aus den Protokollen verschiedener nicht-öffentlicher Sitzungen zu gewähren. Die Protokolle dieser Sitzungen sind vom Zugangsrecht ausgeschlossen (Art. 29 Abs. 1 Bst. b InfoG).

Sonstige Schlichtungen

Die weiteren Schlichtungsanträge bezogen sich auf ganz unterschiedliche Dokumente:

- › Ein Antrag betraf ein Gesuch um Zugang zu Asbest-Untersuchungsberichten im Hinblick auf die Bauarbeiten auf dem Bluefactory-Gelände in Freiburg. In ihrer [Empfehlung](#) hielt die Beauftragte fest, dass die Betreibergesellschaft, die Bluefactory Fribourg Freiburg SA (BFF), dem InfoG unterstehe. Sie empfahl, das Zugangsgesuch gemäss Verfahren nach Artikel 20 ff. InfoG zu behandeln. Die BFF ist eine Privatperson, die öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllt, und hat auch schon Entscheide im Sinne des freiburgischen Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1) erlassen (Art. 2 Abs. 1 Bst. b InfoG).
- › Ein weiterer Fall bezog sich auf die Reglemente der Kantonalen Gebäudeversicherung (KGV). Der Gesuchsteller beantragte beim Staatsrat Zugang zu den Dokumenten, die aufgrund seiner Schreiben an den Staatsrat verfasst worden waren. Der Staatsrat teilte mit, dass er auf diese Schreiben nicht reagiert habe. Die Beauftragte [empfahl](#) dem Staatsrat in einem Entscheid zu bestätigen, er verfüge nicht über die angeforderten Dokumente.
- › In einem anderen Fall ging es um den Zugang zum Register der Personen, deren Asche im Garten der Erinnerungen des Friedhofs St. Leonhard ruht. Die Beauftragte [empfahl](#) der Stadt Freiburg, im Fall ihres Festhaltens an der Zugangsverweigerung genau zu erklären, inwiefern eine Rücksprache mit den Erben (Art. 27 InfoG) mit einem unverhältnismässigen Arbeitsaufwand verbunden wäre (Art. 26 Abs. 2 Bst. b InfoG).
- › Ein Schlichtungsantrag betraf ein Baubewilligungsdossier für eine rechtskräftige Baubewilligung. Die Beauftragte [empfahl](#) der Gemeinde Pâquier, den Zugang zum Dossier, wie es aufgelegt wurde, zu gewähren und ihren Beschluss den betroffenen Dritten mitzuteilen. Diese hätten dann mit einem Schlichtungsantrag an die Öffentlichkeitsbeauftragte gelangen und ein überwiegendes privates Interesse geltend machen können (Art. 27-28 InfoG).
- › Ein weiterer Antrag betraf die Jahresverbrauchsmeldungen der 10 Unternehmen mit dem höchsten Energieverbrauch pro Jahr. Die Beauftragte war der Ansicht, dass die ganz allgemeinen Argumente nicht ausreichen, um den Nachweis des Vorhandenseins von Geschäftsgeheimnissen (Art. 28 Abs. 1 Bst. a InfoG) zu erbringen, die im Sinne des InfoG geschützt sind. Sie [empfahl](#) dem AfE, den Zugang zum Dossier zu gewähren und den 10 Unternehmen mitzuteilen, sie könnten sich mit einem Schlichtungsgesuch an die Öffentlichkeitsbeauftragte dagegen wehren und ein überwiegendes privates Interesse geltend machen.
- › Der letzte Fall bezog sich auf Reglemente der KGV. Die Beauftragte war der Ansicht, die KGV könne an ihrer Zugangsverweigerung zu den Sitzungsprotokollen des Verwaltungsrats festhalten (Art. 29 Abs. 1 Bst. b InfoG) und auch zu den nicht fertiggestellten Versionen der dem Verwaltungsrat zur Genehmigung zugestellten Reglementen (Art. 22 InfoG und 2 Abs. 2 DZV). Sie [empfahl](#) der KGV auch, den Zugang zur Zusammenstellung der Bemerkungen aus den Anhörungen zu gewähren, gegebenenfalls nach Stellungnahme der öffentlichen Organe zu einem möglichen überwiegenden öffentlichen Interesse.
- › In einem Fall reicht der Oberamtmann des Broyebezirks bei der Öffentlichkeitsbeauftragten einen Schlichtungsantrag ein. Er hatte beim AfE den Zugang zu einer Verfügung beantragt, die ihm das AfE nicht zustellen wollte. Die Beauftragte konnte nicht darauf eintreten, da sie nicht zwischen Behörden schlichten kann.

Einigungen bei Schlichtungen

Einigungen bei Schlichtungen können unterschiedliche Formen annehmen. Gewisse Einigungen ermöglichten es, die Dokumente, die die von den antragstellenden Personen gesuchten Informationen enthielten, zu identifizieren oder sogar aufzulisten. In anderen Schlichtungsfällen verzichteten die antragstellenden Personen schliesslich auf den Zugang und gaben sich mit Informationen über die Dokumente zufrieden. In weiteren Fällen einigten sich die Schlichtungsparteien auf einen Zugang zu den Dokumenten, allenfalls aufgeschoben oder mit geschwärzten Passagen. Sobald eine Einigung gefunden worden ist, stellt sich die Frage der Umsetzung. Diese Frage beschäftigte die Öffentlichkeitsbeauftragte immer wieder. Manchmal war eine der Parteien der Ansicht, die Einigung sei nicht oder nur teilweise umgesetzt worden. Im Rahmen von Gesuchen um Zugang zu Dokumenten in Zusammenhang mit Windkraftanlagen und den zwischen den antragstellenden Personen und den Gemeinden Riaz und Murten und der IB Murten sowie dem AfE erzielten Einigungen waren die antragstellenden Personen der Meinung, diese Gemeinden, die IB Murten sowie das AfE hätten die Schlichtungsvereinbarungen nicht oder nur teilweise umgesetzt (s. oben, Schlichtungen in Zusammenhang mit Windkraftanlagen).

Rechtsprechung

Der Entscheid der Gemeinde Courtepin, keine Dokumente im Zusammenhang mit Windkraftanlagen weiterzugeben, wurde mit Beschwerde von 6 Gesuchstellenden an das Oberamt des Seebezirks weitergezogen. Das Oberamt hiess die Beschwerde gut und hob den Entscheid der Gemeinde auf. Die Gemeinde muss einen neuen Entscheid fällen und:

- › alle in ihrem Besitz befindlichen Dokumente analysieren und gegebenenfalls bei Weigerung der Weitergabe eines bestimmten Dokuments begründen, warum dieses nicht relevant ist,
- › ihre allfällige Weigerung der Weitergabe von Dokumenten begründen,
- › die betroffenen Dritten gemäss Verfahren nach dem InfoG anhören,

- › nach nicht mehr auffindbaren Dokumente suchen, sie wiederbeschaffen und gegebenenfalls begründen, warum sie unauffindbar bleiben,
- › erklären, warum ein Dokument nicht existiert, wenn die Gemeinde der Meinung ist, dass dies der Fall ist.

1.3 Mediation basierend auf dem Ombudsgesetz

Gemäss MedG, wonach bei Ausstand der kantonalen Mediatorin für Verwaltungsangelegenheiten die Kommission die Behörde im Sinne des VRG ist (Art. 16 Abs. 2 MedG und 21-25 VRG), wurde die Öffentlichkeitsbeauftragte in einem Fall von der Kommission als Stellvertreterin bestimmt (Art. 25 Abs. 2 VRG). Dabei erteilte das öffentliche Organ seine Zustimmung zur Durchführung eines Mediationsverfahrens nicht. Es war zudem der Ansicht, es gebe keinen Konflikt zwischen ihm und dem Gesuchsteller. Die Eintretensvoraussetzungen waren nach Auffassung des öffentlichen Organs nicht erfüllt, da der Gesuchsteller vor der Gesuchseinreichung nicht die üblichen Schritte zur einvernehmlichen Beilegung des Streitfalls unternommen habe. Mehr zur Tätigkeit der Mediatorin für Verwaltungsangelegenheiten ist in Kapitel VI zu finden.

1.4 Anfragen

Im Berichtsjahr nahmen erneut sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch öffentliche Organe regelmässig Kontakt mit der Öffentlichkeitsbeauftragten auf, um Informationen über ihre Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit dem Zugangsrecht einzuholen. Die Palette der Dokumente von Interesse war wie auch in den Vorjahren sehr breit gefächert.

2022 wies die Öffentlichkeitsbeauftragte in ihr unterbreiteten Einzelfällen immer wieder auf die Grenzen ihrer Funktion hin. Sie kann allgemein gehaltene Auskünfte im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz erteilen, aber keine ausführliche Stellungnahme in konkreten Fällen abgeben. Die Formulierung einer Empfehlung ist einer allfälligen Schlichtungsphase im Sinne von Artikel 33 InfoG vorbehalten. Die Öffentlichkeitsbeauftragte muss vor dieser Etappe also möglichst neutral bleiben.

2. Statistiken

Im Berichtszeitraum waren 229 Dossiers in Bearbeitung, wovon 24 per 1. Januar 2023 noch hängig waren. Die Öffentlichkeitsbeauftragte war in 50 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 15 Fällen Stellung, befasste sich in 32 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, verfasste 6 Präsentationen, nahm an 16 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil, befasste sich mit 35 Schlichtungsbegehren, 1 Mediation in Verwaltungsangelegenheiten und 74 sonstigen Begehren oder Kopien verschiedener Anfragen. 78 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 29 Gemeinden, 33 andere öffentliche Organe (Kantone, Öffentlichkeits- und Datenschutzbehörden), 79 Privatpersonen oder private Institutionen und 10 die Medien (s. Statistiken im Anhang).

B. Datenschutz

1. Schwerpunkte

1.1 CoPil, CoPro und Arbeitsgruppen

Die Datenschutzbeauftragte wirkte regelmässig in Arbeitsgruppen (insbesondere Ausschuss für die bestimmungsgemässe Verwendung der Daten des kantonalen Bezugssystems, Arbeitsgruppe interkantonale Gesundheit) und in Lenkungsausschüssen mit (CoPil; Harmonisierung der Informationssysteme der Schulen des Kantons Freiburg (HAE), eHealth, kantonales Bezugssystem für Daten. An der Bearbeitung dieser Dossiers sind längerfristig zahlreiche staatsinterne und externe Akteure beteiligt. Diese Projekte tangieren den Prozess der Digitalisierung der Informationssysteme des Staates Freiburg (Strategie Freiburg 4.0). Diese Einbindung wird von der Beauftragten sehr geschätzt, da so datenschutzkonforme Lösungen gefunden werden können und sie schon von Beginn an mit den verschiedenen Akteuren zusammenarbeiten kann. Die Zahl der Projekte im Bereich der Digitalisierung und der Informationssysteme nimmt jedoch stetig zu, und die Projekte werden immer komplexer. Aufgrund ihres IT- und Digitalisierungsbezugs braucht es auch spezifische Kenntnisse, insbesondere in den Bereichen Recht, Informatik, neue Technologien und Verwaltungsverfahren. Dazu einige Beispiele:

Totalrevision des DSchG

Es wurde weiter an der Revision des DSchG gearbeitet. In der Arbeitsgruppe wirken Vertreter verschiedener Direktionen (SK, ILFD, SJSD und FIND) sowie des ITA, des FGV und der ÖDSMB mit. Sie wird vom Amt für Gesetzgebung (GGA) geleitet. Im Hinblick auf die Änderungen des Entwurfs wurde Ende 2022 eine interne Vernehmlassung durchgeführt, mit einer Frist zur Stellungnahme bis Anfang 2023.

Umsetzung des kantonalen Bezugssystems

Die Umsetzung des kantonalen Bezugssystems von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen ging weiter. Das Bezugssystem enthält personenbezogene Daten aller Personen, die mit dem Staat Freiburg interagieren, und verknüpft die Daten aus verschiedenen kantonalen und eidgenössischen Datenbanken. Es soll Personen und Unternehmen dadurch entlasten, dass diese bestimmte Informationen nur einmal an die Behörden weiterzugeben brauchen (Once-Only Principle). Die Datenschutzbeauftragte wirkte in verschiedenen Arbeitsgruppen mit, wie etwa im Ausschuss für die bestimmungsgemässe Verwendung der Referenzdaten des kantonalen Bezugssystems, im erweiterten CoPil, im CoPil und mit beratender Stimme in der Kommission für die Governance der Referenzdaten. Diese Umsetzung ist derzeit noch im Gang und sollte fortgesetzt werden.

CoPil HAE

Im Berichtsjahr stand die Behörde erneut in Kontakt mit dem Kompetenzzentrum Fritic im Rahmen des Projekts zur Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme (HAE). Es handelt sich um zwei Plattformen, die Referenzdaten von Schüler/innen, Lehrpersonen und Angestellten der Schulen im Kanton Freiburg, von Schulen, zur Schullaufbahn von Schülern sowie bereichsübergreifende Referenzdaten auf allen Ebenen, wie etwa Statistiken beherbergen. Unter Referenzdaten sind Daten zu verstehen, die von anderen Datenquellen kontrolliert und validiert werden, um Fehler bei der Datenerhebung zu vermeiden und bei Doppelerfassungen Daten zu entfernen oder zusammenzuführen. Die Datenschutzbeauftragte nahm an den Sitzungen des CoPil teil.

eHealth

Im Bereich digitale Gesundheit ist die Datenschutzbeauftragte Mitglied der Begleitgruppe des eHealth-Projekts. Der Kanton Freiburg arbeitet nämlich eng mit anderen Westschweizer Kantonen zusammen, namentlich über den von ihnen im März 2018 gegründeten Verband CARA. Zweck dieses Verbands ist die Einrichtung einer eHealth-Plattform mit dem elektronischen Patientendossier (EPD) für die Fachpersonen und die Patientinnen und Patienten der betreffenden Kantone, aber auch mit anderen eHealth-Zusatzdiensten, wie einem gemeinsamen Medikationsplan oder gemeinsamen Pflegeplan. Aufgrund der dem Arzt- und Dienstgeheimnis unterliegenden sensiblen Personendaten und der Vielzahl anwendbarer gesetzlicher Grundlagen muss zwischen den verschiedenen eHealth-Diensten unterschieden werden, die auf der eHealth-Plattform angeboten werden sollen. Das EPD untersteht der Spezialgesetzgebung des Bundes, dem Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über das elektronische Patientendossier (EPDG; SR 816.1) und seinen Ausführungsverordnungen, die den Umgang mit dem EPD im Detail regeln und dem EDÖB die Aufsichtsbefugnis erteilen. Demgegenüber unterstehen die Zusatzdienste, für die es derzeit noch keine gesetzliche Grundlage gibt, den verschiedenen kantonalen Datenschutzgesetzgebungen, was bedeutet, dass die kantonalen Datenschutzbehörden zuständig sind.

Im Laufe des Jahres 2022 stand die Datenschutzbeauftragte in regem Austausch mit den kantonalen Datenschutzbehörden und dem EDÖB. Bei der Ausarbeitung der interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens, die die Verwendung des EPD sowie die Nutzung von Zusatzdiensten vorsieht, haben die kantonalen Datenschutzbehörden eng zusammengearbeitet. Zur Debatte standen hauptsächlich die Zusatzdienste und die Zuständigkeit der kantonalen Datenschutzbeauftragten bei kantonsübergreifenden Aufgaben.

1.2 Anfrage

Die Behörde wird sowohl von den Einheiten der Kantonsverwaltung, Gemeinden und auch Organen privater Einrichtungen, die mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraut sind, als auch von Privatpersonen, anderen Datenschutzbehörden und anderen Stellen sowie von den Medien zu verschiedenen Themen um Stellungnahme angefragt. Das Vorgehen bei der Beantwortung bleibt informell. Nach Bedarf und Möglichkeit werden bei den anfragenden oder involvierten Organen oder Dienststellen Auskünfte eingeholt. Die Zusammenarbeit mit den Direktionen und verschiedenen Dienststellen funktioniert mehrheitlich gut.

Hier einige Beispiele von Antworten und Stellungnahmen der Datenschutzbeauftragten:

Microsoft Office 365

Nach der Einführung der Tools von Microsoft Office 365 in der ganzen Kantonsverwaltung erhielt die Behörde sehr viele Anfragen von staatlichen Stellen, aber auch von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern selber. Sie bietet ihre Beratung in diesem Bereich weiter an, wenn sie darum gebeten wird. Sie wies insbesondere auf die Anforderungen der Artikel 12b ff. DSchG hin, die im Falle der Auslagerung von Personendaten gelten, und verwies auch auf die neue Version des Merkblatts «Cloud-spezifische Risiken und Massnahmen» von privatim vom Februar 2022²⁰.

Kommunikationsmöglichkeit zwischen Lehrkräften und Eltern

Die pandemiebedingt geänderten Kommunikationsmöglichkeiten verunsicherten die Eltern der Schülerinnen und Schüler, und zwar besonders im Hinblick auf den WhatsApp-Messenger. Die Richtlinien der zuständigen Direktion für die Nutzung des Internets und digitaler Technologien sehen die Verwendung von Standardtools vor (E-Mail-Adresse und Mobiltelefon für Notfälle). Andere Tools oder Plattformen können darüber hinaus mit Genehmigung der Einrichtungen in besonderen Fällen genutzt werden. Die zuständige Direktion erklärte, die Nutzung des WhatsApp-Messengers sei nicht angezeigt.

²⁰ https://www.privatim.ch/wp-content/uploads/2022/02/privatim_Cloud-Merkblatt_v3_0_20220203_def_DE-1.pdf

Übermittlung von Steuerdaten an eine Pfarrei

Eine Gemeinde wollte wissen, ob sie einer Pfarrei im Detail Auskunft über die Steuerzahlungen pro katholische steuerpflichtige Person erteilen darf, damit diese die Kirchensteuerbeträge, für deren Verteilung sie zuständig ist, auf die drei katholischen Pfarreien auf dem Gemeindegebiet aufteilen kann. Die Behörde erinnerte daran, dass es für die Weitergabe von personenbezogenen Daten eine gesetzliche Grundlage braucht (Art. 10 Abs. 1 LPrD). Im vorliegenden Fall scheint eine gesetzliche Grundlage zu fehlen, weshalb es besser ist, wenn die Gemeinde selbst die Verteilung der Beträge auf die Pfarreien übernimmt und dafür eine Gebühr für den damit verbundenen Arbeitsaufwand erhebt.

Weitergabe von Adresslisten von den Gemeinden an die Beratungsstelle für Unfallverhütung (BFU)

Mehrere Gemeinden wollten von der Behörde wissen, ob sie eine Vereinbarung mit der Beratungsstelle für Unfallverhütung (BFU) unterzeichnen dürfen, die die Übermittlung von Adresslisten von Kindern im Alter von 0 bis 2 Jahren von der Einwohnerkontrolle an die BFU vorsieht, damit die BFU Broschüren zur Unfallverhütung und Bilderbücher für Kinder versenden kann. Die Gemeinden wurden darauf hingewiesen, dass das kantonale Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG; SGF 114.21.1) auf die Bekanntgabe von Personendaten, die in der Einwohnerkontrolle eingetragen sind, anwendbar ist. Die Gemeinden sind nicht befugt, diese Daten herauszugeben (Art. 17a Abs. 1, Art. 16a EKG und Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten). Alternativ können die Gemeinden mit der BFU vereinbaren, dass sie sich selbst um den Versand der Broschüren an die betreffenden Einwohnerinnen und Einwohner kümmern.

Bekanntgabe der Adresse eines Einwohners an einen Notar im Rahmen einer Erbschaftsangelegenheit

Eine Gemeinde wollte wissen, ob sie in einer Erbschaftsangelegenheit Informationen über einen Einwohner an eine Notariatskanzlei weitergeben darf. Die Behörde wies zunächst auf den besonderen Status eines öffentlichen Amtsträgers hin. So sind Notarinnen und Notare nach Artikel 17 Abs. 1 Bst. e des kantonalen Gesetzes über das Notariat vom 20. September 1967

(NG; SGF 261.1) und nach den Artikeln 16ff. des kantonalen Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 10. Februar 2012 (EGZGB; SGF 210.1) Privatpersonen, denen öffentliche Aufgaben übertragen werden und die über eine gewisse staatliche Gewalt verfügen. Die Behörde riet der Gemeinde, den Notar an das betreffende Friedensgericht zu verweisen, das ihm die notwendigen Informationen erteilen könne. Daraufhin setzte sie sich mit dem Friedensgericht in Verbindung, um sich über dessen Praxis zu informieren. Das Friedensgericht bestätigte ihr, es gebe bei Anfragen von Notarinnen und Notaren in Zusammenhang mit der Eröffnung von Verfügungen von Todes wegen und Erbeneinberufung lediglich die Adressen der Erbinnen und Erben bekannt.

Bekanntgabe von Daten an das Friedensgericht

Die Behörde wurde von einer Dienststelle auf ein Gesuch um Datenbekanntgabe des Friedensgerichts angesprochen. Das Friedensgericht berief sich auf Artikel 97a Abs. 1 Bst. f des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG; SR 837.0) und auf Artikel 448 Abs. 4 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210), um die erforderlichen Auskünfte zu erhalten. Die Behörde wies auf den Wortlaut von Artikel 10 DSchG hin und darauf, dass im Gegensatz zum DSchG, das keine Formvorschrift enthält, das Gesuch nach Artikel 97a Abs. 1 Bst. f AVIG schriftlich und begründet sein muss. Es ist also Sache der Dienststelle, ein schriftliches und begründetes Gesuch in Anwendung des AVIG zu verlangen.

Bekanntgabe von Daten über einen Arbeitslosen an seine Exfrau, Unterhaltsbeitrag

Die Behörde wurde von einer Dienststelle zu einem Gesuch um Datenbekanntgabe einer Privatperson um Stellungnahme geben. In diesem Fall verlangte die Exfrau Auskunft über die Situation ihres Exmannes gestützt auf Artikel 97a des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1983 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG; SR 837.0). Die Behörde wies diesbezüglich auf den Wortlaut von Artikel 10 DSchG hin und darauf, dass diese Bestimmung im Fall einer Datenbekanntgabe an Privatpersonen nicht anwendbar sei. Sie erklärte,

dass die Zustimmung der betroffenen Person eingeholt werden müsse und die Informationen bei verweigerter Weitergabe in einem Zivilverfahren angefordert werden müssten, da gegebenenfalls zivilgerichtlich gestützt auf Artikel 97a AVIG beim Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) Einkünfte eingeholt werden könnten.

Weitergabe von Daten bei Niederlassung in einer Gemeinde

Eine Bürgerin wollte wissen, welche persönlichen Daten die Gemeinde, in die sie kürzlich gezogen war, von ihr erheben darf, und zwar insbesondere, ob sie von ihr die Krankenversicherungspolice oder Auskunft zur Anzahl der Hunde, die sie besitzt, verlangen darf. Die Behörde wies zunächst auf die allgemeinen Regeln für die Anmeldung bei der Einwohnerkontrolle und die zu liefernden Daten nach Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (RHG; SR 431.02) und nach Artikel 4 EKG hin. Neben den Einwohnerregistern kann die Gesetzgebung auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene weitere Meldepflichten bei der Zuzugsgemeinde vorsehen, wie beispielsweise den Nachweis einer Krankenversicherung (Art. 3 Abs. 1 des kantonalen Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 24. November 1995 [KVGG; SGF 842.1.1]), den Mietvertrag (Art. 8 Abs. 5 EKG) oder die Haltung eines Hundes (Art. 6 Abs. 2 des Reglements vom 11. März 2008 über die Hundehaltung [HHR; SGF 725.31] und Gemeindereglemente).

Sicherheitslücken

Die Behörde wurde über verschiedene Sicherheitslücken informiert. Um diese zu beheben forderte sie die betroffenen Stellen gemäss ihrer Kontrollpflicht (Art. 31 Abs. 2 Bst. a DSchG) auf, sich dazu zu äussern. Sie verlangte auch Auskunft (Art. 31 Abs. 3 DSchG) über die technischen und organisatorischen Massnahmen, die nach den gesetzlichen Vorgaben getroffen wurden (insbes. Art. 22a DSchG und Reglement vom 29. Juni 1999 über die Sicherheit der Personendaten [DSR; 17.15]).

Anfordern einer Adressliste der über 80-Jährigen bei den Gemeinden

Ein öffentliches Organ wollte wissen, ob ihm die Gemeinden eine Liste der über 80-Jährigen für eine

COVID-19-Impfkampagne herausgeben dürfen. Die Behörde wies darauf hin, dass bei Bekanntgabe von Personendaten, die bei der Einwohnerkontrolle eingetragen sind, das kantonale Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG; SGF 114.21.1) zur Anwendung kommt (Art. 12 Abs. 1 DSchG). Die Vorsteherin oder der Vorsteher kann im Einzelfall einer Behörde oder einer öffentlichen Verwaltung auf Anfrage hin die Daten bekanntgeben, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgabe benötigt (Art. 16b Abs. 1 EKG). Bei sogenannt systematischer Datenerhebung muss die Behörde oder die öffentliche Verwaltung gemäss Artikel 16a EKG den Zugang zur Plattform FriPers beantragen. Im vorliegenden Fall ging es um eine systematische Datenbekanntgabe, die nicht in der Zuständigkeit der Gemeinden lag.

Dokumentation von Besuchsprotokollen durch Fotografien von Kindern

Ein öffentliches Organ wollte wissen, ob es Fotografien von Kindern als Beweismittel im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens und insbesondere im Rahmen von Kontrollverfahren bei Familien verwenden kann. In diesem Fall stellte die Behörde fest, dass es keine formelle und materielle Rechtsgrundlage gibt, die den Ablauf der Kontrollverfahren dieser staatlichen Stelle regelt, insbesondere die datenschutzrechtlichen Aspekte (Datenverarbeitung, Lebenszyklus der Daten usw.). Darüber hinaus empfahl die Behörde gemäss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 6 DSchG), bei der Aufnahme von Kinderfotos als Beweismittel äusserst vorsichtig zu sein. Sie ist der Ansicht, dass Fotografien nur als letztes Mittel eingesetzt werden sollten, und empfiehlt dringend, auf Beweismittel zurückzugreifen, deren Verletzung der Persönlichkeit weniger einschneidend ist. Auf jeden Fall sollten bei Fotografien von Kindern die Gesichter systematisch unkenntlich gemacht werden. Die Behörde wies auch darauf hin, dass die Zustimmung urteilsfähiger Kinder sowie die Zustimmung der gesetzlichen Vertreter urteilsunfähiger Kinder unter allen Umständen eingeholt werden müsste.

Weitergabe von Personendaten von einem öffentlichen Organ an die Polizei

Ein öffentliches Organ wollte wissen, ob die Weitergabe von Personendaten an die Polizei in den Geltungs-

bereich des DSchG falle und es demnach eine Liste bestimmter Personen herausgeben könne (Name, Vorname, Geburtsdatum). Die Behörde stellte mit Hinweis auf den Geltungsbereich nach Artikel 2 des kantonalen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1) fest, dass das DSchG anwendbar bleibt, wenn die Weitergabe von Personendaten im Rahmen von polizeilichen Tätigkeiten ausserhalb eines Strafverfahrens erfolgt, das heisst solange und soweit die Staatsanwaltschaft noch keine strafrechtliche Untersuchung eingeleitet hat (Art. 2 Abs. 1 Bst. b DSchG a contrario). Sobald eine Strafuntersuchung eröffnet wird, findet das DSchG keine Anwendung mehr und die Weitergabe der angeforderten Personendaten wird durch die Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) geregelt. In diesem Fall war es nicht möglich festzustellen, ob die Anfragen der Polizei ausserhalb eines Strafverfahrens gestellt wurden. Wenn ja, fehlte offenbar eine gesetzliche Grundlage im Sinne von Artikel 4 DSchG, die das öffentliche Organ zur Weitergabe der Daten ermächtigt.

Weitergabe einer Adresse an einen Rechtsagenten im Rahmen eines Rechtsstreits

Eine Gemeinde wollte wissen, ob sie einer Privatperson über ihren «agent d'affaire breveté» im Rahmen eines Rechtsstreits die Adresse eines Einwohners mitteilen dürfe. Die Behörde wies darauf hin, dass nach Artikel 12 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1) bei Bekanntgabe von Personendaten, die bei der Einwohnerkontrolle eingetragen sind, das kantonale Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG; SGF 114.21.1) zur Anwendung komme. Die Vorsterherin oder der Vorsteher kann im Einzelfall einer privaten Person, die ein berechtigtes Interesse glaubhaft macht (z.B.: Rechtsverhältnis, Vertragsverhältnis usw.), namentlich die Adresse einer bestimmten Person bekanntgeben (Art. 17 Abs. 1 EKG). Die Vollmacht des Rechtsagenten in der Beilage zum Gesuch reicht nicht als Nachweis für das Bestehen eines solchen Interesses. In diesem Fall war die Gemeinde der Ansicht, dass die vom Rechtsagenten gemachten Angaben zu allgemein waren und nicht ausreichten, um ein berechtigtes Interesse des Gesuchstellers nachzuweisen.

Beschaffen und Nutzung von Mobiltelefonnummern durch die Gemeinde

Eine Gemeinde wollte wissen, ob sie eine Mobiltelefonnummer pro Haushalt für Warnanrufe der Gemeinde in Notsituationen (z. B. Wasserverschmutzung) beschaffen und anschliessend nutzen dürfe. Die Behörde erinnerte daran, dass es für jede Bearbeitung personenbezogener Daten durch ein öffentliches Organ eine gesetzliche Bestimmung braucht, die sie dazu ermächtigt, oder, falls dies nicht der Fall ist, dass eine Bestimmung über die Erfüllung seiner Aufgabe es voraussetzt (Art. 4 DSchG). Ausserdem gab sie zu bedenken, die Mobiltelefonnummer sei keine Angabe nach Mindestanforderung im Sinne von Artikel 6 des kantonalen Gesetzes vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG; SGF 114.21.1), die bei der Einwohnerkontrolle eingetragen sein müsste. Sie kam daher zu dem Schluss, dass die Beschaffung von Handynummern durch die Gemeinde nur auf freiwilliger Basis erfolgen kann, wie z. B. die freiwillige Angabe von Handynummern durch Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde, die über Notsituationen informiert werden möchten, über öffentliche Informationsaushänge oder Infoschreiben an alle Haushalte.

Zugang zu den eigenen Daten bei der Einwohnerkontrolle

Eine Gemeinde wollte wissen, ob sie im Rahmen eines Gesuchs um Zugang zu den eigenen Daten dem Gesuchsteller seine Einwohnerkarteikarte, wie sie in der Einwohnerkontrolle geführt wird, zukommen lassen könne. Die Behörde wies auf die Grundsätze des Auskunftsrechts nach Artikel 23 ff. des kantonalen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1) und insbesondere auf das Verfahren zur Ausübung des Auskunftsrechts (Art. 24 DSchG) hin. Die Auskünfte werden in der Regel schriftlich erteilt (Art. 24 Abs. 2 DSchG). So können Personendaten brieflich, auf Karteikarte, in einer Dokumentenkopie usw. weitergegeben werden.

Gesetzliche Grundlage für die Aufzeichnung einer Einigungsverhandlung zu einer Ortsplanung

Eine Privatperson wollte wissen, auf welcher gesetzlichen Grundlage die Aufzeichnung einer Einigungsverhandlung zu einer Ortsplanung möglich sei. Die

Behörde wies auf das Legalitätsprinzip für das Bearbeiten von Daten hin (Art. 4 DSchG) und gab zu bedenken, dass eine Aufzeichnung eine Form von Datenbearbeitung ist, die dem Beschaffen von Daten nahekommt (Art. 9 DSchG). Aufnahmen von Personen, die insbesondere ihre Ansichten hörbar äussern, können als sensible Daten gelten (Art. 3 Bst. c Ziff. 1 DSchG), für die es eine formelle gesetzliche Grundlage braucht, da sonst das Bearbeiten widerrechtlich wäre. In diesem Fall scheint es keine gesetzliche Grundlage zu geben. Tatsächlich sieht Artikel 32 des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz vom 1. Dezember 2009 (RPBR; SGF 710.11) nicht vor, dass eine solche Verhandlung aufgezeichnet werden kann.

2. Kontrollen

Die Datenschutzbeauftragte führte nach Absprache mit der Kommission Kontrollen bezüglich Einhaltung der Datenschutzgrundsätze bei Gemeindeverwaltungen und einer staatlichen Stelle durch. Mit der Kontrolle wurden externe Spezialisten beauftragt, aber die Datenschutzbeauftragte war bei allen Kontrollen dabei. Die Kontrollen können verschiedene Formen annehmen, und zwar können sie geplant, angekündigt oder organisiert sein, und es können spontane, allgemeine oder auf gewisse Aktivitäten des öffentlichen Organs beschränkte Kontrollen sein. Um möglichst viele öffentliche Organe für das Thema Auftragsvergabe und Digitalisierung der Verwaltung sensibilisieren zu können, führte die Datenschutzbeauftragte organisierte und auf gewisse Aktivitäten beschränkte Kontrollen durch.

Mit den Kontrollen sollte die Arbeit der jeweiligen Dienste hinsichtlich der Datenschutzvorschriften geprüft werden, insbesondere in Bezug auf die Zugangsrechte und profile zu den Informatikanwendungen und zu den Datenbanken, die Auslagerung der Bearbeitung von Personendaten (Auftragsvergabe, Aufgabendelegation) und die Sicherheitsmassnahmen. Es wurden zwei Berichte verfasst. Sie enthalten verschiedene Vorschläge, die aufgrund der diversen bei den Kontrollen festgestellten Punkte gemacht wurden. Die Vorschläge, die nicht alle von gleicher Tragweite sind, sind nach den Risikokriterien und der Reihenfolge der Wichtigkeit der umzusetzenden Massnahmen aufgeführt.

3. FriPers und Videoüberwachung

3.1 FriPers

Der Staat Freiburg betreibt eine zentrale Plattform namens FriPers, die alle Personendaten umfasst, die bei den Einwohnerkontrollen registriert sind. Sie erlaubt insbesondere den Austausch von Personendaten unter den Gemeinden, besonders bei Wegzug oder Zuzug von Personen, weiter die Übermittlung von Daten an das Bundesamt für Statistik oder auch an kantonale Organe und Dienststellen. Nach der Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten ist es im Rahmen des Bewilligungsverfahrens Aufgabe der Behörde, zu den Gesuchen um Zugriff auf diese kantonale Plattform Stellung zu nehmen (Art. 3 Abs. 1). Auf der Grundlage unserer Stellungnahme entscheidet die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) über den beantragten Zugriff.

Zugangsgesuch des Amts für den Arbeitsmarkt bezüglich Arbeitsmarktüberwachung durch die Inspektorinnen und Inspektoren

Das Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) beantragte einen direkten Zugang zur Plattform FriPers. Im Rahmen der Verpflichtungen, die sich aus der Gesetzgebung ergeben, muss sich das AMA über seine Inspektorinnen und Inspektoren Informationen beschaffen, um die vollständige Identität der zu kontrollierenden Personen feststellen zu können. Die Behörde sprach sich für die Gewährung des Zugangs zu den benötigten Daten aus (insbesondere Namen, Vornamen, Adressen usw.).

Zugangsgesuch des Sozialvorgeamts

Um seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen, insbesondere im Rahmen der Subventionsvergabe, beantragte das Sozialvorgeamt (SVA) einen Zugang zur FriPers-Plattform sowie zur Datenhistorie. Das SVA weist darauf hin, dass es die Situation der Antragstellenden überprüfen und sicherstellen können muss, dass diese sich im Kanton niedergelassen haben. Die Behörde gab eine positive Stellungnahme für einen indirekten Zugriff auf die angeforderten Daten (insbesondere die Adresse) sowie für einen indirekten Zugriff auf den Datenhistorie für die Postadresse und die Wohnadresse mit einer rückwirkenden Beschränkung auf 2 Jahre ab, dies zum Zweck der Kontrolle des rechtlichen Wohnsitzes von Personen in Pflegeheimen.

Beurteilung des Zugangsgesuchs der Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Freiburg

Im Rahmen der Registerführung der Mitglieder der kirchlichen Körperschaften beantragte die Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Freiburg den indirekten Zugriff auf die FriPers-Plattform für eine gewisse Anzahl von Daten. Die Behörde gab eine teilweise positive Stellungnahme für die als notwendig erachteten Daten ab, für die übrigen jedoch eine negative, weil sie für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Evangelisch-reformierten Kirche nicht erforderlich sind und der Zugriff damit unverhältnismässig wäre.

Kontrollen

Das Amt für Bevölkerung und Migration (BMA) führt als für die FriPers-Daten verantwortliche Stelle in regelmässigen Abständen eine Kontrolle der erteilten Bewilligungen durch. Weiterreichende Kontrollen können in Zusammenarbeit mit der Behörde vorgenommen werden. Im Berichtsjahr wurde jedoch keine solche Kontrolle durchgeführt. Im Rahmen der auf die Einhaltung der Datenschutzgrundsätze ausgerichteten Kontrollen in der Verwaltung hat die Behörde bei gleicher Gelegenheit auch überprüft, wie viele Mitarbeitende eine Zugriffsberechtigung haben und ob dies nötig ist.

3.2 Videoüberwachung

Wer eine Videoüberwachungsanlage ohne Datenaufzeichnung aufstellen will, muss vorgängig die Datenschutzbeauftragte benachrichtigen (Art. 7 VidG). Zu den Aufgaben der Datenschutzbeauftragten gehört es ebenfalls, zu den Gesuchen um Videoüberwachung mit Datenaufzeichnung Stellung zu nehmen (Art. 5 Abs. 2 VidG).

Aus den verschiedenen Gesuchen um Einrichtung von Videoüberwachungsanlagen geht hervor, dass Privatpersonen, Unternehmen und kantonale sowie kommunale Organe immer öfter die Dienste privater Anbieter für die Verwaltung und den Unterhalt der Anlage und manchmal für das Hosting und die Speicherung der Aufnahmen in Anspruch nehmen. Das können beispielsweise private Sicherheitsunternehmen sein, aber auch Cloud-Anbieter und Data Center. Vor diesem Hintergrund geht es also darum zu prüfen, ob man es

mit einer Auslagerung der Datenbearbeitung zu tun hat. Gegebenenfalls müssen strengere Anforderungen an die Datensicherheit und den Datenschutz gestellt werden. Die Behörde empfiehlt den betroffenen Personen, sich unbedingt zu informieren, bevor sie ein Videoüberwachungssystem bestellen und einen privaten Anbieter beauftragen.

Die Behörde hatte im Berichtsjahr zu verschiedenen Videoüberwachungsvorhaben Stellung genommen. Die Häufigkeit und Komplexität der Anfragen machten Ortsbesichtigungen notwendig. Diese Treffen ermöglichen einen Austausch mit den verschiedenen Spezialisten und Behörden sowie ein besseres Verständnis der Situation.

Schliesslich veröffentlichen die Oberämter auf ihren Websites regelmässig die Liste der Videoüberwachungsanlagen, für die eine Bewilligung erteilt wurde, sowie die Namen der für die Anlagen verantwortlichen Personen.

Überwachung einer Kirche und eines Pfarreizentrums

Die Behörde gab eine negative Stellungnahme zu einem Gesuch um Installation eines Videoüberwachungssystems mit Aufzeichnung in einer Kirche und einem Pfarreizentrum ab. Die Behörde war der Ansicht, dass das Gesuch nicht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprach. Die Überwachung im Innern einer Kirche stellt nämlich einen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen dar, insbesondere weil Personendaten über religiöse Ansichten oder Tätigkeiten nach Artikel 3 Bst. c Ziff. 1 des kantonalen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1) besonders schützenswert sind. Schliesslich verstösst der geplante Einsatz einer Anwendung mit Cloud-Technologie für eine Raumüberwachung gegen das der Behörde vorgelegte Benutzerreglement, da er nicht darin geregelt ist.

Überwachung eines Museums

Die Behörde hat das Gesuch um Installation eines Videoüberwachungssystems mit Aufzeichnung in einem Gemeindemuseum positiv beurteilt. Zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit lehnt die Behörde jedoch den Einsatz einer Gesichtserkennungstechnologie ab.

Beurteilung der Überwachung einer Abfallsammelstelle

In ihrer Stellungnahme bestätigte die Behörde ihre negative Beurteilung der Installation eines Videoüberwachungssystems in einer interkommunalen Abfallsammelstelle, das die Überwachung von Eco-Reload-Boxen (Geldautomaten) und die Beobachtung möglicher Verstösse von Benutzer/innen des Containers ermöglichen sollte. Sie befand das System für nicht gesetzeskonform. Nach Artikel 3 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung (VidG; SGF 17.3) soll die Videoüberwachung Übergriffen auf Personen und Sachen vorbeugen und zur Verfolgung und zur Ahndung solcher Übergriffe beitragen. Diese beiden Bedingungen sind kumulativ. Die Zweckangabe einer ordnungsgemässen Nutzung des Materials steht eindeutig im Widerspruch zum VidG (vgl. Urteil KG FR 601 2014 46 vom 20. August 2015, E. 3a)). Zwar ist der erste Zweck VidG-konform, entspricht aber dennoch nicht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, da die Nutzung eines Cloud-Systems ohne Vertrag mit dem Anbieter gegen die Einhaltung der Kriterien von Artikel 12b ff. des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 25. November 1994 (DSchG; SGF 17.1) für das Outsourcing von Daten verstösst. Der zweite Zweck fällt seinerseits eindeutig nicht in den Anwendungsbereich des VidG, da er darauf abzielt, eine ordnungsgemässe Nutzung des Materials durch die Benutzer/innen zu gewährleisten.

4. ReFi – Register der Datensammlungen²¹

Die Behörde hat ein Register der Datensammlungen zu führen, das sämtliche Anmeldungen von Datensammlungen enthält, mit Ausnahme derjenigen der

Gemeinden, die eine eigene Aufsichtsbehörde haben. Die Anmeldung der Datensammlungen ist für die öffentlichen Organe eine gesetzliche Pflicht (Art. 19 ff. DSchG). Dieses Register ist ein wichtiges Instrument der verschiedenen Datenschutzpartner und dient der Transparenz. Es zeigt auf, welche Datensammlungen von welcher Dienststelle geführt werden. Das Register ist öffentlich und kann über die Website der ÖDSMB eingesehen werden.

Damit das ReFi richtig genutzt werden kann, sind technische Anpassungen notwendig. Eine Arbeitsgruppe mit der Beauftragten und dem ITA hat sich Gedanken über eine neue Lösung für das le ReFi gemacht. Diese Bestrebungen sind im Gang.

5. Austausch und Zusammenarbeit

Wichtig ist der Austausch auch mit den rund 20 sogenannten «Kontaktpersonen für den Datenschutz» der Direktionen und Anstalten. Es fand eine Sitzung mit den Kontaktpersonen (Datenschutzbeauftragte in jeder Direktion und Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit) statt. Das diesjährige Thema war das Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept (ISDS-Konzept). Nach einer Einführung durch die Beauftragte stellte der Fachreferent dieses Instrument vor und ging dann auf seine Modalitäten und seinen Mehrwert ein. Am Nachmittag fand ein Workshop zum selben Thema statt, bei dem die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sich selbst an der Erstellung eines solchen Dokuments versuchen konnten.

Vorentwurf der interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens und neue Fassung des Vorentwurfs für eine interkantonale Vereinbarung

Die Vernehmlassung zum Vorentwurf der interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens – zwischen dem Kanton Freiburg, dem Kanton Waadt, dem Kanton Wallis, der Republik und des Kantons Genf und der Republik und des Kantons Jura – endete am 15. Februar 2022. Sie war von der Stammgemeinschaft (CARA) vorbereitet und durchgeführt worden.

²¹ <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/register-der-datensammlungen>

Diese Vereinbarung regelt unter anderem das Bearbeiten von Daten, das in Zusammenhang mit Zusatzdiensten von einer oder mehreren Organisationen im Auftrag der Kantonsregierungen erfolgt. Die betroffenen kantonalen Behörden gaben eine gemeinsame Stellungnahme ab. Aus ihrer Gesamtprüfung ergaben sich folgende Überlegungen: Fehlen einer formellen gesetzlichen Grundlage, die ausdrücklich die Bearbeitung von Personendaten (einschliesslich besonders schützenswerter Daten und Persönlichkeitsprofile) vorsieht, und fehlende Erwähnung der technischen oder organisatorischen Bedingungen - insbesondere in Bezug auf den Zugang zu den Daten. Was den Inhalt des Vorentwurfs betrifft, so kritisierten die kantonalen Behörden mangelnde Präzision und Klarheit. In diesem Zusammenhang wiesen sie insbesondere auf unbestimmte Rechtsbegriffe, die ungewisse Tragweite bestimmter Klauseln oder auch die aus Sicht des Datenschutzes riskante Entscheidung für die systematische Verwendung der AHVN13 als Personenidentifikator hin.

Im Anschluss an diese gemeinsame Stellungnahme wurde den Beauftragten eine neue Version zur Stellungnahme unterbreitet. Die kantonalen Behörden begrüssten die Berücksichtigung ausgereifterer Datenschutzbestimmungen. Sie wiesen jedoch auf einige Punkte hin, die noch geklärt werden müssten, insbesondere in Bezug auf die Genauigkeit der verwendeten Begriffe, die Kohärenz und Kompatibilität (insbesondere innerhalb des Entwurfs und der dazugehörigen Botschaft sowie EPDG) sowie die allgemeine Vollständigkeit (z. B. die Frage der Metadaten, der Aufbewahrungsdauer sowie der Transparenz und des Zugangs zu den Dokumenten). Sie forderten CARA ausserdem auf, über die Angemessenheit der Rechtsgrundlage in Bezug auf die geplanten Informationssysteme und Datenbearbeitungen nachzudenken und zu überlegen, wie die Weitergabe von Personendaten für statistische und Forschungszwecke umgesetzt werden kann.

Schengen-Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden

Die Datenschutzbeauftragte steht auch formell oder informell in Kontakt mit dem EDÖB. Das Schengen-Assoziierungsabkommen, das im März 2006 von der Schweiz verabschiedet wurde und am 1. März 2008 in Kraft getreten ist, sieht die Teilnahme der Schweiz am Schengener Informationssystem (SIS) vor. Das Abkommen schreibt für jeden teilnehmenden Staat die Einsetzung einer nationalen Datenschutzkontrollbehörde vor. In der Schweiz werden die Aufsichtstätigkeiten durch den EDÖB und die kantonalen Datenschutzbehörden im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten wahrgenommen. Die im Rahmen der Umsetzung des Schengen-Assoziierungsabkommens eingesetzte Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden konnte sich im Berichtsjahr an verschiedenen Sitzungen austauschen.

6. Statistiken

Datenschutz allgemein

Im Berichtszeitraum waren 355 Datenschutzdossiers (ohne FriPers und Videoüberwachungsdossiers, siehe unten) in Bearbeitung, wovon 40 per 1. Januar 2023 noch hängig waren. Die Datenschutzbeauftragte war in 96 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 63 Fällen Stellung, befasste sich in 32 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, ihr wurden 19 Entscheide mitgeteilt (Art. 27 Abs. 2 DSchG), sie nahm 9 Kontrollen sowie Inspektionen oder Nachkontrollen vor, führte 5 Präsentationen durch, nahm an 68 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil und befasste sich mit 63 sonstigen Begehren. 153 Dossiers betreffen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 41 Gemeinden, 131 andere öffentliche Organe (Kantone, Datenschutzbehörden, Bund, Universitäten), 25 Privatpersonen oder private Institutionen und 5 die Medien (s. Statistiken im Anhang). Von den hängigen Dossiers der Vorjahre wurden 70 erledigt. Übrigens wurde die Behörde auch mehrmals auf Fragen angesprochen, für die sie nicht zuständig war. In diesen Fällen wurden die öffentlichen Organe oder Privatpersonen an die zuständigen Stellen verwiesen.

FriPers

Bis 31. Dezember 2022 sind der Datenschutzbeauftragten 8 Fälle zur Stellungnahme unterbreitet worden: 4 Zugriffsgesuche, 2 Gesuche um erweiterten Zugriff, 1 Stellungnahme und 1 Sonstiges. 2 dieser Zugriffsgesuche sind immer noch in Bearbeitung, die anderen 6 Dossiers sind abgeschlossen. Die Zusammenarbeit mit der SJSJ ist gut. Mit dem technologischen Fortschritt lassen sich auch die Nutzungsweisen der FriPers-Plattform weiterentwickeln, und die **Anfragen werden immer komplexer. So werden das Verfahren und die Dokumente von den betroffenen Stellen ständig evaluiert.**

Videüberwachung

Im Berichtsjahr gingen bei der Datenschutzbeauftragten 11 Gesuche um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videüberwachung mit Datenaufzeichnung zur Stellungnahme ein, 1 Information zur Änderung des Benutzerreglements, 4 Meldungen von Videüberwachungsanlagen ohne Datenaufzeichnung und 2 Anzeigen bezüglich Videüberwachungsanlagen. Sie wurde in 1 Fall um Erklärungen nach einer negativen Stellungnahme gebeten. Die Behörde nahm 2022 zu 10 Fällen Stellung. Von diesen Stellungnahmen betrafen 8 Gesuche aus den Vorjahren. 9 Stellungnahmen sind noch ausstehend, einige davon, weil die Behörde auf zusätzliche Unterlagen wartet. Zur Information: Gewisse positive Stellungnahmen können an Bedingungen geknüpft werden, insbesondere daran, dass auf die Videüberwachungsanlagen hingewiesen werden muss. 1 Anmeldung einer Videüberwachungsanlage ohne Aufzeichnung ist erledigt, 1 fällt nicht in die Zuständigkeit der Behörde und 2 sind noch hängig. Die 2 Dossiers zu den Anzeigen sind erledigt, das Dossier zur Information über die Änderung des Benutzerreglements ist abgeschlossen, ebenso wie die Erklärung. 16 Dossiers stammten übrigens von Oberämtern, 1 Dossier von einem Netzwerk und 2 von der Behörde.

IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit / Transparenz und Datenschutz

Die gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Beauftragten setzte sich bis zum Weggang der Datenschutzbeauftragten Ende September 2022 fort. In den Sitzungen der Kommission, an denen beide Beauftragte teilnehmen, werden regelmässig die Dossiers behandelt, die beide Bereiche betreffen. Die Beauftragten sehen sich regelmässig und tauschen sich aus. Schliesslich ist die Koordination auch dank der Kontakte mit dem Präsidenten gewährleistet.

V. Schlussbemerkungen

Die Beauftragten **danken** allen öffentlichen Organen für die bisherige Zusammenarbeit, ihr Interesse am Recht auf Zugang zur Information sowie gegenüber den datenschutzrechtlichen Vorschriften. Die Behörde arbeitet pragmatisch, um den Bedürfnissen der Verwaltung und der Einzelnen so weit wie möglich Rechnung zu tragen. In diesem Sinne hält sie die Sensibilisierung, Schulung und Begleitung schon im Anfangsstadium von Gesetzes- und IT-Projekten für besonders wichtig. Dieser Dank geht besonders an die Kontaktpersonen in der Kantonsverwaltung und den kantonalen Anstalten, die die Datenschutzbeauftragte und die Öffentlichkeitsbeauftragte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben tatkräftig unterstützen.

VI. Die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten

A. Aufgaben und Organisation der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten

1. Allgemeines

Die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten ist eine unabhängige Stelle, die administrativ in die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) integriert ist. Die derzeitige Stelleninhaberin hat ein 40%-Pensum.

Gemäss Artikel 1 des Gesetzes über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten (MedG) handelt es sich dabei um einen Prozess, bei dem eine qualifizierte und unabhängige Person als Gesprächspartnerin zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den kantonalen Verwaltungsbehörden dient, um Konflikten vorzubeugen oder einvernehmliche Lösungen zu finden. Sie hat zum Ziel:

- › die Bürgerinnen und Bürger im Verkehr mit den Behörden zu unterstützen und in Streitfällen als Vermittlerin zu dienen;
- › Konflikten zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern vorzubeugen und darauf hinzuwirken, dass sie einvernehmlich gelöst werden;
- › die Behörden zu ermuntern, gute Beziehungen zu den Bürgerinnen und Bürgern zu pflegen;
- › zur Verbesserung der Arbeit der Behörden beizutragen;
- › den Behörden unbegründete Vorwürfe zu ersparen.

In den Geltungsbereich des Gesetzes über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten fallen Gesuche im Zusammenhang mit der Freiburger Kantonsverwaltung, den Oberamtspersonen – ausser wenn diese als Strafjustizbehörde oder als besondere Verwaltungsjustizbehörde handeln – den öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons sowie Privatpersonen und Organen privater Institutionen, soweit sie von den Kantonsbehörden übertragene hoheitliche öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen. Bei Einverständnis der Parteien kann die kantonale Mediatorin auf Antrag ausserhalb jeglichen Verfahrens, in jedem hängigen Verfahren oder nach dem Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Verfahrens intervenieren.

Nicht in den Tätigkeitsbereich der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten fallen Konflikte zwischen Bürger/innen und dem Grossen Rat, dem Staatsrat, Gerichtsbehörden, Strafverfolgungsbehörden, den anerkannten Kirchen und konfessionellen Gemeinschaften. Auch Gesuche betreffend Gemeindebehörden, andere Kantone sowie Bereiche mit spezifischem Mediationsverfahren oder eidgenössischem Verfahrensrecht kann die kantonale Mediatorin nicht behandeln.

Ein Mediationsverfahren kann nur mit dem Einverständnis der Parteien durchgeführt werden.

2. Inkrafttreten des revidierten Ombudsgesetzes

Im Berichtsjahr ist das revidierte Ombudsgesetz in Kraft getreten. Bei der Revision ging es einerseits darum, die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten administrativ in die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation zu integrieren. Andererseits wurde die Bestimmung eingefügt, dass ein Mediationsverfahren nur mit dem Einverständnis der Parteien durchgeführt werden kann. Damit unterstrich der Gesetzgeber klar, dass er keine Ombudsstelle will, die auch ohne das Einverständnis der Parteien aktiv werden kann, sondern eine Mediationsstelle. Um in Zukunft jegliche Unklarheiten in Bezug auf die Grundfunktion, die sich aus der Umsetzung von Artikel 119 der Verfassung des Kantons Freiburg ergibt, zu vermeiden, wurde die deutsche Fassung des Gesetzes in «Gesetz über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten» umbenannt. Der ursprüngliche Titel «Ombudsgesetz» war als Folge der deutschen Übersetzung des Begriffs «médiation administrative» gewählt worden und hatte in der Vergangenheit zu unterschiedlichen Interpretationen geführt.

3. Überkantonale Zusammenarbeit

Die kantonale Mediatorin hat sich im Berichtsjahr um den Austausch und die Zusammenarbeit mit anderen kantonalen Ombudsstellen bemüht. Sie nahm an drei Treffen der Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen in der Schweiz (VPO+) teil, an denen jeweils aktuelle Themen besprochen und vertieft Erfahrungen ausgetauscht werden.

4. Kommunikation

Der Schwerpunkt im Bereich Kommunikation lag im Berichtsjahr in Treffen mit den Direktionen, um die Dienstleistungen der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten zu präsentieren und deren Mehrwert aufzuzeigen. Die Mediatorin unterstrich dabei, dass die Teilnahme an einem Mediationsverfahren zwar einen Mehraufwand bedeute, die betroffene Verwaltungsstelle dadurch aber einen Beitrag zu Konfliktkultur und Bürgernähe leiste, der sich auszahle.

Im ersten Trimester veröffentlichte die Mediatorin zudem Annoncen in den grössten kantonalen Zeitungen, um die Dienste der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten auch bei der Bevölkerung bekannter zu machen.

Die Mediatorin unterstützte die Bereiche Transparenz und Datenschutz im Vorhaben, die wichtigsten diesbezüglichen Inhalte auf der Website in Leichter Sprache zu vermitteln. Das administrative Mediationsverfahren wird auf der Website bereits seit 2021 in Leichter Sprache erklärt.

B. Tätigkeit der kantonalen Mediatorin

1. Allgemeines

Wie in der Zielsetzung der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten vorgesehen agiert die kantonale Mediatorin als neutrale Person zwischen den Bürgerinnen und Bürgern sowie den kantonalen Behörden, informiert über das Vorgehen in Verwaltungsangelegenheiten und dient als Vermittlerin, um einem Konflikt vorzubeugen oder bei der Suche nach einer einvernehmlichen Lösung zu helfen.

Sie erklärt Verwaltungsabläufe, übersetzt Entscheide oder Korrespondenz von der Amtssprache in leicht verständliche Sprache, informiert über die Rechtslage und gibt Empfehlungen zur Selbsthilfe. Ist der Sachverhalt oder die Rechtslage nicht eindeutig oder fühlt sich die ratsuchende Person missverstanden oder ungerecht behandelt, so klärt

sie bei Einverständnis aller Parteien die Sachlage ab und überprüft sie. Allenfalls vermittelt die kantonale Mediatorin zwischen den Parteien und hilft bei der Suche nach fairen und gütlichen Lösungen oder bei der Verbesserung der Kommunikation zwischen den Parteien.

Die Anliegen der ratsuchenden Personen weisen jeweils eine grosse Vielfalt auf. So wenden sich die einen an die kantonale Mediatorin, weil sie einen Entscheid der Kantonsverwaltung als ungerecht empfinden, anderen dauert die Wartezeit auf einen Bescheid zu lange oder sie haben bereits mehrere Male erfolglos versucht, eine Behörde telefonisch zu erreichen. Wieder andere verstehen nicht, was ihnen in einem Antwortschreiben genau gesagt werden will, stören sich an Verfahrensänderungen oder finden keine Informationen zu einem konkreten Thema. Auch Fragen zu Verwaltungsabläufen und Gesetzesanwendungen treffen immer wieder bei der Mediatorin ein.

Beim ersten Kontakt zwischen den Antragstellenden und der Mediatorin kommen nicht selten viele verschiedene Themen zur Sprache. Die Mediatorin nimmt daraufhin eine Analyse vor, um diejenigen Punkte herauszukristallisieren, bei denen sie im Rahmen des Geltungsbereichs des Gesetzes über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten tätig werden kann.

So berechtigt viele Anliegen der Antragstellenden sind, so kommt es auch immer wieder zu Gesuchen, auf welche die kantonale Mediatorin aus verschiedenen Gründen nicht eingehen kann oder deren Bearbeitung sie zu einem bestimmten Zeitpunkt abschliessen muss, ohne dass eine Lösung gefunden werden konnte. So geht es bei der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten auch immer wieder darum, Antragstellenden die Grenzen des Rechts und ihre Verantwortung im Problemfeld aufzuzeigen. Ist es manchmal möglich, auf neue Perspektiven ausserhalb der administrativen Mediation hinzuweisen, so geht es manchmal auch darum, den ratsuchenden Personen zu helfen, Situationen zu akzeptieren, die sich nicht mehr ändern lassen.

Generell rät die kantonale Mediatorin den betroffenen Personen und öffentlichen Organen an, sich möglichst früh im abzeichnenden Konflikt mit ihr in Verbindung zu setzen. Im Gesetz über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten wird vermerkt, dass die betroffene Person die üblichen Schritte zur einvernehmlichen Beilegung des Streitfalls bei den für das Dossier zuständigen Kantonsbehörden unternommen haben muss, bevor sie ein Mediationsgesuch einreicht (Art. 14 Abs. 1 MedG). Schliesslich gibt es ja auch in einer nicht zu unterschätzenden Anzahl von Fällen die Möglichkeit, eine Meinungsverschiedenheit bilateral zu lösen. Kommen die betroffenen Parteien allerdings zu keiner Lösung, ist es sinnvoll, zügig mit der kantonalen Mediatorin Kontakt aufzunehmen. Wie in vielen anderen Lebensbereichen hat auch im Rahmen der Mediation

für Verwaltungsangelegenheiten ein Konflikt in einem frühen Stadium weit bessere Chancen auf eine gütliche Einigung, als wenn bereits eine lange Vorgeschichte besteht oder der Konflikt allenfalls bereits eskaliert ist.

2. Einige Zahlen

Im Folgenden werden einige Schlüsselzahlen präsentiert, welche die Tätigkeit im Jahr 2022 im Vergleich mit den Vorjahren illustrieren. Allerdings sind die Zahlen mit grosser Vorsicht zu interpretieren. So sagt beispielsweise die Anzahl der Fälle nichts über deren Intensität aus. Auch ist es nicht erstaunlich, dass Direktionen mit viel Kundenkontakt und einschneidenden Massnahmen für die Bürgerinnen und Bürger häufiger von Anfragen und Mediationsgesuchen betroffen sind als andere.

Anzahl Kontaktaufnahmen während des jeweiligen Jahres

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Neue Ersuchen insgesamt	43	62	45	51	46	36
Von der Kantonsverwaltung	7	4	1	0	0	2
Von Bürgerinnen und Bürgern	31	55	41	48	46	34
Von Unternehmen, Organisationen und Personengruppen	5	3	2	3	0	0
Von Gemeinden	0	0	1	0	0	0

Sprache der Anfragen

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
F	21	37	25	26	20	19
D	21	24	18	24	25	16
Weitere	1	1	2	1	1	1

Form der Anfragen

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Telefon	25	35	19	28	30	22
E-Mail	11	8	10	11	9	7
Website	3	11	11	5	4	4
Post	1	6	5	7	3	3
Direkter Kontakt	3	0	0	0	0	0
Weitere	0	2	0	0	0	0

Betroffene Direktionen²²

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FIND	5	12	5	5	1	4
ILFD	5	3	1	0	3	0
BKAD	2	1	3	2	1	0
RIMU	2	7	5	2	2	1
GSD	1	5	3	9	3	8
VWBD	0	0	0	0	0	0
SJSD	0	0	2	0	2	5
Weitere (KGV, ASS...)	3	2	3	3	0	3
Oberämter	1	0	1	3	1	0

Arten von Leistungen (einschliesslich offene Fälle des Vorjahres)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Zuständig:	21	28	19	24	14	18
>Beratung und Information	6	5	4	9	8	9
>«Pendel»-Mediation (ohne Begegnung zwischen den Parteien)	5	15	7	12	6	2
>Mediation (mit Begegnung zwischen den Parteien)	1	2	2	1	0	2
>Anfrage nicht weiterverfolgt oder abgelehnt	6	3	6	1	0	1
>Offen am 31.12.	3	3	0	1	0	4
Nicht zuständig ²³ :	22	37	26	27	33	18
>Gemeindeangelegenheiten	8	17	9	6	3	1
>Bundesverwaltung, Behörden, die eine Bundesgesetzgebung ausführen	2	6	3	2	2	1
>Richterliche Angelegenheiten, Polizei	5	5	1	2	8	4
>Behörden, die einen eigenen Mediationsdienst haben (ÖDSMB, Arbeitslosenkasse, HFR, EGS...)	5	5	4	0	4	6
>Andere	2	4	9	17	16	6

Ergebnisse gemäss Artikel 20 MedG

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Notwendige Auskünfte (Art. 20.1a)	3	9	4	18	14	9
Einigung zwischen den Parteien (Art. 20.1b)	2	8	5	2	0	4
Scheitern oder Unmöglichkeit (Art. 20.2)	3	5	4	2	0	1

Die kantonale Mediatorin erfasst die Stundenzahl, die sie für die einzelnen Fälle investiert, nicht und macht auch keine statistische Auswertung; die Zahlen können stark variieren. Auch die Fallzahlen können von einem Jahr zum anderen stark schwanken, ohne dass dies in irgendeiner plausiblen Art und Weise erklärt werden kann. Dies zeigen auch die Erfahrungen anderer ähnlicher Stellen von Kantonen und Städten.

²² In gewissen Fällen können mehrere Direktionen betroffen sein. Es werden nur die Fälle aufgeführt, in denen die kantonale Mediatorin zuständig war.

²³ Gemäss MedG.

3. Erläuterungen zu den Anfragen im Berichtsjahr

Wie aus der Statistik hervorgeht, gingen bei der kantonalen Mediatorin im Berichtsjahr 36 Anfragen ein, wovon sich 18 im Geltungsbereich des Gesetzes über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten befanden. Dabei ging es namentlich um folgende Themen:

- › Kostenübernahme nach Hagelschaden
- › Kostenbeteiligung an verlorener Zahnprothese
- › Prämienverbilligungen in der Krankenkasse
- › Sozialhilfe
- › Ausbildungszulagen
- › Opferhilfe
- › QR-Code auf kantonalen Rechnungen
- › Gebühren
- › Betreibungen
- › Fragen rund um Altersheime
- › Nachbarschaftskonflikte
- › Schultransport
- › Einhaltung einer mit dem Kanton abgeschlossenen Konvention

In zwei Fällen lehnte das betroffene öffentliche Organ das Mediationsgesuch ab.

- › In einem Fall musste die Mediatorin in Ausstand treten. Das Dossier wurde von der Öffentlichkeitsbeauftragten übernommen. Details dazu befinden sich im Kapitel III.A.1.3.
- › Im anderen Fall schrieb das öffentliche Organ in seiner schriftlichen Begründung, dass es im konkreten Fall als Justizbehörde handle, damit unter die Ausnahmebestimmungen des MedG falle und daher die Mediation ablehne. Die Gesuchstellerin solle vielmehr eine Verfügung verlangen, die beim Kantonsgericht angefochten werden könne. Die Mediatorin verfasste daraufhin eine Empfehlung und wies das öffentliche Organ darauf hin, dass es in ihren Augen aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen nicht als Justizbehörde erachtet werden könne und sehr wohl in den Geltungsbereich des MedG falle. Jedes öffentliche Organ könne eine Mediation ablehnen. Die Ablehnung könne aber nicht mit einer Ausnahmebestimmung begründet werden, die so nicht im Gesetz vorgesehen sei. Die Mediatorin empfahl dem

öffentlichen Organ, auf das Mediationsgesuch einzutreten. Gesuchstellenden Personen lediglich den Rechtsweg zu empfehlen, könne bei den Betroffenen ein Ohnmachtsgefühl auslösen. Das Vertrauen der Bevölkerung sei eng verbunden mit der Möglichkeit, Situationen auch im aussergerichtlichen Rahmen hinterfragen zu können. Das öffentliche Organ erklärte sich daraufhin mit der Mediation einverstanden und es konnte eine Einigung erzielt werden.

Die Hälfte der im Berichtsjahr an die Mediatorin gerichteten Anfragen lag ausserhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten. Dabei ging es einerseits um öffentliche Organe, die vom Gesetzgeber ausdrücklich ausgenommen worden waren wie beispielsweise Justizbehörden oder Behörden, die eine Bundesgesetzgebung ausführen. Auch mehrere Anfragen zu Bereichen, die selbst einen Mediationsdienst haben, gingen bei der Mediatorin ein. Daneben waren auch Probleme mit Stellen ausserhalb des Verwaltungsbereichs häufiger das Thema.

Die Mediatorin verweist in ihren verschiedenen Kommunikationskanälen auf den Geltungsbereich der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten, hält die Vermittlungsarbeit bei Anfragen ausserhalb ihres Geltungsbereichs aber für wichtig und versucht die entsprechenden Personen nach Möglichkeit an die richtige Stelle weiter zu verweisen.

C. Dank

Am Ende dieses Tätigkeitsjahres möchte ich mich bedanken:

- › bei den ratsuchenden Personen für das Vertrauen in die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten;
- › bei den betroffenen öffentlichen Organen für die konstruktive Zusammenarbeit;
- › bei den Mitarbeitenden der Staatskanzlei und verschiedenen Ämtern des Staates für die vielfältigen Dienstleistungen;
- › bei den Mediatorenkolleginnen und -kollegen sowie den Ombudsfrauen und -männern verschiedener Städte und Kantone für den wertvollen Erfahrungsaustausch.

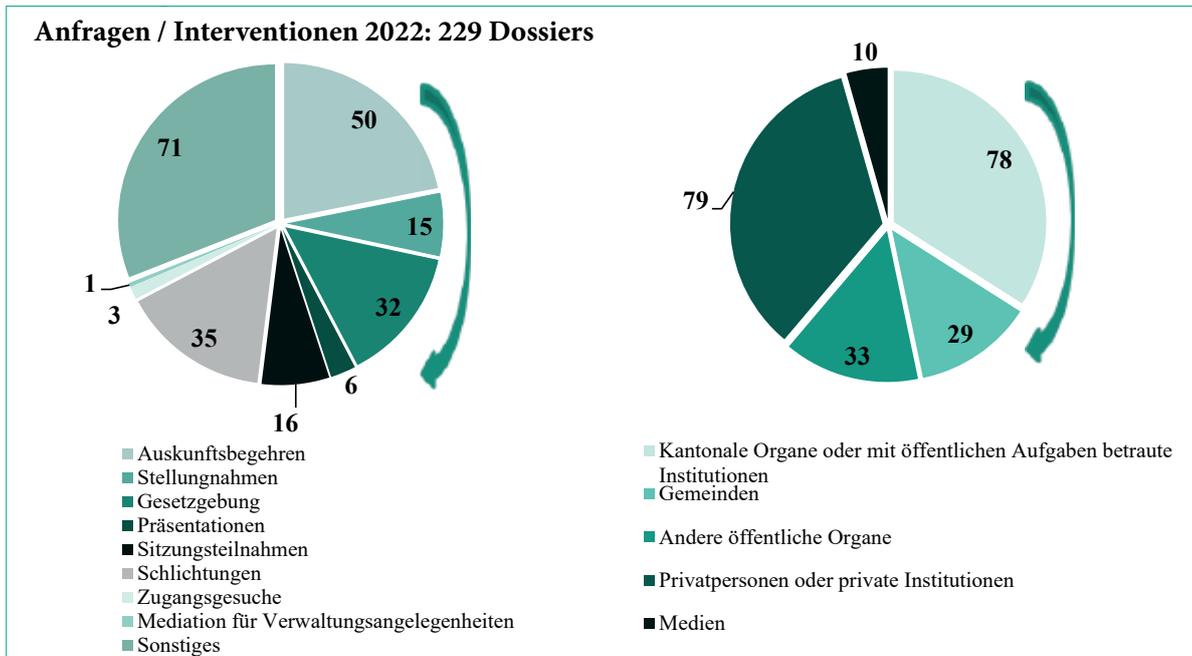
VII. Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis

AfE	Amt für Energie
AMA	Amt für den Arbeitsmarkt
AFOCI	Freiburger Vereinigung zur Organisation überbetrieblicher Kurse
AHVN	AHV-Nummer
AOP+	Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz
AVIG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung
BFU	Beratungsstelle für Unfallverhütung
BMA	Amt für Bevölkerung und Migration
BFF AG	Bluefactory Freiburg AG
CoPil	Lenkungsausschuss
CoPro	Projektausschuss
DSchG	Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz
DSR	Reglement vom 29. Juni 1999 über die Sicherheit der Personendaten
DZV	Verordnung vom 14. Dezember 2010 über den Zugang zu Dokumenten
KGV	Kantonale Gebäudeversicherung
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EGZGB	Einführungsgesetz vom 10. Februar 2012 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch
EKG	Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
BKAD	Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten
EPD	Elektronisches Patientendossier
EPDG	Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über das elektronische Patientendossier
ERKF	Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Freiburg
EU	Europäische Union
FGV	Freiburger Gemeindeverband
FIND	Finanzdirektion
FRIADIC	Kantonale Indikationsstelle Sucht für Erwachsene
FriPers	Kantonale Informatikplattform der Einwohnerkontrolle
Fritic	Kompetenzzentrum
GeGA	Amt für Gesetzgebung
GSD	Direktion für Gesundheit und Soziales
HAE	Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme
HFR	Freiburger Spital
HHR	Reglement vom 11. März 2008 über die Hundehaltung
HSW	Hochschule für Wirtschaft
ICIC	Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten
IFF	Institut für Föderalismus
ILFD	Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft
InfoG	Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten
ISDS	Informationssicherheit und Datenschutz
ITA	Amt für Informatik und Telekommunikation
KG	Kantonsgericht

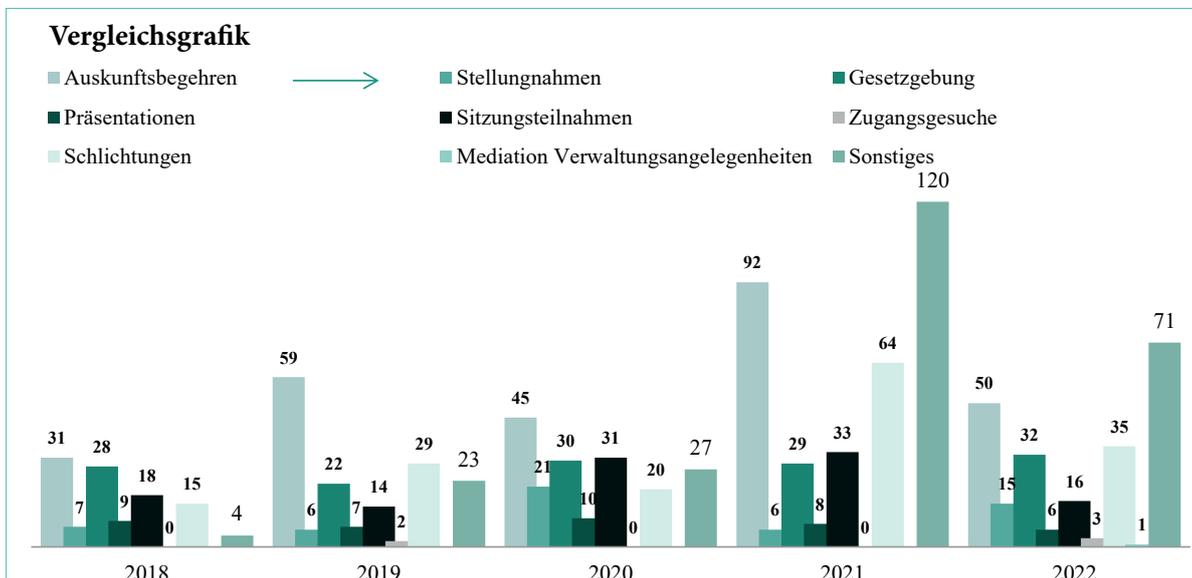
KGVG	Gesetz vom 9. September 2016 über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden
KSG	Gesetz vom 26. September 1990 über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat
KVG	Bundesgesetz vom 24. November 1995 über die Krankenversicherung
MedG	Gesetz vom 25. Juni 2015 über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten
MedV	Verordnung vom 6. Dezember 2010 über die Mediation in Zivil-, Straf- und Jugendstrafsachen
MobG	Mobilitätsgesetz vom 5. November 2021
MobR	Mobilitätsreglement vom 20. Dezember 2022
NG	Gesetz vom 20. September 1967 über das Notariat
OCN	Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt
ÖDSB	Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
ÖDSMB	Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (seit Januar 2022)
Privatim	Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten
POA	Amt für Personal und Organisation
ReFi	Register der Datensammlungen
RHG	Registerharmonisierungsgesetz vom 23. Juni 2006
RIMU	Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt
SchKG	Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs
SGF	Systematische Gesetzessammlung
SIS	Schengener Informationssystem
SIK	Schweizerischen Informatikkonferenz
SJSD	Sicherheits-, Justiz und Sportdirektion
SK	Staatskanzlei
StatEV	Verordnung vom 3. März 2020 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Kantons
StatG	Gesetz vom 7. Februar 2006 über die kantonale Statistik
StPO	Strafprozessordnung
SVA	Sozialvorsorgeamt
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
VE	Vorentwurf
VidG	Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung
VidV	Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung
VIS	Zentrales Visa-Informationssystem
VRG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege
VZÄ	Vollzeitäquivalente
VWBD	Volkswirtschaft- und Berufsbildungsdirektion
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

VIII. Anhänge: Statistiken

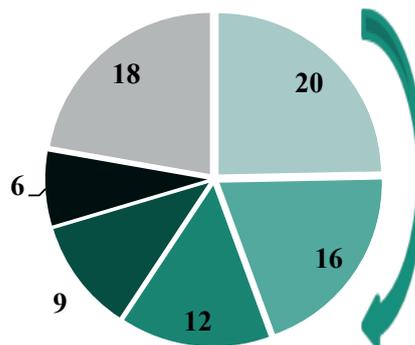
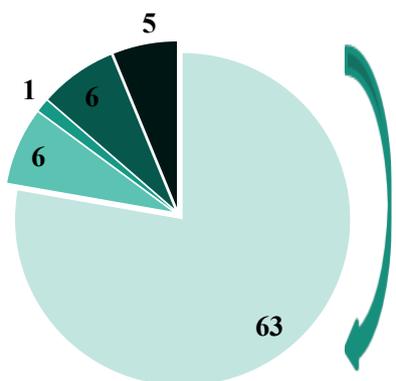
Statistik Öffentlichkeit und Transparenz



- > Die Auskünfte («Auskunftsbegehren») werden von der Öffentlichkeitsbeauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz erteilt.
- > Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- > Der Begriff «Präsentationen» steht z.B. für Referate im Rahmen der Präsentation des Zugangsrechts, vom Staat Freiburg organisierte Weiterbildungen und Fortbildungen für Lernende und «Praktikant/innen 3+1».
- > Unter «Sitzungsteilnahmen» fallen z.B. die Teilnahme an Sitzungen (z.B. Arbeitsgruppen) und Konferenzen sowie die Teilnahme an Tagungen.
- > Der Begriff «Sonstiges» steht z.B. für Schreiben in Zusammenhang mit Artikel 38 Absatz 2 InfoG, Kopien von Zugangsgesuchen, spezifischen Dossiers, die von der Beauftragten eröffnet wurden, usw.
- > Von den 229 Dossiers, die 2022 in Bearbeitung waren, betrafen 48 auch den Datenschutz, davon 32 Vernehmlassungen.



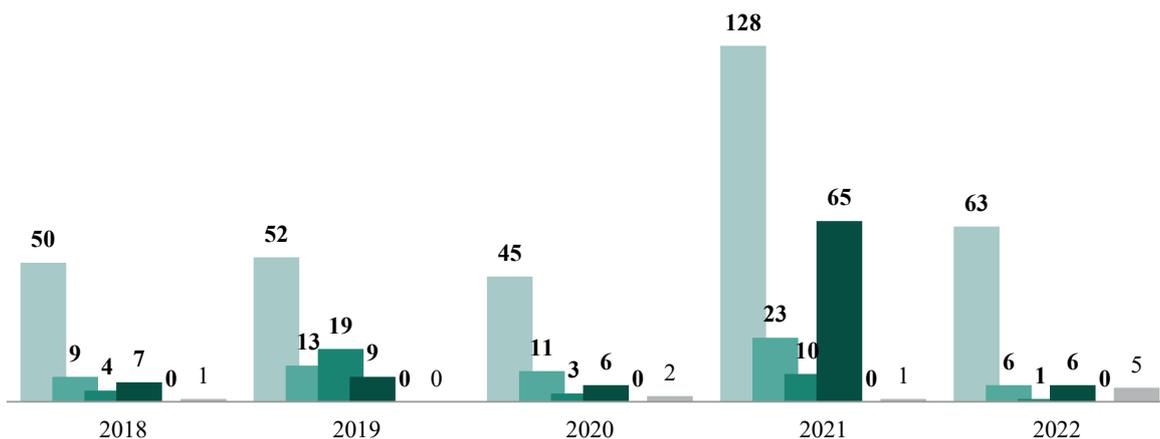
Zugangsgesuche 2022: 81 Zugangsgesuche



- Zugang ganz gewährt
- Zugang teilweise gewährt
- Zugang aufgeschoben
- Zugang verweigert
- Noch offen

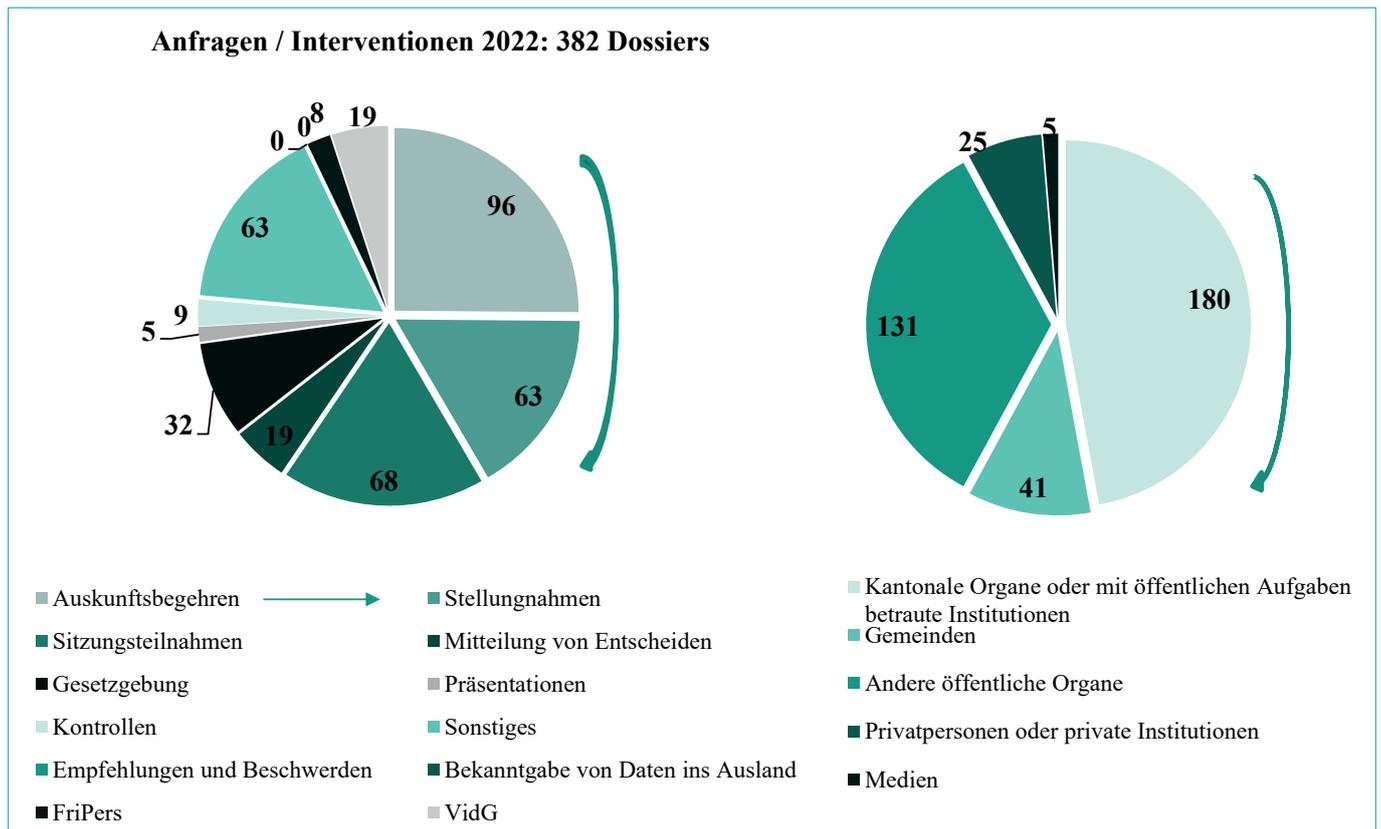
- Umwelt
- Verwaltung
- Justiz
- Bauwesen
- Kultur
- Sonstiges

Vergleichsgrafik



- Zugang ganz gewährt
- Zugang teilweise gewährt
- Zugang aufgeschoben
- Zugang verweigert
- Rückzug
- In Bearbeitung

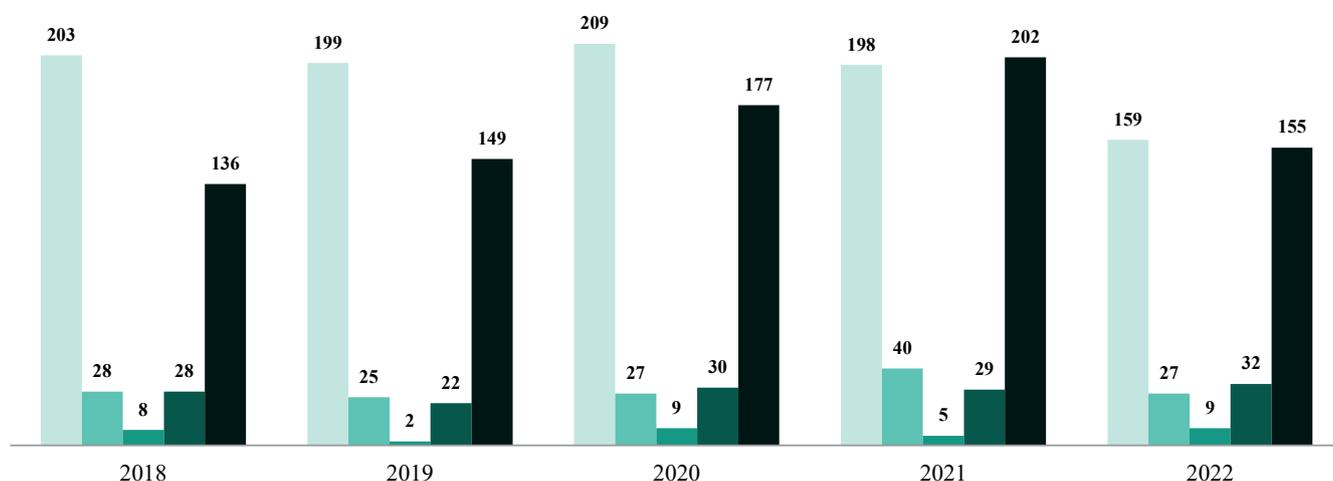
Statistiken Datenschutz, FriPers und VidG



- > Die «Auskunftsbegehren» betreffen Fragen, die von öffentlichen Organen oder von betroffenen Privatpersonen gestellt werden, auch zu ihren Rechten.
- > Die «Stellungnahmen» werden von der Datenschutzbeauftragten abgegeben. Sie umfassen die Fälle, in denen sie Stellung nimmt und beratend tätig ist in Bezug auf eine Veröffentlichung, ein Vorhaben oder einen Vorschlag eines öffentlichen Organs oder einer Privatperson.
- > Bei den «Kontrollen» überprüft die Datenschutzbeauftragte, ob die Datenschutzbestimmungen angewendet werden.
- > Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- > Der Begriff «Präsentationen» beinhaltet z.B. Referate, Berichte sowie vom Staat Freiburg organisierte Weiterbildungen und Fortbildungen für Lernende und «Praktikant/innen 3+1».
- > Unter «Sitzungsteilnahmen» fallen z.B. die Teilnahme an Sitzungen (z.B. Arbeitsgruppen) und Konferenzen sowie die Teilnahme an Tagungen.
- > Unter die Kategorie «Sonstiges» fallen z.B. von der Beauftragten eröffnete spezifische Dossiers, von privatim erhaltene wichtige Dokumente zur Prüfung der Weiterverwendung oder der Anpassung an kantonale Verhältnisse usw.
- > Zur «Mitteilung von Entscheidungen» siehe Artikel 27 Abs. 2 Bst. a DSchG.
- > Zu den «Empfehlungen» siehe Artikel 30a DSchG.
- > Zur «Bekanntgabe ins Ausland» siehe Artikel 12a DSchG.
- > Von den 382 Dossiers, die 2021 in Bearbeitung waren, betrafen 48 auch die Öffentlichkeit/Transparenz, davon 29 Vernehmlassungen.

Vergleichsgrafik

- Auskunftsbegehren und Stellungnahmen
- FriPers und VidG
- Kontrollen
- Gesetzgebung
- Sonstiges, Präsentationen, Sitzungsteilnahmen, Mitteilung von Entscheiden, Empfehlungen, Beschwerden und Bekanntgabe von Daten ins Ausland



Anfragen / Interventionen

Jahr	Stellungnahmen	Auskunftsbegehren	Kontrollen	Gesetzgebung	Präsentationen	Sitzungsteilnahmen	Mitteilung Entscheide	Empfehlungen und Beschwerden	Bekanntgabe von Daten ins Ausland	FriPers	VidG	Sonstiges	Total
2022	63	96	9	32	5	68	19	0	0	8	19	63	382
2021	87	111	5	29	9	79	23	1	0	6	33	91	474
2020	86	123	9	30	9	70	41	0	0	3	24	57	452
2019	61	138	2	22	9	46	35	2	0	12	13	57	397
2018	88	115	8	28	7	42	26	0	0	8	20	61	403
2017	62	108	8	28	9	36	13	0	0	6	17	36	323
2016	43	122	5	30	10	29	12	4	0	15	17	33	320
2015	58	113	4	32	4	23	22	0	0	17	5	38	316
2014	37	106	5	31	5	25	3	0	1	9	18	19	259
2013	34	166	4	32	33	0	2	1	1	16	48	1	338
2012	95	71	6	27	16	0	1	0	0	13	28	25	282
2011	107	80	9	36	5	0	2	0	0	30	0	0	269

Annexe

GRAND CONSEIL

2023-CE-49

Projet de rapport d'activité :

Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM) - Rapport d'activité 2022

Proposition de la commission ad hoc CAH-2023-006

Présidence : Rey Alizée

Membres : Altermatt Bernhard, Bapst Pierre-Alain, Berset Solange, Esseiva Catherine, Galley Nicolas, Jakob Christine, Schneuwly Achim, Sudan Stéphane, Tritten Sophie, Vuilleumier Julien.

Prendre acte

La commission prend acte de ce rapport d'activité et invite le Grand Conseil à en faire autant.

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 24 mai 2023

Anhang

GROSSER RAT

2023-CE-49

Tätigkeitsberichtsentswurf:

Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) - Tätigkeitsbericht 2022

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2023-006

Präsidium: Rey Alizée

Mitglieder: Altermatt Bernhard, Bapst Pierre-Alain, Berset Solange, Esseiva Catherine, Galley Nicolas, Jakob Christine, Schneuwly Achim, Sudan Stéphane, Tritten Sophie, Vuilleumier Julien.

Kenntnisnahme

Die Kommission nimmt diesen Tätigkeitsbericht zur Kenntnis und lädt den Grossen Rat ein, es ihr gleichzutun.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 24. Mai 2023

Annexe

GRAND CONSEIL

2023-DEE-7

Rapport d'activité : Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) - Rapport d'activité 2022

Propositions de la Commission des finances et de gestion CFG

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Boschung

Membres : Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, Nadine Gobet, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldí, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Bruno Riedo

Prendre acte

La Commission prend acte de ce rapport d'activité et invite le Grand Conseil à en faire autant.

Le 14 juin 2023

Anhang

GROSSER RAT

2023-DEE-7

Tätigkeitsbericht: Kantonale Anstalt für die aktive Bodenpolitik (KAAB) - Jahresbericht 2022

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium : Claude Brodard

Vize-Präsidium : Bruno Boschung

Mitglieder : Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, Nadine Gobet, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldí, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Bruno Riedo

Kenntnisnahme

Die Kommission nimmt diesen Tätigkeitsbericht zur Kenntnis und lädt den Grossen Rat ein, es ihr gleichzutun.

Den 14. Juni 2023

Projet du 28.02.2023**Décret 2 du ...**
relatif aux naturalisations**2023-DIAF-5**

—

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

- > Vu la loi du 14 décembre 2017 sur le droit de cité fribourgeois (LDCF);
- > Sur la proposition du Conseil d'Etat du 28 février 2023,

Décrète:**Art. 1**

Les personnes mentionnées dans l'Annexe 1 au présent décret acquièrent le droit de cité suisse et fribourgeois.

Art. 2

Les personnes mentionnées dans l'Annexe 2 au présent décret n'acquièrent pas le droit de cité suisse et fribourgeois.

Art. 3

¹ Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

² Il entre en vigueur dès sa promulgation.

³ Il est publié dans la Feuille officielle.

Art. 4

Le Conseil d'Etat est chargé de délivrer les actes de naturalisation.

—————

Entwurf vom 28.02.2023**Dekret 2 vom ...
über die Einbürgerungen****2023-DIAF-5**

—

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

- > gestützt auf das Gesetz vom 14. Dezember 2017 über das freiburgische Bürgerrecht (BRG);
- > auf Antrag des Staatsrats vom 28. Februar 2023,

beschliesst:**Art. 1**

Die Personen gemäss Anhang 1 dieses Dekrets erwerben das Schweizer und das Freiburger Bürgerrecht.

Art. 2

Die Personen gemäss Anhang 2 dieses Dekrets erwerben das Schweizer und das Freiburger Bürgerrecht nicht.

Art. 3

¹ Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

² Es tritt mit der Promulgierung in Kraft.

³ Es wird im Amtsblatt veröffentlicht.

Art. 4

Der Staatsrat wird mit der Aushändigung der Einbürgerungsdokumente beauftragt.

Message 2023-DICS-9

9 mai 2023

Projet de loi modifiant la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université et abrogeant la loi du 21 mai 2015 sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg

Nous avons l'honneur de vous soumettre l'avant-projet de loi modifiant la loi sur l'Université (RSF 431.0.1) et abrogeant la loi sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg (RFS 433.1). Cet avant-projet de loi concerne le regroupement de la formation à l'enseignement sous un même toit institutionnel au sein de l'Université. Il constitue par ailleurs la suite donnée à la :

Motion 2021-GC-55	1H - 11H Formation des enseignants sous un même toit : créer une base légale
Auteur-e-s :	Mäder-Brülhart Bernadette / Schneuwly André
Adoptée le :	06.10.2021

Le présent message est structuré de la manière suivante :

Table des matières

1	Contexte	3
1.1	Regrouper la formation à l'enseignement sous un seul toit institutionnel : une nécessité longuement attendue	3
1.2	Un projet ambitieux	4
1.3	Financement des coûts du projet	4
1.4	Concept de structure et de gouvernance de la future entité	5
1.5	Des travaux de mise en œuvre à venir	8
2	Suite donnée à la motion 2021-GC-55	8
3	Consultation	8
4	Commentaire des articles	9
4.1	Modifications de la LUni, de la LESS et abrogation de la LHEPF pour le regroupement de la formation à l'enseignement	9
4.1.1	Modifications de la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université (LUni)	9
4.1.2	Dispositions finales	10
4.1.3	Loi du 11 décembre 2018 sur l'enseignement secondaire supérieur (LESS)	11
4.1.4	Abrogation de la loi du 21 mai 2015 sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg	11
4.2	Autres modifications de la LUni proposées par le Conseil d'Etat	12

5	Conséquences financières et en personnel	13
5.1	Une opération financièrement neutre	13
5.2	Impact sur la classification salariale des futurs enseignants et enseignantes primaires	14
5.3	Futur bâtiment	14
5.4	Retombées économiques positives grâce à un rayonnement accru de l'Université	14
6	Répartition des tâches Etat-communes	14
7	Effets sur le développement durable	15
8	Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité du projet	15
9	Soumission aux référendums législatif et financier	15
10	Suite définitive à une intervention parlementaire	15

1 Contexte

1.1 Regrouper la formation à l'enseignement sous un seul toit institutionnel : une nécessité longuement attendue

Actuellement, le Canton de Fribourg se trouve dans une situation particulière pour la formation de ses enseignants et enseignantes de l'école obligatoire et du degré secondaire II de formation générale. Les enseignants et enseignantes primaires (1H-8H) sont formés à la Haute Ecole pédagogique Fribourg (HEP|PH FR), alors que les enseignants et enseignantes du secondaire I (9H-11H) et du secondaire II de formation générale (gymnases, ECG) ainsi que les enseignants et enseignantes spécialisés sont formés à l'Université (UniFR).

Cette séparation de la formation à l'enseignement dans différentes institutions ne permet pas d'utiliser le potentiel de synergies de ces différentes unités (HEP|PH FR, Département des sciences de l'éducation et de la formation (DSEF), Département de pédagogie spécialisée (DPS)), tels que d'autres cantons (par exemple Berne, Lucerne, Valais, Vaud et Genève) le font en regroupant toute la formation à l'enseignement sous le toit d'une seule institution. La situation actuelle avait déjà fait l'objet d'analyses internes depuis plusieurs années. L'étude externe réalisée par le Prof. Dr. Roman Capaul, dont le rapport a été rendu public en avril 2019, a conclu que la « séparation en plusieurs unités affaiblit la place fribourgeoise de la formation à l'enseignement ». En particulier, l'éclatement de la formation des enseignants et enseignantes de l'école obligatoire entre deux institutions est devenu anachronique avec l'introduction du système HarmoS, de la loi cantonale sur la scolarité obligatoire et des plans d'études romands et alémaniques (PER et Lehrplan21), dont l'essence repose sur une vision pédagogique globale de la 1H à la 11H.

Par conséquent, le Conseil d'Etat a pris le 17 septembre 2019 la décision de principe de réunir l'ensemble de la formation à l'enseignement sous un même toit institutionnel et mandaté la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) pour mener des analyses supplémentaires présentant les différentes conséquences pour les deux institutions, afin de déterminer quel serait le modèle le plus adéquat (regroupement soit au sein de la HEP|PH FR, soit au sein de l'UniFR).

Après l'analyse des risques et des opportunités des deux variantes de regroupement sous un toit institutionnel, le Conseil d'Etat a confirmé cette décision le 8 juin 2021 en décidant le regroupement de la formation à l'enseignement sous le toit institutionnel de l'Université avec l'objectif de renforcer la formation à l'enseignement par la création d'un centre de compétences dans le domaine de la pédagogie et de la didactique, réunissant toute la formation à l'enseignement et permettant ainsi de favoriser de plus grandes synergies et coopérations, tout en précisant que « les personnes employées à la Haute Ecole pédagogique tout comme celles qui travaillent pour la formation à l'enseignement au secondaire au sein de l'Université conserveront leur poste dans le cadre de la création du nouveau centre de formation ». Il a chargé la DFAC de fixer la feuille de route et de mener les travaux pour la mise en œuvre du regroupement.

Ce regroupement complet de la formation à l'enseignement, incluant également la formation des enseignants et enseignantes spécialisés, favorisera de plus grandes synergies et coopérations, en particulier dans les domaines de la formation continue, de la pédagogie spécialisée et de la recherche. La création d'un centre de compétences dans le domaine de la pédagogie et de la didactique réunissant toute la formation à l'enseignement sous le toit de l'Université constituera un modèle original avec un profil distinct et attractif dans le paysage universitaire suisse et est prometteuse à plusieurs points de vue : il renforcera les activités de l'Université de Fribourg dans ce domaine au niveau national, il donnera plus de poids à la formation à l'enseignement du canton et consolidera la spécificité fribourgeoise de former les enseignants et enseignantes dans chacune des deux langues, soit entièrement en français, soit entièrement en allemand, soit en option bilingue.

Concernant certaines craintes autour d'une éventuelle académisation de la formation des enseignants et enseignantes primaires, il s'agit de rappeler que la Haute Ecole pédagogique, tout comme l'Université et les hautes écoles spécialisées, sont des institutions de formation tertiaire. Le fait que l'Université accueillera en son sein la formation à l'enseignement de degré primaire ne modifie en rien les exigences des formations professionnalisantes. En effet, c'est déjà sous cet angle qu'est envisagée actuellement la formation à l'enseignement au secondaire I et II offerte à l'Université. Les formations à l'enseignement qui sont actuellement dispensées à l'Université répondent à toutes les exigences et recommandations émises par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). C'est en fonction de ces exigences que sont déterminés les programmes, la proportion de stages et de pratique professionnelle, les qualifications et la formation spécifique des enseignants et enseignantes qui encadrent les stagiaires sur le terrain, etc. Tout en bénéficiant des synergies avec les domaines qui prestent la formation disciplinaire, les diplômés déjà délivrés par l'Université dans ce domaine répondent actuellement aux mêmes exigences que les hautes écoles pédagogiques en termes de formation « pratique » sous l'égide de la CDIP et de swissuniversities. L'accent est mis sur une formation articulant partie théorique dans l'institution et partie pratique sur le terrain.

Ce regroupement permettra en outre une meilleure visibilité et attractivité de la formation à l'enseignement « made in Fribourg », dans un contexte de concurrence accrue dans le paysage suisse des hautes écoles et de pénurie d'enseignants et enseignantes dans certains domaines ou parties linguistiques.

1.2 Un projet ambitieux

Etant donné l'ampleur du projet, la DFAC a mis en place une structure de projet interne permettant la tenue des objectifs et du calendrier très ambitieux. En effet, le regroupement institutionnel devrait être effectif pour la rentrée académique 2025/26, au plus tard pour la rentrée 2026/27.

La DFAC a nommé un Comité de pilotage (CoPil), qui, par décision du 28 janvier 2022, a nommé un Comité de projet (CoPro) et l'a chargé d'élaborer une proposition sur les grandes lignes de la structure d'organisation et de gouvernance de la nouvelle entité regroupant toute la formation à l'enseignement, y compris les questions de l'intégration de la pédagogie spécialisée, de la recherche, de la formation continue et des bibliothèques. Le CoPro peut constituer des groupes de travail thématiques, qui seront chargés de préparer les documents, les décisions et toute autre analyse nécessaire aux prises de décisions par le CoPil. Les deux hautes écoles sont représentées équitablement dans ces organes de pilotage. Par ailleurs, le Sénat de l'Université ainsi que la Commission HEP|PH FR continuent à œuvrer pour leur institution et sont impliqués dans la dynamique de changement en cours.

Durant les premiers mois du projet, le CoPil et le CoPro ont principalement œuvré sur le développement d'un concept de gouvernance et d'organisation pour la nouvelle entité. Ainsi, le Comité de pilotage a pris à ce sujet une décision de principe en juillet 2022, qui constitue la base du présent message pour la modification de la loi sur l'Université. Parallèlement, les travaux des différents groupes de travail se poursuivent sur les nombreuses thématiques (bibliothèques, IT, ressources humaines, finances, infrastructures, services académiques, etc.) qui doivent être abordées afin de permettre la mise en œuvre effective du regroupement institutionnel dans les délais prévus.

1.3 Financement des coûts du projet

Dans le cadre des bouclements des comptes 2022 de l'Etat, le Conseil d'Etat a décidé d'allouer un montant de 4 millions de francs en faveur de l'Université pour son fonds d'innovation et de développement (FID) ; une partie de cette somme permettra en particulier à l'Université de couvrir les besoins liés à la mise en œuvre du regroupement entre l'Université et la Haute Ecole pédagogique. En effet, ce projet ambitieux nécessite des ressources supplémentaires provisoires afin notamment d'engager, durant une période transitoire, des personnes qualifiées indispensables à la gestion du projet et à la mise en place des structures transitoires et futures de la nouvelle faculté. Ces moyens seront répartis selon les besoins spécifiques entre les deux institutions concernées.

1.4 Concept de structure et de gouvernance de la future entité

Le concept retenu pour la structure et la gouvernance de la future entité chargée, au sein de l’Université de Fribourg, de la formation des enseignants et des enseignantes, a été élaboré par le Comité de projet, puis soumis en préconsultation à toutes les parties prenantes directement concernées. Le résultat de cette préconsultation interne montrait une réaction globalement très positive. Les questions soulevées touchaient essentiellement aux points suivants :

- > l’adéquation de la nouvelle entité aux structures universitaires usuelles (faculté, département et les organes de gouvernance y relatifs) ;
- > la place de la pédagogie spécialisée, ainsi que le lien à maintenir entre formation à l’enseignement spécialisé et pédagogie curative ;
- > les liens entre la formation à l’enseignement et les autres parties prenantes, en particulier les services de l’enseignement de la DFAC, employeurs importants mais non uniques des diplômé-e-s de la nouvelle entité.

Sur la base des remarques formulées sur certains aspects du projet, le CoPro a retravaillé le concept et soumis une nouvelle version pour adoption par le CoPil. Celui-ci a validé le modèle d’une nouvelle Faculté dédiée aux sciences de l’éducation et de la formation. A noter que les statuts ainsi que d’autres réglementations internes de l’Université devront conséquemment être adaptés ou créés. Des modifications mineures pourraient encore intervenir par rapport au projet ici présenté.

En comparaison avec les cinq facultés actuelles, la nouvelle Faculté se positionnera de manière suivante :

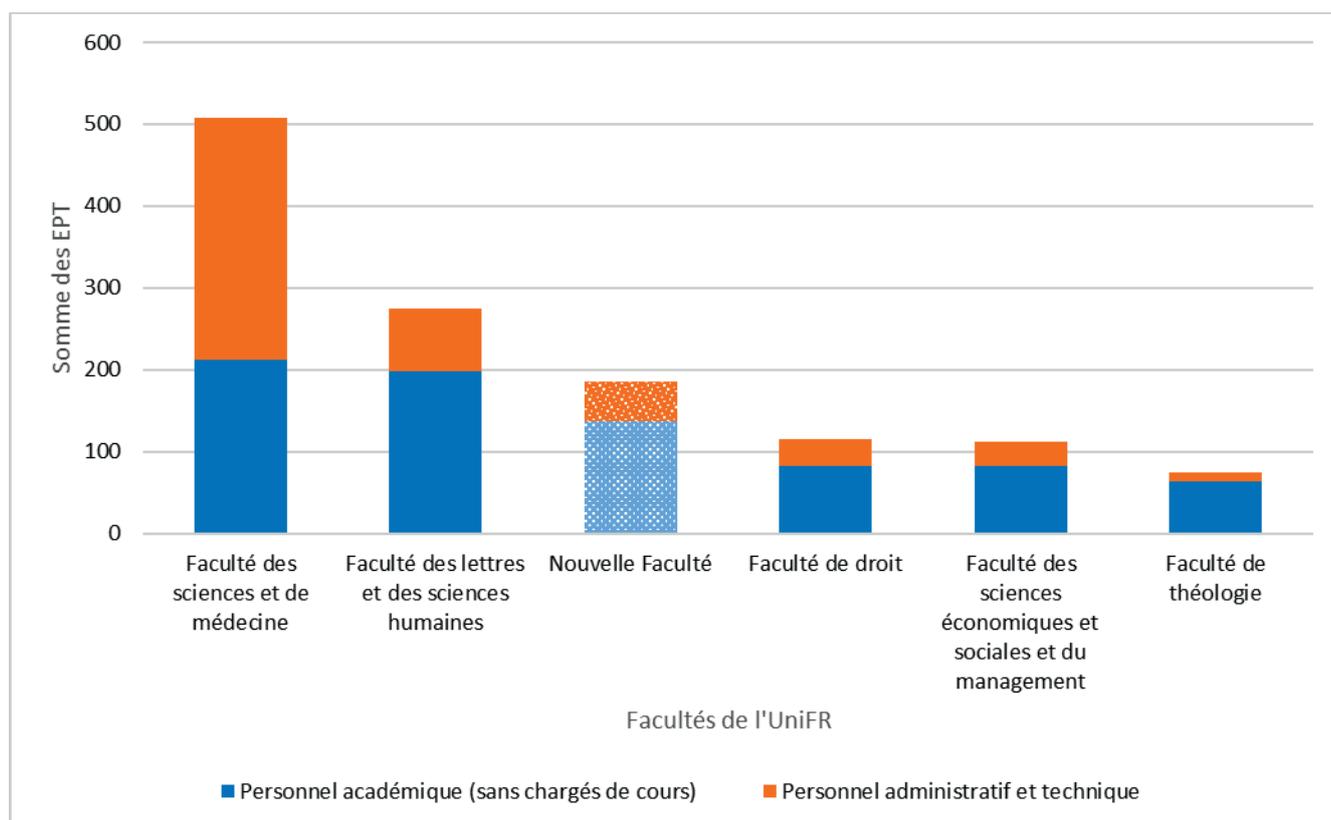


Figure 1. Positionnement indicatif de la nouvelle Faculté en termes de personnel académique et administratif (en nombre d’EPT)

Cette nouvelle faculté, dénommée « Faculté des sciences de l’éducation et de la formation », sera structurée en différents départements :

- > Le Département de la formation à l'enseignement, qui comprendra le degré primaire et les degrés secondaires I et II. Son organisation et sa gouvernance correspondront à celles d'un département universitaire. Sa structure est à définir en détail dans le cadre de la rédaction des statuts de la nouvelle faculté et du département, tout en veillant à intégrer de manière adéquate les structures éprouvées des entités déjà existantes tels que le CERF (Centre d'enseignement et de recherche pour la formation à l'enseignement au secondaire), le ZELF (Zentrum für Lehrerinnen- und Lehrerbildung Freiburg) et la HEP|PH FR actuelle. En outre, il est à examiner dans le cadre de la rédaction des statuts dans quelle mesure des règlements spécifiques seront nécessaires pour remplir les exigences de la formation pratique des enseignants et enseignantes. Il est prévu d'y intégrer un conseil consultatif, favorisant un échange permanent entre les parties prenantes internes et externes à l'Université.
- > Le Département de pédagogie spécialisée, correspondant au département actuel. Le maintien de la forme actuelle du département, avec ses programmes d'études avec orientation enseignement spécialisé et orientation pédagogie spécialisée, permettra de préserver sa bonne visibilité. La marque du département, établie depuis des années, combinée à sa taille, est un facteur essentiel pour la compétitivité dans l'acquisition de financement pour la recherche (en particulier du FNS) et pour l'attractivité auprès d'étudiants et étudiantes extracantonaux, qui constituent la majorité des étudiants et étudiantes. La collaboration dans le domaine de la formation à l'enseignement sera développée et renforcée par la mise en place d'une commission spécifique à ce domaine et d'un conseil consultatif.
- > Le Département des sciences de l'éducation, correspondant aux sciences de l'éducation actuelles. L'intégration institutionnelle dans la nouvelle faculté permettra de maintenir les liens étroits dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'apprentissage constituant le fondement pour des activités de recherches scientifiques, des professions pédagogiques et sociales, et des activités dans des professions annexes. Outre des études des sciences de l'éducation, le département continuera de proposer des études de pédagogie/psychologie en collaboration avec la Faculté des lettres et des sciences humaines.

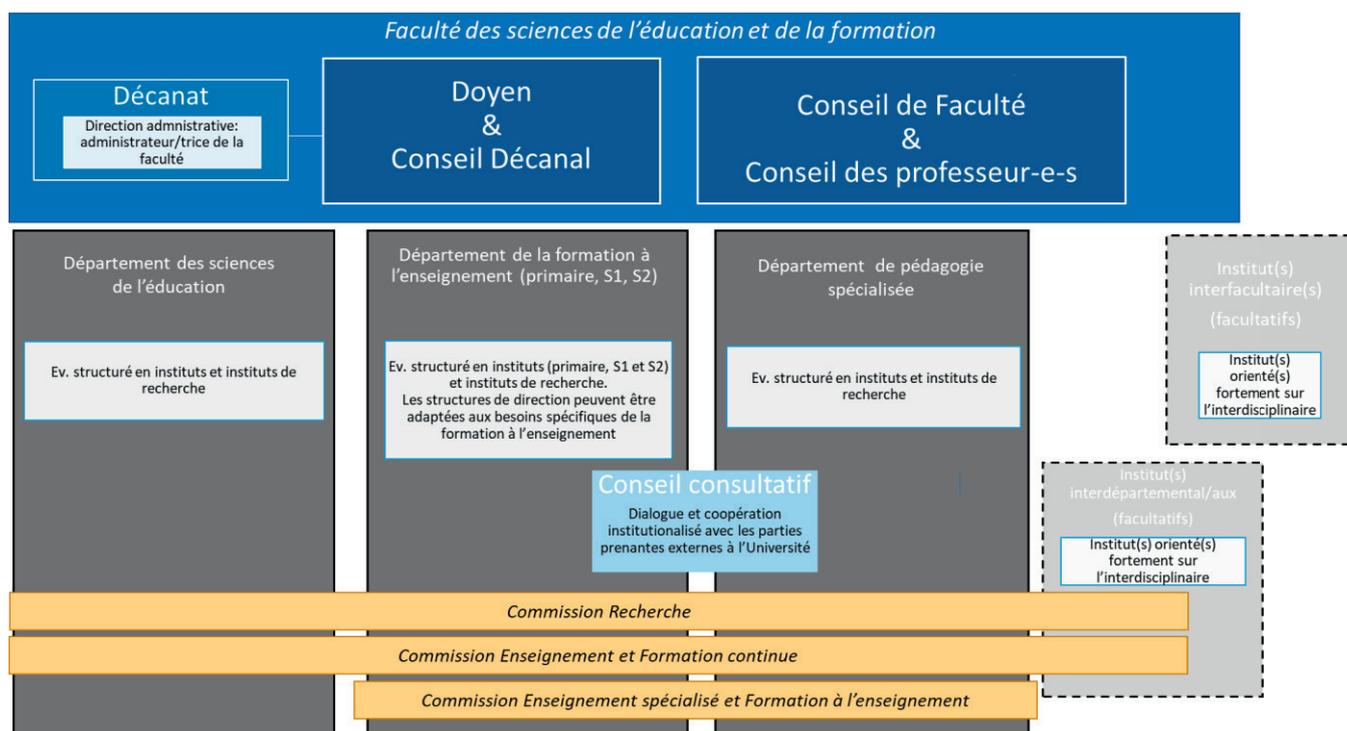


Figure 2 : Organigramme de la nouvelle Faculté des sciences de l'éducation et de la formation

L'Institut de plurilinguisme (IDP) est un institut universitaire interdisciplinaire de la Faculté des lettres et des sciences humaines. Il s'agit d'un institut interinstitutionnel dirigé conjointement avec la HEP|PH FR (art. 1 al. 1 des Statuts de l'Institut). Son financement de base est assuré par la Fondation Adolphe Merkle et la Fondation pour la

recherche et le développement du plurilinguisme du canton de Fribourg. Son rattachement au sein de l'Université de Fribourg sera réaffirmé et maintenu en tant qu'institut interfacultaire.

Par analogie avec les autres facultés, le doyen ou la doyenne veillera à la bonne marche de la Faculté et sera assisté-e d'un administrateur ou d'une administratrice de faculté.

La formation continue ainsi que la prestation de services à des tiers constituent deux éléments spécifiques à la Haute Ecole pédagogique. Dans la structure actuelle de la HEP|PH FR, ils sont placés sous la responsabilité d'une doyenne. Ils offrent notamment des services spécialement dédiés aux enseignants et enseignantes primaires du canton, comme par exemple la mise à disposition de matériel didactique et des cours de formation continue obligatoires, en collaboration avec les services de l'enseignement de la DFAC. Ces prestations sont également importantes pour les collaborateurs et collaboratrices internes et les étudiants et étudiantes de la haute école dans le cadre de l'enseignement, de la formation continue et de la recherche. Le positionnement futur de ces deux services spécifiques fait l'objet d'une analyse détaillée par les groupes de travail tripartites mis en place dans le cadre du projet et sera déterminé ultérieurement.

Les tâches, compétences et responsabilités des différentes unités et des organes de direction, spécialement du Département de formation à l'enseignement, seront définies en détail dans les travaux à venir dans la mise en œuvre du projet, en particulier lors de la rédaction des statuts de la nouvelle Faculté. Un objectif central consistera à ne pas affaiblir les prestations de service actuellement fournies aux enseignants et enseignantes primaires du canton par la HEP|PH FR, mais de les renforcer et, dans la mesure du possible, de les étendre aux enseignants et enseignantes des autres degrés. En parallèle, le projet veut permettre l'utilisation de synergies déjà existantes ou la création de nouvelles synergies.

Une coordination et une collaboration institutionnalisées, que ce soit à l'interne de la nouvelle Faculté ou avec d'autres unités, telle que la Faculté des lettres et des sciences humaines, combinées au dialogue avec les parties prenantes externes, sont essentielles pour une formation à l'enseignement de haute qualité. Le regroupement sous le toit institutionnel de l'Université est à ce titre une grande opportunité.

Au sein de la Faculté, la collaboration transversale sera encouragée et développée de la manière suivante :

- > Par la mise en place d'une Commission de recherche, dont le but et la tâche seront essentiellement la coordination de la recherche à l'interne de la Faculté ainsi que l'organisation des activités de recherche ;
- > Par la mise en place d'une Commission d'enseignement et de formation continue, qui se destinera à améliorer et encourager la coordination et le développement des activités d'enseignement et de formation continue ;
- > Par la mise en place d'une Commission de la pédagogie spécialisée et de la formation à l'enseignement, qui encouragera et coordonnera la collaboration entre la pédagogie spécialisée (en particulier de l'enseignement spécialisé) et la formation à l'enseignement. Elle développera des propositions concrètes pour l'encouragement et le développement de la collaboration entre le département de formation à l'enseignement et le département de pédagogie spécialisée.

L'objectif commun de ces trois commissions sera l'encouragement de la collaboration entre les unités académiques et ainsi le développement d'une vision d'identité commune dans la nouvelle Faculté. Les objectifs, les mandats, les compositions et les compétences des trois commissions devront être élaborés ces prochains mois.

La collaboration académique avec d'autres facultés et leurs unités devra être garantie et encouragée, en particulier la collaboration entre le Département de pédagogie spécialisée et le Département des sciences de l'éducation et des départements ou des domaines d'études de la Faculté des lettres et des sciences humaines.

Le Conseil consultatif institutionnalisera le dialogue et la coopération avec les parties prenantes externes à l'Université (en particulier les autorités cantonales et les écoles) par un procédé qui reste à établir en détail. Comme organe consultatif, il aura les caractéristiques d'un *sounding board*, dans lequel seront représentés les services de l'enseignement de la DFAC, les écoles, les départements universitaires des autres disciplines ou d'autres partenaires importants, qui restent encore à définir, pour assurer la proximité avec le terrain.

1.5 Des travaux de mise en œuvre à venir

La présente modification de la loi sur l'Université constitue un passage important et nécessaire pour la mise en œuvre du projet. Elle donnera l'assise légale à toutes les autres modifications d'actes ainsi qu'aux mesures concrètes de changement qui permettront la concrétisation du regroupement entre les deux institutions concernées.

En premier lieu, les statuts de l'Université doivent être adaptés, afin notamment de permettre l'intégration du corps enseignant de la HEP|PF FR et d'y ancrer la nouvelle Faculté. Cette modification des statuts impliquera une consultation large de toutes les parties prenantes des deux institutions. Des dispositions transitoires prévoiront différents organes constitutifs de la nouvelle Faculté, qui intégreront également de manière équilibrée les deux hautes écoles. L'adoption des statuts de la nouvelle Faculté nécessitera également des consultations internes aux deux institutions concernées.

2 Suite donnée à la motion 2021-GC-55

Par la motion 2021-GC-55 « *1H - 11H Formation des enseignants sous un même toit : créer une base légale* » déposée le 7 avril 2021, les députés Bernadette Mäder-Brühlhart et André Schneuwly ainsi que 18 cosignataires rappelaient que la répartition de la formation des enseignants et enseignantes du canton de Fribourg entre deux institutions, la HEP|PH FR pour le niveau primaire, et l'Université pour les niveaux secondaire I et II de formation générale, soulève de nombreuses questions. Les motionnaires demandaient donc au Conseil d'Etat qu'une loi permettant la réunification institutionnelle de la formation des enseignant-e-s de 1H à 11H soit rédigée dans un délai raisonnable.

Le 6 octobre 2021, le Grand Conseil, suivant la proposition du Conseil d'Etat, a adopté cette motion par 89 voix contre 4 et 2 abstentions. Ainsi, le Conseil d'Etat est tenu de proposer une base légale pour permettre cette réunification institutionnelle dans un délai d'un an.

Le présent message et la proposition de modification de la loi sur l'Université qu'il accompagne donnent suite à l'acceptation de la motion.

3 Consultation

L'avant-projet de loi a fait l'objet d'une consultation externe au sens de l'article 22 al. 1 du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL; RSF 122.0.21) du 14 octobre 2022 au 16 janvier 2023. 42 prises de position sont parvenues à la Direction de la formation et des affaires culturelles par le Service des affaires universitaires.

Il ressort de ces réponses que les parties prenantes soutiennent généralement la modification de la LUni et l'abrogation de la LHEPF, respectivement le projet de regroupement de la formation à l'enseignement sous le toit institutionnel de l'Université. En outre, aucun retour de consultation n'a émis d'opposition de principe aux avant-projets.

La plupart des répondants ont formulé des propositions de modifications portant sur des aspects généraux du projet de regroupement et non sur les propositions de modifications légales intégrées dans les avant-projets de loi. Les réponses recueillies concernent essentiellement la crainte d'une académisation de la formation à l'enseignement primaire, la séparation de la formation à l'enseignement de la pédagogie spécialisée à l'interne de la nouvelle Faculté, les organes de la nouvelle Faculté et leurs rôles, l'intégration du personnel de la HEP|PH FR et la représentation équilibrée des trois départements dans les conseils de la Faculté.

Sur proposition du Service de législation (SLeg), l'avant-projet de loi modifiant la loi sur l'Université et l'avant-projet de loi abrogeant la loi sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg ont été unifiés en un seul projet de loi. En outre, en réponse à une autre remarque du même service, la modification de l'art. 2 al.1 let. e a été complétée afin d'y intégrer les missions de formation continue des enseignants et enseignantes et de prestations de services spécifiques aux enseignants et enseignantes dans la LUni. En réponse à la remarque de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, des dispositions transitoires ont été ajoutées afin de donner une base légale matérielle assurant aux étudiants et étudiantes ayant débuté leur formation à la HEP|PH FR de pouvoir poursuivre leur formation sans entrave au sein de l'Université. De plus, les voies de droit relatives aux décisions qui seront prises sous le régime de la loi sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg sont également clarifiées et inscrites formellement dans le présent projet de loi.

4 Commentaire des articles

4.1 Modifications de la LUni, de la LESS et abrogation de la LHEPF pour le regroupement de la formation à l'enseignement

Au vu de la teneur des articles respectivement des alinéas modifiés ou ajoutés, les articles sont présentés dans un ordre thématique :

4.1.1 Modifications de la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université (LUni)

Art. 2 al. 1

d) contribue à la formation continue (modifié)

Afin d'élargir le spectre des formations continues possiblement dispensées par l'Université, il est proposé de renoncer au complément « de formation universitaire ». Premièrement, cette précision est jugée redondante dans la mesure où cela paraît une évidence dans le cadre de cursus offerts par une université. Deuxièmement, il s'agit dans la présente modification de la loi de tenir compte des missions spécifiques en formation continue et complémentaire du personnel œuvrant en particulier dans l'enseignement, actuellement formalisé dans la LHEPF (en particulier les articles 3 al. 1 let b et 28 LHEPF). A ce sujet, le Message 2014-DICS-74 stipule que : « Le terme général de « personnel » a été choisi pour plus de clarté au niveau de la terminologie et également parce que les offres de formation continue et complémentaire (certifiante) peuvent s'adresser à un large public : autant à des enseignants et enseignantes du primaire, qu'au personnel enseignant des cycles d'orientation ou à leurs cadres, qu'aux responsables des établissements scolaires, ou au personnel de la HEP-PH FR etc. ». Il convient ainsi d'assurer, dans le cadre du regroupement de la formation à l'enseignement au sein de l'Université, le maintien de ces prestations essentielles et de les étendre en particulier aux autres acteurs et actrices de la scolarité, en particulier les enseignants et enseignantes du secondaire II de formation générale et aux enseignants et enseignantes spécialisés.

e) assure la formation initiale et continue des enseignants et enseignantes et leur fournit des prestations de service (nouveau)

Afin de s'assurer que la formation à l'enseignement soit effectivement dispensée dans la durée sur sol cantonal, il a paru important de faire figurer cette nouvelle mission de l'Université de manière explicite dans une base légale au sens formel, et ce bien que les autres missions ne soient pas explicitement citées dans la loi. Le terme général « enseignants et enseignantes » comprend les enseignants et enseignantes de l'école obligatoire (y compris du secondaire I), du secondaire II de formation générale (correspondant au S2 dans le canton de Fribourg), ainsi que de la pédagogie spécialisée. A noter que seule la formation des enseignants et enseignantes des cycles 1 et 2 (degrés 1H à 8H) est actuellement dispensée par la HEP|PH FR et sera donc nouvelle pour l'Université. Les autres formations pédagogiques et didactiques sont d'ores et déjà dispensées au sein de l'Université.

Par la reprise complète et entière des activités de la HEP|PH FR, l'Université sera tenue d'assurer également les missions spécifiques de cette haute école. Il s'agit en particulier de la recherche et du développement en matière d'éducation et de formation (art. 3 al. 1 let. c LHEPF) et de la mise à disposition de ressources d'enseignement et d'apprentissage nécessaires à la pratique professionnelle et à la formation des personnes œuvrant en particulier dans le domaine de l'enseignement obligatoire et au sein de la Faculté des sciences de l'éducation et de la formation (art. 3 al. 1 let. d LHEPF). Pour la formation continue, voir le commentaire de la lettre d) supra.

Les autres missions dévolues à la HEP|PH FR dans le cadre de la LHEPF sont déjà parties intégrales des missions de l'Université inscrites dans la LUni, en particulier la conduite des activités de recherche (art. 2 al. 1 let. b LUni), la veille à l'équilibre des langues en son sein (art. 6 LUni), la promotion de l'égalité des chances, la contribution au développement scientifique, culturel, social et économique de la société (art. 1 LUni) et la prestation de service à des tiers (art. 2 al. 3 LUni).

Art. 29 al. 1 let. d Approbation des règlements et plans d'études (modifié)

d) (modifié) [DE: (inchangé)] les règlements et les plans d'études concernant la formation des enseignants et enseignantes.

Cet article ne subit qu'une modification formelle dans le sens du langage épïcène.

Cependant, il convient de rappeler dans le présent message que les règlements et les plans d'étude de différents programmes offerts par l'Université relatifs à la formation des enseignants et enseignantes de la scolarité obligatoire (primaire et secondaire I), du secondaire II, de la pédagogie spécialisée et de la logopédie doivent être ratifiés par la Direction, conformément à l'art. 29 al. 2 let. d LUni. La reconnaissance des diplômes d'enseignement relève de la compétence de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et est régie par des accords intercantonaux qui exigent cette ratification. Il est à préciser que les autres programmes offerts par l'Université ne nécessitent pas d'approbation par la Direction.

Art. 34 al. 1 Rectorat – Composition (modifié)

¹ *Le Rectorat comprend le recteur ou la rectrice ainsi que deux à cinq vice-recteurs et vice-rectrices. Le nombre des vice-recteurs et vice-rectrices est fixé par les statuts de l'Université.*

Selon l'art. 62 al 1 des statuts du 4 novembre 2016 de l'Université de Fribourg, le Rectorat comprend le recteur ou la rectrice ainsi qu'un vice-recteur ou une vice-rectrice issu-e de chacune des facultés à laquelle le recteur ou la rectrice n'appartient pas. Avec la création d'une faculté supplémentaire dans le cadre du regroupement de la formation à l'enseignement au sein de l'Université de Fribourg, il s'agit d'augmenter conséquemment le nombre de vice-recteurs et vice-rectrices à cinq. La représentation de chaque faculté au sein du Rectorat pourra ainsi être perpétuée dans le cadre de la présente modification de la LUni.

4.1.2 Dispositions finales

Art. 50a (nouveau)

¹ *L'Université détermine les dispositions transitoires internes nécessaires au regroupement de la formation à l'enseignement, découlant de la modification du ... (ROF 2023_000)*

Les dispositions concernant le regroupement de la formation à l'enseignement du présent projet de loi sont les art. 2 al. 1 let. e, 34 al. 1 et 50b LUni. Pour la réalisation concrète du regroupement de la formation à l'enseignement, des dispositions dans divers domaines, dont certaines transitoires, seront nécessaires dans les actes internes de l'Université, en premier lieu dans les statuts de l'Université. Les dispositions transitoires permettront entre autres la nomination des organes constitutifs de la future Faculté, tels que le conseil constitutif de la faculté et le conseil décanal constitutif. Les processus usuels de consultation pour la modification de ces actes seront adaptés afin d'inclure toutes les parties prenantes concernées, en particulier au sein de la Haute Ecole pédagogique. A noter que le Service de législation introduira la date de la modification et le numéro ROF correspondant dans l'art. 50a en fonction de la date de l'adoption par le Grand Conseil.

Art. 50b (nouveau)

¹ *Les étudiants et étudiantes ayant débuté leur formation à la Haute Ecole pédagogique Fribourg poursuivent leur formation au sein de l'Université.*

Cette disposition transitoire permet d'assurer aux étudiants et étudiantes de la HEP|PH FR de pouvoir poursuivre leur formation, à condition de remplir les exigences de la HEP|PH FR, au sein de l'Université une fois le regroupement des deux institutions effectif. L'Université règle les dispositions transitoires y relatives conformément à l'art. 50a al 1.

² *Les décisions prises sous le régime de la loi sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg sont contestables selon les voies de droit prévues par cette législation.*

Cet alinéa rappelle que les procédures de la HEP|PH FR commencées avant le regroupement puissent se terminer sous le régime de la LHEPF. Il s'agira principalement d'éventuelles procédures en relation avec des décisions prises par la HEP|PH FR au cours du mois de juillet précédant le regroupement. Une fois le regroupement des deux institutions effectif, les décisions prises par l'Université seront contestables selon les voies de droit usuelles de l'Université. Si une décision concernant une évaluation certificative passée sous le régime de la LHEPF devait toutefois être communiqué après le regroupement, la LHEPF resterait applicable à ce cas particulier.

4.1.3 Loi du 11 décembre 2018 sur l'enseignement secondaire supérieur (LESS)**Art. 12 al. 1 Formation en école de culture générale (modifié)**

¹ *La formation en école de culture générale a pour but de préparer à une formation dans une école supérieure, dans une haute école spécialisée, dans une haute école pédagogique ou au cursus de formation à l'enseignement primaire de l'Université de Fribourg.*

Etant donné que la formation à l'enseignement primaire n'aura plus lieu dans la Haute Ecole pédagogique Fribourg mais dans l'Université de Fribourg une fois que le regroupement des institutions sera effectif, cet article a été complété afin d'assurer que les étudiants et étudiantes ayant terminé leur formation en école de culture générale avec une maturité spécialisée orientation pédagogie puissent accéder à la formation à l'enseignement primaire de l'Université de Fribourg.

4.1.4 Abrogation de la loi du 21 mai 2015 sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg

L'acte RSF 433.1 (Loi sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg (LHEPF), du 21.05.2015) est abrogé.

Vu que la Haute Ecole pédagogique de Fribourg sera intégrée dans l'Université, et l'obligation de formation du corps enseignant par celle-ci intégrée dans la LUni, la LHEPF n'aura plus de raison d'être et devra donc être abrogée dans son ensemble.

Dates d'entrée en vigueur

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Elle entre en vigueur le 1er septembre 2023, à l'exception de l'abrogation de la LHEPF, des art. 2 al. 1 let e et f, 34 al. 1 et 50b LUni et de l'art. 12 LESS.

Le Conseil d'Etat fixe ultérieurement la date d'entrée en vigueur l'abrogation de la LHEPF, des art. 2 al. 1 let e et f, 34 al. 1 et 50b LUni et de l'art. 12 LESS.

Le Conseil d'Etat fixera la date d'entrée en vigueur de la loi abrogeant la LHEPF lorsque le regroupement sera effectif. Au moment venu, il sera chargé d'abroger également les règlements en découlant. Les articles contenus dans la LHEPF et dans ses règlements d'exécution, dont la teneur n'est pas d'ores et déjà intégrée dans la législation de l'Université, seront repris, si nécessaire, dans le cadre de la révision des statuts de l'Université, de la création des statuts de la nouvelle faculté et/ou de la révision des différentes réglementations internes de l'Université. Les spécificités liées à la formation du corps enseignant primaire, comme par exemple les conditions d'admission, devront être respectées.

Par ailleurs, une entrée en vigueur plus tardive des art. 2 al.1 let. e, 34 al.1 et 50b ainsi que de l'abrogation de la LHEPF est nécessaire afin que la HEP|PH FR puisse continuer à exercer son mandat jusqu'au regroupement effectif au sein de l'Université à l'horizon 2025.

4.2 Autres modifications de la LUni proposées par le Conseil d'Etat

Dans le contexte d'une révision partielle de la LUni pour le regroupement institutionnel de la formation à l'enseignement, le Conseil d'Etat propose les modifications supplémentaires suivantes :

Art. 10cbis Droits d'auteur (nouveau)

Cet article est ajouté suite à la récente introduction de l'art. 74a dans la loi sur le personnel de l'Etat (LPers). Dans le cadre de la présente révision de la LUni, il paraît opportun d'intégrer cette modification.

De manière générale et à l'instar d'autres universités et hautes écoles, l'Université de Fribourg a un intérêt à ce que le « savoir-faire économiquement exploitable » généré en son sein, soit principalement les logiciels et les données de la recherche, lui appartienne. Ainsi, une cession globale à l'Université des droits d'auteur sur toutes les catégories d'œuvres à l'exception des droits sur les œuvres devant faire l'objet d'un contrat d'édition (cf. art. 380 CO) est prévue. Ce régime est par ailleurs en phase avec la réglementation concernant les inventions (art. 10c LUni).

A noter que les étudiants et étudiantes ne sont pas concernés par cet article. Dès lors ils restent titulaires des droits de leurs œuvres créées dans le cadre de leurs études, conformément à la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA). Une analyse de la situation devra être effectuée de cas en cas, s'agissant de personnes à statut mixte.

Al. 1 : Par « supports de cours et d'examens » il faut comprendre tout ce qui est rédigé dans l'objectif de la transmission du savoir aux étudiants et étudiantes, respectivement de la vérification de leur savoir. Les recueils d'exercices ou travaux pratiques sont aussi concernés.

Al. 2 : Sont en particulier concernées les publications scientifiques dans des revues scientifiques, mais également les thèses de doctorat. Dans la mesure où l'Université ne souhaite pas s'immiscer dans des questions de contrats d'édition (cf. art. 380 CO), il se justifie que l'auteur-e, personne physique, reste titulaire des droits correspondants et gère ses aspects avec l'éditeur ou l'éditrice concerné-e. Cette règle correspond à la pratique actuelle, tant au sein de l'Université que de la HEP|PH FR. Par ailleurs, vu que les publications sont souvent le fruit d'une collaboration entre professeur-e-s issus d'institutions différentes, un régime nécessitant une cession des droits de la part de chaque institution serait compliqué à mettre en œuvre.

Al. 4 : Ainsi sont notamment réservées les dispositions en matière de « publication et mise à disposition de résultats de la recherche » du fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS). A titre d'exemple, l'art. 44 al. 3 du règlement des subsides du FNS accorde aux partenaires du projet et aux collaborateurs et collaboratrices les droits de participation et les droits d'auteur à la hauteur de leur contribution scientifique.

Al. 5 : Les dispositions d'exécution peuvent notamment régler les droits d'auteurs de thèses de doctorats non publiées. Par indemnité équitable, on comprend une participation adéquate aux éventuels revenus issus de l'œuvre.

Art. 11c sanctions disciplinaires

La terminologie utilisée dans la version française de l'article 11c d et la hiérarchie des mesures disciplinaires ont conduit à plusieurs reprises à des confusions lors de l'application. Il ressort de l'usage général et d'une comparaison avec les dispositions disciplinaires d'autres actes législatifs cantonaux que la mesure disciplinaire « avertissement » est le plus souvent traduite par « Verwarnung » et « blâme » par « Verweis ». En outre, il ressort de la comparaison avec les dispositions disciplinaires d'autres actes législatifs cantonaux, par exemple l'art. 125 al. 1 de la loi sur la santé publique (LSan, RSF 821.0.1), que la mesure disciplinaire « avertissement » doit être considérée comme plus légère que la mesure disciplinaire « blâme ». C'est la raison pour laquelle les termes « blâme » et « avertissement » sont échangés, afin que l'« avertissement » corresponde à la « Verwarnung » en tant que sanction la plus légère (ancienne let. c, nouvelle let. a) et que le « blâme » corresponde au « Verweis » en tant que troisième mesure disciplinaire dans le catalogue (ancienne let. a, nouvelle let. c).

Art. 19 al. 2 fin des rapports de service (du corps professoral)

Al. 2 : Le terme « avertissement » étant peu opportun dans ce contexte, il est modifié en « avis ».

Remplacements de « ratifier » / « ratification » par « approuver » / « approbation » : Modification des articles 9 al. 5, 29 al 1 et 2, 33 al. 1 let. c ch. 2 et 47 al 1 LUni

Dans le texte de loi, la compétence législative d'approuver un acte législatif adopté par un autre organe est désignée en français soit par le terme « ratifier » / « ratification », soit par le terme « approuver » / « approbation », alors qu'en allemand, le terme « genehmigen » ou « Genehmigung » est utilisé de manière uniforme pour cette compétence. Compte tenu du fait que les termes « ratifier » / « ratification » et « approuver » / « approbation » désignent une compétence identique et qu'il n'est donc pas possible d'établir des différences entre ces termes du point de vue du droit des compétences, l'épuration de ces termes permet d'améliorer la cohérence de la terminologie dans le texte de loi. Le terme « approuver » / « approbation » rend mieux compte de la compétence d'approbation en matière d'actes législatifs, raison pour laquelle « ratifier » / « ratification » est remplacé de manière uniforme par « approuver » / « approbation ». Le premier terme est plutôt utilisé pour les compétences en-dehors du processus législatif, par exemple en ce qui concerne les traités. Les versions françaises des art. 9 al. 5, 29 al. 1 et 2, 33 al. 1 let. c ch. 2 et 47 al. 1 sont concernées par l'adaptation.

Mise en conformité avec les directives de technique législative du Service de législation (SLeg)

Cette modification, qui consiste en l'adaptation de la loi au langage épïcène, affectant un grand nombre d'articles, il est renoncé à les lister nommément dans le présent message. La liste exhaustive se trouve dans le projet de modification de loi.

5 Conséquences financières et en personnel

—

5.1 Une opération financièrement neutre

Le Conseil d'Etat a communiqué, lors de la prise de décision de principe d'un regroupement de la formation à l'enseignement au sein de l'Université, que cette décision n'était en aucun cas une mesure d'économie, en particulier que : « les personnes actuellement employées à la Haute école pédagogique tout comme celles qui travaillent pour la formation à l'enseignement au secondaire au sein de l'Université conserveront leur poste dans le cadre de la création du nouveau centre de formation ».

L'objectif fixé par le Conseil d'Etat étant non seulement de conserver la substance même de la formation à l'enseignement dispensée dans le canton de Fribourg mais surtout de créer un pôle de compétences dans le domaine de la pédagogie et de la didactique qui constituera un modèle original avec un profil distinct et attractif, renforçant ainsi l'Université de Fribourg dans son ensemble. Par conséquent, les moyens actuellement alloués à la HEP|PH FR seront repris et intégrés dans le budget de l'Université, constituant ainsi une opération en principe neutre pour les finances de l'Etat. La pratique usuelle de répartition entre services centraux (pour les tâches administratives d'entreprise, telles que RH, finances, IT, etc.) et faculté et départements (pour les tâches académiques et les tâches pédagogique-administratives) sera appliquée. La modalité exacte des différents transferts et intégration de ces moyens est actuellement en cours d'analyse par les groupes de travail créés dans le cadre de la gestion de projet pour le regroupement.

Dans le cadre de la préparation à la décision par le Conseil d'Etat, une analyse préliminaire arrivait à la conclusion que, dans la mesure de la prévisibilité très relative quant aux futurs chiffres des effectifs d'étudiants et d'étudiantes à l'horizon 2025-2026, les incidences financières sont moindres, tant sur le plan salarial des futur-e-s enseignants et enseignantes primaires que des coûts liés au transfert du personnel d'une institution vers l'autre. Cependant, il est évident que la question du transfert du personnel de la Haute Ecole pédagogique vers l'Université représente un défi de taille qui nécessitera une attention particulière, en collaboration entre les différents services et entités concernés de

l'Etat. Une analyse et un accompagnement devront se faire au cas par cas, lors du transfert effectif des membres du corps enseignant en particulier.

Si le regroupement de la formation à l'enseignement au sein de l'Université est en soi une opération en principe financièrement neutre, l'évolution de la formation à l'enseignement au cours des prochaines années, sur le plan cantonal comme sur le plan suisse, connaîtra une dynamique non encore perceptible ni mesurée avec précision.

5.2 Impact sur la classification salariale des futurs enseignants et enseignantes primaires

Concernant les futures prétentions salariales des enseignants et enseignantes primaires, il convient en premier lieu de rappeler que la HEP|PH FR est déjà une haute école et que les diplômes délivrés par celle-ci aux futurs enseignants et enseignantes sont déjà des bachelors. Cela sera encore le cas après un rattachement à l'Université, la reconnaissance des diplômes d'enseignement se faisant par la CDIP. Ainsi, il n'y aura pas d'incidence financière sur le plan salarial des futurs enseignants et enseignantes primaires, ni sur celui des enseignants et enseignantes des autres degrés (secondaire I, secondaire II de formation générale ou enseignants et enseignantes spécialisés), les diplômes délivrés pour ces catégories d'enseignants et enseignantes n'étant pas non plus impactés par le regroupement institutionnel des deux hautes écoles.

5.3 Futur bâtiment

Afin de concrétiser le regroupement et de pouvoir mettre en œuvre de manière optimale les synergies souhaitées, il sera important de réunir l'ensemble de la formation à l'enseignement sous un même toit physique à moyen terme. Cependant, les contraintes propres à un regroupement physique font que ce projet sera réalisé sur une échelle de temps différente de celle du regroupement institutionnel. Pendant la phase de transition, les bâtiments actuels de la HEP|PH FR, sis à la rue de Morat, entreront dans le portefeuille des bâtiments de l'Université. Ils pourront être utilisés pour les besoins de la nouvelle faculté. L'intégration temporaire de ces bâtiments dans le portefeuille de l'Université diversifiera le panel de salles à disposition de la HEP|PH FR. Les risques de cette approche (en particulier, reprise de la gestion de l'infrastructure informatique par la direction IT de l'Université, obsolescence des infrastructures sportives) sont identifiés et intégrés au registre des risques du projet.

5.4 Retombées économiques positives grâce à un rayonnement accru de l'Université

Par le renforcement de l'Université, des effets positifs sont attendus, en particulier dans le domaine de la recherche (grâce à des synergies qui pourront être créées) et de l'attractivité pour les étudiants et les étudiantes des deux communautés linguistiques. En effet, ce projet ambitieux de création d'une nouvelle faculté dédiée aux sciences de l'éducation et de la formation devrait permettre un positionnement unique dans le domaine de la formation à l'enseignement, de la pédagogie et de la didactique. Pour rappel, toutes les études menées par des instituts externes confirment les répercussions positives pour les régions porteuses d'une haute école, celle-ci constituant un élément important de l'économie régionale, en tant que vecteur économique porteur d'émulation et de recherche permanente des meilleures pratiques.

6 Répartition des tâches Etat-communes

—

Le présent projet ne modifie pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

7 Effets sur le développement durable

Les effets sur le développement durable selon l'article 197 LCG ont été évalués à l'aide de la Boussole 21, conformément à ce que prévoit la législation cantonale Développement durable. Cette évaluation est fondée sur la comparaison entre la situation actuelle et les nouveautés qu'apporte la révision partielle de la loi. Les effets de la révision se déploient sur les domaines sociétaux et sur les domaines économiques, et non sur le développement environnemental. Ils se concentrent essentiellement sur les synergies qui vont être créées pour la formation, en particulier le projet permettra une amélioration de la cohérence de la formation dans la vision pédagogique 1H-11H. Le regroupement de la formation des enseignants et enseignantes au sein d'une entité favorise la perméabilité entre les différents cursus. Il permettra un renforcement de la place fribourgeoise de la formation à l'enseignement et de son université en général. La structure de gestion du projet favorise son acceptabilité.

8 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité du projet

Le présent projet est conforme à la Constitution fédérale et cantonale, ainsi qu'au droit fédéral et ne présente aucune incompatibilité avec le droit européen.

9 Soumission aux référendums législatif et financier

Le présent projet est soumis au référendum législatif. Il n'est pas soumis au référendum financier.

10 Suite définitive à une intervention parlementaire

La présente loi et son message donnent une suite définitive à la motion Bernadette Mäder-Brülhart et André Schneuwly 2021-GC-55 « 1H - 11H Formation des enseignants sous un même toit : créer une base légale ».

Botschaft 2023-DICS-9

9. Mai 2023

Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 19. November 1997 über die Universität und zur Aufhebung des Gesetzes vom 21. Mai 2015 über die Pädagogische Hochschule Freiburg

Wir unterbreiten Ihnen den Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Universität (SGF 431.0.1) und zur Aufhebung des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule Freiburg (SGF 433.1). Dieser Gesetzesvorentwurf betrifft die Zusammenführung der Lehrpersonenbildung unter dem institutionellen Dach der Universität. Er beinhaltet zudem die Folgemassnahmen zur:

Motion 2021-GC-55	1H – 11H Lehrpersonenausbildung unter einem Dach: Gesetzliche Grundlagen
Urheber/in:	Mäder-Brühlhart Bernadette / Schneuwly André
Angenommen am:	06.10.2021

Dazu stellen wir folgende Fragen:

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund	3
1.1	Zusammenführung der Lehrpersonenausbildung unter einem institutionellen Dach: Eine lang erwartete Notwendigkeit	3
1.2	Ein ehrgeiziges Projekt	4
1.3	Finanzierung des Projekts	4
1.4	Konzept für die Struktur und Führung der künftigen Einheit	4
1.5	Anstehende Implementierungsarbeiten	7
2	Weiteres Verfahren zur Motion 2021-GC-55	8
3	Vernehmlassung	8
4	Kommentar zu den Artikeln	9
4.1	Änderungen des UniG und des MSG sowie Aufhebung des PHFG im Hinblick auf die Zusammenführung der Lehrpersonenausbildung	9
4.1.1	Änderungen des Gesetzes vom 19. November 1997 über die Universität (UniG)	9
4.1.2	Schlussbestimmungen	10
4.1.3	Gesetz vom 11. Dezember 2018 über den Mittelschulunterricht (MSG)	11
4.1.4	Aufhebung des Gesetzes vom 21. Mai 2015 über die Pädagogische Hochschule Freiburg	11
4.2	Weitere vom Staatsrat vorgeschlagene Änderungen des UniG	12

5	Finanzielle und personelle Auswirkungen	13
5.1	Eine kostenneutrale Umsetzung	13
5.2	Auswirkungen auf die Gehaltsklassen künftiger Primarlehrpersonen	14
5.3	Künftiges Gebäude	14
5.4	Positive wirtschaftliche Auswirkungen durch eine grössere Ausstrahlung der Universität	14
6	Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	15
7	Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	15
8	Übereinstimmung mit Bundesrecht und Kantonsverfassung sowie Euro-Kompatibilität des Projekts	15
9	Unterstellung unter das Gesetzes- oder das Finanzreferendum	15
10	Abschliessende Beantwortung eines parlamentarischen Vorstosses	15

1 Hintergrund

1.1 Zusammenführung der Lehrpersonenausbildung unter einem institutionellen Dach: Eine lang erwartete Notwendigkeit

Im Kanton Freiburg ist die Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer für die obligatorische Schule und die allgemeinbildende Sekundarstufe 2 gegenwärtig in besonderer Form organisiert. Für die Primarschule (1H-8H) werden die Lehrerinnen und Lehrer an der Pädagogischen Hochschule Freiburg (HEP|PH FR) ausgebildet, während die Lehrerinnen und Lehrer für die Sekundarstufe 1 (9H–11H) und die allgemeinbildende Sekundarstufe 2 (Gymnasium, FMS) sowie für die Heilpädagogik an der Universität Freiburg (UniFR) ausgebildet werden.

Diese fragmentierte Organisation der Lehrpersonenbildung in verschiedenen Institutionen erlaubt es nicht, das Synergiepotenzial zwischen den verschiedenen Einheiten (HEP|PH FR, Departement für Erziehungs- und Bildungswissenschaften, Departement für Sonderpädagogik) zu nutzen. In anderen Kantonen (z.B. Bern, Luzern, Wallis, Waadt und Genf) ist hingegen die gesamte der Lehrpersonenbildung unter einem institutionellen Dach vereint. Bereits seit mehreren Jahren wurden interne Analysen zur aktuellen Situation durchgeführt. Die externe Studie von Prof. Dr. Roman Capaul, deren Bericht im April 2019 veröffentlicht wurde, kam zum Schluss, dass die Trennung der Lehrpersonenausbildung für den Kanton Freiburg ein Nachteil sei. Mit der Einführung des HarmoS-Systems, des kantonalen Gesetzes über die obligatorische Schule und der Lehrpläne für die West- und die Deutschschweiz (PER und Lehrplan 21), die im Kern auf einer pädagogischen Gesamtvision von der 1H bis zur 11H beruhen, ist insbesondere die Aufteilung der Ausbildung der Lehrpersonen für die obligatorische Schule auf zwei Institutionen nicht mehr zeitgemäss.

Daher traf der Staatsrat am 17. September 2019 den Grundsatzentscheid, die gesamte Lehrpersonenbildung unter einem institutionellen Dach zusammenzuführen. Gleichzeitig beauftragte er die Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD), die möglichen Auswirkungen auf beide Institutionen zu untersuchen, um zu bestimmen, welche Variante für die Zusammenführung zielführender wäre (Zusammenführung innerhalb der HEP|PH FR oder innerhalb der UniFR).

Nach einer Risiko- und Chancenanalyse beider Varianten bekräftigte der Staatsrat am 8. Juni 2021 diesen Entscheid und beschloss, die Lehrpersonenbildung unter dem institutionellen Dach der UniFR zusammenzuführen. Dies mit dem Ziel, diese Ausbildung mit der Schaffung eines Kompetenzzentrums für Pädagogik und Didaktik, welches die Synergien und die Zusammenarbeit der verschiedenen Einheiten fördern soll, zu stärken. Er stellte dabei klar, dass «die derzeit an der Pädagogischen Hochschule beschäftigten Personen und die in der Ausbildung der Lehrpersonen für die Sekundarstufe an der Universität tätigen Personen ihre Stellen behalten werden, wenn das neue Ausbildungszentrum geschaffen wird». Zudem betraute er die BKAD mit der Planung und den Vorbereitungen für die Umsetzung der Zusammenführung.

Diese umfassende Zusammenführung der Lehrpersonenbildung, einschliesslich der Ausbildung im Bereich der schulischen Heilpädagogik, wird es erlauben, Synergien besser zu nutzen und die Zusammenarbeit zu fördern, insbesondere in den Bereichen der Weiterbildung, der Sonderpädagogik und der Forschung. Die Schaffung eines Kompetenzzentrums für Pädagogik und Didaktik an der Universität, das die gesamte Lehrpersonenbildung unter dem Dach der Universität vereint, ist ein originelles Modell mit einem eigenständigen und attraktiven Profil in der Schweizer Hochschullandschaft. Diese Lösung ist in mehrfacher Hinsicht vielversprechend: Das Kompetenzzentrum wird die Tätigkeit der Universität Freiburg in diesem Bereich auf nationaler Ebene stärken, der Ausbildung im Kanton mehr Gewicht verleihen und die Besonderheit des Kantons Freiburg festigen, die Lehrkräfte in beiden Sprachen auszubilden: entweder ganz auf Französisch oder ganz auf Deutsch oder mit einer zweisprachigen Option.

Bezüglich der Befürchtungen hinsichtlich einer möglichen Akademisierung der Ausbildung von Primarschullehrpersonen ist daran zu erinnern, dass die Pädagogische Hochschule zu den tertiären Bildungseinrichtungen gehört, ebenso wie die Universität und die Fachhochschulen. Dass die Universität neu auch die Ausbildung zur Lehrerin oder zum Lehrer für die Primarstufe anbieten wird, ändert nichts an den Anforderungen der berufsqualifizierenden

Ausbildungen. Denn die gegenwärtig an der Universität angebotene Ausbildung zur Lehrperson für die Sekundarstufen 1 und 2 wird bereits unter diesem Gesichtspunkt betrachtet. Die Bildungsgänge für Lehrpersonen, die derzeit an der Universität angeboten werden, erfüllen alle von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) gestellten Anforderungen und Empfehlungen. Diese Anforderungen bestimmen die Studienpläne, den Anteil an Praktika und Berufspraxis, die Qualifikationen und die spezifische Ausbildung der Lehrpersonen, die die Praktikantinnen und Praktikanten vor Ort betreuen, usw. Mit der Nutzung von Synergien mit der Fachausbildung und unter der Federführung der EDK und von *swissuniversities* erfüllen die von der Universität verliehenen Lehrdiplome bereits heute die gleichen Anforderungen an die pädagogisch-didaktische Ausbildung wie die pädagogischen Hochschulen. Der Schwerpunkt liegt auf einer Ausbildung, die einen theoretischen Teil in der Hochschule und einen praktischen Teil in der Berufspraxis miteinander verbindet.

Diese Zusammenführung wird zudem der Lehrpersonenausbildung «Made in Freiburg» zu einer besseren Sichtbarkeit verhelfen und deren Attraktivität steigern, was angesichts des zunehmenden Wettbewerbs in der Schweizer Hochschullandschaft und des Mangels an Lehrpersonen in bestimmten Bereichen oder Sprachregionen umso wichtiger ist.

1.2 Ein ehrgeiziges Projekt

In Anbetracht des Umfangs des Projekts hat die BKAD eine interne Projektstruktur eingerichtet, um die Einhaltung der sehr ehrgeizigen Ziele und des Zeitplans zu ermöglichen. Denn die institutionelle Zusammenlegung sollte bis zu Beginn des Studienjahres 2025/26, spätestens aber bis zu Beginn des Studienjahres 2026/27 vollzogen sein.

Die BKAD hat einen Steuerungsausschuss (COPIL) eingesetzt, der am 28. Januar 2022 wiederum einen Projektausschuss (COPRO) ernannt und beauftragt hat, die Grundzüge der Organisationsstruktur und der Führung der neuen Organisationseinheit zu erarbeiten, die die Lehrpersonenbildung, die Sonderpädagogik, die Forschung, die Weiterbildung und die Bibliotheken vereint. Der COPRO kann zu den verschiedenen Themen des Projekts Arbeitsgruppen bilden, welche die erforderlichen Dokumente, Entscheide und nötigen Analysen zur Entscheidungsfindung des COPIL vorbereiten. In diesen Steuerungsgremien sind beide Hochschulen gleichermaßen vertreten. Darüber hinaus setzen sich der Senat der Universität sowie die Kommission HEP|PH FR weiterhin für ihre Institution ein und sind in den laufenden Veränderungsprozess eingebunden.

In den ersten Monaten des Projekts arbeiteten der COPIL und der COPRO vor allem an der Entwicklung eines Konzepts für die Führung und Organisation der neuen Einheit. So traf der COPIL diesbezüglich im Juli 2022 einen Grundsatzentscheid, der die Grundlage für die vorliegende Botschaft zur Änderung des Universitätsgesetzes bildet. Parallel dazu wird die Arbeit der verschiedenen Arbeitsgruppen an den zahlreichen Themen (Bibliotheken, IT, Personalwesen, Finanzen, Infrastruktur, Verwaltungsdienste usw.) fortgesetzt, die angegangen werden müssen, damit die institutionelle Zusammenführung tatsächlich innerhalb der geplanten Frist umgesetzt werden kann.

1.3 Finanzierung des Projekts

Im Rahmen der Aufstellung der Staatsrechnung 2022 hat der Staatsrat beschlossen, der Universität einen Betrag von 4 Millionen Franken für ihren Innovations- und Entwicklungsfonds bereitzustellen. Ein Teil dieser Summe wird es der Universität insbesondere ermöglichen, den mit der Umsetzung der Zusammenführung der Universität und der Pädagogischen Hochschule verbundenen Finanzbedarf zu decken. Denn dieses ehrgeizige Projekt erfordert vorübergehend zusätzliche Ressourcen, um insbesondere während der Übergangszeit qualifiziertes Personal einzustellen, das für das Projektmanagement und den Aufbau der Übergangs- und der künftigen Strukturen der neuen Fakultät unerlässlich ist. Diese Mittel werden entsprechend den spezifischen Bedürfnissen zwischen den beiden betroffenen Institutionen aufgeteilt.

1.4 Konzept für die Struktur und Führung der künftigen Einheit

Das Konzept für die Struktur und die Führung der künftigen Einheit, die innerhalb der Universität Freiburg für die Lehrpersonenausbildung zuständig sein wird, wurde vom COPRO ausgearbeitet und anschliessend allen direkt betroffenen Interessengruppen zur Vorvernehmlassung vorgelegt. Das Ergebnis dieser internen Vorvernehmlassung hat gezeigt, dass das Projekt insgesamt sehr positiv aufgenommen wurde. Die aufgeworfenen Fragen betrafen vor allem folgende Punkte:

- > die Angemessenheit der neuen Einheit in Bezug auf die üblichen Universitätsstrukturen (Fakultät, Departement und die entsprechenden Leitungsorgane);
- > die Einbindung der Sonderpädagogik sowie die Verbindung, die mit der Ausbildung in klinischer Heilpädagogik und Sozialpädagogik aufrechterhalten werden muss;
- > die Verknüpfungen zwischen der Lehrpersonenausbildung und anderen Interessengruppen, insbesondere den Unterrichtsämtern der BKAD, die wichtige, aber nicht die einzigen Arbeitgeber für die Studienabgängerinnen und -abgänger der neuen Einheit sind.

Auf der Grundlage der Anmerkungen zu bestimmten Aspekten des Projekts überarbeitete der COPRO das Konzept und legte dem COPIL eine neue Version zur Annahme vor. Dieser validierte das Modell einer neuen Fakultät für Bildungswissenschaften. Die Statuten und andere interne Reglemente der Universität müssen entsprechend angepasst oder neu erstellt werden. Dabei können am vorliegenden Entwurf noch kleinere Änderungen vorgenommen werden.

Im Vergleich mit den fünf bestehenden Fakultäten der Universität wird sich die neue Fakultät, bezogen auf ihre Grösse, wie folgt positionieren:

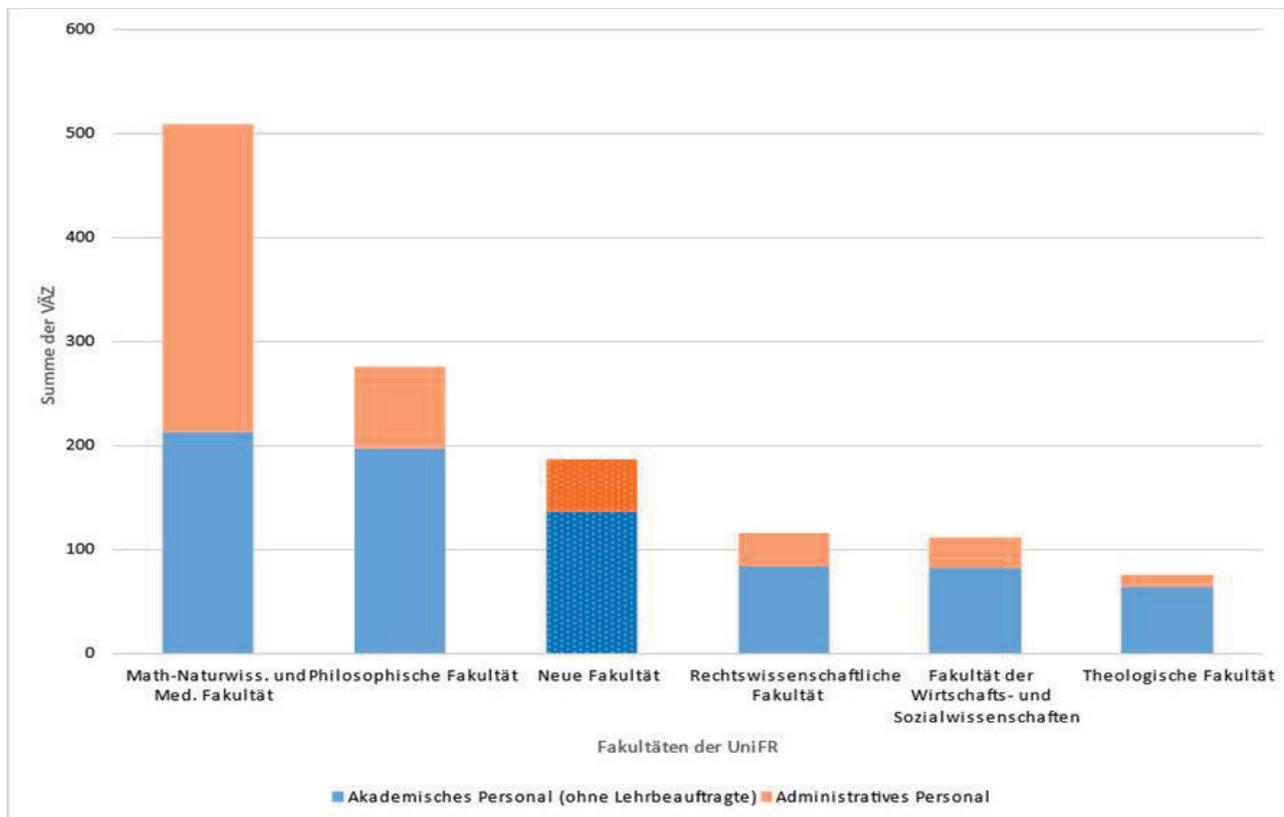


Abbildung 1. Indikative Positionierung der neuen Fakultät in Bezug auf das akademische und administrative Personal (in VZÄ)

Diese neue Fakultät für Bildungswissenschaften wird in verschiedene Abteilungen gegliedert sein:

- > Ein Departement für Lehrpersonenbildung, das die Primarstufe sowie die Sekundarstufe 1 und 2 umfasst. Seine Organisation und Führung entsprechen denjenigen eines Departements. Die Einzelheiten seiner Struktur sind im Einzelnen im Rahmen der Erarbeitung der Fakultäts- und Departementsstatuten zu erarbeiten, wobei bewährte Organisationseinheiten wie etwa das ZELF (Zentrum für Lehrerinnen- und Lehrerbildung Freiburg), das CERF (Centre d'enseignement et de recherche pour la formation à l'enseignement au secondaire) und die heutige HEP|PH FR in geeigneter Weise zu integrieren sind. Im Rahmen der Ausarbeitung dieser Statuten sollte zudem geprüft werden, inwiefern spezifische Regelungen vorzusehen sind, welche den Anforderungen der berufsorientierten Lehrpersonenbildung Rechnung tragen. Es ist geplant, einen Beirat zu bilden, der einen ständigen Austausch zwischen den Interessengruppen innerhalb und ausserhalb der Universität fördert.

- > Ein Departement für Sonderpädagogik, das dem heutigen Departement entspricht. Mit der Erhaltung des Departements mit seinen auf die Heilpädagogik und die Sonderpädagogik ausgerichteten Studienprogrammen in seiner heutigen Form wird seiner guten Sichtbarkeit Rechnung getragen. Die über Jahre aufgebaute «Marke» ist zusammen mit der Grösse ein zentraler Erfolgsfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit sowohl hinsichtlich der Einwerbung von Forschungsfördermitteln (vor allem vom SNF) wie auch der Attraktivität für ausserkantonale Studierende, welche den Hauptteil der Studierenden ausmachen. Die bereits heute bestehende Zusammenarbeit im Bereich der Lehrpersonenbildung wird durch die Bildung einer Fachkommission speziell für diesen Bereich sowie durch die Einsetzung eines Beirats weiter ausgebaut.
- > Ein Departement für Erziehungswissenschaften, das den heutigen Erziehungswissenschaften entspricht. Die institutionelle Einbindung in die neue Fakultät ermöglicht die Aufrechterhaltung der engen Verbindungen in den Bereichen Erziehung, Bildung und Lernen, welche die Grundlage für wissenschaftliche Forschungsaktivitäten, pädagogische und soziale Berufe und Tätigkeiten in verwandten Berufen bilden. Nebst dem Studium «Erziehungswissenschaften» soll das Studium «Pädagogik/Psychologie» weiterhin in Zusammenarbeit mit der Philosophischen Fakultät angeboten werden.

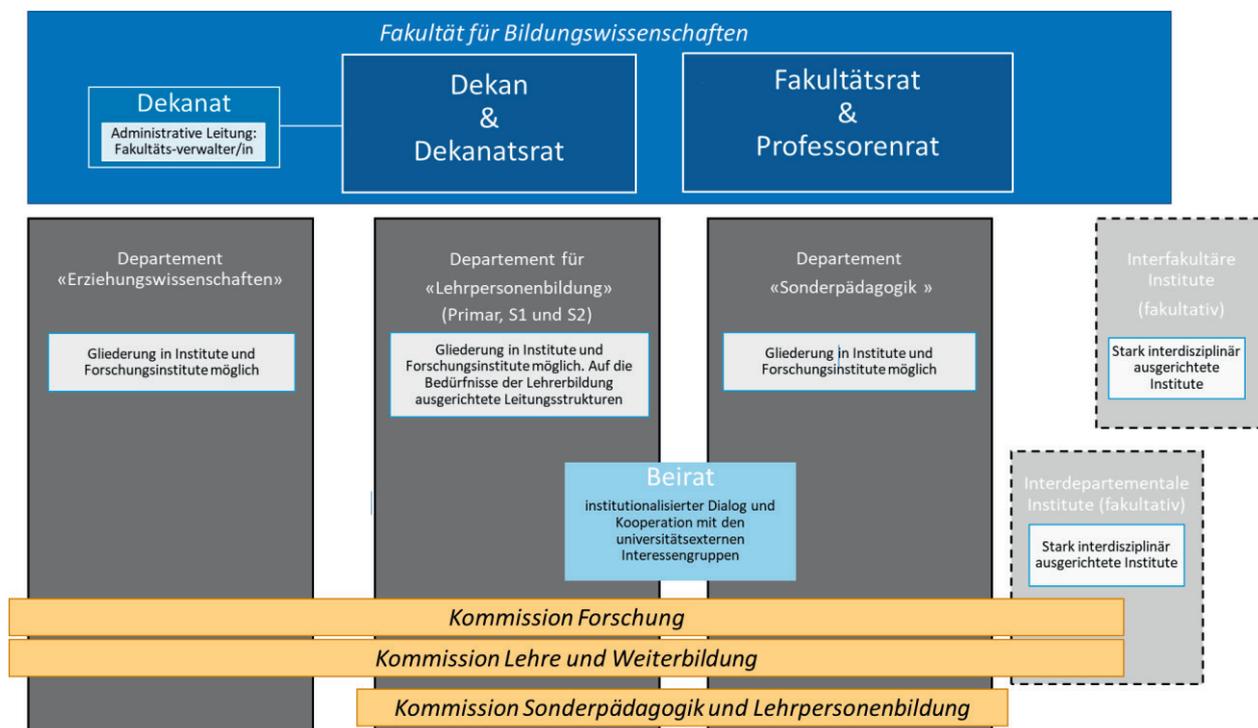


Abbildung 2: Organigramm der neuen Fakultät für Bildungswissenschaften

Das Institut für Mehrsprachigkeit (IFM) ist ein interdisziplinäres Universitätsinstitut der Philosophischen Fakultät. Es handelt sich um ein interinstitutionelles Institut, das gemeinsam mit der HEP|PH FR geleitet wird (Art. 1 Abs. 1 der Statuten des Instituts). Die Adolphe Merkle-Stiftung und die Stiftung für Forschung und Entwicklung der Mehrsprachigkeit des Staates Freiburg decken seine Grundfinanzierung ab. Seine Anbindung an die Universität Freiburg bleibt bestehen und seine Rolle als interfakultäres Institut beibehalten.

Analog zu den anderen Fakultäten sorgt die Dekanin oder der Dekan für den reibungslosen Ablauf der Fakultät und wird dabei von einer Fakultätsverwalterin oder einem Fakultätsverwalter unterstützt.

Die Weiterbildung sowie die Erbringung von Dienstleistungen für Dritte sind zwei Besonderheiten der Pädagogischen Hochschule. In der aktuellen Struktur der HEP|PH FR sind sie einer Abteilungsleiterin unterstellt. Sie bieten insbesondere Dienstleistungen an, die speziell für die Primarlehrpersonen des Kantons bestimmt sind, wie z. B. die Bereitstellung von Lehrmaterial sowie obligatorische Weiterbildungskurse, die in Zusammenarbeit mit den Unterrichtsämtern der BKAD organisiert werden. Diese Dienstleistungen sind auch für die Mitarbeiterinnen und

Mitarbeiter sowie die Studierenden der Hochschule im Rahmen der Lehre, Weiterbildung und Forschung wichtig. Die künftige Positionierung dieser beiden spezifischen Dienste wird von den im Rahmen des Projekts eingerichteten tripartiten Arbeitsgruppen eingehend analysiert und zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt.

Die Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten der verschiedenen Einheiten und der Führungsorgane, insbesondere des Departements für Lehrpersonenausbildung, werden im Verlauf der weiteren Projektarbeiten – namentlich im Rahmen der Erarbeitung der neuen Fakultätsstatuten – im Einzelnen festgelegt. Eine zentrale Zielsetzung wird es sein, die derzeit von der HEP|PH FR für die Primarlehrpersonen des Kantons Freiburg erbrachten Dienstleistungen nicht zu schwächen, sondern nach Möglichkeit auf die Lehrpersonen der anderen Bildungstufen auszudehnen. Gleichzeitig sollen bestehende oder neu zu schaffende Synergiemöglichkeiten genutzt werden.

Eine institutionalisierte Koordination und Zusammenarbeit innerhalb der neuen Fakultät wie auch mit anderen Einheiten, etwa der Philosophischen Fakultät, sind zusammen mit dem Dialog mit den universitätsexternen Interessengruppen ein zentraler Faktor für eine qualitativ hochstehende Lehrpersonenbildung. Deren Zusammenführung unter dem Dach der Universität bietet diesbezüglich eine grosse Chance.

Innerhalb der Fakultät wird die transversale Zusammenarbeit wie folgt gefördert und entwickelt:

- > durch die Einsetzung einer fakultären Kommission Forschung, deren Ziel und Aufgabe im Wesentlichen die Koordination der Forschung innerhalb der Fakultät und die Planung gemeinsamer Forschungsvorhaben ist;
- > durch die Einsetzung einer fakultären Kommission Lehre und Weiterbildung, welche die Koordination und Entwicklung der Lehr- und Weiterbildungsaktivitäten innerhalb der Fakultät verbessern und fördern soll;
- > durch die Einsetzung einer fakultären Kommission Sonderpädagogik und Lehrpersonenbildung, welche die Zusammenarbeit zwischen der Sonderpädagogik (insbesondere der schulischen Heilpädagogik) und der Lehrpersonenbildung fördern und koordinieren soll. Sie wird konkrete Vorschläge zur Förderung und Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen dem Departement für Lehrerinnen- und Lehrerbildung sowie dem Departement für Sonderpädagogik erarbeiten.

Allen drei Kommissionen gemeinsam ist der Auftrag, die Zusammenarbeit zwischen den akademischen Einheiten der Fakultät und damit die Entwicklung eines gemeinsamen Identitätsverständnisses der neuen Fakultät zu fördern. Zweck, Auftrag, Zusammensetzung und Kompetenzen der drei Kommissionen sollen in den nächsten Monaten bestimmt werden.

Die akademische Zusammenarbeit mit anderen Fakultäten und deren Einheiten soll gewährleistet und gefördert werden, insbesondere die Zusammenarbeit zwischen dem Departement für Sonderpädagogik und dem Departement für Erziehungswissenschaften mit den Departementen bzw. Fachbereichen der Philosophischen Fakultät.

Der Beirat institutionalisiert den Dialog und die Kooperation mit den universitätsexternen Interessengruppen (insbesondere den kantonalen Behörden und den Schulen) und folgt dazu einem Verfahren, das im Einzelnen noch festzulegen ist. Als beratendes Organ hat der Beirat den Charakter eines *Sounding Board* (Fachgremiums), in dem die Unterrichtsämtler der BKAD, die Schulen, die universitären Departemente der anderen Fachgebiete sowie weitere wichtige, noch zu bestimmende Partnerinnen und Partner vertreten sind, um den Praxisbezug zu gewährleisten.

1.5 Anstehende Implementierungsarbeiten

Die vorliegende Änderung des Universitätsgesetzes ist eine wichtige und notwendige Etappe zur Umsetzung des Projekts. Sie wird die Rechtsgrundlage für alle weiteren Änderungen von Rechtserlassen sowie für die konkreten Änderungsmassnahmen bilden, mit denen die Zusammenführung der beiden betroffenen Institutionen in die Tat umgesetzt werden soll.

Zunächst müssen die Statuten der Universität angepasst werden, um insbesondere die Integration des Lehrkörpers der HEP|PH FR zu ermöglichen und die neue Fakultät darin zu verankern. Diese Änderung der Statuten wird eine umfassende Vernehmlassung bei allen Beteiligten der beiden Institutionen beinhalten. Die Übergangsbestimmungen werden verschiedene konstituierende Organe der neuen Fakultät vorsehen, in die beide Hochschulen ausgewogen

integriert werden. Die Verabschiedung der Statuten der neuen Fakultät wird auch interne Anhörungen der beiden beteiligten Institutionen erfordern.

2 Weiteres Verfahren zur Motion 2021-GC-55

Mit der am 7. April 2021 eingereichten Motion 2021-GC-55 «*1H–11H Lehrpersonenausbildung unter einem Dach: Gesetzliche Grundlagen*» erinnerten Grossrätin Bernadette Mäder-Brühlhart und Grossrat André Schneuwly sowie 18 Mitunterzeichnende daran, dass die Aufteilung der Lehrpersonenausbildung im Kanton Freiburg auf zwei Institutionen, die HEP|PH FR für die Primarstufe und die Universität für die allgemeinbildenden Sekundarstufen 1 und 2, zahlreiche Fragen aufwerfe. Die Verfasserin und der Verfasser der Motion forderten daher den Staatsrat auf, ein Gesetz auszuarbeiten, das die institutionelle Zusammenführung der Lehrpersonenausbildung von der 1H bis 11H innerhalb eines angemessenen Zeitraums ermöglicht.

Am 6. Oktober 2021 folgte der Grosse Rat dem Vorschlag des Staatsrats und nahm diese Motion mit 89 gegen 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen an. So ist der Staatsrat verpflichtet, innerhalb eines Jahres eine gesetzliche Grundlage zu unterbreiten, um diese institutionelle Zusammenführung zu ermöglichen.

Die vorliegende Botschaft und die damit verbundenen Änderungsvorschläge für das Gesetz über die Universität gehen auf die Annahme der Motion zurück.

3 Vernehmlassung

Zum Gesetzesvorentwurf wurde vom 14. Oktober 2022 bis zum 16. Januar 2023 eine externe Vernehmlassung gemäss Artikel 22 Absatz 1 des Reglements vom 24. Mai 2005 über die Ausarbeitung der Erlasse (AER; SGF 122.0.21) durchgeführt. Bei der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten gingen über das Amt für Universitätsfragen 42 Stellungnahmen ein.

Aus diesen Antworten geht hervor, dass die Beteiligten die Änderung des UniG und die Aufhebung des PHFG bzw. die geplante Zusammenführung der Lehrpersonenausbildung unter dem institutionellen Dach der Universität generell unterstützen. Darüber hinaus gab es im Rahmen der Vernehmlassung keine Rückmeldungen, die sich grundsätzlich gegen die Vorentwürfe ausgesprochen hätten.

Die meisten Antwortenden machten Änderungsvorschläge, die sich auf allgemeine Aspekte der geplanten Zusammenführung bezogen und nicht auf die in den Gesetzesvorentwürfen vorgeschlagenen Gesetzesänderungen. Die eingegangenen Antworten betrafen vor allem die Befürchtung hinsichtlich einer Akademisierung der Lehrpersonenausbildung für die Primarschulen, die Trennung der Lehrpersonenausbildung von der Sonderpädagogik innerhalb der neuen Fakultät, die Organe der neuen Fakultät und ihre Rollen, die Integration des Personals der HEP|PH FR und die ausgewogene Vertretung der drei Departemente in den Fakultätsräten.

Auf Vorschlag des Amts für Gesetzgebung (GeGA) wurden der Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Universität und der Gesetzesvorentwurf zur Aufhebung des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule Freiburg in einem einzigen Gesetzesentwurf vereint. Darüber hinaus wurde als Reaktion auf eine weitere Bemerkung dieses Amts die Änderung von Artikel 2 Abs. 1 Bst. e ergänzt, um die Aufgaben der Weiterbildung von Lehrpersonen und der spezifischen Dienstleistungen für Lehrpersonen in das UniG aufzunehmen. Als Antwort auf einen Kommentar der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft wurden Übergangsbestimmungen hinzugefügt, um eine materielle Rechtsgrundlage zu schaffen, die sicherstellt, dass Studierende, die ihre Ausbildung an der HEP|PH FR begonnen haben, ihre Ausbildung an der Universität ungehindert fortsetzen können. Darüber hinaus werden auch

die Rechtswege für Entscheide, die unter dem Gesetz über die Pädagogische Hochschule Freiburg getroffen werden, geklärt und im vorliegenden Gesetzesentwurf formell verankert.

4 Kommentar zu den Artikeln

—

4.1 Änderungen des UniG und des MSG sowie Aufhebung des PHFG im Hinblick auf die Zusammenführung der Lehrpersonenausbildung

Angesichts des Inhalts der Artikel bzw. der geänderten oder hinzugefügten Absätze werden die Artikel in einer thematischen Reihenfolge behandelt:

4.1.1 Änderungen des Gesetzes vom 19. November 1997 über die Universität (UniG)

Art. 2 Abs. 1

d) Sie trägt zur Weiterbildung bei. (geändert)

Um die Palette der möglichen Weiterbildungen, die von der Universität angeboten werden, zu erweitern, wird vorgeschlagen, auf den Zusatz «auf Universitätsstufe» zu verzichten. Erstens wird diese Präzisierung als überflüssig erachtet, da dies bei Studiengängen, die von einer Universität angeboten werden, selbstverständlich erscheint. Zweitens geht es bei der vorliegenden Gesetzesänderung darum, den spezifischen Aufgaben in Zusammenhang mit der Fort- und Weiterbildung des Lehrpersonals, insbesondere im Bereich des obligatorischen Unterrichts, Rechnung zu tragen, die derzeit im PHFG formalisiert sind (insbesondere Art. 3 Abs. 1 Bst. b und Art. 28 PHFG). In diesem Zusammenhang stand in der Botschaft 2014-DICS-74 Folgendes: «Der allgemeine Ausdruck «Personal» wurde für mehr terminologische Klarheit gewählt und auch, weil sich das Fort- und Weiterbildungsangebot (Zertifikatslehrgänge) an ein breites Publikum richten kann: sowohl an Lehrpersonen der Primarstufe als auch an das Lehrpersonal der Orientierungsschulen oder an ihre Kader, an die Schulverantwortlichen, an das Personal der HEP-PH FR usw.» So muss im Rahmen der Zusammenführung der Lehrpersonenausbildung an der Universität sichergestellt werden, dass diese wesentlichen Leistungen erhalten bleiben und insbesondere auf andere Akteurinnen und Akteure im Schulwesen ausgeweitet werden, vor allem auf die Lehrkräfte der allgemeinbildenden Sekundarstufe 2 und auf die Lehrpersonen im sonderpädagogischen Bereich.

e) Sie gewährleistet die Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen und erbringt Dienstleistungen zu deren Gunsten. (neu)

Um sicherzustellen, dass diese Studiengänge auch wirklich langfristig auf dem Kantonsgebiet angeboten werden, erschien es wichtig, diese neue Aufgabe der Universität explizit in einer formalgesetzlichen Grundlage zu verankern, und dies, obwohl andere Aufgaben nicht explizit im Gesetz genannt werden. Der allgemeine Begriff «Lehrerinnen und Lehrer» umfasst die Lehrpersonen der obligatorischen Schule (einschliesslich der Sekundarstufe 1), der allgemeinbildenden Sekundarstufe 2 (entspricht der S2 im Kanton Freiburg) sowie der schulischen Heilpädagogik. Dabei ist zu beachten, dass derzeit von der HEP|PH FR nur die Ausbildung der Lehrpersonen für den ersten und den zweiten Zyklus (1H bis 8H) angeboten wird und somit für die Universität neu sein wird. Die übrigen pädagogischen und didaktischen Bildungsgänge werden bereits jetzt an der Universität angeboten.

Durch die vollständige und uneingeschränkte Übernahme der Tätigkeiten der HEP|PH FR wird die Universität verpflichtet, auch die spezifischen Aufgaben dieser Hochschule zu erfüllen. Dazu gehören vor allem die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit zu den Themen Erziehung und Bildung (Art. 3 Abs. 1 Bst. c PHFG) sowie die Bereitstellung von Lehr- und Lernmaterialien für die berufliche Tätigkeit und die Ausbildung von Personen, die im Bereich des obligatorischen Unterrichts, und an der Fakultät für Bildungswissenschaften tätig sind (Art. 3 Abs. 1 Bst. d PHFG). Zur Weiterbildung siehe den Kommentar zu Buchstabe d) oben.

Die anderen Aufgaben, die der HEP|PH FR gemäss PHFG übertragen werden, sind bereits integrale Bestandteile der im UniG verankerten Aufgaben der Universität, insbesondere die Forschungstätigkeit (Art. 2 Abs. 1 Bst. b UniG), das Engagement für eine sprachliche Ausgewogenheit an der Universität (Art. 6 UniG), die Förderung der Chancengleichheit, der Beitrag zur wissenschaftlichen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der Gesellschaft (Art. 1 UniG) und die Erbringung von Dienstleistungen für Dritte (Art. 2 Abs. 3 UniG).

Art. 29 Abs. 1 Bst. d die Reglemente und die Studienpläne. (geändert)

d) (geändert) [DE: (unverändert)] die Reglemente und die Studienpläne zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung.

Dieser Artikel erfährt nur eine formale Änderung zur geschlechtergerechten Formulierung.

In der vorliegenden Botschaft ist jedoch daran zu erinnern, dass die Reglemente und Studienpläne der von der Universität angebotenen Programme zur Ausbildung von Lehrpersonen für die obligatorische Schule (Primarschule und Sekundarstufe 1), die Sekundarstufe 2, die Sonderpädagogik und die Logopädie gemäss Artikel 29 Abs. 2 Bst. d UniG von der Direktion genehmigt werden müssen. Die Anerkennung von Lehrdiplomen fällt in den Zuständigkeitsbereich der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) und wird durch interkantonale Vereinbarungen geregelt, die eine solche Genehmigung erfordern. Andere von der Universität angebotene Programme erfordern hingegen keine Genehmigung durch die Direktion.

Art. 34 Abs. 1 Rektorat – Zusammensetzung (geändert)

¹ *Dem Rektorat gehören die Rektorin oder der Rektor und zwei bis **fünf** Vizerektorinnen und Vizektoren an. Die Statuten der Universität bestimmen die Anzahl der Vizerektorinnen und Vizektoren.*

Nach Artikel 62 Abs. 1 der Statuten vom 4. November 2016 der Universität Freiburg gehören dem Rektorat die Rektorin oder der Rektor an sowie eine Vizerektorin oder ein Vizerektor von jeder Fakultät, welcher die Rektorin oder der Rektor nicht angehört. Mit der Schaffung einer zusätzlichen Fakultät im Rahmen der Zusammenführung der Lehrpersonenbildung an der Universität Freiburg gilt es im Sinne dieser Bestimmung, die Anzahl der Vizerektorinnen und Vizektoren auf fünf zu erhöhen. So kann die Zusammensetzung des Rektorats mit der Repräsentation jeder Fakultät im Einklang mit dem Universitätsgesetz weitergeführt werden.

4.1.2 Schlussbestimmungen

Art. 50a (neu)

¹ *Die Universität legt die für die Zusammenführung der Lehrpersonenausbildung notwendigen internen Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ... (ASF 2023_000) fest.*

Die Bestimmungen zur Zusammenführung der Lehrpersonenausbildung im vorliegenden Gesetzesentwurf sind in Artikel 2 Abs. 1 Bst. e, Artikel 34 Abs. 1 und Artikel 50b UniG festgelegt. Für die konkrete Umsetzung der Zusammenführung der Lehrpersonenausbildung müssen in den internen Regelungen der Universität, in erster Linie in den Statuten der Universität, für verschiedene Bereiche Bestimmungen eingefügt werden, darunter auch gewisse Übergangsbestimmungen. Diese Übergangsbestimmungen werden unter anderem die Ernennung der konstituierenden Organe der künftigen Fakultät, etwa den konstituierenden Fakultätsrat und den konstituierenden Dekanatsrat, ermöglichen. Die üblichen Konsultationsverfahren für die Änderung dieser Regelungen werden angepasst, um alle betroffenen Interessengruppen einzubeziehen, insbesondere bei der Pädagogischen Hochschule. Zu beachten ist, dass das Amt für Gesetzgebung das Datum der Änderung und die entsprechende ASF-Nummer in Art. 50a entsprechend dem Datum der Verabschiedung durch den Grossen Rat einfügen wird.

Art. 50b (neu)

¹ Studierende, die ihre Ausbildung an der Pädagogischen Hochschule Freiburg begonnen haben, setzen ihre Ausbildung an der Universität fort.

Mit dieser Übergangsbestimmung wird sichergestellt, dass die Studierenden der HEP|PH FR ihre Ausbildung – unter der Voraussetzung, dass sie die Anforderungen der HEP|PH FR erfüllen – an der Universität fortsetzen können, sobald die Zusammenführung der beiden Institutionen tatsächlich erfolgt ist. Die Universität regelt die diesbezüglichen Übergangsbestimmungen gemäss Artikel 50a Abs. 1.

² Die unter dem Gesetz über die Pädagogische Hochschule Freiburg getroffenen Entscheide sind nach den in derselben Gesetzgebung vorgesehenen Rechtsmitteln anfechtbar.

Dieser Absatz weist darauf hin, dass die Verfahren der HEP|PH FR, die vor der Zusammenführung begonnen wurden, unter dem PHFG beendet werden können. Dabei wird es sich hauptsächlich um mögliche Verfahren im Zusammenhang mit Entscheiden handeln, die von der HEP|PH FR im Juli vor der Zusammenführung getroffen wurden. Sobald die Zusammenführung der beiden Institutionen vollzogen ist, können die von der Universität getroffenen Entscheide nach den an der Universität üblichen Rechtswegen angefochten werden. Sollte dennoch nach der Zusammenführung ein Entscheid über eine nach den Bestimmungen des PHFG durchgeführte zertifizierende Beurteilung mitgeteilt werden, bleibt in diesem besonderen Fall das PHFG anwendbar.

4.1.3 Gesetz vom 11. Dezember 2018 über den Mittelschulunterricht (MSG)**Art. 12 Abs. 1 Fachmittelschulbildung (geändert)**

¹ Die Fachmittelschulbildung hat zum Ziel, die Schülerinnen und Schüler auf eine höhere berufliche Fachausbildung oder auf ein Studium an einer Fachhochschule, einer pädagogischen Hochschule oder auf den Studiengang für die Primarstufe an der Universität Freiburg vorzubereiten.

Sobald die Zusammenführung der Institutionen vollzogen ist, wird die Ausbildung zur Primarlehrerin oder zum Primarlehrer nicht mehr an der Pädagogischen Hochschule Freiburg, sondern an der Universität Freiburg stattfinden. Daher wurde dieser Artikel ergänzt, um sicherzustellen, dass Studierende, die ihre Ausbildung an der Fachmittelschule mit einer Fachmaturität für das Berufsfeld Pädagogik abgeschlossen haben, Zugang zur Ausbildung zur Primarlehrerin oder zum Primarlehrer an der Universität Freiburg haben.

4.1.4 Aufhebung des Gesetzes vom 21. Mai 2015 über die Pädagogische Hochschule Freiburg

Der Erlass SGF 433.1 (Gesetz über die Pädagogische Hochschule Freiburg (PHFG), vom 21.05.2015) wird aufgehoben.

Da die Pädagogische Hochschule Freiburg in die Universität eingebunden und die Verpflichtung zur Ausbildung von Lehrkräften durch die Universität in das UniG aufgenommen werden soll, hat das PHFG keine Berechtigung mehr und muss daher gesamthaft aufgehoben werden.

Inkrafttreten

Das Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Es tritt am 1. September 2023 in Kraft, mit Ausnahme der Aufhebung des PHFG, der Artikel 2 Abs. 1 Bst. e und f, 34 Abs. 1 und 50b UniG sowie Artikel 12 MSG.

Der Staatsrat legt zu einem späteren Zeitpunkt das Datum des Inkrafttretens der Aufhebung des PHFG, der Artikel 2 Abs. 1 Bst. e und f, 34 Abs. 1 und 50b UniG sowie von Artikel 12 MSG fest.

Der Staatsrat wird das Datum des Inkrafttretens des Gesetzes zur Aufhebung des PHFG festlegen, sobald die Zusammenführung tatsächlich erfolgt ist. Zu gegebener Zeit wird er damit beauftragt, auch die daraus resultierenden Reglemente aufzuheben. Die im PHFG und seinen Ausführungsbestimmungen enthaltenen Artikel, deren Inhalt nicht bereits in die Gesetzgebung der Universität integriert ist, werden falls nötig im Rahmen der Revision der Statuten der Universität, der Schaffung der Statuten der neuen Fakultät und/oder der Revision der verschiedenen internen

Reglemente der Universität übernommen. Dabei müssen den Besonderheiten der Ausbildung von Primarlehrpersonen, wie z. B. die Aufnahmebedingungen, Rechnung getragen werden.

Zudem ist ein späteres Inkrafttreten der Artikel 2 Abs. 1 Bst. e, 34 Abs. 1 und 50b UniG sowie der Aufhebung des PHFG notwendig, damit die HEP|PH FR ihr Mandat bis zur effektiven Zusammenführung innerhalb der Universität im Jahr 2025 weiter ausüben kann.

4.2 Weitere vom Staatsrat vorgeschlagene Änderungen des UniG

Im Zusammenhang mit einer Teilrevision des UniG zur institutionellen Zusammenführung der Lehrpersonenbildung schlägt der Staatsrat folgende zusätzliche Änderungen vor:

Art. 10cbis Urheberrecht (neu)

Dieser Artikel wird aufgrund der kürzlich erfolgten Aufnahme von Artikel 74a in das Gesetz über das Staatspersonal (StPG) hinzugefügt. Daher erscheint es sinnvoll, diese Änderung im Rahmen der vorliegenden Revision des UniG zu berücksichtigen.

Generell und wie andere Universitäten und Hochschulen auch hat die Universität Freiburg ein Interesse daran, dass das in ihrer Institution erworbene «wirtschaftlich verwertbare Fachwissen», also vor allem Software und Forschungsdaten, ihr gehört. So ist eine umfassende Abtretung der Urheberrechte an allen Werkkategorien an die Universität vorgesehen, mit Ausnahme der Rechte an Werken, die Gegenstand eines Verlagsvertrags sein sollen (vgl. Art. 380 OR). Diese Regelung steht im Übrigen im Einklang mit der Regelung betreffend die Erfindungen (Art. 10c UniG).

Zu beachten ist, dass die Studierenden von diesem Artikel nicht betroffen sind. Daher bleiben sie gemäss dem Bundesgesetz über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (URG) Inhaberin bzw. Inhaber der Rechte an ihren Werken, die sie im Rahmen ihres Studiums geschaffen haben. Bei Personen mit gemischtem Status muss eine Einzelfallanalyse der Situation durchgeführt werden.

Abs. 1: Unter «Kurs- und Prüfungsunterlagen» ist alles zu verstehen, was mit dem Ziel verfasst wird, den Studierenden Wissen zu vermitteln und ihr Wissen zu überprüfen. Dies gilt auch für Sammlungen von Übungen oder praktischen Arbeiten.

Abs. 2: Dies gilt insbesondere für wissenschaftliche Veröffentlichungen in wissenschaftlichen Zeitschriften, aber auch für Doktorarbeiten. Da sich die Universität nicht in die Belange von Verlagsverträgen einmischen will (vgl. Art. 380 OR), ist es gerechtfertigt, dass die Verfasserin bzw. der Verfasser als natürliche Person Inhaberin bzw. Inhaber der entsprechenden Rechte bleibt und die diesbezüglichen Aspekte mit der jeweiligen Verlegerin oder dem jeweiligen Verleger regelt. Diese Regel entspricht der sowohl an der Universität wie auch an der HEP|PH FR heute üblichen Praxis. Da Publikationen häufig das Ergebnis der Zusammenarbeit von Professorinnen und Professoren verschiedener Institutionen sind, wäre eine Regelung, die eine Abtretung der Rechte durch jede Institution erfordert, schwierig umzusetzen.

Abs. 4: So bleiben insbesondere die Bestimmungen zur «Veröffentlichung und Zugänglichmachung von Forschungsergebnissen» des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) vorbehalten. Ein Beispiel: Gemäss Artikel 44 Abs. 3 des Beitragsreglements des SNF werden den Projektpartnerinnen und Projektpartnern sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ihrem wissenschaftlichen Beitrag angemessene Mitsprache- und Autorenrechte eingeräumt.

Abs. 5: In den Ausführungsbestimmungen können namentlich die Urheberrechte an unveröffentlichten Doktorarbeiten geregelt werden. Unter einer angemessenen Entschädigung versteht man eine angemessene Beteiligung an möglichen Einnahmen aus dem Werk.

Art. 11c Disziplinarmaßnahmen

Die in der französischen Fassung von Artikel 11c d verwendete Terminologie in Bezug auf die Hierarchiestufen der Disziplinarmaßnahmen haben in der Praxis wiederholt zu Verwirrungen geführt. Aus dem allgemeinen Sprachgebrauch und einem Vergleich mit den Disziplinarbestimmungen anderer kantonaler Erlasse geht hervor, dass die

Disziplinar massnahme «avertissement» am häufigsten mit «Verwarnung» und «blâme» mit «Verweis» übersetzt wird. Zudem ergibt sich aus dem Vergleich mit den Disziplinarbestimmungen anderer kantonaler Erlasse, z. B. Artikel 125 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes (GesG, SGF 821.0.1), dass die Disziplinar massnahme «Verwarnung» als milder zu betrachten ist als die Disziplinar massnahme «Verweis». Aus diesem Grund werden die Begriffe «blâme» und «avertissement» ausgetauscht, damit «avertissement» der «Verwarnung» als mildeste Sanktion entspricht (alter Bst. c, neuer Bst. a) und «blâme» dem «Verweis» als dritter Disziplinar massnahme in der Aufzählung entspricht (alter Bst. a, neuer Bst. c).

Art. 19 Abs. 2 Beendigung des Dienstverhältnisses (der Professorenschaft)

Abs. 2: Da in der französischen Fassung der Begriff «avertissement» in diesem Zusammenhang unpassend ist, wird er durch «avis» ersetzt.

In der französischen Fassung wird «ratifier» / «ratification» durch «approuver» / «approbation» ersetzt: Änderung der Artikel 9 Abs. 5, 29 Abs. 1 und 2, 33 Abs. 1 Bst. c Ziff. 2 und 47 Abs. 1 UniG

Im Gesetzestext wird die Rechtsetzungskompetenz, einen von einem anderen Organ verabschiedeten Rechtserlass zu genehmigen, im Französischen entweder mit dem Begriff «ratifier» bzw. «ratification» oder mit dem Begriff «approuver» bzw. «approbation» bezeichnet, während im Deutschen für diese Kompetenz einheitlich der Begriff «genehmigen» oder «Genehmigung» verwendet wird. Da die Begriffe «ratifier» bzw. «ratification» und «approuver» bzw. «approbation» die gleiche Kompetenz bezeichnen und daher aus kompetenzrechtlicher Sicht keine Unterschiede zwischen diesen Begriffen gemacht werden können, erlaubt die Bereinigung dieser Begriffe eine bessere Konsistenz der Terminologie im Gesetzestext. Der Begriff «approuver» bzw. «approbation» wird der Genehmigungskompetenz bei Gesetzgebungsakten besser gerecht, weshalb «ratifier» bzw. «ratification» überall durch «approuver» bzw. «approbation» ersetzt wird. Das erstgenannte Begriffspaar wird eher für Kompetenzen ausserhalb des Rechtsetzungsverfahrens verwendet, z. B. in Zusammenhang mit Verträgen oder Vereinbarungen. Von dieser Anpassung betroffen sind die französischen Fassungen von Artikel 9 Abs. 5, Artikel 29 Abs. 1 und 2, Artikel 33 Abs. 1 Bst. c Ziff. 2 und Artikel 47 Abs. 1.

Anpassung an die gesetzestechnischen Richtlinien des Amtes für Gesetzgebung (GeGA)

Da diese Änderung, die in der Anpassung des Gesetzes an die geschlechtergerechte Sprache besteht, eine Vielzahl von Artikeln betrifft, wird in dieser Botschaft auf eine namentliche Auflistung verzichtet. Die vollständige Liste findet sich im Entwurf der Gesetzesänderung.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

—

5.1 Eine kostenneutrale Umsetzung

Als der Staatsrat den Grundsatzentscheid für die Zusammenführung der Lehrpersonenbildung unter dem Dach der Universität getroffen hat, teilte er mit, dass dies keinesfalls eine Sparmassnahme sei. Insbesondere stellte er klar, «dass die derzeit an der Pädagogischen Hochschule beschäftigten Personen und die in der Ausbildung der Lehrpersonen für die Sekundarstufe an der Universität tätigen Personen ihre Stellen behalten werden, wenn das neue Ausbildungszentrum geschaffen wird».

Der Staatsrat hat sich zum Ziel gesetzt, die Lehrpersonenbildung im Kanton Freiburg in ihrer Substanz zu erhalten und ein Kompetenzzentrum im Bereich Pädagogik und Didaktik zu schaffen, das ein originelles Modell mit einem eigenständigen und attraktiven Profil darstellt und so die Universität Freiburg insgesamt stärkt. Folglich werden die derzeit der HEP|PH FR zugewiesenen Mittel in das Budget der Universität aufgenommen, was einen grundsätzlich neutralen Vorgang für die Staatsfinanzen darstellt. Es wird die übliche Praxis der Aufteilung zwischen zentralen Diensten (für betriebswirtschaftliche Verwaltungsaufgaben wie das Personalwesen, die Finanzen, die IT usw.) und Fakultät und Abteilungen (für akademische und pädagogisch-administrative Aufgaben) angewandt. Die Einzelheiten

der verschiedenen Transfers und der Einbindung dieser Mittel wird derzeit von den Arbeitsgruppen analysiert, die im Rahmen des Projektmanagements für die Zusammenführung gebildet wurden.

Im Rahmen der Vorbereitungen für den Entscheid des Staatsrats kam eine vorbereitende Analyse zu dem Schluss, dass die finanziellen Auswirkungen gering seien, sowohl was die Löhne der künftigen Primarlehrpersonen als auch die Kosten für den Personaltransfer von einer Institution zur anderen betrifft, allerdings in Anbetracht der sehr relativen Vorhersehbarkeit der künftigen Studierendenzahlen bis 2025/2026. Es ist jedoch klar, dass die Frage des Personaltransfers von der Pädagogischen Hochschule zur Universität eine grosse Herausforderung darstellt, deren Lösung in Zusammenarbeit mit den verschiedenen betroffenen Ämtern und Einheiten des Staates besondere Aufmerksamkeit erfordern wird. Daher sollte von Fall zu Fall eine Analyse und Begleitung erfolgen, insbesondere beim tatsächlichen Wechsel von Mitgliedern des Lehrkörpers.

Auch wenn die Zusammenführung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung unter dem Dach der Universität an sich ein grundsätzlich kostenneutrales Vorhaben ist, so wird die Entwicklung der Lehrpersonenausbildung in den nächsten Jahren sowohl auf kantonaler als auch auf schweizerischer Ebene eine Dynamik erfahren, die sich noch nicht genau absehen oder einschätzen lässt.

5.2 Auswirkungen auf die Gehaltsklassen künftiger Primarlehrpersonen

Was die künftigen Gehaltsvorstellungen der Primarlehrpersonen betrifft, ist zunächst daran zu erinnern, dass die HEP|PH FR bereits eine Hochschule ist und dass die Diplome, die sie künftigen Lehrpersonen ausstellt, bereits Bachelorabschlüsse sind. Dies wird auch nach einer Angliederung an die Universität noch der Fall sein, da die Anerkennung der Lehrdiplome durch die EDK erfolgt. So wird es keine finanziellen Auswirkungen auf die Gehälter der zukünftigen Primarlehrpersonen oder der Lehrpersonen der anderen Stufen (Sekundarstufe 1, allgemeinbildende Sekundarstufe 2 oder schulische Heilpädagogik) geben. Auch die für diese Kategorien von Lehrpersonen ausgestellten Diplome werden durch die institutionelle Zusammenführung der beiden Hochschulen nicht beeinflusst.

5.3 Künftiges Gebäude

Um die Zusammenführung konkret umzusetzen und die gewünschten Synergien optimal nutzen zu können, wird es wichtig sein, mittelfristig die gesamte Lehrpersonenbildung auch unter einem physischen Dach zu vereinen. Aufgrund der mit der physischen Zusammenführung verbundenen Einschränkungen wird dieses Projekt jedoch in einem anderen Zeitrahmen durchgeführt als die institutionelle Zusammenführung. Während der Übergangsphase werden die derzeitigen Gebäude der HEP|PH FR an der Murtengasse in das Gebäudeportfolio der Universität aufgenommen. Sie können für die Zwecke der neuen Fakultät genutzt werden. Die temporäre Aufnahme dieser Gebäude in das Portfolio der Universität wird die Palette der Räume, die der HEP|PH FR zur Verfügung stehen, diversifizieren. Die Risiken dieser Lösung (insbesondere die Übernahme der Verwaltung der IT-Infrastruktur durch die IT-Leitung der Universität oder die veraltete Sportinfrastruktur) werden ermittelt und in das Risikoregister des Projekts aufgenommen.

5.4 Positive wirtschaftliche Auswirkungen durch eine grössere Ausstrahlung der Universität

Durch die Stärkung der Universität werden positive Effekte erwartet, vor allem im Bereich der Forschung (durch Synergien, die geschaffen werden können) und der Attraktivität für die Studierenden beider Sprachgemeinschaften. Denn dieses ehrgeizige Projekt zur Schaffung einer neuen Fakultät, die sich den Erziehungs- und Bildungswissenschaften widmet, soll eine einzigartige Positionierung im Bereich der Lehrpersonenbildung, der Pädagogik und der Didaktik ermöglichen. Zur Erinnerung: Alle von externen Instituten durchgeführten Studien bestätigen die positiven Auswirkungen für die Regionen, in denen eine Hochschule besteht. Die Hochschulen stellen ein wichtiges Element der regionalen Wirtschaft dar, da sie als Wirtschaftsfaktor für das Wettstreifen und die ständige Suche nach den «Best Practices» dienen.

6 Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Dieser Entwurf hat keine negativen Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden.

7 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung wurden gemäss Artikel 197 des Grossratsgesetzes (GRG), entsprechend der kantonalen Strategie «Nachhaltige Entwicklung», mit dem Instrument Kompass 21 analysiert. Diese Beurteilung basiert auf einer Gegenüberstellung der heutigen Situation und der Neuerungen, welche die Teilrevision des Gesetzes mit sich bringt. Die Auswirkungen der Revision entfalten sich in gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen, nicht aber in der Umweltentwicklung. Sie konzentrieren sich vor allem auf die Synergien, die für die Ausbildung geschaffen werden sollen, insbesondere wird das Projekt eine bessere Kohärenz der Ausbildung in der pädagogischen Gesamtvision von der 1H bis zur 11H ermöglichen. Die Zusammenführung der Lehrpersonenbildung unter dem Dach einer Institution fördert die Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Studiengängen. Es wird eine Stärkung des Freiburger Standorts für die Lehrpersonenbildung und seiner Universität im Allgemeinen ermöglichen. Die Struktur des Projektmanagements fördert die Akzeptanz des Projekts.

8 Übereinstimmung mit Bundesrecht und Kantonsverfassung sowie Euro-Kompatibilität des Projekts

Die Gesetzesvorlage steht in Einklang mit dem Bundesrecht und der Kantonsverfassung und ist mit dem europäischen Recht vereinbar.

9 Unterstellung unter das Gesetzes- oder das Finanzreferendum

Diese Gesetzesvorlage untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht hingegen nicht dem Finanzreferendum.

10 Abschliessende Beantwortung eines parlamentarischen Vorstosses

Mit diesem Gesetz und seiner Botschaft wird der Motion Bernadette Mäder-Brühlhart und André Schneuwly 2021-GC-55 «1H–11H Lehrpersonenausbildung unter einem Dach: Gesetzliche Grundlagen» umfassend Folge geleistet.

Projet du 09.05.2023

Loi modifiant la loi sur l'Université et abrogeant la loi sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: —
Modifié(s): 412.0.1 | **431.0.1**
Abrogé(s): 433.1

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2023-DICS-9 du Conseil d'Etat du 9 mai 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF [431.0.1](#) (Loi sur l'Université (LUni), du 19.11.1997) est modifié comme il suit:

Art. 1 al. 1

¹ L'Université a pour mission:

- b) *(modifié)* [DE: *(inchangé)*] de promouvoir chez les étudiants et étudiantes, les chercheurs et chercheuses et les enseignants et enseignantes le sens de leur responsabilité envers l'être humain, la société et l'environnement, et

Art. 2 al. 1

¹ Pour remplir cette mission, l'Université:

- d) *(modifié)* contribue à la formation continue;
- e) *(nouveau)* assure la formation initiale et continue des enseignants et enseignantes et leur fournit des prestations de service.

Art. 9 al. 5 (modifié)

⁵ L'Université dispose librement de l'enveloppe budgétaire et du budget, dans les limites de la législation sur le personnel de l'Etat et de la convention d'objectifs fixant ses obligations. Elle bénéficie des dérogations aux principes de l'annualité et de la spécification du budget prévues dans le règlement financier approuvé par le Conseil d'Etat.

Art. 10b al. 3 (modifié) [DE: (inchangé)]

³ Des taxes plus élevées peuvent, dans le respect des traités internationaux et des accords intercantonaux, être prélevées pour les étudiants et étudiantes non titulaires d'un permis d'établissement.

Art. 10c al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 3** (modifié)

¹ Les inventions faites par les collaborateurs et collaboratrices de l'Université appartiennent à celle-ci. Une indemnité équitable est versée à l'auteur-e de l'invention si l'exploitation de celle-ci engendre des bénéfices.

² Les conditions d'engagement précisent que tous les droits des collaborateurs et collaboratrices sur d'éventuelles inventions sont cédés à l'Université.

³ Si l'Université renonce, dans les six mois suivant la requête de l'inventeur ou l'inventrice, à entreprendre des mesures adéquates de mise en valeur des résultats de la recherche, il ou elle peut exiger d'être réinvesti-e de la propriété intellectuelle ou de la titularité des droits.

Art. 10c^{bis} (nouveau)

Droits d'auteur

¹ L'Université est titulaire des droits d'auteur sur toutes les œuvres, notamment les résultats de recherche, les supports de cours et d'examens, ainsi que les logiciels, réalisées par ses collaborateurs et collaboratrices dans l'exercice de leur activité au service de l'Université.

² Sont réservées les publications, pour lesquelles les droits d'auteur appartiennent au collaborateur ou à la collaboratrice.

³ L'Université peut céder ses droits d'auteur, notamment au collaborateur ou à la collaboratrice ayant réalisé des supports de cours ou d'examens.

⁴ Les dispositions particulières prévues par les organismes de financement de la recherche sont réservées.

⁵ L'Université peut préciser les détails, notamment le versement d'une indemnité équitable au collaborateur ou à la collaboratrice.

Art. 11b al. 1 (modifié)

¹ Est puni-e de l'amende celui ou celle qui porte un titre protégé au sens de la présente loi sans être titulaire du grade correspondant.

Art. 11c al. 1 (modifié) [DE: (inchangé)]

¹ L'étudiant ou l'étudiante ou l'auditeur ou l'auditrice qui porte atteinte à l'ordre universitaire est passible des sanctions disciplinaires suivantes prononcées par le Rectorat, compte tenu notamment de la gravité de l'infraction:

- a) (modifié) [DE: (inchangé)] l'avertissement;
- c) (modifié) [DE: (inchangé)] le blâme;

Art. 12 al. 1

¹ La communauté universitaire comprend:

- a) (modifié) les professeur-e-s;
- b) (modifié) les chargé-e-s de cours et les privat-docents et privat-docentes;
- c) (modifié) les collaborateurs et collaboratrices scientifiques;
- d) (modifié) les étudiants et étudiantes et les auditeurs et auditrices;

Art. 13 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié)

¹ Les professeur-e-s, les collaborateurs et collaboratrices scientifiques, les étudiants et étudiantes et les auditeurs et auditrices, les membres du personnel administratif et technique appartiennent de plein droit au corps dont ils relèvent.

² Les statuts de l'Université règlent la représentation des chargé-e-s de cours et des privat-docents et privat-docentes dans les assemblées du corps professoral.

Art. 15 al. 1 (modifié)

¹ Les collaborateurs et collaboratrices de l'Université engagés à plein temps ne peuvent avoir des activités accessoires rémunérées ou exigeant beaucoup de temps qu'avec l'autorisation écrite du Rectorat et à la condition que leurs activités universitaires n'en souffrent pas.

Art. 18 al. 2 (modifié)

² Ils dirigent les travaux des étudiants et étudiantes et les thèses de doctorat, font passer les examens prévus par les règlements, veillent à la formation de leurs collaborateurs et collaboratrices scientifiques et participent aux activités de formation continue et de services.

Art. 19 al. 2 (modifié)

² Les membres du corps professoral et du corps des collaborateurs et collaboratrices scientifiques permanents ne peuvent donner leur démission que pour la fin d'un semestre et moyennant un avis adressé à l'autorité d'engagement par voie hiérarchique, sauf accord particulier, six mois avant cette date.

Intitulé de section après Art. 19 (modifié)

2.2 Chargé-e-s de cours et privat-docents et privat-docentes

Art. 20 al. 1 (modifié) [DE: (inchangé)], **al. 2** (modifié) [DE: (inchangé)], **al. 3** (modifié), **al. 4** (modifié) [DE: (inchangé)]

Chargé-e-s de cours (titre médian modifié) [DE: (inchangé)]

¹ Les chargé-e-s de cours sont engagés par le Rectorat, sur la proposition de la faculté.

² Ils assument les tâches d'enseignement qui leur sont confiées par les facultés; ils peuvent être appelés à fonctionner comme examinateurs ou examinatrices.

³ Sur la proposition de la faculté, le Rectorat peut accorder le titre de professeur-e titulaire aux chargé-e-s de cours qui ont les qualités scientifiques et didactiques requises d'un ou d'une professeur-e d'université.

⁴ Les statuts de l'Université déterminent les catégories de chargé-e-s de cours et fixent leur statut, dans les limites de la législation sur le personnel de l'Etat.

Art. 21

Privat-docents et privat-docentes (titre médian modifié)

Intitulé de section après Art. 21 (modifié)

2.3 Collaborateurs et collaboratrices scientifiques

Art. 22 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié)

¹ Les collaborateurs et collaboratrices scientifiques soutiennent le corps professoral dans l'enseignement et l'encadrement des étudiants et étudiantes et font de la recherche.

² Les statuts de l'Université déterminent les catégories de collaborateurs et collaboratrices scientifiques et fixent leur statut, dans les limites de la législation sur le personnel de l'Etat.

Art. 23 al. 1 (modifié)

¹ Les collaborateurs et collaboratrices scientifiques sont engagés par le Rectorat, sur la proposition de celui ou celle qui sera leur supérieur-e et le préavis du doyen ou de la doyenne; s'ils sont appelés à assumer un enseignement régulier, la faculté doit en outre approuver la proposition.

Intitulé de section après Art. 23 (modifié)**2.4 Etudiants et étudiantes et auditeurs et auditrices*****Art. 24 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié), al. 3 (modifié), al. 4 (modifié) [DE: (inchangé)]***

¹ Sont admis à suivre l'enseignement dispensé à l'Université les étudiants et étudiantes et les auditeurs et auditrices qui remplissent les conditions fixées par voie de règlement.

² L'admission des étudiants et étudiantes et des auditeurs et auditrices peut être exceptionnellement limitée pour certains domaines d'enseignement, dans la mesure où:

b) *(modifié) [DE: (inchangé)]* il n'est pas possible de garantir au-delà d'un certain nombre d'étudiants et d'étudiantes la poursuite dans une autre université suisse d'études que l'Université ne permet pas de terminer.

³ Le Conseil d'Etat est compétent pour introduire, d'année en année, une telle mesure et pour déterminer les modalités du choix entre les candidats et candidates en tenant compte de la coordination interuniversitaire. Dans chaque cas, il entend l'Université. La sélection des candidats et candidates est opérée en fonction de leurs aptitudes aux études dans les branches considérées. Les candidats et candidates peuvent être astreints à s'acquitter d'une participation proportionnée aux frais engagés pour l'organisation et la mise en œuvre de la mesure de sélection.

⁴ En cas de restriction d'admission, des conditions d'admission particulières peuvent être fixées pour les candidats et candidates de nationalité étrangère, notamment en ce qui concerne le domicile, le statut d'étranger ou d'étrangère et le titre de fin d'études. Le Conseil d'Etat règle les modalités de détail par voie d'ordonnance.

Art. 25a al. 1 (modifié) [DE: (inchangé)]

¹ Les programmes d'études doivent être conçus de telle façon que les étudiants et étudiantes à plein temps puissent achever leurs études dans les délais ordinaires fixés par les règlements d'études.

Art. 28 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié) [DE: (inchangé)]

¹ Dans les collèges et commissions institués en exécution de la présente loi, des représentants et représentantes du corps des collaborateurs et collaboratrices scientifiques et du corps des étudiants et étudiantes ont le droit de participer aux séances soit avec voix délibérative, soit avec voix consultative.

² Il en va de même des représentants et représentantes du personnel administratif et technique pour les commissions traitant de questions qui le concernent.

Art. 29 al. 1 (modifié) [DE: (inchangé)], **al. 2** (modifié) [DE: (inchangé)]

Approbations (titre médian modifié) [DE: (inchangé)]

¹ Doivent être approuvés par le Conseil d'Etat:

d) (modifié) l'élection du recteur ou de la rectrice.

² Doivent être approuvés par la Direction:

d) (modifié) [DE: (inchangé)] les règlements et les plans d'études concernant la formation des enseignants et enseignantes.

Art. 31 al. 3 (modifié), **al. 4** (modifié), **al. 5** (modifié)

³ La communauté universitaire est représentée par trois professeur-e-s, un collaborateur ou une collaboratrice scientifique, un étudiant ou une étudiante et un membre du personnel administratif et technique, élus selon les modalités fixées par les statuts de l'Université.

⁴ Le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice peut assister aux séances; il ou elle peut se faire accompagner ou représenter par le ou la chef-fe du service chargé des affaires universitaires.

⁵ Le recteur ou la rectrice assiste aux séances; les vice-recteurs et vice-rectrices peuvent également y assister.

Art. 32 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 3** (modifié)

¹ Le Sénat se constitue lui-même. Il désigne un président ou une présidente, qui est choisi-e parmi les membres désignés par l'Etat, et un vice-président ou une vice-présidente, qui est choisi-e parmi les représentants et représentantes de la communauté universitaire.

² Le Sénat ne peut prendre de décisions valables que si la moitié de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité des membres présents; en cas d'égalité des voix, le président ou la présidente tranche.

³ Le Sénat constitue un bureau en vue de la préparation des délibérations. Le recteur ou la rectrice assiste aux séances du bureau.

Art. 33 al. 1

¹ Le Sénat est l'organe délibératif suprême de l'Université; il a les compétences et tâches suivantes:

c) Législatives:

2. (modifié) [DE: (inchangé)] approuver les statuts des unités d'enseignement et de recherche et des corps universitaires;

d) Electives:

1. (modifié) élire le recteur ou la rectrice sur la proposition de l'Assemblée plénière;

2. *(modifié)* élire les vice-recteurs et vice-rectrices, sur la proposition du recteur ou de la rectrice.

Art. 34 al. 1 *(modifié)*, **al. 2** *(modifié)*, **al. 3** *(modifié)*

¹ Le Rectorat comprend le recteur ou la rectrice ainsi que deux à cinq vice-recteurs et vice-rectrices. Le nombre des vice-recteurs et vice-rectrices est fixé par les statuts de l'Université.

² En règle générale, le recteur ou la rectrice est choisi-e parmi les membres du corps professoral. Il ou elle est élu-e pour cinq ans et est rééligible. Il ou elle est libéré-e entièrement ou partiellement de ses tâches d'enseignement et de recherche.

³ En règle générale, les vice-recteurs ou vice-rectrices sont choisis parmi les membres du corps professoral. Ils sont élus pour cinq ans et ne sont rééligibles qu'une fois. Ils sont libérés partiellement de leurs tâches d'enseignement et de recherche.

Art. 35 al. 1

¹ Le Rectorat est l'organe dirigeant et exécutif de l'Université; il a les compétences et tâches suivantes:

a) Stratégiques et qualitatives:

3. *(modifié)* valider les programmes d'enseignement et décider la création, la suppression ainsi que la repourvue de tous les postes du corps professoral et du corps des collaborateurs et collaboratrices scientifiques permanents, en conformité avec la stratégie générale de l'Université et les grandes lignes du développement de celle-ci;

Art. 36 al. 1 *(modifié)*, **al. 2** *(modifié)*, **al. 3** *(modifié)*, **al. 4** *(modifié)*

Rectorat – Recteur ou rectrice *(titre médian modifié)*

¹ Le recteur ou la rectrice dirige et préside le Rectorat, veille à la mise en œuvre des décisions de celui-ci et traite les affaires courantes.

² Il ou elle veille à la bonne marche de l'Université et prend toutes les mesures et initiatives utiles à cette fin.

³ Il ou elle représente l'Université dans le cadre de la loi et des statuts, avec pouvoir de substitution.

⁴ Il ou elle dirige l'administration centrale de l'Université.

Art. 37 al. 1 *(modifié)*

Rectorat – Vice-recteurs et vice-rectrices *(titre médian modifié)*

¹ Les vice-recteurs et vice-rectrices collaborent avec le recteur ou la rectrice à la bonne marche de l'Université.

Art. 38 al. 1 (*modifié*)

¹ L'administration centrale est organisée de manière rationnelle, efficace et transparente. Elle exécute les tâches qui lui sont confiées par le Rectorat, le recteur ou la rectrice ou les personnes désignées par lui ou elle.

Art. 39 al. 1 (*modifié*), **al. 2**, **al. 3** (*modifié*)

¹ L'Assemblée plénière est réunie en vue de faire au Sénat une proposition pour la nomination du recteur ou de la rectrice.

² Elle est composée des membres du corps professoral ainsi que des personnes suivantes, élues par leurs corps respectifs selon les modalités fixées dans les statuts de l'Université:

- a) (*modifié*) par faculté, deux représentants ou représentantes du corps des collaborateurs et collaboratrices scientifiques, deux représentants ou représentantes du corps des étudiants et étudiantes et un représentant ou une représentante du personnel administratif et technique;
- b) (*modifié*) cinq représentants ou représentantes du personnel administratif et technique dépendant des organes centraux.

³ Elle est présidée par le président ou la présidente de l'assemblée du corps professoral ou, à défaut, par le doyen ou la doyenne le ou la plus âgé-e. Cette personne prend les mesures nécessaires à la convocation de l'Assemblée.

Art. 44 al. 1 (*modifié*)

¹ Chaque faculté est dotée d'un Conseil de faculté et d'un doyen ou d'une doyenne.

Art. 45 al. 1 (*modifié*), **al. 2**

¹ Le Conseil de faculté est composé des membres du corps professoral ou de représentants et représentantes de ceux-ci et celles-ci ainsi que de représentants et représentantes du corps des collaborateurs et collaboratrices scientifiques et du corps des étudiants et étudiantes; les chargé-e-s de cours, les privat-docents et privat-docentes ainsi que des représentants et représentantes du personnel administratif et technique peuvent être invités à assister aux séances avec voix consultative.

² Le Conseil de faculté;

- c) (*modifié*) élit le doyen ou la doyenne, sous réserve de la ratification par le recteur ou la rectrice; et

Art. 46 al. 1 (*modifié*), **al. 2** (*modifié*), **al. 3** (*modifié*)

Organisation – Doyen ou doyenne (*titre médian modifié*)

¹ Le doyen ou la doyenne de la faculté est choisi-e parmi les membres du corps professoral de la faculté. Il ou elle est élu-e au moins pour trois ans et est rééligible. Le recteur ou la rectrice ratifie son élection. Le doyen ou la doyenne est libéré-e partiellement de ses tâches d'enseignement et de recherche.

² Le doyen ou la doyenne est l'organe dirigeant et exécutif de la faculté, sous réserve des compétences des organes centraux; au besoin, il ou elle est assisté-e par un conseil décanal et par un administrateur ou une administratrice de faculté.

³ Le doyen ou la doyenne:

- a) *(inchangé) [DE: (modifié)]* préside et dirige le Conseil de faculté, veille à la mise en œuvre des décisions de celui-ci, prend les décisions placées dans sa compétence et traite les affaires courantes;
- b) *(inchangé) [DE: (modifié)]* représente la faculté dans le cadre de la loi et des statuts, avec pouvoir de substitution;
- d) *(inchangé) [DE: (modifié)]* exerce les autres attributions qui lui sont conférées par les statuts et règlements.

Art. 46a al. 1 *(modifié)*

Conférence des doyens et doyennes *(titre médian modifié)*

¹ Le recteur ou la rectrice réunit régulièrement les doyens et doyennes en conférence.

Art. 47 al. 1 *(modifié) [DE: (inchangé)]*

¹ Sous réserve des compétences des organes centraux et des approbations nécessaires, les facultés peuvent constituer des unités d'enseignement et de recherche telles que sections, départements ou instituts, auxquelles elles délèguent une partie de leurs compétences.

Art. 47b al. 2 *(modifié)*, **al. 3** *(modifié)*, **al. 4** *(inchangé) [DE: (modifié)]*

² Elle est composée d'un président ou d'une présidente, d'un vice-président ou d'une vice-présidente, de six assesseur-e-s et de six suppléants ou suppléantes des assesseur-e-s, qui sont élus par le Grand Conseil sur le préavis du Conseil de la magistrature.

³ Le président ou la présidente, le vice-président ou la vice-présidente sont choisis parmi les juges professionnels au sens de la loi sur la justice; les autres membres de la Commission doivent être titulaires d'une licence ou d'un master. Les juges professionnels doivent soit être titulaires du brevet d'avocat, soit être titulaires d'une licence ou d'un master en droit. Ils doivent faire preuve de connaissances pratiques suffisantes pour l'exercice de la fonction.

⁴ Pour le surplus, les dispositions de la loi sur la justice relatives à la fonction de juge sont applicables par analogie aux membres de la Commission.

Art. 47d al. 1 (modifié)

¹ Pour siéger, la Commission est composée du président ou de la présidente ou du vice-président ou de la vice-présidente et de quatre assesseur-e-s désignés par lui ou elle.

Art. 47e al. 2 (modifié)

² Elle est gratuite; toutefois, un émolument global d'un montant maximal de 500 francs peut être mis à la charge du recourant ou de la recourante qui succombe:

- a) (modifié) si ce dernier ou cette dernière a occasionné des frais supplémentaires par sa faute;
- b) (inchangé) [DE: (modifié)] en cas de procédure téméraire, abusive ou introduite à la légère;

Art. 50a (nouveau)

¹ L'Université détermine les dispositions transitoires internes nécessaires au regroupement de la formation à l'enseignement, découlant de la modification du ... (ROF 2023_000)

Art. 50b (nouveau)

¹ Les étudiants et étudiantes ayant débuté leur formation à la Haute Ecole pédagogique Fribourg poursuivent leur formation au sein de l'Université.

² Les décisions prises sous le régime de la loi sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg sont contestables selon les voies de droit prévues par cette législation.

II.

L'acte RSF [412.0.1](#) (Loi sur l'enseignement secondaire supérieur (LESS), du 11.12.2018) est modifié comme il suit:

Art. 12 al. 1 (modifié)

¹ La formation en école de culture générale a pour but de préparer à une formation dans une école supérieure, dans une haute école spécialisée, dans une haute école pédagogique ou au cursus de formation à l'enseignement primaire à l'Université de Fribourg.

III.

L'acte RSF [433.1](#) (Loi sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg (LHEPF), du 21.05.2015) est abrogé.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Elle entre en vigueur le 1^{er} septembre 2023, à l'exception de l'abrogation de la LHEPF, des articles 2 al. 1 let. e et f, 34 al. 1 et 50b LUni et de l'article 12 al.1 LESS, dont l'entrée en vigueur sera fixée ultérieurement par le Conseil d'Etat.

ASF ...

Entwurf vom 09.05.2023

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Universität und zur Aufhebung des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule Freiburg

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: 412.0.1 | **431.0.1**
Aufgehoben: 433.1

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2023-DICS-9 des Staatsrats vom 9. Mai 2023;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF [431.0.1](#) (Gesetz über die Universität (UniG), vom 19.11.1997) wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1

¹ Die Universität hat den Auftrag:

- b) *(unverändert) [FR: (geändert)]* bei den Studierenden, Forschenden und Lehrenden das Verantwortungsbewusstsein gegenüber dem Menschen, der Gesellschaft und der Umwelt zu stärken, und

Art. 2 Abs. 1

¹ Die Universität erfüllt diesen Auftrag wie folgt:

- d) *(geändert)* Sie trägt zur Weiterbildung bei.

ASF ...

- e) *(neu)* Sie sorgt für die Aus- und Weiterbildung von Lehrerinnen und Lehrern und erbringt Dienstleistungen für sie.

Art. 9 Abs. 5 *(geändert)*

⁵ Die Universität verfügt im Rahmen der Gesetzgebung über das Staatspersonal und der Zielvereinbarung, in der ihre Verpflichtungen festgelegt sind, frei über das Globalbudget und das Budget. Sie kann vom Prinzip der Jährlichkeit und der Spezifikation des Budgets abweichen, soweit dies in dem vom Staatsrat genehmigten Finanzreglement vorgesehen ist.

Art. 10b Abs. 3 *(unverändert)* [FR: *(geändert)*]

³ Von Studierenden, die nicht im Besitz einer Niederlassungsbewilligung sind, können höhere Gebühren erhoben werden; internationale Verträge und interkantonale Vereinbarungen bleiben vorbehalten.

Art. 10c Abs. 1 *(geändert)*, **Abs. 2** *(geändert)*, **Abs. 3** *(geändert)*

¹ Erfindungen von Universitätsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern gehören der Universität. Die Erfinderin oder der Erfinder erhält eine angemessene Entschädigung, wenn die Nutzung der Erfindung gewinnbringend ist.

² Die Anstellungsbedingungen halten fest, dass alle Rechte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an allfälligen Erfindungen an die Universität abgetreten werden.

³ Wenn die Universität innerhalb von 6 Monaten, nachdem die Erfinderin oder der Erfinder das Gesuch eingereicht hat, darauf verzichtet, angemessene Massnahmen zur Verwertung der Forschungsergebnisse zu treffen, kann sie oder er verlangen, dass ihr oder ihm das geistige Eigentum oder die Verfügungsgewalt über die Rechte verliehen wird.

Art. 10c bis *(neu)*

Urheberrechte

¹ Die Universität ist Inhaberin der Urheberrechte an allen Werken, namentlich an Forschungsergebnissen, Kurs- und Prüfungsunterlagen und an Software, die von ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Ausübung ihrer Tätigkeit im Dienste der Universität geschaffen werden.

² Vorbehalten sind Veröffentlichungen, bei denen das Urheberrecht der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter zusteht.

³ Die Universität kann ihre Urheberrechte abtreten, insbesondere an die Mitarbeiterin oder den Mitarbeiter, die oder der Kurs- oder Prüfungsunterlagen erstellt hat.

⁴ Besondere Bestimmungen, die von den Forschungsförderungsagenturen vorgesehen sind, bleiben vorbehalten.

ASF ...

⁵ Die Universität kann die Einzelheiten festlegen, insbesondere die Zahlung einer angemessenen Entschädigung an die Mitarbeiterin oder den Mitarbeiter.

Art. 11b Abs. 1 (geändert)

¹ Wer einen nach diesem Gesetz geschützten Titel trägt, ohne Inhaberin oder Inhaber des entsprechenden Grades zu sein, wird mit Busse bestraft.

Art. 11c Abs. 1 (unverändert) [FR: (geändert)]

¹ Gegen Studierende oder Hörerinnen und Hörer, die gegen die Universitätsordnung verstossen, ergreift das Rektorat unter Berücksichtigung der Schwere des Verstosses folgende Disziplinar massnahmen:

- a) (unverändert) [FR: (geändert)] Verwarnung;
- c) (unverändert) [FR: (geändert)] Verweis;

Art. 12 Abs. 1

¹ Die Universitätsgemeinschaft umfasst:

- a) (geändert) die Professorinnen und Professoren;
- b) (geändert) die Lehrbeauftragten und die Privatdozentinnen und Privatdozenten;
- c) (geändert) die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter;
- d) (geändert) die Studierenden und die Hörerinnen und Hörer;

Art. 13 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

¹ Die Professorinnen und Professoren, die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Studierenden und die Hörerinnen und Hörer sowie das administrative und technische Personal gehören von Rechts wegen zu der ihnen entsprechenden Körperschaft.

² Die Statuten der Universität regeln die Vertretung der Lehrbeauftragten und der Privatdozentinnen und Privatdozenten an den Versammlungen der Professoren schaft.

Art. 15 Abs. 1 (geändert)

¹ Vollamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Universität dürfen bezahlte oder zeitraubende Nebenbeschäftigungen nur mit einer schriftlichen Bewilligung des Rektorats und unter der Voraussetzung ausüben, dass dadurch ihre Tätigkeit an der Universität nicht beeinträchtigt wird.

Art. 18 Abs. 2 (geändert)

² Sie leiten die Arbeiten von Studierenden sowie die Doktorarbeiten, nehmen die in den Reglementen vorgesehenen Prüfungen ab, kümmern sich um die Ausbildung ihrer wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und beteiligen sich an den Weiterbildungsveranstaltungen und Dienstleistungen.

Art. 19 Abs. 2 (geändert)

² Die Mitglieder der Professorenschaft und der ständigen wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können ihren Rücktritt nur auf das Ende eines Semesters mit einer auf dem Dienstweg an die Anstellungsbehörde gerichteten Kündigung einreichen. Die Kündigungsfrist beträgt sechs Monate. Besondere Abmachungen bleiben vorbehalten.

Abschnittsüberschrift nach Art. 19 (geändert)

2.2 Lehrbeauftragte und Privatdozentinnen und Privatdozenten

Art. 20 Abs. 1 (unverändert) [FR: (geändert)], **Abs. 2** (unverändert) [FR: (geändert)], **Abs. 3** (geändert), **Abs. 4** (unverändert) [FR: (geändert)]

Lehrbeauftragte (unverändert) [FR: (Artikelüberschrift geändert)]

¹ Die Lehrbeauftragten werden vom Rektorat auf Antrag der Fakultät angestellt.

² Sie erfüllen die Lehraufträge, die ihnen von den Fakultäten anvertraut werden. Sie können mit der Abnahme von Prüfungen betraut werden.

³ Auf Antrag der Fakultät kann das Rektorat Lehrbeauftragten, die über die wissenschaftlichen und didaktischen Qualitäten einer Universitätsprofessorin oder eines Universitätsprofessors verfügen, den Titel einer Titularprofessorin oder eines Titularprofessors verleihen.

⁴ Die Statuten der Universität legen die Kategorien der Lehrbeauftragten fest und bestimmen ihr Dienstverhältnis im Rahmen der Gesetzgebung über das Staatspersonal.

Art. 21

Privatdozentinnen und Privatdozenten (Artikelüberschrift geändert)

Abschnittsüberschrift nach Art. 21 (geändert)

2.3 Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Art. 22 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

¹ Die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterstützen die Professorenschaft bei der Betreuung der Studierenden und in der Lehre; sie betreiben Forschung.

² Die Statuten der Universität legen die Kategorien der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fest und bestimmen ihr Dienstverhältnis im Rahmen der Gesetzgebung über das Staatspersonal.

Art. 23 Abs. 1 (geändert)

¹ Die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden auf Antrag ihrer oder ihres zukünftigen Vorgesetzten und nach Stellungnahme der Dekanin oder des Dekans vom Rektorat angestellt; sind sie für eine regelmässige Lehrtätigkeit vorgesehen, so muss der Antrag zudem von der Fakultät genehmigt werden.

Abschnittsüberschrift nach Art. 23 (geändert)

2.4 Studierende und Hörerinnen und Hörer

Art. 24 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (geändert), **Abs. 4** (unverändert)

[FR: (geändert)]

¹ Zur Teilnahme am Unterricht der Universität sind die Studierenden und die Hörerinnen und Hörer zugelassen, welche die im Reglement festgelegten Voraussetzungen erfüllen.

² Die Zulassung von Studierenden sowie von Hörerinnen und Hörern kann ausnahmsweise für bestimmte Lehrgebiete eingeschränkt werden, soweit:

- b) (unverändert) [FR: (geändert)] ab einer bestimmten Anzahl von Studierenden keine Gewähr mehr besteht, dass ein Studium, das an dieser Universität nicht abgeschlossen werden kann, an einer anderen schweizerischen Universität fortgesetzt werden kann.

³ Der Staatsrat kann eine solche Massnahme von Jahr zu Jahr treffen und das Vorgehen für die Auswahl unter den Studienanwärterinnen und -anwärtern unter Berücksichtigung der interuniversitären Koordination festlegen; in jedem Fall hört er die Universität an. Bei der Auswahl wird die Eignung der Studienanwärterinnen und -anwärter zum Studium in den betreffenden Fächern berücksichtigt. Die Studienanwärterinnen und -anwärter können zur Entrichtung eines angemessenen Beitrags an die Kosten der Organisation und Durchführung der Selektionsmassnahme verpflichtet werden.

⁴ Bei Zulassungsbeschränkungen können für ausländische Studienanwärterinnen und -anwärter besondere Zulassungsbedingungen festgelegt werden, insbesondere was Wohnsitz, Ausländerstatus und Vorbildungsausweis betrifft. Der Staatsrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.

Art. 25a Abs. 1 (unverändert) [FR: (geändert)]

¹ Die Studienpläne müssen so ausgestaltet werden, dass Vollzeitstudierende ihr Studium in der Regelzeit, die in den Studienreglementen vorgesehen ist, abschliessen können.

Art. 28 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (unverändert) [FR: (geändert)]

¹ In den ständigen Kollegialorganen und Kommissionen, die in Anwendung dieses Gesetzes geschaffen werden, haben Vertreterinnen und Vertreter der Körperschaften der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und der Studierenden das Recht, an den Sitzungen mit beschliessender oder beratender Stimme teilzunehmen.

² Dies gilt auch für Angehörige des administrativen und technischen Personals in Kommissionen, die sie betreffende Fragen behandeln.

Art. 29 Abs. 1 (unverändert) [FR: (geändert)], **Abs. 2** (unverändert) [FR: (geändert)]

Genehmigungen (unverändert) [FR: (Artikelüberschrift geändert)]

¹ Der Genehmigung des Staatsrats bedürfen:

d) (geändert) die Wahl der Rektorin oder des Rektors.

² Der Genehmigung der Direktion bedürfen:

d) (unverändert) [FR: (geändert)] die Reglemente und die Studienpläne zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung.

Art. 31 Abs. 3 (geändert), **Abs. 4** (geändert), **Abs. 5** (geändert)

³ Die Universitätsgemeinschaft wird durch drei Professorinnen oder Professoren, eine wissenschaftliche Mitarbeiterin oder einen wissenschaftlichen Mitarbeiter, eine Studentin oder einen Studenten und ein Mitglied des administrativen und technischen Personals vertreten; sie werden nach den in den Statuten der Universität festgelegten Modalitäten gewählt.

⁴ Die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher kann an den Sitzungen teilnehmen; sie oder er kann sich von der Vorsteherin oder vom Vorsteher des für Universitätsfragen zuständigen Amts begleiten oder vertreten lassen.

⁵ Die Rektorin oder der Rektor nimmt an den Sitzungen teil; die Vizerektorinnen und Vizerektoren können ebenfalls daran teilnehmen.

ASF ...

Art. 32 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (geändert)

¹ Der Senat konstituiert sich selber. Er bestimmt eine Präsidentin oder einen Präsidenten und eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten; die Präsidentin oder der Präsident wird unter den vom Staat bezeichneten Mitgliedern und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident unter den Vertreterinnen und Vertretern der Universitätsgemeinschaft gewählt.

² Der Senat ist beschlussfähig, wenn die Hälfte der Mitglieder anwesend ist. Die Beschlüsse werden mit der Stimmenmehrheit der anwesenden Mitglieder gefasst; bei Stimmengleichheit entscheidet die Präsidentin oder der Präsident.

³ Der Senat setzt zur Vorbereitung der Beratungen ein Büro ein. Die Rektorin oder der Rektor nimmt an den Sitzungen des Büros teil.

Art. 33 Abs. 1

¹ Der Senat ist das oberste beschlussfassende Organ der Universität. Er hat folgende Kompetenzen und Aufgaben:

c) Gesetzgeberische Kompetenzen und Aufgaben:

2. (unverändert) [FR: (geändert)] Er genehmigt die Statuten der Lehr- und Forschungseinheiten und der universitären Körperschaften.

d) Wahlkompetenzen und -aufgaben:

1. (geändert) Er wählt die Rektorin oder den Rektor auf Antrag der Plenarversammlung.
2. (geändert) Er wählt die Vizerektorinnen und Vizerektoren auf Antrag der Rektorin oder des Rektors.

Art. 34 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (geändert)

¹ Dem Rektorat gehören die Rektorin oder der Rektor und zwei bis fünf Vizerektorinnen und Vizerektoren an. Die Statuten der Universität bestimmen die Anzahl der Vizerektorinnen und Vizerektoren.

² In der Regel wird die Rektorin oder der Rektor aus der Professorenschaft gewählt. Sie oder er wird für fünf Jahre gewählt und ist wiederwählbar. Sie oder er wird von seinen Lehr- und Forschungsaufgaben vollständig oder teilweise befreit.

³ In der Regel werden die Vizerektorinnen und Vizerektoren aus der Professorenschaft gewählt. Sie werden für fünf Jahre gewählt und können nur einmal wiedergewählt werden. Sie werden teilweise von ihren Lehr- und Forschungsaufgaben befreit.

Art. 35 Abs. 1

¹ Das Rektorat ist das leitende und vollziehende Organ der Universität. Es hat folgende Kompetenzen und Aufgaben:

ASF ...

- a) Strategische und qualitätsbezogene Kompetenzen und Aufgaben:
3. *(geändert)* Es bestätigt die Lehrprogramme und entscheidet in Übereinstimmung mit der allgemeinen Politik der Universität und ihrem Entwicklungskonzept über die Schaffung, Aufhebung und Besetzung sämtlicher Stellen der Professorenschaft und der ständigen wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Art. 36 Abs. 1 *(geändert)*, **Art. 36 Abs. 2** *(geändert)*, **Art. 36 Abs. 3** *(geändert)*, **Art. 36 Abs. 4** *(geändert)*

Rektorat – Rektorin oder Rektor *(Artikelüberschrift geändert)*

¹ Die Rektorin oder der Rektor leitet und präsidiert das Rektorat, sorgt für die Ausführung der Rektoratsbeschlüsse und erledigt die laufenden Geschäfte.

² Sie oder er sorgt für einen guten Betrieb der Universität und ergreift alle dazu erforderlichen Massnahmen und Initiativen.

³ Sie oder er vertritt die Universität im Rahmen des Gesetzes und der Statuten und kann sich vertreten lassen.

⁴ Sie oder er leitet die zentrale Verwaltung der Universität.

Art. 37 Abs. 1 *(geändert)*

Rektorat – Vizerektorinnen und Vizerektoren *(Artikelüberschrift geändert)*

¹ Die Vizerektorinnen und Vizerektoren arbeiten mit der Rektorin oder dem Rektor zusammen für einen guten Betrieb der Universität.

Art. 38 Abs. 1 *(geändert)*

¹ Die zentrale Verwaltung ist rationell, effizient und transparent organisiert. Sie führt die Aufgaben aus, die ihr vom Rektorat, von der Rektorin oder vom Rektor oder von den von ihr oder ihm bezeichneten Personen übertragen werden.

Art. 39 Abs. 1 *(geändert)*, **Art. 39 Abs. 2**, **Art. 39 Abs. 3** *(geändert)*

¹ Die Plenarversammlung wird einberufen, um dem Senat einen Antrag für die Ernennung der Rektorin oder des Rektors zu stellen.

² Sie setzt sich zusammen aus Mitgliedern der Professorenschaft und aus den folgenden Personen, die von ihren jeweiligen Körperschaften nach den Verfahrensregeln der Statuten der Universität gewählt werden:

- a) *(geändert)* je Fakultät zwei Vertreterinnen oder Vertreter der Körperschaft der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, zwei Vertreterinnen oder Vertreter der Studierenden und eine Vertreterin oder ein Vertreter des administrativen und technischen Personals;
- b) *(geändert)* fünf Vertreterinnen oder Vertreter des administrativen und technischen Personals, das in den zentralen Organen tätig ist.

ASF ...

³ Die Plenarversammlung wird von der Präsidentin oder vom Präsidenten der Versammlung der Professorenschaft oder, wenn dies nicht möglich ist, von der ältesten Dekanin oder vom ältesten Dekan präsiert. Diese Person trifft die zur Einberufung der Plenarversammlung notwendigen Massnahmen.

Art. 44 Abs. 1 (geändert)

¹ Jede Fakultät verfügt über einen Fakultätsrat und eine Dekanin oder einen Dekan.

Art. 45 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2**

¹ Der Fakultätsrat besteht aus den Mitgliedern der Professorenschaft oder deren Vertreterinnen und Vertretern und aus den Vertreterinnen und Vertretern der Körperschaften der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und der Studierenden; die Lehrbeauftragten, die Privatdozentinnen und Privatdozenten und die Vertreterinnen und Vertreter des administrativen und technischen Personals können eingeladen werden, an den Sitzungen mit beratender Stimme teilzunehmen.

² Der Fakultätsrat:

- c) (geändert) wählt die Dekanin oder den Dekan, unter Vorbehalt der Bestätigung durch die Rektorin oder den Rektor; und

Art. 46 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (geändert)

Organisation – Dekanin oder Dekan (Artikelüberschrift geändert)

¹ Die Dekanin oder der Dekan der Fakultät wird aus den Mitgliedern der Professorenschaft der Fakultät gewählt. Sie oder er wird für mindestens drei Jahre gewählt und ist wiederwählbar. Die Rektorin oder der Rektor bestätigt die Wahl der Dekanin oder des Dekans. Diese oder dieser wird von ihren oder seinen Lehr- und Forschungsaufgaben vollständig oder teilweise befreit.

² Die Dekanin oder der Dekan ist das leitende und vollziehende Organ der Fakultät, unter Vorbehalt der Zuständigkeit der zentralen Organe; bei Bedarf wird sie oder er durch einen Dekanatsrat und eine Fakultätsverwalterin oder einen Fakultätsverwalter unterstützt.

³ Die Dekanin oder der Dekan:

- a) (geändert) [FR: (unverändert)] präsiert und leitet den Fakultätsrat, sorgt für die Ausführung der Ratsbeschlüsse, trifft die Entscheide, die in ihre oder seine Zuständigkeit fallen, und erledigt die laufenden Geschäfte;
- b) (geändert) [FR: (unverändert)] vertritt die Fakultät im Rahmen des Gesetzes und der Statuten; sie oder er kann sich vertreten lassen;
- d) (geändert) [FR: (unverändert)] übt die anderen Befugnisse aus, die ihr oder ihm durch die Statuten und Reglemente übertragen werden.

Art. 46a Abs. 1 (geändert)

Konferenz der Dekaninnen und Dekane (*Artikelüberschrift geändert*)

¹ Die Rektorin oder der Rektor beruft regelmässig die Konferenz der Dekaninnen und Dekane ein.

Art. 47 Abs. 1 (unverändert) [FR: (geändert)]

¹ Unter Vorbehalt der Zuständigkeit der zentralen Organe und der notwendigen Genehmigungen können die Fakultäten Lehr- und Forschungseinheiten wie Abteilungen, Departemente und Institute bilden, denen sie einen Teil ihrer Kompetenzen abtreten.

Art. 47b Abs. 2 (geändert), **Abs. 3** (geändert), **Abs. 4** (geändert) [FR: (unverändert)]

² Die Rekurskommission besteht aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten, einer Vizepräsidentin oder einem Vizepräsidenten, sechs Beisitzerinnen und Beisitzern und sechs Ersatzbeisitzerinnen und -beisitzern, die vom Grossen Rat auf Antrag des Justizrats gewählt werden.

³ Die Präsidentin oder der Präsident, die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident werden aus dem Kreis der Berufsrichterinnen und Berufsrichter im Sinne des Justizgesetzes gewählt; die übrigen Mitglieder der Kommission müssen im Besitz eines Lizentiats oder Masters sein. Die Berufsrichterinnen und Berufsrichter müssen entweder im Besitz eines Anwaltspatentes oder eines Lizentiates oder Masters der Rechtswissenschaften sein und genügende praktische Kenntnisse zur Ausübung des Amtes nachweisen.

⁴ Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Justizgesetzes über das Amt der Richterinnen oder des Richters sinngemäss für die Mitglieder der Kommission.

Art. 47d Abs. 1 (geändert)

¹ Die Kommission tagt unter dem Vorsitz der Präsidentin oder des Präsidenten oder der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten mit vier von ihr oder ihm bestimmten Beisitzerinnen und Beisitzern.

Art. 47e Abs. 2 (geändert)

² Es ist unentgeltlich; der unterliegenden Beschwerdeführerin oder dem unterliegenden Beschwerdeführer kann jedoch für das Verfahren vor der Rekurskommission eine Pauschalgebühr von höchstens 500 Franken auferlegt werden, wenn:

- a) (*geändert*) durch ihr oder sein Verschulden Mehrkosten entstanden sind;
- b) (*geändert*) [FR: (unverändert)] sie oder er mutwillig, missbräuchlich oder leichtfertig ein Verfahren eingeleitet hat;

ASF ...

Art. 50a (neu)

¹ Die Universität legt die für die Zusammenführung der Lehrpersonenausbildung notwendigen internen Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ... (ASF 2023_000) fest.

Art. 50b (neu)

¹ Studierende, die ihre Ausbildung an der Pädagogischen Hochschule Freiburg begonnen haben, setzen ihre Ausbildung an der Universität fort.

² Die unter dem Gesetz über die Pädagogische Hochschule Freiburg getroffenen Entscheide sind nach den in dieser Gesetzgebung vorgesehenen Rechtsmitteln anfechtbar.

II.

Der Erlass SGF [412.0.1](#) (Gesetz über den Mittelschulunterricht (MSG), vom 11.12.2018) wird wie folgt geändert:

Art. 12 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Fachmittelschulbildung hat zum Ziel, die Schülerinnen und Schüler auf eine höhere berufliche Fachausbildung oder auf ein Studium an einer Fachhochschule, an einer pädagogischen Hochschule oder auf den Studiengang für die Primarstufe an der Universität Freiburg vorzubereiten.

III.

Der Erlass SGF [433.1](#) (Gesetz über die Pädagogische Hochschule Freiburg (PHFG), vom 21.05.2015) wird aufgehoben.

IV.

Das Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Es tritt am 1. September 2023 in Kraft, mit Ausnahme der Aufhebung des PHFG, der Artikel 2 Abs. 1 Bst. e und f, 34 Abs. 1 und 50b UniG und von Artikel 12 Abs. 1 MSG, deren Inkrafttreten vom Staatsrat zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt wird.

ASF ...

[Signaturen]

Annexe

GRAND CONSEIL

2023-DICS-9

Projet de loi modifiant la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université et abrogeant la loi du 21 mai 2015 sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg

Propositions de la commission ordinaire CAH-2023-008

Présidence : Katharina Thalmann-Bolz

Membres : Carole Baschung, Christophe Chardonnens, Lucas Dupré, Regula Hayoz Helfer, Grégoire Kubski, Bernadette Mäder-Brühlhart, Savio Michellod, Elias Moussa, Peter Wüthrich

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Art. 11c al. 1 let. b et c

¹ L'étudiant ou l'étudiante ou l'auditeur ou l'auditrice qui porte atteinte à l'ordre universitaire est passible des sanctions disciplinaires suivantes prononcées par le Rectorat, compte tenu notamment de la gravité de l'infraction:

- a) l'avertissement;
- b) le blâme;
- c) ~~le blâme~~ l'amende, jusqu'à 500 francs au maximum;

Anhang

GROSSER RAT

2023-DICS-9

Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 19. November 1997 über die Universität und zur Aufhebung des Gesetzes vom 21. Mai 2015 über die Pädagogische Hochschule Freiburg

Antrag der ordentlichen Kommission AHK-2023-008

Präsidium: Katharina Thalmann-Bolz

Mitglieder: Carole Baschung, Christophe Chardonnens, Lucas Dupré, Regula Hayoz Helfer, Grégoire Kubski, Bernadette Mäder-Brühlhart, Savio Michellod, Elias Moussa, Peter Wüthrich

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 11c Abs. 1 Bst. B und c

A1 ¹ Gegen Studierende oder Hörerinnen und Hörer, die gegen die Universitätsordnung verstossen, ergreift das Rektorat unter Berücksichtigung der Schwere des Verstosses folgende Disziplinar massnahmen:

- a) Verwarnung;
- b) Verweis;
- c) ~~Verweis~~ Busse bis maximal 500 Franken;

Art. 31 al. 3

Ne concerne que le texte allemand.

Art. 47b al. 2

Ne concerne que le texte allemand.

Art. 47d al. 1

Ne concerne que le texte allemand.

Vote final

Par 11 voix contre 0 et 0 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition originale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 0 et 4 abstentions.

Le 14 juin 2023

Art. 31 Abs. 3

A2 ³ Die Universitätsgemeinschaft wird durch drei Professorinnen oder Professoren, eine wissenschaftliche Mitarbeiterin oder einen wissenschaftlichen Mitarbeiter, eine ~~Studentin~~ Studierende oder einen ~~Studenten~~ Studierenden und ein Mitglied des administrativen und technischen Personals vertreten; sie werden nach den in den Statuten der Universität festgelegten Modalitäten gewählt.

Art. 47b Abs. 2

A3 ² Die Rekurskommission besteht aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten, einer Vizepräsidentin oder einem Vizepräsidenten, sechs Beisitzerinnen ~~und~~ oder Beisitzern und sechs Ersatzbeisitzerinnen ~~und~~ oder -beisitzern, die vom Grossen Rat auf Antrag des Justizrats gewählt werden.

Art. 47d Abs. 1

A4 ¹ Die Kommission tagt unter dem Vorsitz der Präsidentin oder des Präsidenten oder der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten mit vier von ihr oder ihm bestimmten Beisitzerinnen ~~und~~ oder Beisitzern.

Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

**A1
CE** Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen.

Den 14. Juni 2023

Message 2023-DSAS-37

16 mai 2023

—
Décret concernant la prolongation du délai pour la votation populaire sur l'initiative constitutionnelle « Pour des primes abordables »

Table des matières

—

1	Introduction	2
2	Système des réductions des primes dans le canton de Fribourg	2
3	Problématique de détermination de la prime nette et du revenu	3
4	Discussions au niveau de la Confédération	5
5	Simulations de plusieurs variantes pour le canton de Fribourg	6
6	Conséquences selon les variantes retenues	7
7	Conclusions	9

1 Introduction

Pour rappel, l'initiative a la teneur suivante :

La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 est modifiée comme suit :

Art. 56^{bis} (nouveau) *Sécurité matérielle – Réduction des primes de l'assurance-maladie obligatoire*

¹ *L'Etat prend les mesures nécessaires pour que les primes de l'assurance-maladie obligatoire soient supportables pour les assurés.*

² *Il accorde des réductions de primes aux assurés. Les primes à la charge des assurés s'élèvent au maximum à 10 % du revenu disponible. La loi peut prévoir des exceptions. »*

En date du 9 septembre 2022, le Grand Conseil a validé l'initiative constitutionnelle « Pour des primes abordables » (BGC septembre 2022, p.2380ss). Conformément à l'article 125 LEDP, la votation devrait avoir lieu une année après cette date, si le Grand Conseil ne se rallie pas à l'initiative ou la rejette sans contre-projet. Si un contre-projet est élaboré, la votation devrait avoir lieu au plus tard une année et demie après. Une votation aurait ainsi lieu soit avant le 9 septembre 2023, soit avant le 9 mars 2024.

Lors du débat au Grand Conseil le 9 septembre 2022, le Commissaire du gouvernement a déjà informé sur la nécessité de coordonner le droit fédéral avec le droit cantonal, respectivement sur la procédure de l'initiative au niveau fédéral et celle au niveau cantonal. Cette situation ne s'est pas fondamentalement modifiée. Par conséquent, le Conseil d'Etat ne voit pas d'autres solutions que de proposer au Grand Conseil par un rapport motivé, comme l'exige la disposition de l'article 117 alinéa 2 LEDP, de prolonger les délais prévus à l'article 125 LEDP d'une année.

2 Système des réductions des primes dans le canton de Fribourg

Dans le canton de Fribourg, environ 90 000 personnes ont bénéficié de réductions de primes en 2022.

Actuellement, le système de calcul de la réduction de primes se base sur l'écart entre le **revenu déterminant** du bénéficiaire ou du cercle de bénéficiaires (ménage) et les **limites de revenu déterminés** par le Conseil d'Etat ainsi que sur une **prime de référence fixée** également par le Conseil d'Etat.

Si le revenu déterminant de la personne est supérieur à la limite de revenu fixé, la personne ne bénéficie pas d'une réduction de primes. Si le revenu déterminant est inférieur à la limite, la personne bénéficie d'une réduction de primes allant de +1.0 % à 65.0 % -selon son écart à la limite- de la prime de référence fixée.

Plus le revenu déterminant est inférieur à la limite, plus la réduction de primes sera importante. Pour les enfants, la réduction de primes est d'au moins 80 % et pour les jeunes adultes à charge d'au moins 50 % selon la législation fédérale.

Le revenu déterminant

Le revenu déterminant correspond au revenu annuel net de l'avis de taxation du canton de Fribourg de la période fiscale qui précède de deux ans l'année pour laquelle le droit à la réduction des primes est examiné. A ce revenu sont ajoutées différentes dépenses déduites dans la déclaration fiscale (ex. primes et cotisations d'assurance, intérêts passifs privés ou frais d'entretien d'immeubles privés au-delà d'un certain seuil, ainsi que de 5 % de la fortune imposable).

Les limites de revenu

Les limites de revenu déterminant en dessous desquelles les personnes ont droit à des réductions de primes sont fixées, pour 2023, à 36 000 francs pour les personnes seules sans enfant, 43 400 francs pour les personnes seules avec un ou plusieurs enfants à charge et à 63 000 francs pour les couples. A cela s'ajoutent 14 000 francs par enfant à charge.

La prime de référence

Le montant de la prime de référence est fixé, en 2023, à 93 % de la prime standard fixée par le Département fédéral de l'intérieur (DFI) pour le calcul des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

A titre d'exemple, la réduction de primes pour une personne habitant dans le district de la Sarine (région de primes 1) est la suivante :

Revenu déterminant	34'000.00
Limite de revenu retenue	36'000.00
Le revenu déterminant est inférieur de 5.55 %	
Prime adulte (région 1)	5'832.00
Réduction accordée 6.42 %	
Réduction de primes annuelle	374.40
Réduction de primes mensuelle	31.20

3 Problématique de détermination de la prime nette et du revenu

La notion de **taux de prime nette** (prime restante après déduction de la réduction de primes) par rapport au revenu n'est pas utilisée comme critère de fixation des réductions de primes. Le taux de prime nette ne constitue que la résultante de la méthode présentée ci-dessus.

Pour déterminer le taux de prime nette, il faut prendre en compte les primes effectives du bénéficiaire, auxquelles il convient de déduire la réduction de primes. Le montant des primes effectives varie entre les différents assureurs-maladie, respectivement entre les différents modèles d'assurance (franchise ordinaire, franchise à option, modèle alternatif d'assurance). Quant au revenu par rapport auquel on souhaite mettre en relation la prime nette, il existe également une grande variété de possibilités : revenu brut, revenu fiscal cantonal, revenu fiscal selon l'impôt fédéral direct, revenu déterminant selon le droit aux réductions des primes, etc.

Ainsi, la notion de « prime à charge des assurés » par rapport au « revenu disponible » laisse une large marge d'interprétation possible.

Néanmoins, périodiquement, la Confédération procède à une estimation comparative des systèmes cantonaux sur la base d'une prime nette par rapport au revenu, selon une méthode standardisée sous réserve du fait que les notions de prime nette par rapport au revenu peuvent être très variables d'un canton à l'autre. Il s'agit en principe des données de l'impôt fédéral direct et de la prise en compte de la prime standard fixée par le DFI (assurance de base sans modèle alternatif, avec assurance accident et une franchise de 300 francs).

Les dernières données disponibles montrent ainsi, pour 2020, la situation suivante pour le canton de Fribourg (selon le Rapport de monitoring sur l'efficacité sociopolitique de la réduction des primes, Ecoplan, Mai 2022, ci-après Rapport Ecoplan ; [Monitoring de la réduction des primes \(admin.ch\)](#)) :

Charge par ménage avec prime standard, année 2020 (p. 87 Rapport Ecoplan)

Personne seule	Couple 2 enfants	Personne seule avec 2 enfants	Couple avec 4 enfants	Couple avec 1 enfant et 1 jeune adulte	Jeune adulte seul	Couple sans enfants	Valeur médiane
15 %	16 %	11 %	14 %	19 %	12 %	21 %	15 %

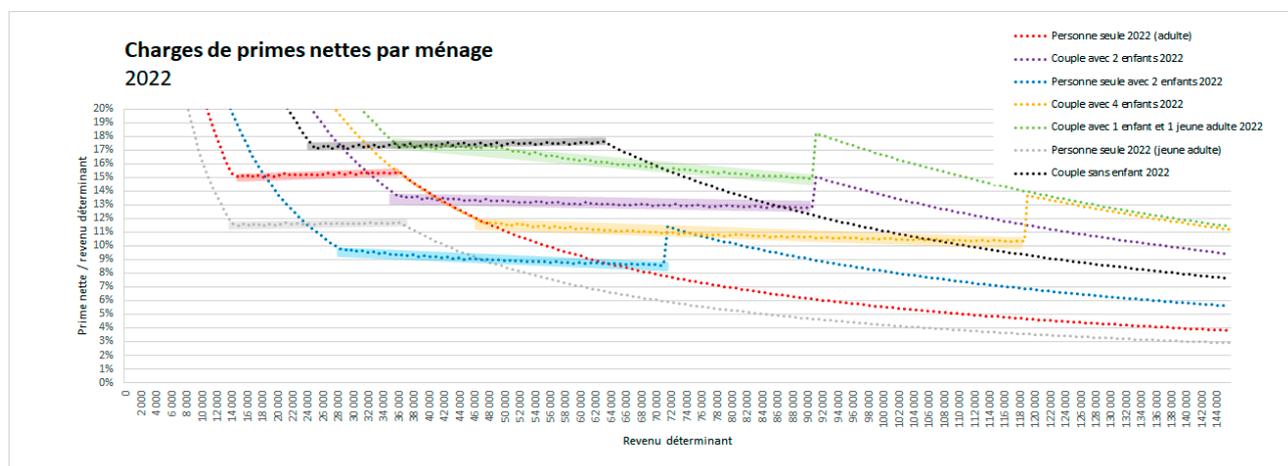
Depuis la dernière comparaison, la Confédération a commencé à publier les charges restantes par ménage en tenant compte de la prime moyenne effectivement payée par la population. Donc en tenant compte de tous les modèles possibles (p.ex. franchises à option, médecin de famille, etc).

Ainsi, dans le canton de Fribourg, la prime standard pour une personne adulte pour l'année 2023 est de 491.80 par mois (521.70 Région 1 et 477.40 Région 2) alors que la prime moyenne incluant les franchises à option et autres modèles est de 379.60 par mois (sans distinction par région dans ledit rapport).

Charge par ménage avec prime moyenne, année 2020 (p. 92 Rapport Ecoplan) :

Personne seule	Couple 2 enfants	Personne seule avec 2 enfants	Couple avec 4 enfants	Couple avec 1 enfant et 1 jeune adulte	Jeune adulte seul	Couple sans enfants	Valeur médiane
11 %	10 %	7 %	9 %	13 %	7 %	18 %	11 %

Le schéma ci-dessous illustre une approche analogue réalisée dans le canton de Fribourg, pour l'année 2022, même si l'année et la méthode varient de la comparaison nationale présentée ci-dessus. Il montre les charges de primes nettes des sept ménages-type par rapport au revenu déterminant (au sens du droit cantonal aux réductions de primes et sur la base des primes standard ordinaires avec couverture accident, régions 1 et 2, franchise à 300 francs pour adultes et jeune adulte et à 0 franc pour les enfants). Les zones surlignées représentent les taux de primes nettes de personnes au bénéfice de réductions de primes. A droite les ménages n'ont plus droit aux réductions des primes et à gauche, ils ont droit à l'aide sociale.



Présentée sous forme de tableau, aux fins de comparaison avec l'étude fédérale, la classification se présente de la manière suivante :

Charge par ménage avec données fiscales fribourgeoises et 93 % de la prime standard, année 2022 :

Personne seule	Couple 2 enfants	Personne seule avec 2 enfants	Couple avec 4 enfants	Couple avec 1 enfant et 1 jeune adulte	Jeune adulte seul	Couple sans enfants	Valeur médiane
15 %	13 – 13.5 %	8.5 – 9.5 %	10.5 – 11.5 %	15 – 17 %	11.5 %	17.5 %	11.2 %

Dans ce contexte, il est important de se référer également au [rapport 2016-DSAS-55 du 12 décembre 2016](#) du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Christine Bulliard/Jean-François Steiert « Réduire la charge des primes de l'assurance-maladie obligatoire pour les familles » dans lequel le Conseil d'Etat s'est engagé à examiner et à harmoniser les taux à charge des différents types de ménage.

4 Discussions au niveau de la Confédération

Le 25 février 2020, une initiative populaire fédérale avec le titre « Maximum 10 % du revenu pour les primes d'assurance-maladie (initiative d'allègement des primes) » demande que la Constitution fédérale soit modifiée comme suit :

Art 117, al 3 Cst

Les assurés ont droit à une réduction des primes de l'assurance-maladie. Les primes à la charge des assurés s'élèvent au maximum à 10 % du revenu disponible. La réduction des primes est financée à raison de deux tiers au moins par la Confédération ; le solde est financé par les cantons.

Le 20 mai 2020, le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative et déclare dans un communiqué de presse :

« Le Conseil fédéral reconnaît que les primes d'assurance-maladie représentent une charge toujours plus importante dans le budget des ménages. Au cours des dernières années, la part de certains cantons au financement des réductions des primes a par ailleurs fortement diminué. Le Conseil fédéral reproche toutefois à l'initiative de se concentrer uniquement sur le financement des subsides, sans prendre en compte la maîtrise des coûts de la santé.

Le Conseil fédéral s'oppose notamment au fait que la Confédération doive contribuer majoritairement aux réductions des primes, alors même que les coûts de la santé sont fortement influencés par les décisions cantonales. C'est par exemple le cas avec la planification hospitalière ou avec les tarifs de certains professionnel-le-s de soins. Dans ce sens, l'initiative ne crée pas suffisamment d'incitation à maîtriser les coûts de la santé. »

Le 17 septembre 2021, le Conseil fédéral soumet un contre-projet indirect à cette initiative populaire au Parlement. Ce contre-projet indirect consiste dans une modification de l'article 65 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) et contient les éléments suivants :

- > La Confédération continue de verser une subvention qui correspond à 7.5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins (AOS) ;
- > Les cantons doivent également verser un montant entre 5 et 7.5 % des coûts bruts de l'AOS. Le montant exact se détermine en fonction des charges que représentent les primes par ménage, à savoir 5 % si la charge est de moins de 10 % et 7.5 % si la charge est supérieure à 18.5 %.
- > Pour calculer la charge par ménage il faut se baser sur le revenu imposable au sens de l'impôt fédéral direct et sur les primes effectivement payées par les assurés pour toutes les formes d'assurance (prime moyenne).

Le 16 juin 2022, le Conseil national accepte un autre contre-projet en rejetant tant l'initiative d'allègement des primes que le contre-projet du Conseil fédéral.

Le contre-projet du Conseil national suit dans les grandes lignes le contre-projet du Conseil fédéral en ajoutant les éléments suivants :

- > Chaque canton doit définir un pourcentage maximal que les primes doivent représenter par rapport au revenu disponible par ménage (le calcul pour la charge par ménage est identique à la proposition du Conseil fédéral). Ce but social doit correspondre au moins à la contribution minimale prescrite par la Confédération (entre 5 et 7.5 % des coûts bruts de l'AOS pour le canton et à 7.5 % pour la Confédération) ;
- > Les subventions pour les réductions de primes peuvent aussi servir pour payer les actes des défauts de biens des assureurs maladie provenant de primes impayées ;
- > Les primes d'assurance-maladie des bénéficiaires de prestations complémentaires (PC) sont intégrées dans les dépenses des PC et non plus dans les dépenses des réductions des primes.

Le contre-projet du Conseil national exige donc également une participation supplémentaire de la Confédération en raison de la modification pour les bénéficiaires PC.

Le 30 novembre 2022, le Conseil des Etats décide de ne pas entrer en matière sur un contre-projet à l'initiative, mais exige que la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, dite RPT II, soit avancée. Il est d'avis de transférer le domaine des réductions des primes entièrement aux cantons. En contrepartie, le domaine des PC serait confié à la Confédération.

Lors de la session de printemps 2023 le Conseil national a maintenu son contre-projet. L'objet retourne au Conseil des Etats pour la session d'été 2023.

Les deux chambres du Parlement fédéral disposent encore d'un délai jusqu'au 3 octobre 2023 pour trouver un accord s'il faut proposer un contre-projet indirect ou non à l'initiative des allègements de primes.

5 Simulations de plusieurs variantes pour le canton de Fribourg

Afin de se faire une idée plus claire des conséquences financières, l'Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS) a procédé à des simulations de différentes variantes. Il s'est basé sur les taxations fiscales de l'année 2021 et les primes de l'année 2023. Il y a lieu de préciser qu'il s'agit de simulations pour lesquelles plusieurs éléments ont été standardisés.

Les paramètres pris en considération sont les suivants :

- > La conversion des bénéficiaires de 2022 qui continuent d'avoir droit en 2023 a été établie au franc près ;
- > Pour les ménages (chapitres fiscaux) qui ont potentiellement droit aux réductions de primes en 2023, mais qui n'avaient pas encore de réductions en 2022, l'hypothèse retenue est que cela concerne en moyenne 1,1 personnes avec un montant moyen de 900.- francs de réduction de primes (il s'agit d'une moyenne des dernières années, aussi bien pour le nombre par ménage que la réduction accordée) ;
- > Pour les personnes soumises à l'impôt à la source, c'est le nombre de personnes au 31.12. 2022 qui a été retenu. Le montant a été majoré de 6 % pour tenir compte de la hausse des primes entre 2022 et 2023 (14 884 personnes et un montant de 20 090 609.- francs).
- > Ces mêmes hypothèses ont été appliquées aux bénéficiaires de PC (11 930 personnes et un montant de 80 365 841.- francs).

En tout cinq simulations ont été entreprises, en retenant les variantes suivantes :

- > Une simulation de base avec la situation légale actuelle
- > Une simulation avec une charge de 10 % du revenu déterminant défini actuellement dans le canton de Fribourg et 93 % de la prime standard
- > Une simulation avec une charge de 12 % du revenu déterminant défini actuellement dans le canton de Fribourg et 93 % de la prime standard
- > Une simulation avec une charge de 10 % du revenu déterminant défini actuellement dans le canton de Fribourg et 100 % de la prime moyenne
- > Une simulation avec une charge de 12 % du revenu déterminant défini actuellement dans le canton de Fribourg et 100 % de la prime moyenne

En résumé, la simulation donne les résultats suivants pour chaque variante (explications détaillées en annexe) :

Variantes	Nombre de personnes	Montant (en millions de francs)
Système actuel	95'495	200
10 % avec 93 % prime standard	137'861	290
12 % avec 93 % prime standard	125'836	261
10 % avec prime moyenne	108'055	221
12 % avec prime moyenne	96'423	191

6 Conséquences selon les variantes retenues

Il existe plusieurs scénarii en fonction des décisions qui seront prises au niveau fédéral et au niveau cantonal : acceptation des initiatives, acceptation d'un contre-projet ou maintien du statu quo. Les influences sur le canton de Fribourg sont analysées uniquement pour quelques scénarii spécifiques ci-après (un tableau synoptique se trouve en annexe).

a) Contre-projet du Conseil national

Pour rappel, le contre-projet du Conseil national comporte les points suivants :

- > Chaque canton doit définir un pourcentage maximal que les primes doivent représenter par rapport au revenu disponible par ménage (le calcul pour la charge par ménage est identique comme dans la proposition du Conseil fédéral). Ce but social doit correspondre au moins à la contribution minimale prescrite par la Confédération (entre 5 et 7.5 % des coûts bruts de l'AOS pour le canton et 7.5 % pour la Confédération) ;
- > Pour calculer la charge par ménage il faut se baser sur le revenu imposable au sens de l'impôt fédéral direct et sur les primes effectivement payées par les assurés pour toutes les formes d'assurance (prime moyenne).
- > Les subventions pour les réductions de primes peuvent aussi servir à payer les actes de défaut de biens des assureurs maladie provenant des primes impayées ;
- > Les primes d'assurance-maladie des bénéficiaires de PC seront intégrées dans les dépenses des PC et non plus dans les dépenses des réductions des primes (50 millions à la charge de la Confédération et 30 millions à la charge du canton).

La contribution minimale exigée est à hauteur de 7.5 % des coûts bruts de l'AOS pour la Confédération, à savoir 113 millions et de 5 % pour le canton, à savoir 75 millions. Le total se montant ainsi à 188 millions. De ce montant on peut déduire 15 millions pour le financement du contentieux (actes de défaut de biens des assureurs). En

conclusion, le contre-projet du Conseil national exige que 173 millions soient mis à disposition pour le versement des réductions des primes.

Pour mesurer l'impact de ce projet au niveau cantonal, il faut donc prendre en considération la variante « 10 % avec prime moyenne », à savoir une dépense de 221 millions. De ce montant, il faut soustraire les dépenses qui sont actuellement utilisées pour les bénéficiaires PC (80 millions). Cette variante représente ainsi un montant de 141 millions pour les bénéficiaires ordinaires de réduction de primes.

En appliquant une règle de trois, on peut estimer que si avec un montant de 141 millions on peut assurer une charge maximale de 10 % par ménage, un montant de 173 millions peut assurer une charge maximale entre 7.5 et 8 % des primes par rapport au revenu disponible.

Les primes pour les bénéficiaires PC (80 millions en 2023) seront réparties en raison de 5/8 à charge de la Confédération et de 3/8 à charge du canton, respectivement des communes fribourgeoises (selon le projet de loi cantonal sur le désenchevêtrement des tâches, DETTEC).

En conclusion, les effets du contre-projet du Conseil national sont les suivants par rapport à la situation légale actuelle :

- > Pour les ménages : une charge maximale des primes entre 7.5 et 8 % par rapport au revenu déterminant ;
- > Pour le canton : une charge supplémentaire de 3 millions (différence entre la dépense actuelle de 87 millions et de la dépense estimée à 75 millions, ainsi que la dépense pour les actes de défaut de biens 15 millions et en ajoutant 30 millions pour les PC) ;
- > Pour la Confédération : une charge supplémentaire de 50 millions.

b) Acceptation de l'initiative fédérale

L'initiative constitutionnelle fédérale ne précise ni comment il faut déterminer le revenu et ni sur quelle prime il faut se baser. Cependant, elle précise que les coûts doivent être répartis à 2/3 à charge de la Confédération et à 1/3 à charge des cantons. Le législateur fédéral devra concrétiser les définitions du revenu et de la prime à prendre en considération.

Pour se représenter un ordre de grandeur, on peut se baser sur la variante « 10 % avec 93 % prime standard » ou sur la variante « 10 % prime moyenne ».

La présente hypothèse considère que les bénéficiaires PC seront également pris en charge par le budget des réductions des primes, par contre le contentieux en restera exclu.

- > Situation avec la prime standard : dépenses de 290 millions, répartis à raison de 193 millions à charge de la Confédération et de 97 millions à charge du canton. **Autrement dit, des dépenses supplémentaires de 10 millions pour le canton par rapport à la situation légale actuelle.**
- > Situation avec la prime moyenne : dépenses de 221 millions, répartis à raison de 147 millions à charge de la Confédération et de 74 millions à charge du canton. **Autrement dit, une économie de 13 millions pour le canton par rapport à la situation légale actuelle.**

c) Rejet de l'initiative fédérale et acceptation de l'initiative cantonale

L'initiative cantonale est également une initiative constitutionnelle qui ne précise pas non plus comment déterminer le revenu et la prime qu'il faut prendre en considération. Contrairement à l'initiative fédérale, elle ne peut pas modifier la participation de la Confédération. Celle-ci restera donc à 7.5 % des coûts bruts de l'AOS (113 millions en 2023). Les coûts supplémentaires seront ainsi entièrement à la charge du canton.

En prenant les mêmes hypothèses que pour l'initiative fédérale, on peut partir des effets suivants :

- > Situation avec la prime standard : dépenses de 290 millions, répartis à raison de 113 millions à charge de la Confédération et de 177 millions pour le canton. **Autrement dit, des dépenses supplémentaires de 90 millions pour le canton par rapport à la situation légale actuelle.**

- > Situation avec la prime moyenne : dépenses de 221 millions, répartis à raison de 113 millions à charge de la Confédération et de 108 millions à charge du canton. **Autrement dit, des dépenses supplémentaires de 21 millions pour le canton par rapport à la situation légale actuelle.**

d) Autre contre-projet du Parlement fédéral

Les deux chambres du Parlement fédéral disposent encore jusqu'au 3 octobre 2023 pour trouver un accord pour proposer un contre-projet ou non à l'initiative fédérale. Il est donc possible que d'autres solutions soient encore présentées.

7 Conclusions

Le système actuel des réductions de primes dans le canton de Fribourg a fait ses preuves. Toutefois, le fait que la charge des primes par types de ménages soit si différente est un réel problème. Les dernières adaptations des critères d'octroi de primes poursuivaient l'objectif d'harmoniser les charges par ménage, mais les différences restent conséquentes.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat ne serait pas opposé à définir un principe de charge par ménage identique pour tous les ménages. Toutefois, il est d'avis qu'il ne faudrait pas mentionner un chiffre concret, ni dans la Constitution fédérale, ni dans celle du canton de Fribourg. La fixation d'un tel chiffre doit se faire au niveau d'une loi par le Parlement cantonal.

Les conditions cadres du droit supérieur au niveau fédéral ne sont pas connues, or elles influent de manière conséquente sur les variantes analysées au niveau cantonal. Le Conseil d'Etat estime par conséquent qu'il est prématuré de soumettre un projet cantonal à la votation populaire. En effet, en l'absence d'une décision au niveau fédéral, la population fribourgeoise devrait se prononcer sur un projet sans bénéficier d'une vision réaliste des conséquences de son choix.

Dans la situation actuelle où les conséquences financières pour le canton peuvent varier entre des dépenses supplémentaires de 90 millions ou des économies de 13 millions aucune décision définitive ne peut encore être prise.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat estime que la solution proposée par l'article 117 alinéa 2 LEDP de prolonger les délais prévus pour le traitement d'une initiative cantonale est incontournable.

Nous vous invitons à adopter le projet de décret ci-joint.

Annexes :

- > Annexe 1 : (résultats de simulations et exemple détaillé point 5)
- > Annexe 2 : Conséquences financières – tableau synoptique

Botschaft 2023-DSAS-37

16. Mai 2023

—

Dekretsentwurf betreffend Fristverlängerung für die Volksabstimmung über die Verfassungsinitiative «Für bezahlbare Prämien»

Inhaltsverzeichnis

—

1	Einleitung	2
2	System der Prämienverbilligungen im Kanton Freiburg	2
3	Problematik der Bestimmung der Nettoprämie und des Einkommens	3
4	Diskussionen auf Bundesebene	5
5	Simulation verschiedener Varianten für den Kanton Freiburg	6
6	Auswirkungen nach gewählter Variante	7
7	Schlussfolgerung	9

1 Einleitung

Der Initiativtext lautet:

Die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 wird wie folgt geändert:

Art. 56^{bis} (neu) *Materielle Sicherheit – Reduktion der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung*

¹ *Der Staat trifft die erforderlichen Massnahmen, um sicherzustellen, dass die Prämien für die gesetzliche Krankenversicherung für die Versicherten erschwinglich sind.*

² *Er gewährt den Versicherten Prämienverbilligungen. Die von den Versicherten zu zahlenden Prämien betragen höchstens 10 Prozent des verfügbaren Einkommens. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.*

Am 9. September 2022 erklärte der Grosse Rat die Verfassungsinitiative «Für bezahlbare Prämien» für gültig (TGR September 2022, S. 2380ff.). Gemäss Artikel 125 PRG müsste die Abstimmung ein Jahr nach diesem Datum stattfinden, wenn der Grosse Rat sich der Initiative nicht anschliesst oder sie ohne Gegenvorschlag ablehnt. Wird ein Gegenentwurf ausgearbeitet, so sollte die Abstimmung spätestens eineinhalb Jahre später stattfinden. Somit würde entweder vor dem 9. September 2023 oder vor dem 9. März 2024 eine Abstimmung stattfinden.

Bei den Verhandlungen vom 9. September 2022 im Grossen Rat informierte der Regierungsvertreter bereits über die Notwendigkeit, Bundesrecht und kantonales Recht aufeinander abzustimmen. Er informierte auch über das Verfahren der Initiative auf Bundesebene und das Verfahren auf kantonaler Ebene. Diese Situation hat sich nicht grundlegend geändert. Folglich sieht der Staatsrat keine andere Möglichkeit, als dem Grossen Rat vorzuschlagen, die in Artikel 125 PRG vorgesehenen Fristen auf begründeten Bericht gemäss Artikel 117 Abs. 2 PRG um ein Jahr zu verlängern.

2 System der Prämienverbilligungen im Kanton Freiburg

Im Kanton Freiburg erhielten 2022 rund 90 000 Personen Prämienverbilligungen.

Gegenwärtig basiert das System zur Berechnung der Prämienverbilligung auf der Differenz zwischen dem **massgebenden Einkommen** der anspruchsberechtigten Person oder des Kreises der anspruchsberechtigten Personen (Haushalt) und den vom Staatsrat **festgelegten Einkommensgrenzen** sowie auf einer **Referenzprämie**, die ebenfalls vom Staatsrat festgelegt wird.

Liegt das massgebende Einkommen der Person über der festgelegten Einkommensgrenze, erhält die Person keine Prämienverbilligung. Liegt das massgebende Einkommen unter der Einkommensgrenze, erhält die Person eine Prämienverbilligung von +1.0 % bis 65.0 % – je nach Abweichung von der Grenze – der festgelegten Referenzprämie.

Je tiefer das massgebende Einkommen unter der Grenze liegt, desto grösser ist die Prämienverbilligung. Für Kinder beträgt die Prämienverbilligung gemäss Bundesgesetzgebung mindestens 80 % und für unterhaltsberechtignte junge Erwachsene mindestens 50 %.

Das massgebende Einkommen

Das massgebende Einkommen entspricht dem Nettojahreseinkommen gemäss der Steuerveranlagung des Kantons Freiburg; dabei wird die Steuerperiode berücksichtigt, die zwei Jahre vor dem Jahr liegt, für das die Anspruchsberechtigung für eine Prämienverbilligung überprüft wird. Dieses Einkommen wird um verschiedene Ausgaben erhöht, die in der Steuererklärung abgezogen werden (z. B. Versicherungsprämien und -beiträge, private

Schuldzinsen oder Unterhaltskosten für private Liegenschaften, die eine bestimmte Grenze übersteigen, sowie 5 % des steuerbaren Vermögens).

Die Einkommensgrenzen

Die Grenzen des massgebenden Einkommens, unterhalb derer Personen Anspruch auf Prämienverbilligungen haben, werden für das Jahr 2023 auf 36 000 Franken für Alleinstehende ohne Kinder, 43 400 Franken für Alleinstehende mit einem oder mehreren unterhaltsberechtigten Kindern und 63 000 Franken für Ehepaare festgelegt. Hinzu kommen 14 000 Franken je unterhaltsberechtigtes Kind.

Die Referenzprämie

Die Referenzprämie 2023 beträgt 93 % der Standardprämie, die das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) für die Berechnung der AHV-/IV-Ergänzungsleistungen festlegt.

Beispiel: Prämienverbilligung für eine Person, die im Saanebezirk (Prämienregion 1) wohnt:

Massgebendes Einkommen	34'000.00
Berücksichtigte Einkommensgrenze	36'000.00
Massgebendes Einkommen 5,55 % tiefer	
Prämie Erwachsene/r (Region 1)	5'832.00
Gewährte Verbilligung 6,4 %	
Jährliche Prämienverbilligung	374.40
Monatliche Prämienverbilligung	31.20

3 Problematik der Bestimmung der Nettoprämie und des Einkommens

Der Begriff **Nettoprämienatz** (verbleibende Prämie nach Abzug der Prämienverbilligung) im Verhältnis zum Einkommen wird nicht als Kriterium für die Festlegung der Prämienverbilligung verwendet. Der Nettoprämienatz ist lediglich das Ergebnis der zuvor dargestellten Methode.

Um den Nettoprämienatz zu bestimmen, müssen die effektiv bezahlten Prämien der anspruchsberechtigten Person berücksichtigt werden, von denen die Prämienverbilligung abgezogen werden muss. Die Höhe der effektiv bezahlten Prämien variiert zwischen den einzelnen Krankenversicherern bzw. zwischen den verschiedenen Versicherungsmodellen (ordentliche Franchise, Wahlfranchise, alternatives Versicherungsmodell). Was das Einkommen betrifft, zu dem man die Nettoprämie in Relation setzen möchte, gibt es ebenfalls eine Vielzahl von Möglichkeiten: Bruttoeinkommen, kantonaler Steuerbetrag, Steuerbetrag gemäss direkter Bundessteuer, massgebendes Einkommen gemäss Anspruch auf Prämienverbilligung, usw.

So lässt der Begriff der «Prämie zu Lasten der Versicherten» im Verhältnis zum «verfügbaren Einkommen» einen grossen Interpretationsspielraum zu.

Dennoch führt der Bund in regelmässigen Abständen ein Monitoring der kantonalen Systeme nach einer standardisierten Methode durch, auf Grundlage einer Nettoprämie im Verhältnis zum Einkommen, vorbehaltlich der Tatsache, dass sich die Begriffe «Nettoprämie im Verhältnis zum Einkommen» in den einzelnen Kantonen stark unterscheiden können. Dabei handelt es sich im Prinzip um die Daten der direkten Bundessteuer und die

Berücksichtigung der EDI-Standardprämie (Grundversicherung ohne Alternativmodell, mit Unfallversicherung und einer Franchise von 300 Franken).

Die letzten verfügbaren Daten zeigen somit für den Kanton Freiburg für das Jahr 2020 folgende Situation (gemäss Bericht «Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2020», ECOPLAN, Mai 2022, nachfolgend: Ecoplan Bericht; [Monitoring 2020 – Wirksamkeit der Prämienverbilligung \(admin.ch\)](#)):

Prämienbelastung je Haushalt mit Standardprämie, 2020 (S. 87 Ecoplan-Bericht)

Alleinstehende Person	Paar mit 2 Kindern	Alleinstehende Person mit 2 Kindern	Paar mit 4 Kindern	Paar mit 1 Kind und 1 jungen/jungem Erwachsenen	Alleinstehende/r junge/r Erwachsene/r	Paar ohne Kinder	Mittelwert
15 %	16 %	11 %	14 %	19 %	12 %	21 %	15 %

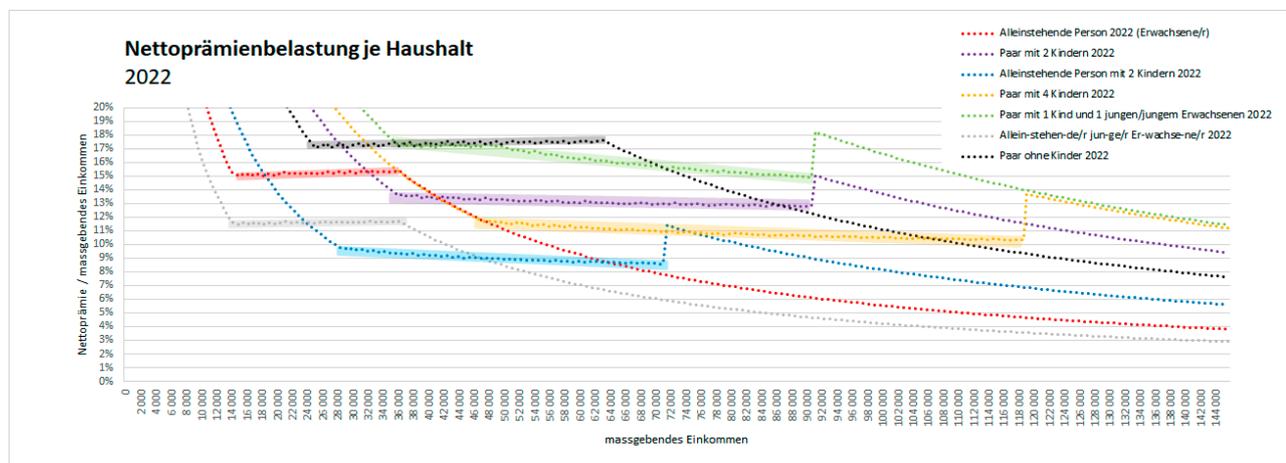
Seit dem letzten Monitoring veröffentlicht der Bund die verbleibende Prämienbelastung pro Haushalt unter Berücksichtigung der von der Bevölkerung effektiv bezahlten mittleren Prämie, soll heissen: unter Berücksichtigung aller möglichen Modelle (z. B. Wahlfranchise, Hausarztmodell, usw.).

So beträgt die monatliche Standardprämie für eine erwachsene Person für das Jahr 2023 im Kanton Freiburg Fr. 491.80 (Fr. 521.70 Region 1 und Fr. 477.40 Region 2), während die mittlere Prämie mit Wahlfranchisen und anderen Modellen Fr. 379.60 pro Monat beträgt (ohne Unterscheidung nach Regionen im betreffenden Bericht).

Prämienbelastung je Haushalt mit mittlerer Prämie, 2020 (S. 92 Ecoplan-Bericht)

Alleinstehende Person	Paar mit 2 Kindern	Alleinstehende Person mit 2 Kindern	Paar mit 4 Kindern	Paar mit 1 Kind und 1 jungen/jungem Erwachsenen	Alleinstehende/r junge/r Erwachsene/r	Paar ohne Kinder	Mittelwert
11 %	10 %	7 %	9 %	13 %	7 %	18 %	11 %

Die folgende Abbildung zeigt einen analogen Ansatz, der im Kanton Freiburg für das Jahr 2022 durchgeführt wurde, auch wenn Jahr und Methode vom zuvor dargestellten nationalen Monitoring abweichen. Sie zeigt die Nettoprämienbelastung der sieben Modellhaushalte im Verhältnis zum massgebenden Einkommen (im Sinne des kantonalen Anspruchs auf Prämienverbilligung und auf Grundlage der ordentlichen Standardprämien inkl. Unfall, Regionen 1 und 2, Franchise von 300 Franken für Erwachsene und junge Erwachsene und 0 Franken für Kinder). Die Nettoprämienätze von Personen mit Prämienverbilligung wurden farblich hinterlegt. Auf der rechten Seite haben die Haushalte keinen Anspruch mehr auf Prämienverbilligungen und auf der linken Seite haben sie Anspruch auf Sozialhilfe.



Klassifikation in Tabellenform zwecks Vergleich mit dem Monitoring des Bundes:

Prämienbelastung je Haushalt mit Steuerdaten Kanton Freiburg und 93 % der Standardprämie, 2022

Alleinstehende Person	Paar mit 2 Kindern	Alleinstehende Person mit 2 Kindern	Paar mit 4 Kindern	Paar mit 1 Kind und 1 jungen/jungem Erwachsenen	Alleinstehende/r junge/r Erwachsene/r	Paar ohne Kinder	Mittelwert
15 %	13-13,5 %	8,5-9,5 %	10,5-11,5%	15-17 %	11,5 %	17,5 %	11,2 %

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, sich auch auf den Bericht 2016-DSAS-55 vom 12. Dezember 2016 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat Christine Bulliard/Jean-François Steiert «Senkung der Prämienlast der Familien in der obligatorischen Krankenversicherung» zu beziehen, in dem sich der Staatsrat verpflichtet, die Prozentsätze zulasten der verschiedenen Haushaltstypen zu prüfen und zu harmonisieren.

4 Diskussionen auf Bundesebene

Am 25. Februar 2020 verlangt die **Eidgenössische Volksinitiative «Maximal 10 % des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)»**, dass die Bundesverfassung wie folgt geändert wird:

Artikel 117 Abs. 3

Versicherte haben Anspruch auf eine Verbilligung der Krankenversicherungsprämien. Die von den Versicherten zu zahlenden Prämien betragen höchstens zehn Prozent des verfügbaren Einkommens. Die Prämienverbilligung wird zu mindestens zwei Dritteln durch den Bund und im verbleibenden Betrag durch die Kantone finanziert.

Am 20. Mai 2020 schlägt der Bundesrat vor, die Initiative abzulehnen, und erklärt in einer Medienmitteilung:

«Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die Krankenversicherungsprämien eine immer höhere Belastung für das Budget der Haushalte darstellen. Zudem ist der Anteil gewisser Kantone an der Finanzierung der individuellen Prämienverbilligung in den letzten Jahren stark gesunken. Der Bundesrat kritisiert jedoch an der Initiative, dass sie sich nur auf die Finanzierung der Hilfgelder konzentriert und die Kostendämpfung im Gesundheitswesen ausser Acht lässt.

Der Bundesrat lehnt insbesondere den Umstand ab, dass hauptsächlich der Bund zur Finanzierung der IPV beitragen soll, obwohl die Gesundheitskosten stark von kantonalen Beschlüssen beeinflusst werden. Das gilt beispielsweise für die Spitalplanung oder die Tarife bestimmter Gesundheitsfachpersonen. In diesem Sinne schafft die Initiative keinen ausreichenden Anreiz zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen.»

Am 17. September 2021 unterbreitet der Bundesrat dem Parlament einen indirekten Gegenvorschlag zu dieser Volksinitiative. Dieser besteht in einer Änderung von Artikel 65 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) und umfasst folgende Punkte:

- > Der Bund zahlt weiterhin einen Beitrag in Höhe von 7,5 % der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP).
- > Die Kantone müssen ebenfalls einen Betrag zwischen 5 und 7,5 % der Bruttokosten der OKP zahlen. Der genaue Betrag bestimmt sich nach der Prämienbelastung pro Haushalt, d. h. 5 % bei einer Belastung von weniger als 10 % und 7,5 % bei einer Belastung von mehr als 18,5 %.
- > Zur Berechnung der Belastung pro Haushalt stützt man sich auf das steuerbare Einkommen im Sinne der direkten Bundessteuer und auf die von den Versicherten tatsächlich bezahlten Prämien für alle Versicherungsformen (mittlere Prämie).

Am 16. Juni 2022 stimmt der Nationalrat einem anderen Gegenvorschlag zu und lehnt sowohl die Prämien-Entlastungs-Initiative als auch den Gegenvorschlag des Bundesrats ab.

Der Gegenvorschlag des Nationalrats folgt in den Grundzügen dem Gegenvorschlag des Bundesrats, fügt jedoch folgende Punkte hinzu:

- > Jeder Kanton soll einen maximalen Prozentsatz festlegen, den die Prämien im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen pro Haushalt ausmachen dürfen (die Berechnung für die Belastung pro Haushalt ist identisch mit dem Vorschlag des Bundesrats). Dieses Sozialziel muss mindestens dem vom Bund vorgeschriebenen Mindestbeitrag entsprechen (zwischen 5 und 7,5 % der Bruttokosten der OKP für den Kanton und 7,5 % für den Bund).
- > Die Beiträge an die Prämienverbilligungen können für die Verlustscheine nicht bezahlter Prämien der Krankenversicherer eingesetzt werden.
- > Die Krankenkassenprämien für Beziehende von Ergänzungsleistungen (EL) gehören neu zu den Ausgaben für die EL und nicht mehr zu denjenigen für die Prämienverbilligungen.

Aufgrund der Änderung für EL-Beziehende verlangt der Gegenvorschlag des Nationalrats somit ebenfalls einen zusätzlichen Beitrag des Bundes.

Am 30. November 2022 tritt der Ständerat seinerseits nicht auf den Gegenvorschlag ein, verlangte jedoch, dass die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die sogenannte NFA II, vorangetrieben wird. Er ist der Meinung, dass der Bereich der Prämienverbilligungen vollständig den Kantonen übertragen werden müsste. Im Gegenzug würde der Bereich der EL dem Bund überlassen.

In der Frühjahrsession 2023 hält der **Nationalrat** an seinem Gegenvorschlag fest. Die Vorlage geht für die Sommersession 2023 an den Ständerat zurück.

Spätestens am 3. Oktober 2023 müssen sich die beiden Kammern des Bundesparlaments einigen, ob sie einen indirekten Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative vorschlagen wollen oder nicht.

5 Simulation verschiedener Varianten für den Kanton Freiburg

Für ein genaueres Bild der finanziellen Auswirkungen hat die Kantonale Sozialversicherungsanstalt (KSVA) Simulationen verschiedener Varianten durchgeführt. Dabei stützte sie sich auf die Steuerveranlagungen 2021 und die Prämien 2023. Es wird darauf hingewiesen, dass bei diesen Simulationen mehrere Elemente standardisiert wurden.

Berücksichtigte Parameter:

- > Die Umrechnung der Anspruchsberechtigten 2022, die 2023 weiterhin anspruchsberechtigt sind, wurde auf den Franken genau festgelegt.
- > Für die Haushalte (Steuerkapitel), die 2023 potenziell Anspruch auf Prämienverbilligung haben, 2022 aber noch keine erhielten, wird davon ausgegangen, dass dies im Durchschnitt 1,1 Personen mit einer durchschnittlichen Prämienverbilligung von 900 Franken betrifft (Durchschnitt der letzten Jahre Anzahl pro Haushalt und gewährte Verbilligung).
- > Bei den quellensteuerpflichtigen Personen wurde die Anzahl Personen auf den 31.12. 2022 abgestellt. Um dem Prämienanstieg zwischen 2022 und 2023 Rechnung zu tragen, wurde der Betrag um 6 % erhöht (14 884 Personen und 20 090 609 Franken).
- > Dieselben Hypothesen wurden auf die EL-Beziehenden angewendet (11 930 Personen und ein Betrag von 80 365 841 Franken).

Insgesamt wurden fünf Simulationen gemacht, mit folgenden Varianten:

- > Basissimulation mit der aktuellen gesetzlichen Situation

- > Simulation mit einer Belastung von 10 % des aktuell im Kanton Freiburg definierten massgebenden Einkommens und 93 % der Standardprämie
- > Simulation mit einer Belastung von 12 % des aktuell im Kanton Freiburg definierten massgebenden Einkommens und 93 % der Standardprämie
- > Simulation mit einer Belastung von 10 % des aktuell im Kanton Freiburg definierten massgebenden Einkommens und 100 % der mittleren Prämie
- > Simulation mit einer Belastung von 12 % des aktuell im Kanton Freiburg definierten massgebenden Einkommens und 100 % der mittleren Prämie

Zusammenfassung der Ergebnisse aller Simulationen für jede Variante (Detail im Anhang):

Varianten	Anzahl Personen	Betrag (in Millionen)
Aktuelles System	95'495	200
10 % mit 93 % Standardprämie	137'861	290
12 % mit 93 % Standardprämie	125'836	261
10 % mit mittlerer Prämie	108'055	221
12 % mit mittlerer Prämie	96'423	191

6 Auswirkungen nach gewählter Variante

Je nachdem, welche Entscheidungen auf Bundesebene und auf kantonaler Ebene getroffen werden, sind verschiedene Szenarien möglich: Annahme der Initiativen, Annahme eines Gegenvorschlags oder Beibehaltung des Status quo. Die Auswirkungen auf den Kanton Freiburg werden im Folgenden nur für einige spezifische Szenarien analysiert (Übersichtstabelle im Anhang).

a) Gegenvorschlag des Nationalrats

Hier noch einmal die Punkte des Gegenentwurfs des Nationalrats:

- > Jeder Kanton soll einen maximalen Prozentsatz festlegen, den die Prämien im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen pro Haushalt ausmachen dürfen (die Berechnung für die Belastung pro Haushalt ist identisch mit dem Vorschlag des Bundesrats). Dieses Sozialziel muss mindestens dem vom Bund vorgeschriebenen Mindestbeitrag entsprechen (zwischen 5 und 7,5 % der Bruttokosten der OKP für den Kanton und 7,5 % für den Bund).
- > Zur Berechnung der Belastung pro Haushalt stützt man sich auf das steuerbare Einkommen im Sinne der direkten Bundessteuer und auf die von den Versicherten tatsächlich bezahlten Prämien für alle Versicherungsformen (mittlere Prämie).
- > Die Beiträge an die Prämienverbilligungen können für die Verlustscheine nicht bezahlter Prämien der Krankenversicherer eingesetzt werden.
- > Die Krankenkassenprämien für EL-Beziehende gehören neu zu den Ausgaben für die EL und nicht mehr zu denjenigen für die Prämienverbilligungen.

Der geforderte Mindestbeitrag beläuft sich auf 7,5 % der Bruttokosten der OKP für den Bund (=113 Millionen Franken) und 5 % für den Kanton (75 Millionen Franken). Die Gesamtsumme beläuft sich somit auf 188 Millionen Franken. Von diesem Betrag können 15 Millionen Franken für die Finanzierung von Zahlungsausständen

(Verlustscheine der Versicherer) abgezogen werden. Zusammenfassend verlangt der Gegenvorschlag des Nationalrats, dass 173 Millionen Franken für die Zahlung der Prämienverbilligungen zur Verfügung gestellt werden.

Zur Messung der Auswirkungen dieses Projekts auf kantonaler Ebene, muss somit die Variante «10 % mit mittlerer Prämie» berücksichtigt werden, d. h. Ausgaben in Höhe von 221 Millionen Franken. Von diesem Betrag müssen die Ausgaben abgezogen werden, die derzeit für EL-Beziehende verwendet werden (80 Millionen Franken). Diese Variante entspricht folglich einem Betrag von 141 Millionen Franken für Personen mit ordentlichem Anspruch auf Prämienverbilligung.

Unter Anwendung eines Dreisatzes ist folgende Schätzung möglich: Wenn man mit einem Betrag von 141 Millionen Franken eine maximale Belastung von 10 % pro Haushalt gewährleisten kann, ist mit einem Betrag von 173 Millionen Franken die Gewährleistung einer maximalen Prämienbelastung zwischen 7,5 und 8 % im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen möglich.

Die Prämien für EL-Beziehende (2023: 80 Millionen Franken) werden im Verhältnis von 5/8 zu Lasten des Bundes und 3/8 zu Lasten des Kantons bzw. der Freiburger Gemeinden aufgeteilt (s. Gesetzesentwurf über die Aufgabenentflechtung, DETTEC).

Abschliessend lässt sich sagen, dass der Gegenentwurf des Nationalrats folgende Auswirkungen hat:

- > Für die Haushalte: maximale Prämienbelastung zwischen 7,5 und 8 % im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen.
- > Für den Kanton: zusätzliche Belastung von 3 Millionen Franken (Differenz zwischen den aktuellen Ausgaben von 87 Millionen Franken und den geschätzten Ausgaben von 75 Millionen Franken sowie den Ausgaben für die Verlustscheine von 15 Millionen Franken).
- > Für den Bund: zusätzliche Belastung von 50 Millionen Franken.

b) Annahme der eidgenössischen Initiative

Die eidgenössische Verfassungsinitiative legt weder fest, wie das Einkommen zu bestimmen ist, noch auf welche Prämie abgestützt werden soll. Sie legt jedoch fest, dass die Kosten zu 2/3 vom Bund und zu 1/3 von den Kantonen getragen werden sollen. Der Bundesgesetzgeber wird das zu berücksichtigende Einkommen und die zu berücksichtigende Prämie definieren müssen.

Um eine Vorstellung von der Grössenordnung zu bekommen, kann die Variante «10 % mit 93 % Standardprämie» oder die Variante «10 % mittlere Prämie» herangezogen werden.

In der vorliegenden Hypothese wird davon ausgegangen, dass auch die EL-Beziehenden in das Budget für die Prämienverbilligungen fallen, die Zahlungsausstände hingegen bleiben davon ausgenommen.

- > Situation mit Standardprämie: Ausgaben in Höhe von 290 Millionen Franken, davon 193 Millionen Franken zu Lasten des Bundes und 97 Millionen Franken zu Lasten des Kantons. **Mit anderen Worten: zusätzliche Ausgaben in Höhe von 10 Millionen Franken für den Kanton.**
- > Situation mit mittlerer Prämie: Ausgaben in Höhe von 221 Millionen Franken, davon 147 Millionen Franken zu Lasten des Bundes und 74 Millionen Franken zu Lasten des Kantons. **Mit anderen Worten: Einsparungen in Höhe von 13 Millionen Franken für den Kanton.**

c) Ablehnung der eidgenössischen Initiative und Annahme der kantonalen Initiative.

Die kantonale Initiative ist ebenfalls eine Verfassungsinitiative; auch sie legt nicht fest, wie das zu berücksichtigende Einkommen und die zu berücksichtigende Prämie zu bestimmen sind. Im Gegensatz zur Bundesinitiative kann sie den Beitrag des Bundes nicht ändern. Dieser wird somit weiterhin 7,5 % der Bruttokosten der OKP betragen (2023: 113 Millionen Franken). Die zusätzlichen Kosten gehen somit gänzlich zu Lasten des Kantons.

Mit Bezug auf die gleichen Hypothesen wie bei der eidgenössischen Initiative kann man von folgenden Auswirkungen ausgehen:

- > Situation mit Standardprämie: Ausgaben in Höhe von 290 Millionen Franken, davon 113 Millionen Franken zu Lasten des Bundes und 177 Millionen Franken zu Lasten des Kantons. **Mit anderen Worten: zusätzliche Ausgaben in Höhe von 90 Millionen Franken für den Kanton.**
 - > Situation mit mittlerer Prämie: Ausgaben in Höhe von 221 Millionen Franken, davon 113 Millionen Franken zu Lasten des Bundes und 108 Millionen Franken zu Lasten des Kantons. **Mit anderen Worten: zusätzliche Ausgaben in Höhe von 21 Millionen Franken für den Kanton.**
- d) Neuer Gegenvorschlag des Bundesparlaments.

Bis spätestens am 3. Oktober 2023 müssen sich die beiden Kammern des Bundesparlaments geeinigt haben, ob sie einen indirekten Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative vorschlagen wollen oder nicht. Es ist also möglich, dass noch weitere Lösungen präsentiert werden.

7 Schlussfolgerung

Das aktuelle System, das im Bereich der Prämienverbilligungen eingesetzt wird, hat sich bewährt. Allerdings stellt die Tatsache, dass die Prämienbelastung je Haushaltstyp so unterschiedlich ist, ein echtes Problem dar. Die letzten Anpassungen der Kriterien für die Gewährung von Prämienverbilligungen zielten darauf ab, die Belastungen pro Haushalt zu harmonisieren, doch die Unterschiede sind noch immer beträchtlich.

In diesem Sinne wäre der Staatsrat nicht abgeneigt, einen Grundsatz festzulegen, wonach die Prämienbelastung für alle Haushalte gleich sein soll. Er ist jedoch der Ansicht, dass weder in der Bundesverfassung noch in der Verfassung des Kantons Freiburg eine konkrete Zahl genannt werden sollte. Vielmehr muss die Festlegung einer solchen Zahl durch das Kantonsparlament erfolgen, in Form eines Gesetzes.

Die Rahmenbedingungen für die übergeordnete Stufe auf Bundesebene sind nicht bekannt, beeinflussen aber die auf kantonaler Ebene analysierten Varianten nicht unerheblich. Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass es noch zu früh ist, eine kantonale Vorlage zur Volksabstimmung zu bringen. Ohne Entscheid auf Bundesebene müsste die Freiburger Bevölkerung über eine Vorlage abstimmen, ohne eine realistische Vorstellung davon zu haben, welche Auswirkungen ihre Wahl hätte.

Weil die finanziellen Auswirkungen für den Kanton nach heutigem Stand zwischen zusätzlichen Ausgaben von 90 Millionen Franken und Einsparungen von 13 Millionen Franken schwanken können; kann noch keine endgültige Entscheidung getroffen werden.

Entsprechend ist der Staatsrat der Ansicht, dass die in Artikel 117 Abs. 2 PRG vorgeschlagene Verlängerung der Fristen für die Behandlung einer kantonalen Initiative unumgänglich ist.

Wir laden Sie ein, den beiliegenden Dekretsentwurf anzunehmen.

Anhänge:

Anhang 1: (Simulationsergebnisse und Beispiel im Detail, 5. Kapitel)

Anhang 2: (Finanzielle Auswirkungen – Übersichtstabelle)

Projet du 16.05.2023

Décret concernant la prolongation du délai pour la votation populaire sur l'initiative constitutionnelle «Pour des primes abordables»

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): –

Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le décret du 9 septembre 2022 concernant la validité de l'initiative constitutionnelle «Pour des primes abordables»;

Vu l'article 117 al. 2 de la loi du 6 avril 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP);

Vu le message 2023-DSAS-37 du Conseil d'Etat du 16 mai 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

Art. 1

¹ Le délai pour le traitement de l'initiative «Pour des primes abordables» est prolongé du temps nécessaire pour permettre une bonne coordination avec l'initiative populaire fédérale «Maximum 10 % du revenu pour les primes d'assurance-maladie (initiative d'allègement des primes)»; le délai pour soumettre l'initiative au peuple ne doit toutefois pas dépasser de plus d'une année le délai maximal qui résulte de l'application de l'article 125 LEDP.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

Il entre en vigueur dès sa publication.

Entwurf vom 16.05.2023

Dekret über die Fristverlängerung für die Volksabstimmung über die Verfassungsinitiative «Für bezahlbare Prämien»

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Dekret vom 9. September 2022 über die Gültigkeit der Verfassungsinitiative «Für bezahlbare Prämien»;

gestützt auf Artikel 117 Abs. 2 des Gesetzes vom 6. April 2021 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG);

nach Einsicht in die Botschaft 2023-DSAS-37 des Staatsrats vom 16. Mai 2023;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Die Frist für die Behandlung der Initiative «Für bezahlbare Prämien» wird um die Dauer verlängert, die es braucht um sie mit der eidgenössischen Volksinitiative «Maximal 10 % des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)» zu koordinieren; die Frist, um die Initiative dem Volk zu unterbreiten, darf jedoch die Maximalfrist nach Artikel 125 PRG nicht um mehr als ein Jahr überschreiten.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

Es tritt mit seiner Veröffentlichung in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2023-DSAS-37

Projet de décret :
Décret concernant la prolongation du délai pour la votation populaire sur l'initiative constitutionnelle «Pour des primes abordables»

Propositions de la commission ad-hoc CAH-2023-009

Présidence : Bruno Boschung

Membres : Nicolas Bürgisser, Jacques Dumas, Marc Fahrni, Christine Jakob, Anne Meyer Loetscher, Savio Michellod, Alizée Rey, Benoît Rey, Daphné Roulin, Simon Zurich

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de décret comme suit :

Art. 2 (nouveau)

¹ Le Conseil d'Etat prévoit un montant supplémentaire de CHF 5 millions de francs pour la réduction individuelle de primes à partir du 1^{er} janvier 2024. Ce montant vise exclusivement à élargir le cercle des bénéficiaires.

² Le Conseil d'Etat prend les mesures nécessaires pour absorber une éventuelle hausse des primes d'assurance-maladie des bénéficiaires actuels.

IV.

Le présent décret n'est pas soumis au referendum financier facultatif.

Anhang

GROSSER RAT

2023-DSAS-37

Dekretsentwurf:
Dekret über die Fristverlängerung für die Volksabstimmung über die Verfassungsinitiative «Für bezahlbare Prämien»

Antrag der Ad-Hoc-Kommission AHK-2023-00

Präsidium: Bruno Boschung

Mitglieder: Nicolas Bürgisser, Jacques Dumas, Marc Fahrni, Christine Jakob, Anne Meyer Loetscher, Savio Michellod, Alizée Rey, Benoît Rey, Daphné Roulin, Simon Zurich

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 2 (neu)

A1 ¹ Der Staatsrat sieht für die individuelle Prämienverbilligung ab dem 1. Januar 2024 einen zusätzlichen Betrag von 5 Millionen Franken vor. Dieser Betrag dient ausschliesslich dazu, den Kreis der anspruchsberechtigten Personen zu erweitern.

² Der Staatsrat trifft die notwendigen Massnahmen, um einen allfälligen Anstieg der Krankenkassenprämien der heutigen Anspruchsberechtigten aufzufangen.

IV.

A1 Dieses Dekret untersteht ~~nicht~~ dem fakultativen Finanzreferendum.

Vote final

Par 9 voix contre 2 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 2 et 1 abstention.

**A1
CE**

Deuxième lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 2 et 1 abstention.

**A1
CE**

Schlussabstimmung

Mit 9 zu 2 Stimme bei 0 Enthaltungen, beantragt Die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Zweite Lesung

Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Le 07 juin 2023

Den 05. Juni 2023

Annexe 1 : résultats de simulations et exemple détaillé point 5

Simulation de base avec la situation légale actuelle

Selon la simulation, 95'495 personnes auront droit à des réductions de primes en 2023 pour un montant arrondi à 200 millions. La différence par rapport aux dépenses réellement attendues en 2023 (195 millions) s'explique principalement par les personnes qui ne retournent pas le formulaire de demande, par les restitutions des assurances maladie pour des réductions de primes plus élevées que les primes effectives et par les restitutions pour des personnes exemptées à payer des primes (p.ex. service militaire, etc).

Exemple de réduction de primes pour une personne seule habitant en ville de Fribourg selon la situation légale actuelle :

Revenu déterminant	Fr. 34 000.00
Limite du revenu retenu	Fr. 36 000.00
Le revenu déterminant est inférieur de 5,55 %	
Prime adulte (région 1)	Fr. 5832.00
Réduction accordée 6,42 %	
Réduction des primes annuelle	Fr. 374.40
Réduction des primes mensuelle	Fr. 31.20

Simulation avec charge de 10 % et avec 93 % de la prime standard :

La simulation montre que 137'861 personnes auront droit à des réductions de primes pour un montant arrondi à 290 millions.

Exemple de réduction de primes pour une personne seule habitant en ville de Fribourg :

Revenu déterminant	Fr. 34 000.00
Prime adulte (région 1)	Fr. 5832.00
Calcul Réduction des primes	
Prime adulte (région 1)	Fr. 5832.00
- 10 % revenu déterminant	Fr. 3400.00
Réduction des primes annuelle	Fr. 2432.00
Réduction des primes mensuelle	Fr. 202.65

Simulation avec charge de 12 % et avec 93 % de la prime standard

Die Simulation zeigt, dass 125 836 Personen Anspruch auf Prämienverbilligungen in Höhe von gerundet 261 Millionen Franken haben werden.

Prämienverbilligung für eine alleinstehende Person, wohnhaft in der Stadt Freiburg:

Revenu déterminant	Fr. 34 000.00
Prime adulte (Region 1)	Fr. 5832.00
Calcul Réduction des primes	
Prime adulte (région 1)	Fr. 5832.00
- 12 % du revenu déterminant	Fr. 4080.00
Réduction des primes annuelle	Fr. 1752.00
Réduction des primes mensuelle	Fr. 146.00

Simulation avec charge de 10 % et avec la prime moyenne (100 %)

La simulation montre que 108'055 personnes auront droit à des réductions de primes pour un montant arrondi à 221 millions.

Exemple de réduction de primes pour une personne seule habitant en ville de Fribourg :

Revenu déterminant	Fr. 34 000.00
Prime moyenne OFSP adulte (région 1)	Fr. 4608.00
Calcul Réduction des primes	
Prime moyenne OFSP adulte (région 1)	Fr. 4608.00
- 10 % revenu déterminant	Fr. 400.00
Réduction des primes annuelle	Fr. 1208.00
Réduction des primes mensuelle	Fr. 100.65

Simulation avec charge de 12 % et avec la prime moyenne (100 %)

La simulation montre que 96'423 personnes auront droit à des réductions de primes pour un montant arrondi à 191 millions.

La différence par rapport à la simulation de la situation actuelle, à savoir plus de personnes bénéficiaires, mais un montant moindre, s'explique par le fait qu'actuellement les charges par ménage sont très différentes (cf chapitre 3 du message).

Exemple de réduction de primes pour une personne seule habitant en ville de Fribourg :

Revenu déterminant	Fr. 34 000.00
Prime moyenne OFSP adulte (région 1)	Fr. 4608.00
Calcul Réduction des primes	
Prime moyenne OFSP adulte (région 1)	Fr. 4608.00
- 12 % revenu déterminant	Fr. 4080.00
Réduction des primes annuelle	Fr. 528.00
Réduction des primes mensuelle	Fr. 44.00

Anhang 1: Simulationsergebnisse und Beispiel im Detail, 5. Kapitel

Basissimulation mit der aktuellen gesetzlichen Situation

2023 werden gemäss Simulation 95 495 Personen Anspruch auf Prämienverbilligungen in Höhe von gerundet 200 Millionen Franken haben. Die Differenz zu den tatsächlich erwarteten Ausgaben 2023 (195 Millionen Franken) erklärt sich hauptsächlich durch die Personen, die das Antragsformular nicht zurücksenden, durch die Rückerstattungen der Krankenversicherungen für Prämienverbilligungen, die höher sind als die tatsächlichen Prämien, und durch die Rückerstattungen für Personen, die von der Prämienzahlung befreit sind (z. B. Militärdienst, ...).

Prämienverbilligung für eine alleinstehende Person, wohnhaft in der Stadt Freiburg, nach aktueller gesetzlicher Situation:

Massgebendes Einkommen	Fr. 34 000.00
Berücksichtigte Einkommensgrenze	Fr. 36 000.00
Massgebendes Einkommen 5,55 % tiefer	
Prämie Erwachsene/r (Region 1)	Fr. 5832.00
Gewährte Verbilligung 6,42 %	
Jährliche Prämienverbilligung	Fr. 374.40
Monatliche Prämienverbilligung	Fr. 31.20

Simulation mit Belastung von 10 % und 93% der Standardprämie:

Die Simulation zeigt, dass 137 861 Personen Anspruch auf Prämienverbilligungen in Höhe von gerundet 290 Millionen Franken haben werden.

Prämienverbilligung für eine alleinstehende Person, wohnhaft in der Stadt Freiburg:

Massgebendes Einkommen	Fr. 34 000.00
Prämie Erwachsene/r (Region 1)	Fr. 5832.00
Berechnung Prämienverbilligung	
Prämie Erwachsene/r (Region 1)	Fr. 5832.00
- 10 % massgebendes Einkommen	Fr. 3400.00
Jährliche Prämienverbilligung	Fr. 2432.00
Monatliche Prämienverbilligung	Fr. 202.65

Simulation mit Belastung von 12 % und 93 % der Standardprämie:

Die Simulation zeigt, dass 125 836 Personen Anspruch auf Prämienverbilligungen in Höhe von gerundet 261 Millionen Franken haben werden.

Prämienverbilligung für eine alleinstehende Person, wohnhaft in der Stadt Freiburg:

Massgebendes Einkommen	Fr. 34 000.00
Prämie Erwachsene/r (Region 1)	Fr. 5832.00
Berechnung Prämienverbilligung	
Prämie Erwachsene/r (Region 1)	Fr. 5832.00
- 12 % massgebendes Einkommen	Fr. 4080.00
Jährliche Prämienverbilligung	Fr. 1752.00
Monatliche Prämienverbilligung	Fr. 146.00

Simulation mit Belastung von 10 % und mittlerer Prämie (100 %):

Die Simulation zeigt, dass 108 055 Personen Anspruch auf Prämienverbilligungen in Höhe von gerundet 221 Millionen Franken haben werden.

Prämienverbilligung für eine alleinstehende Person, wohnhaft in der Stadt Freiburg:

Massgebendes Einkommen	Fr. 34 000.00
Mittlere Prämie BAG Erwachsene/r (Region 1)	Fr. 4608.00
Berechnung Prämienverbilligung	
Mittlere Prämie BAG Erwachsene/r (Region 1)	Fr. 4608.00
- 10 % massgebendes Einkommen	Fr. 400.00
Jährliche Prämienverbilligung	Fr. 1208.00
Monatliche Prämienverbilligung	Fr. 100.65

Simulation mit Belastung von 12 % und mittlerer Prämie (100 %):

Die Simulation zeigt, dass 96 423 Personen Anspruch auf Prämienverbilligungen in Höhe von gerundet 191 Millionen Franken haben werden.

Die Differenz im Vergleich zur Simulation der aktuellen Situation, d. h. mehr begünstigte Personen, aber ein geringerer Betrag, erklärt sich dadurch, dass die Belastungen je Haushalt derzeit sehr unterschiedlich sind (s. 3. Kapitel).

Prämienverbilligung für eine alleinstehende Person, wohnhaft in der Stadt Freiburg:

Massgebendes Einkommen	Fr. 34 000.00
Mittlere Prämie BAG Erwachsene/r (Region 1)	Fr. 4608.00
Berechnung Prämienverbilligung	
Mittlere Prämie BAG Erwachsene/r (Region 1)	Fr. 4608.00
- 12 % massgebendes Einkommen	Fr. 4080.00
Jährliche Prämienverbilligung	Fr. 528.00
Monatliche Prämienverbilligung	Fr. 44.00

Annexe 2 : Conséquences financières – tableau synoptique

	Compte 2022	Simulation 2023 situation légitime-actuelle	Simulation 2023 avec prime moyenne	Simulation 2023 avec 93% prime standard	Simulation 2023 Contre-projet CN avec prime moyenne	Simulation 2023 Initiative fédérale avec prime moyenne	Simulation 2023 Initiative fédérale avec 93% prime standard
Charge par ménage			10%	10%	8%	10%	10%
Total RPI	184	200	221	290	188	221	290
<i>Bénéficiaires ordinaires</i>	104	120	141	210	173	141	210
<i>Bénéficiaires PC</i>	80	80	80	80		80	80
<i>Contentieux</i>					15		
Part CH RPI	106	113	113	113	113	147	193
Part canton RPI	78	87	108	177	75	74	97
Contentieux	13	15	15	15		15	15
Total PC primes					80		
Part CH PC primes					50		
Part canton PC primes *					30		
Ecart par rapport à simulation 2023 (situation légitime-actuelle)							
RPI + Contentieux + PC primes							
Total			+21	+90	+53	+21	+90
CH			+0	+0	+50	+34	+80
Canton			+21	+90	+3	-13	+10

*après mise en œuvre du DETTEC, le financement des PC sera 100% à charge des communes (+30 millions)

Anhang 2: Finanzielle Auswirkungen – Übersichtstabelle

	Rechnung 2022	Simulation 2023 Aktuelle gesetzliche Situation	Simulation 2023 mit mittlerer Prämie	Simulation 2023 mit 93 % Standard- prämie	Simulation 2023 Gegenvorschlag NR mit mittlerer Prämie	Simulation 2023 Eidgenössische Initiative mit mittlerer Prämie	Simulation 2023 Eidgenössische Initiative mit 93 % Standardprämie
Belastung/Haushalt			10%	10%	8%	10%	10%
Total IPV	184	200	221	290	188	221	290
<i>Personen mit ordentlichem Anspruch</i>	104	120	141	210	173	141	210
<i>EL-Beziehende</i>	80	80	80	80	80	80	80
<i>Zahlungsausstände</i>					15		
Anteil CH IPV	106	113	113	113	113	147	193
Anteil Kanton IPV	78	87	108	177	75	74	97
Zahlungsausstände	13	15	15	15		15	15

Total EL Prämien	80
Total CH EL Prämien	50
Total Kanton EL Prämien *	30

Abweichung im Verhältnis zur Simulation 2023 (aktuelle gesetzliche Situation)

IPV + Zahlungsausstände + EL

Prämien

Total	+ 21	+ 90	+ 53	+ 21	+ 90
CH	+ 0	+ 0	+ 50	+ 34	+ 80
Kanton	+ 21	+ 90	+ 3	- 13	+ 10

* nach Umsetzung des DETTEC wird die Finanzierung der EL zu 100 % von den Gemeinden getragen (+ 30 Millionen)

Annexe

GRAND CONSEIL

2023-GC-139

Rapport annuel 2022 - Conseil de la magistrature

*Propositions de la Commission de justice**Présidence* : Bertrand Morel*Vice-Présidence* : Pierre Mauron*Membres* : Antoinette de Weck, David Papaux, Annick Remy-Ruffieux, Daphné Roulin*La Commission de justice* :prend acte

du rapport annuel 2022 du Conseil de la magistrature et invite le Grand Conseil à en faire de même.

Catégorisation du débat

La Commission de justice propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

*Le 14 juin 2023*Anhang

GROSSER RAT

2023-GC-139

Jahresbericht 2022 - Justizrat

*Antrag der Justizkommission**Präsidium*: Bertrand Morel*Vize-Präsidium*: Pierre Mauron*Mitglieder*: Antoinette de Weck, David Papaux, Annick Remy-Ruffieux, Daphné Roulin*Die Justizkommission*nimmt Kenntnis

vom Jahresbericht 2022 des Justizrats und lädt den Grossen Rat ein, dasselbe zu tun.

Kategorie der Behandlung

Die Justizkommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 14. Juni 2023

RAPPORT

de la Commission interparlementaire 'détenition pénale' aux parlements des cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève, du Jura et du Tessin du 10 mai 2023

La Commission interparlementaire (CIP) chargée du contrôle de l'exécution des concordats latins sur la détenition pénale¹, composée des délégations des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, vous transmet son rapport².

Mission et mode de travail de la Commission interparlementaire

La Commission est chargée d'exercer la haute surveillance sur les autorités chargées de l'exécution des deux concordats. Pour accomplir ses tâches, la Commission se fonde sur un rapport qui lui est soumis par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP). Cette information est complétée par des questions orales adressées en cours de séance au représentant de la Conférence.

Rapport de la CLDJP du 27 avril 2023 / observations de la CIP

La Commission remercie la Conférence pour son rapport, qu'elle accueille favorablement et avec intérêt. Les points suivants ont spécialement retenu son attention :

1. Niveau intercantonal

A) Création d'une Commission pour l'exécution des sanctions pénales (CoESP)

Extrait du rapport de la CLDJP :

« Les affaires du domaine de l'exécution des sanctions pénales (dont font partie la détenition en vertu de la procédure pénale, l'exécution des peines et des mesures et la détenition administrative en application du droit des étrangers) qui concernent l'ensemble de la Suisse doivent être pilotées par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Dans l'intérêt d'une pratique d'exécution uniforme, la CCDJP doit émettre des recommandations à l'intention des cantons et prendre position sur des thèmes importants concernant l'exécution des sanctions pénales. Afin d'améliorer et de renforcer ce pilotage (politique) de l'exécution des peines et des mesures au niveau national, une Commission pour l'exécution des sanctions pénales (CoESP) sera créée en tant que commission permanente selon l'art. 4 des statuts de la CCDJP (...).

- > La CIP prend acte de la création de cette commission, qui sera opérationnelle dès 2024. Elle retient que cette nouvelle entité doit permettre un désenchevêtrement des tâches et des responsabilités au sein des organes de la CCDJP, ainsi qu'une clarification de leurs compétences et de leur composition. La Commission ne peut

¹ Concordat du 10 avril 2006 sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin ; concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détenition pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin).

² Dans le but de limiter le décalage entre les faits évoqués dans son rapport et la transmission de celui-ci aux parlements, la CIP a choisi de ne plus le structurer par année civile. Le présent rapport porte ainsi sur les faits survenus ou constatés dans une période comprise entre le 1^{er} janvier 2022 et le 10 mai 2023.

que saluer cette volonté d'éviter « les doubles emplois et les redondances », gage d'une efficacité renforcée.

Extrait du rapport de la CLDJP :

« Lors de la création du Centre suisse de compétences en matière d'exécution de sanctions pénales (CSCSP) en 2018, le Conseil de fondation du CSCSP s'est vu confier une partie des tâches du Comité des Neuf (commission permanente de la CCDJP), qui a été supprimé en même temps. En outre, l'art. 2 ch. 2 let. c des statuts a chargé le CSCSP d'élaborer des standards communs pour le développement, la planification et l'exécution des sanctions pénales. Ce mélange de tâches techniques et de tâches de pilotage en partie politiques a eu pour conséquence que le rôle du CSCSP et du Conseil de fondation n'a jamais été très clair. Le CSCSP doit donc être positionné comme une organisation purement professionnelle sans mandat de pilotage politique ni d'harmonisation autonome. »

- > La CIP accueille favorablement la volonté de positionner le CSCSP en tant qu'organisation purement professionnelle et de clarifier son rôle, ainsi que celui de son Conseil de fondation. Elle retient que la modification des statuts du CSCSP, portant sur ses buts et sur la composition de son Conseil (forte réduction du nombre de membres, abandon d'une représentation politique) doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2024.
- > La Commission apprend par ailleurs avec satisfaction qu'une solution a pu être trouvée pour la création d'un campus réunissant sous un même toit les trois sites actuels du CSCSP. Celui-ci s'implantera sur le site du Marly Innovation Center (MIC), à Marly (Fribourg). Le CSCSP occupera deux bâtiments à construire. Le premier accueillera les surfaces administratives pour la formation, les échanges et les bureaux. Il disposera dans le second – un hôtel de 180 chambres – de 60 chambres avec service hôtelier. La CCDJP a approuvé le budget. La mise à disposition des infrastructures est prévue à l'automne 2025.

2. Concordat latin sur la détention pénale des adultes et des jeunes adultes

A) Prix de pension

Extraits du rapport de la CLDJP :

« Les nouveaux prix de pension ont été fixés par décision du 31 mars 2022, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023³.

S'agissant plus spécialement de Curabilis, il a été précisé que le prix fixé à CHF 1'286.- se décomposait, sur la base des calculs effectués à l'époque par KPMG, en un montant de CHF 670.- pour la prestation « sécuritaire » et de CHF 616.- pour la prestation « thérapeutique ». En outre, dès que les HUG auront accepté de facturer séparément cette prestation thérapeutique afin que les cantons placeurs puissent la soumettre aux assureurs LAMal en vue de sa prise en charge, seule la prestation sécuritaire constituera le prix de pension. La part éventuellement non couverte par l'assurance-maladie restera à la charge des cantons placeurs. »

³ La décision du 31 mars 2022 fixant les prix pour la journée de détention avant jugement ou l'exécution d'une sanction pénale ou d'une mesure, en force ou à titre anticipé, effectuée dans les établissements du Concordat latin est annexée à ce rapport.

- > La CIP prend acte des nouveaux prix de pension entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2023. Elle considère que ceux-ci, établis sur la base de standards de prise en charge, reflètent le coût effectif des journées de détention dans les établissements concordataires.
- > La Commission accueille avec satisfaction la volonté de séparation des prestations sécuritaire et thérapeutique fournies par Curabilis. Elle considère, avec l'Institut de droit de la santé de l'Université de Neuchâtel, que les pathologies psychiques sont des maladies au sens de l'article 3 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA). Il est dès lors justifié d'affecter à l'assurance obligatoire des soins le coût des traitements thérapeutiques exécutés dans le cadre d'une mesure institutionnelle. Cela permettra d'alléger la charge des cantons. La CIP attend ainsi des HUG qu'ils acceptent sans tarder la facturation spécifique de leurs prestations en vue d'un règlement par les assureurs-maladie.

B) Projet pilote « Objectif Désistance »

Le projet pilote Objectif Désistance (OD), initié en 2019, s'est achevé en janvier 2023. Pour rappel, OD propose un modèle d'intervention commun à l'ensemble des entités latines préposées aux suivis en milieu ouvert, visant à éloigner les probationnaires des activités de délinquance en les accompagnant sur le chemin de la réinsertion. Les résultats et l'évaluation scientifique de l'étude – qui seront publiés prochainement – ont été présentés à la Commission par M^{me} Luisella Demartini, directrice opérationnelle, M. François Grivat, directeur administratif et financier, et M. Lionel Grossrieder, chercheur à l'Université de Lausanne.

La CIP retient de cette intervention que les probationnaires qui ont suivi le programme OD (particulièrement les primo-délinquants) avaient globalement moins récidivé que les autres et avaient gagné en stabilité dans leur vie professionnelle et leurs relations personnelles. Elle retient également que ces premiers résultats demandent à être confirmés sur le long terme. La Commission relève par ailleurs, avec satisfaction, la forte adhésion des agents de probation formés à la stratégie OD.

- > La Commission se réjouit des résultats encourageants enregistrés par le projet OD et se félicite d'apprendre que la mise en œuvre de cette stratégie sera poursuivie dans les cantons concordataires. Cela permettra de vérifier sa pertinence sur le long terme.
- > La CIP regrette cependant vivement le refus des représentants des cantons de Fribourg, Neuchâtel, Jura et Valais de la Conférence latine de participer au financement de la création de postes concordataires de coordinateurs-animateurs, notamment chargés de l'organisation d'activités et de rencontres entre les probationnaires et la société civile. La Commission estime qu'il aurait été préférable de développer le projet de manière uniforme dans tous les cantons, au moins dans sa phase de rodage. Elle redoute de voir le programme décliné de différentes manières, selon les moyens que les cantons voudront bien y consacrer. La CIP regrette d'autant plus vivement cette décision que le coût à répartir entre les cantons (quelque 360 000 francs pour 2,1 EPT) n'apparaît pas élevé en regard du coût de détention annuel moyen pouvant être épargné par personne n'ayant pas récidivé (environ 140 000 francs). Si le programme OD permet d'éviter des récidives, donc des incarcérations, cela ne peut qu'être bénéfique tant d'un point

de vue économique que sécuritaire. La Commission invite dès lors la Conférence latine à reconsidérer sa décision de ne pas soutenir la création de postes concordataires de coordinateurs-animateurs.

C) Planification concordataire⁴

Extrait du rapport de la CLDJP :

« Afin d'optimiser la construction de la future prison des Grands-Marais, le Conseil d'Etat a validé un calendrier de réalisation en une seule étape au lieu des deux envisagées. Cette nouvelle planification rendra possible une mise en service progressive des 410 places du site dès 2030, soit cinq ans plus tôt que la variante en deux phases.

- > La CIP salue la décision du Conseil d'Etat vaudois, qui permettra de soulager plus rapidement que prévu un système carcéral frappé de surpopulation. Elle relève par ailleurs qu'une réalisation en une seule étape permettra de réduire les coûts d'investissements de 17 millions de francs, sur une enveloppe de 279 millions.

Extrait du rapport de la CLDJP :

Le Grand Conseil genevois a adopté, en date du 24 mars 2023, la Loi sur la planification pénitentiaire (LPPén). »

- > La Commission salue également la volonté du Grand Conseil genevois d'aller de l'avant après l'abandon, en 2020, du projet des Dardelles. Elle retient que la loi sur la planification pénitentiaire pose notamment les bases pour la construction d'un nouvel établissement en lieu et place de la prison de Champ-Dollon, dont chacun s'accorde à dire qu'elle ne satisfait pas à des conditions de détention adéquates. La CIP retient encore avec satisfaction que le conseiller d'Etat sortant en charge de la sécurité, M. Mauro Poggia, avait fait part l'été dernier de sa volonté de détruire Champ-Dollon pour reconstruire sur le même site un nouveau complexe pénitentiaire de plusieurs bâtiments d'ici à 2030. Ceci, bien sûr, sous réserve du feu vert du Grand Conseil.

D. Processus latin d'exécution des sanctions orientée vers le risque et les ressources (PLESORR)

Extraits du rapport de la CLDJP :

« Les collaborateurs des entités cantonales seront formés selon un module « Introduction générale à PLESORR » et des modules « Cours spécifiques PLESORR ». Ces modules seront organisés en 2024 et en 2025. Ils seront gérés par le CSCSP et donnés de manière régionalisée. (...)

Le processus PLESORR a été élaboré de sorte à générer le moins possible d'augmentation de ressources. L'impact se situera essentiellement au niveau de la formation des collaborateurs aux outils PLESORR (...). En tout état de cause, il appartiendra aux cantons, en fonction des pratiques et des ressources actuelles de chacun d'eux, de faire leurs propres calculs pour déterminer leurs propres besoins de ressources supplémentaires. En définitive, l'impact PLESORR se situera donc probablement dans la restructuration d'une bonne partie de ressources actuelles avant

⁴ Sont annexés à ce rapport un état des lieux des places de détention du concordat latin et la Planification concordataire latine, qui donne l'aperçu des projets à réaliser.

d'induire une augmentation d'ETP. »

- > La CIP se félicite de la mise en œuvre de ce projet, qui vise à harmoniser et à réglementer au niveau du concordat latin les principes et la mise en pratique de la gestion des risques dans le cadre de l'exécution des sanctions pénales. La standardisation des procédures doit permettre une collaboration plus efficace entre les acteurs concernés (autorités d'exécution, de probation et établissements pénitentiaires) et une meilleure prise en charge des cas sensibles avec, à la clé, une diminution de la récidive. Il conviendra de vérifier, sur la durée, si tel est bien le cas.
- > La Commission retient qu'un règlement concordataire sera présenté à la CLDJP en novembre prochain pour une entrée en vigueur progressive entre 2024 et 2025.

3. Concordat latin sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures

A) Manque de places pour l'exécution des mesures en milieu fermé

La CIP alerte depuis longtemps sur le manque chronique de places pour l'exécution des mesures pénales en milieu fermé prononcées à l'encontre de personnes mineures. Elle avait manifesté son inquiétude par le dépôt d'un postulat (2019), puis d'une résolution (2020) demandant aux cantons concordataires de créer, dans un délai de trois ans, des places supplémentaires en milieu fermé. La CLDJP avait alors indiqué avoir pris les décisions nécessaires à la mise en œuvre du projet de réhabilitation partielle de l'ancien foyer d'éducation de Prêles (BE). Une volonté que la Commission avait accueillie avec une certaine satisfaction.

Mais au printemps dernier déjà, face au scepticisme du groupe de travail chargé d'examiner la faisabilité (travaux de rénovation lourds, refus de la Fondation Suisse Bellevue d'exploiter le foyer réhabilité, risque lié à la difficulté de recrutement de personnel), la CIP redoutait l'abandon de cette option, dont la CLDJP devait rediscuter à l'automne.

La Commission retenait cependant qu'était étudiée, en parallèle, l'extension anticipée du Centre éducatif fermé de Pramont (VS), chroniquement surchargé⁵. Selon la stratégie pénitentiaire cantonale, celui-ci devait être assaini et doté de 18 places supplémentaires d'ici 2030. Un horizon trop lointain pour le Grand Conseil valaisan qui, avec la bénédiction du Conseil d'Etat, a estimé que l'ordre de priorité devait être modifié en faveur d'une réalisation plus rapide du projet. C'est ainsi que le Parlement a accepté le 7 juin 2022 un postulat demandant la construction, dans les meilleurs délais, des nouvelles infrastructures de Pramont. Ledit postulat a été transmis au Conseil d'Etat pour exécution dans les 18 mois.

La CIP salue le volontarisme du Parlement valaisan qui permet d'espérer qu'enfin une réponse puisse être apportée au manque de places pour l'exécution des mesures en milieu fermé prononcées à l'encontre de garçons mineurs. On rappellera que la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs imposait aux cantons de créer les établissements nécessaires à l'exécution du placement et de la privation de liberté au plus tard dix ans après son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2007.

⁵ Le rapport de la CLDJP indique un taux d'occupation pour l'année 2022 de 97,6%. Au 14 mars 2023, la liste d'attente comprenait 18 mineurs et 3 jeunes adultes.

Le projet de réhabilitation du foyer de Prêles, pour sa part, a été abandonné par la CLDJP en date du 3 novembre 2022.

B) EDM Aux Léchaies

- > La Commission relève que le taux d'occupation des 18 places de l'établissement mixte de détention pour mineurs et jeunes adultes (EDM) *Aux Léchaies*, à Palézieux, destiné à la détention avant jugement et à l'exécution de peines privatives de liberté en milieu fermé, demeure relativement bas, malgré une progression par rapport au précédent exercice⁶. Pour mémoire, le prix de pension ordinaire est calculé sur un taux d'occupation de 90 %. Si ce taux n'est pas atteint, une « treizième facture » est adressées aux cantons afin de combler le déficit.

La CIP constate que si le nombre de placements n'a jamais été aussi faible (156 en 2022 contre 175 en 2021 et plus de 200 les années précédentes), la durée moyenne des séjours s'est allongée (36 jours en 2022 contre 27 en 2021). Au total, l'EDM a enregistré l'an dernier 5634 nuitées, soit 934 de plus qu'en 2021. Les placements en détention provisoire représentent 78 % des nuitées.

C) Etablissement fermé pour jeunes filles

L'unité d'accueil Time Up, à Fribourg, proposera en 2024 quatre places destinées à l'exécution de mesures pénales en milieu fermé prononcées à l'encontre de jeunes filles. Le permis de construire a été délivré et les travaux de gros œuvre adjugés. Selon le planning établi, l'unité devrait être opérationnelle en mai 2024 au plus tard.

- > La CIP se réjouit de la mise à disposition prochaine d'une telle structure, nécessaire mais actuellement inexistante.

4. Conclusion

La Commission salue les avancées enregistrées dans différents dossiers. Elle souligne notamment la création d'une Commission pour l'exécution des sanctions pénales, la volonté de séparation des prestations sécuritaire et thérapeutique fournies par Curabilis ou encore la réunion sous un même toit des trois sites actuels du CSCSP.

La CIP remercie particulièrement le Grand Conseil et le Conseil d'Etat du canton du Valais pour avoir revu l'ordre de priorité de ses constructions pénitentiaires. Elle espère désormais une mise à disposition rapide des nouvelles infrastructures de Pramont, considérant que la société doit s'attacher à réinsérer les personnes mineures qui enfreignent la loi en les protégeant d'une dérive délinquante par des mesures à but éducatif et/ou thérapeutique. Un encadrement approprié reste, à ses yeux, la meilleure stratégie de prévention de la récidive. Aussi la Commission veut-elle croire que le problème du manque de places pour l'exécution des mesures en milieu fermé est désormais en bonne voie de résolution. Ceci dans l'intérêt tant des jeunes concernés, dont la personnalité est encore en construction, que de la collectivité.

⁶ Le rapport de la CLDJP indique un taux d'occupation moyen pour 2022 de 85,75%, alors qu'il était de 71,4% en 2021.

Fribourg, le 10 mai 2023

Au nom de la Commission interparlementaire 'détention pénale'

(Sig.) Stéphane Ganzer (VS)

Président

(Sig.) Patrick Pugin

Secrétaire



Décision

du 31 mars 2022

**fixant les prix pour la journée de détention avant jugement ou d'exécution
d'une sanction pénale ou d'une mesure, en force ou à titre anticipé,
effectuée dans les établissements du Concordat latin**

(Décision sur les prix de pension)

La Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et des mesures

Vu:

Les articles 40, 41, 57 à 61, 64, 75 à 78, 79b, 80, 90, 372 al. 3, 377 à 379 et 380 al. 1 du Code pénal suisse, du 21 décembre 1937 (CP) ;

Les articles 220, 234 et 236 du Code de procédure pénale suisse, du 5 octobre 2007 (CPP) ;

L'ordonnance relative au code pénal et au code pénal militaire, du 19 septembre 2006 (O-CP-CPM) ;

Les articles 4, 11 à 13 et 24 à 28 du Concordat du 10 avril 2006 sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (ci-après : le Concordat latin) ;

Le règlement d'organisation et de fonctionnement des Conférences CLDJP, CLDAM et CLAMPP, du 23 mars 2016 ;

La décision du 16 mars 2000 de la Conférence romande des Chefs de Départements de justice et police (actuellement : la CLDJP) déléguant à la Conférence des autorités cantonales compétentes en matière pénitentiaire (la Conférence) la compétence de fixer les prix de la journée de détention pour la détention avant jugement ;

La convention quadriennale de prestations conclue entre la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et la Fondation « Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP) » ;

Sur la proposition de la Commission concordataire latine du 10 février 2022,

Décide:

Art. 1 Principes

¹ Le prix de pension pour la journée de détention avant jugement, d'exécution d'une sanction pénale ou d'une mesure, y compris à titre anticipé, tient compte en particulier des critères posés par l'article 28 du Concordat latin.

² Il n'est toutefois tenu compte ni de la rémunération ni du salaire que les personnes détenues reçoivent pour leur activité dans le cadre de la semi-détention, du travail externe ou du travail et du logement externes et grâce à laquelle elles versent une participation.

³ Le prix comprend aussi les frais médicaux et pharmaceutiques inhérents à la visite médicale d'entrée, ainsi que la prime d'assurance accident.

⁴ Les autres frais médicaux, pharmaceutiques, ainsi que d'hospitalisation dans un établissement non concordataire, sont facturés en plus. Il en est de même des frais liés à l'hospitalisation (transferts, garde, etc.).

⁵ En cas de transfert en milieu hospitalier, le prix de pension est réduit d'un tiers dès le 8^{ème} jour d'hospitalisation.

Art. 2 Prix de pension

¹ Les prix de pension journaliers sont fixés comme suit :

Régimes	Prix
Secteur fermé (<i>sécurité élevée</i>)	380.-
Secteur fermé d'un établissement ouvert (<i>sécurité normale</i>)	350.-
Etablissement ouvert ou secteur ouvert d'un établissement fermé (<i>sécurité basse</i>)	320.-
Isolement cellulaire (<i>sécurité renforcée</i>)	760.-
Unité psychiatrique	680.-
Unité de mesures Curabilis	1'286.- ¹
Unité carcérale hospitalière - prestation sécuritaire	165.-
Jeunes adultes (art. 61 CP)	730.-
Semi-détention	214.-
Travail externe	214.-
Travail et logement externes	10.-
Exécution de peines sous surveillance électronique	20.-
Exécution de peines sous la forme du travail d'intérêt général (TIG)	20.-
Exécution d'une sanction pénale (mère et enfant) : complément par enfant	160.-
Détention avant jugement, sans occupation	194.-
Détention avant jugement, avec occupation	224.-
Détention avant jugement (mère et enfant) : complément par enfant	85.-

¹ Ce prix se décompose en un montant de CHF 670.- pour la prestation « sécuritaire » et de CHF 616.- pour la prestation « thérapeutique ». Dès que les HUG auront accepté de facturer séparément cette prestation thérapeutique afin que les cantons placeurs puissent la soumettre aux assureurs LAMal en vue de sa prise en charge, seule la prestation sécuritaire constituera le prix de pension. La part éventuellement non couverte par l'assurance-maladie restera à la charge des cantons placeurs.

Art. 3 Contributions pour le financement du Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP)

¹ La contribution pour le financement du CSCSP est ajoutée au prix de pension. La facturation est effectuée par le CSCSP conformément aux modalités prévues par la convention de prestations conclue entre la CCDJP et le CSCSP.

² Le canton du Tessin est autorisé à facturer par compensation un montant identique à cette contribution pour la formation au moins équivalente qu'il dispense aux personnes détenues.

Art. 4 Participation de la personne détenue

Le montant de la participation de la personne détenue aux frais d'exécution de la sanction pénale est fixé par la Conférence.

Art. 5 Placements interconcordataires

En cas de placement interconcordataire, et sous réserve d'un accord entre concordats, le prix de pension facturé est celui en vigueur dans l'établissement dans lequel est placé le détenu.

Art. 6 Dispositions finales

¹ La présente décision abroge la Décision du 29 mars 2018 fixant les prix pour la journée de détention avant jugement ou d'exécution d'une sanction pénale en force ou à titre anticipé, effectuée dans les établissements des cantons partenaires du Concordat latin (Décision sur les prix de pension)

² La Conférence invite dès lors les gouvernements des cantons de la Suisse latine à adapter leurs réglementations relatives aux prix de pension.

³ La présente décision entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

⁴ Elle est publiée sur le site internet de la Conférence.

Le Secrétaire général :

Blaise Péquignot

La Présidente :

Béatrice Métraux
Conseillère d'Etat



Le Secrétaire général

Note en réponse à la demande de M. le député Sylvain Thévoz concernant un état des lieux des places de détention du concordat latin

Contexte

Suite à la séance de la Commission interparlementaire chargée du contrôle de l'exécution des concordats latins sur la détention pénale tenue le 31 octobre 2022 à Sion, M. le député Sylvain Thévoz (GE) a souhaité avoir un état des lieux des places de détention du concordat latin. Plus spécialement, les questions suivantes ont été formulées :

- 1) le nombre de places existantes dans chaque canton
- 2) le nombre de places actuellement en constructions dans chaque canton
- 3) la planification (échancier) concernant le nombre de places manquantes, et ceci pour chaque catégorie (exécution de peine homme, femme, avant jugement homme, femme, mineurs, etc.) dans chaque canton

Propos introductifs

Le Centre suisse de compétence en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP) a développé un [Monitoring de la privation de liberté](#) (MPL). Les entités cantonales (établissements et services pénitentiaires) fournissent ainsi régulièrement au CSCSP les diverses données à cette fin. Plusieurs tableaux interactifs permettent à tout un chacun d'avoir accès à différentes statistiques. Les autorités ont un accès plus élargi.

Depuis 2022, des chiffres-clés concernant les places dans les établissements pénitentiaires cantonaux et leur occupation sont publiés régulièrement pour toute la Suisse.

Depuis juin 2022, le MPL fournit également chaque trimestre des informations sur le nombre de personnes placées dans des structures non pénitentiaires comme des cliniques ou des foyers spécialisés.

Le MPL est une prestation fournie par le Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP), conformément à sa convention de prestations avec la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des départements de justice et police (CCDJP).

Dans ce cadre, le CSCSP travaille étroitement avec les trois concordats d'exécution de peines et mesures, la Conférence des chefs de services pénitentiaires cantonaux (CCSPC) et l'Office fédéral de la statistique (OFS).

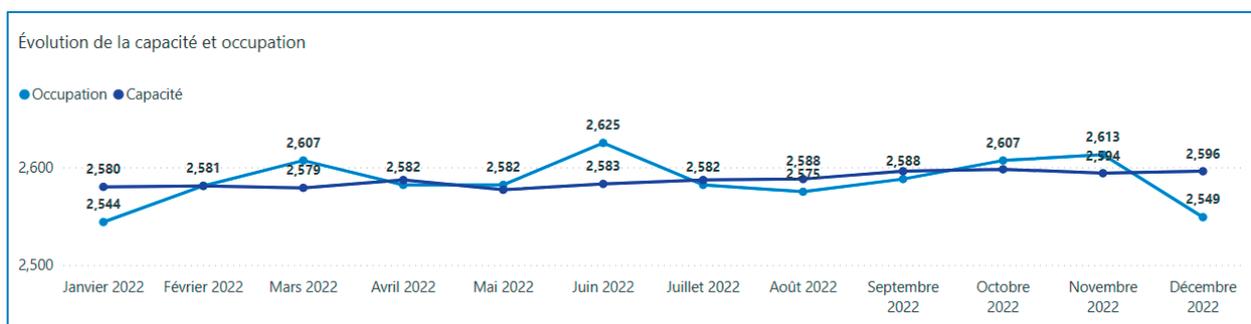
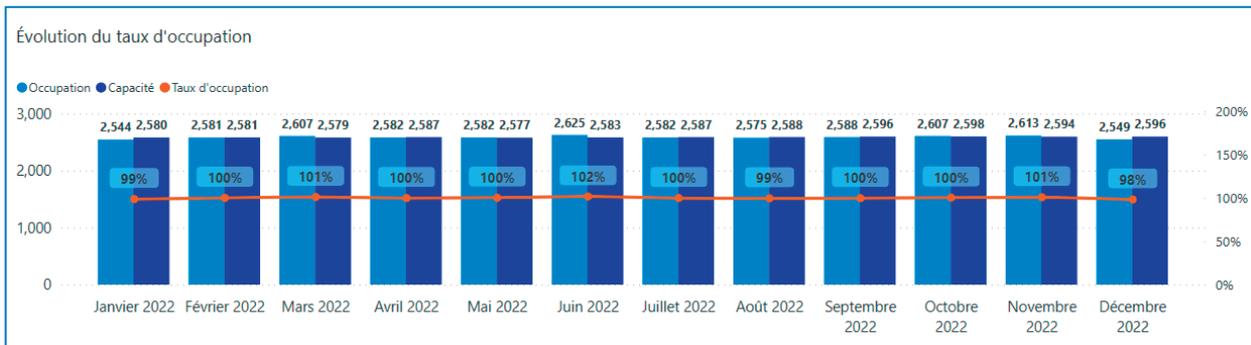
1) Nombre de places existantes dans chaque canton

Actuellement, le concordat latin compte au total 2625 places, y compris la détention administrative.

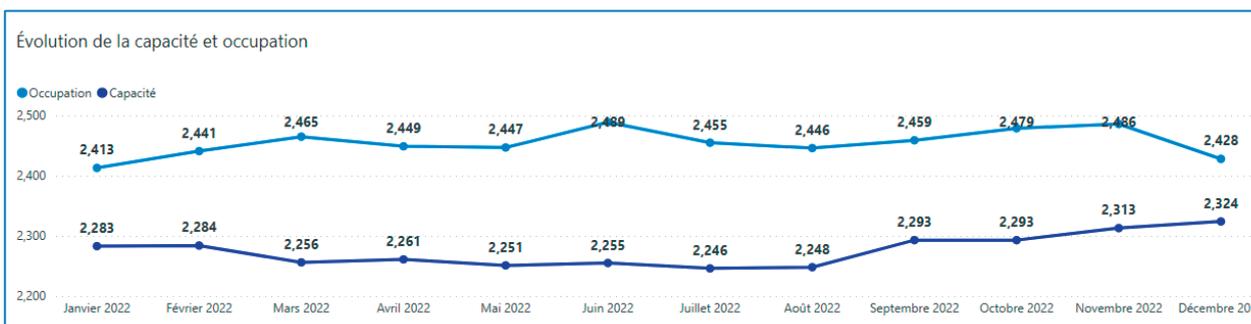
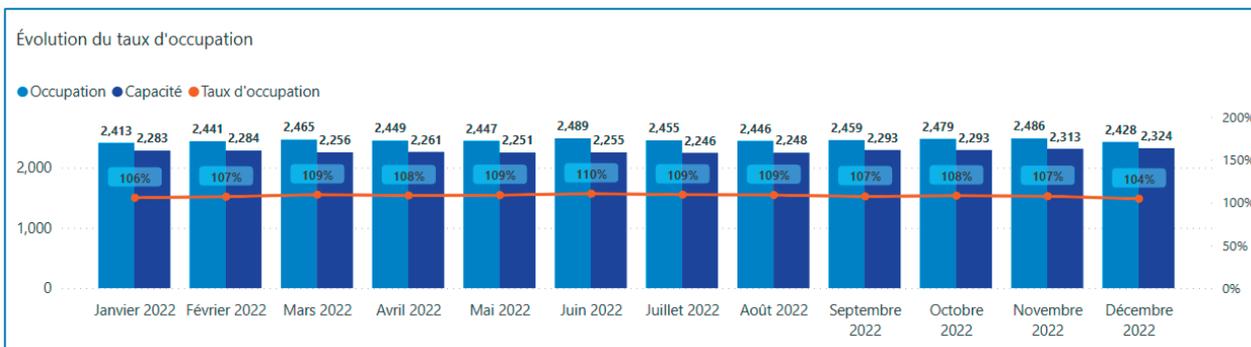
Selon le relevé au 31 décembre 2022, 2596 places étaient disponibles avec un taux global d'occupation de 98%. Le tableau ci-après donne le détail par canton et par établissement :

Établissement	Canton	Capacité officielle	Capacité disponible	Occupation	Taux d'occupation
Etablissement de détention fribourgeois - site Prison centrale	FR	100	100	60	60%
Etablissement de détention fribourgeois-site Bellechasse	FR	200	200	186	93%
Centre éducatif de détention et d'observation - La Clairière	GE	30	30	12	40%
Etabl. concordataire de détention admin. de Frambois	GE	20	20	18	90%
Etablissement de détention de "La Brenaz"	GE	168	168	158	94%
Etablissement de Favra	GE	20	20	17	85%
Etablissement ouvert de Villars	GE	19	19	16	84%
Etablissement ouvert Le Vallon	GE	24	24	8	33%
Etablissement pénitentiaire fermé "Curabilis"	GE	77	77	74	96%
Prison de Champ-Dollon	GE	398	398	512	129%
Prison de Delémont	JU	14	14	11	79%
Prison de Porrentruy	JU	18	18	14	78%
Prison de Porrentruy, L Orangerie	JU	13	13	0	0%
Etablissement d exécution des peines Bellevue	NE	63	63	63	100%
Etablissement de détention La Promenade	NE	109	109	96	88%
Strutture carcerarie cantonali/Carcere Giudiziario "Farera"	TI	88	88	44	50%
Strutture carcerarie cantonali/Penitenziario Cantonale "La Stampa"	TI	164	164	150	91%
Strutture carcerarie cantonali/Penitenziario Cantonale "Lo Stampino"	TI	46	44	36	82%
Etablissement de détention pour des mineurs et jeunes adultes Aux Léchaires	VD	36	36	27	75%
Etablissement du Simplon	VD	40	40	31	78%
Etablissements de la Plaine de l Orbe	VD	333	325	313	96%
Prison de la Croisée	VD	211	211	296	140%
Prison de La Tuilière	VD	81	62	62	100%
Prison du Bois-Mermet	VD	100	100	158	158%
Centre éducatif fermé de Pramont	VS	24	24	23	96%
Etablissement pénitentiaire de Crêtelongue	VS	65	65	48	74%
Prison de Sion	VS	144	144	105	73%
Untersuchungsgefängnis Brig	VS	20	20	11	55%
Total		2'625	2'596	2'549	98%

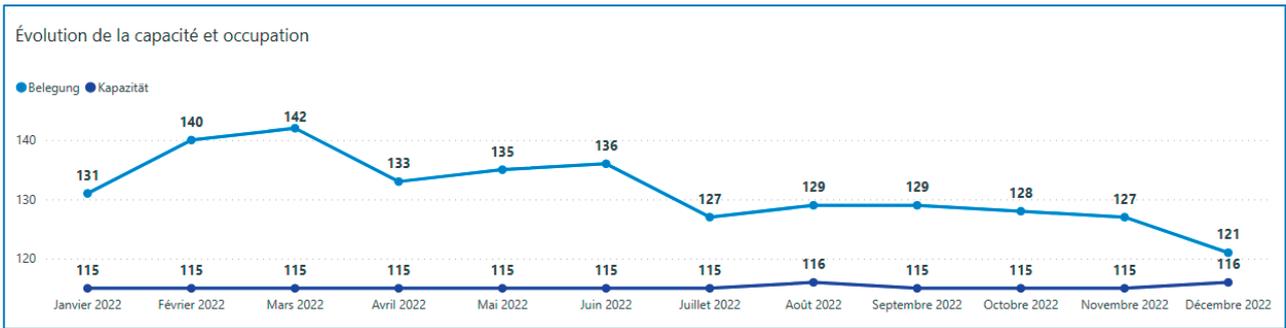
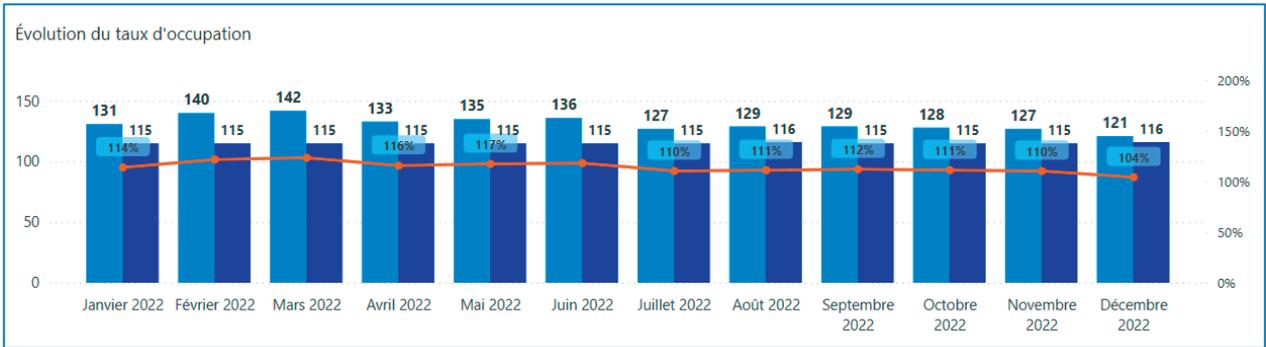
Sur l'année 2022, le taux d'occupation a été globalement stable, variant entre 98% et 102% :



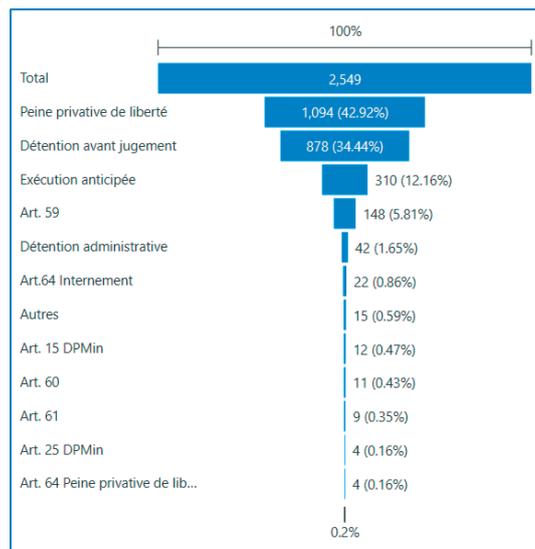
Rapportés aux détenus hommes, les chiffres se présentent comme suit, le taux d'occupation dépassant alors systématiquement les 100% :



Concernant les femmes détenues :



Les motifs de placement dans ces 2549 places occupées au 31 décembre 2022 étaient les suivants :



Placement dans des institutions externes

Concordat: CL | Canton: Tout | Sexe: Tout

Date de référence: 30 septembre 2022 | Motif: Tout

Canton	Art. 59	Art. 60	Art. 61	Art. 63	Art. 64 PPL	Art.64 Internement	PPL	Semi-Dét.	Total
GE	44	4	0	7	0	0	2	0	57
VD	43	9	0	0	3	0	0	0	55
FR	11	9	1	2	0	0	0	0	23
VS	15	3	0	0	0	0	0	0	18
NE	12	3	0	0	0	0	0	0	15
TI	7	8	0	0	0	0	0	0	15
JU	6	0	0	0	0	0	0	0	6
Total	138	36	1	9	3	0	2	0	189

Travail et/ou logement externe

VD 3 (100%)

Répartition par concordat

Développement par canton

2) Nombre de places actuellement en construction dans chaque canton

Actuellement, des places sont en construction à Crêtelongue et à la prison de Sion, comme la CIP a pu en faire la visite le 31 octobre 2022.

Des travaux sont également en cours à la Tuilière (fin prévue en 2024).

Une infirmerie en cours de construction à l'établissement de la Promenade à La Chaux-de-Fonds.

Le tableau annexé « Planification concordataire latine » donne les détails.

Sinon, il n'y a pas d'autres places en construction.

3) Planification (échancier) concernant le nombre de places manquantes, et ceci pour chaque catégorie (exécution de peine homme, femme, avant jugement homme, femme, mineurs, etc.) dans chaque canton

Le tableau annexé « Planification concordataire latine » donne l'aperçu des projets à réaliser.

Plus spécialement, 18 places en extension de Pramont seront créées d'ici à 2026/2027 pour les mineurs, avec placements possibles pour les jeunes adultes (art. 61 CP). La planification de ces places a été avancée (initialement prévu dès 2030. Par contre, comme annoncé, la Conférence latine a renoncé le 3 novembre 2022 au projet de réhabilitation partielle de l'ancien Foyer d'éducation de Prêles (22 places) au profit du projet Pramont+.

S'agissant du projet vaudois « Les Grands Marais », la 1^{ère} étape prévoit 216 places (48 places DAJ et 168 exécution de peine), horizon mi-2027.

En l'état, il n'est guère possible de donner une répartition précise des places réparties entre les hommes et les femmes dès lors que les nouvelles constructions seront conçues pour pouvoir modifier l'affectation de secteurs en fonction des besoins du moment sans devoir restructurer l'entier de l'établissement.

Fribourg, le 2 février 2023

Annexe : Planification concordataire latine, mars 2022

Planification concordataire latine
(Etat: mars 2022)

Etablissements	Nombre de places actuel						Décision CLDJP	Mise en service	Nombre de collaborateurs	Investissement	Nombre de places projetées	DAJ	EAP	Régime ouvert	Régime fermé	MTI & Internements	Art. 80 CP	SD/TEX	LMC	Secteur tampon
	Total	Milieu fermé		Milieu ouvert																
		H	F	H	F															
FR Bellechasse (séparation des régimes fermé et ouvert)	200	100		100		04.04.2019														
Prison centrale (fermeture)	80	80																		
Maison des Falaises (fermeture)	20			20																
Bâtiment cellulaire														100	100					
Bâtiment Pavillon																				
Bâtiment Bibera												70							5	5
Bâtiment SD/TEX																		10		
UTEB (report du projet)						04.04.2019					60				60					
VD La Tuilière: centre de soins psychiques	81	27	54			16.06.2021	2024		fr. 17'000'000.00		70-80 (femmes uniquement)									
Bois-Mermet: remplacement	100	100					aucune date connue pour la désaffectation du Bois-Mermet 2027 au plus tôt				-100									
Nouvel établissement site EPO (Grands-Maraïs)							aucune date connue validée politiquement		fr. 278'900'000.00		216	136 + 8 (destinées aux pers. hand.)	254 + 12 (destinées aux pers. hand.)							
Nouvel établissement site EPO (Grands-Maraïs)											194									
VS Crêtelongue (Vision 2030)	53			53		08.11.2018	01.04.2023		fr. 39'500'000.00		80+24		Remarque 1							
Sion (Vision 2030)	144	128		16		08.11.2018	01.04.2023		fr. 15'500'000.00		160		Remarque 2							
Nouveau centre d'exécution de mesures thérapeutiques en milieu fermé (S9 al. 3 CP) sur le site de Crêtelongue (Vision 2030)						08.11.2018					30				30					
Pramont (Vision 2030)	33	33				08.11.2018					18			18						
GE Projet en cours d'étude																				
JU Reprise de la prison de Moutier (LMC)							01.01.2025 ou 01.01.2026				26									
JU Delémont	14						A l'ouverture du NEP				-14									
JU Porrentruy - Orangerie	13						A l'ouverture du NEP				-13									
JU Porrentruy	18						A l'ouverture du NEP				-18									
JU Nouvel établissement de détention : planification en cours											82 à 99									
TI La Farera	61	61							fr. 23'000'000.00	5										
La Stampa (nouveau projet)																				
Réaffectation de Torricella ?																				
NE ED La Promenade, La Chaux-de-Fonds	112	112					fin 2023		fr. 5'400'000.00		0*									
									fr. 379'300'000.00											

Etablissements du Concordat latin non concernés actuellement par la planification

Etablissements	Nombre de places actuel					
	Total	Milieu fermé		Milieu ouvert		
		H	F	H	F	
VD Etablissements de la plaine de l'Orbe (EPO)	333	250		83		
Prison de La Croisée, Orbe	211	211				
Le Simplon, Lausanne	34			34		
VS Prison de Brigue	20	13		7		
NE EEP Bellevue	65	65				
GE UCH	10	10				
GE Champ-Dollon	398	363	?	35	?	
GE La Brenaz	168	168				
GE Curabillis	92	92				
JU Prison de Porrentruy	18	18				
JU Prison de Delémont	14	14				
JU Porrentruy, L'Orangerie	13			13		
TI Le Stampino	44			44		
TI Hôpital de Lugano	2	2				
TI Clinique psychiatrique cantonale	4	4				

* Construction d'un service médical. Réduction temporaire de quelques places durant les travaux en 2023.

Remarque 1

Les 24 places seront pour l'exécution de la semi-détention et le travail externe ainsi que pour les très courtes peines
Les 80 places seront pour l'exécution des peines en offrant la possibilité de placer en sécurité élevée ou sécurité normale ou sécurité basse !

Remarque 2

Les 160 places disponibles à la fin des constructions se répartissent de la façon suivante:

- ☞ 112 places DAJ hommes
- ☞ 10 places EXP hommes, milieu fermé, sécurité élevée
- ☞ 8 places DAJ femmes
- ☞ 8 places EXP femmes, milieu fermé, sécurité élevée
- ☞ 22 places LEI hommes et en principe également femmes

BERICHT

der interparlamentarischen Kommission «strafrechtlicher Freiheitsentzug» an die Parlamente der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und Tessin vom 10. Mai 2023

Die interparlamentarische Kommission (IPK), die mit der Kontrolle des Vollzugs der lateinischen Konkordate über den strafrechtlichen Freiheitsentzug¹ beauftragt ist und sich aus Delegationen aus den Kantonen Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura zusammensetzt, stellt Ihnen ihren Bericht zu.²

Aufgabe und Arbeitsweise der interparlamentarischen Kommission

Die Kommission hat die Aufgabe, die Oberaufsicht über die Behörden, die mit dem Vollzug der beiden Konkordate beauftragt sind, auszuüben. Damit die Kommission ihre Aufgaben erfüllen kann, stützt sie sich auf einen Bericht, der ihr von der Westschweizer Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz (LKJPD) unterbreitet wird. Diese Informationen werden durch mündliche Fragen, die während der Sitzung an die Vertreterin oder den Vertreter der Konferenz gerichtet werden, ergänzt.

Bericht der LKJPD vom 27. April 2023 / Beobachtungen der IPK

Die Kommission bedankt sich bei der Konferenz für deren Bericht, den sie mit Interesse und zustimmend zur Kenntnis nimmt. Folgende Punkte haben ihre Aufmerksamkeit besonders geweckt:

1. Auf interkantonomer Ebene:

A) Einrichtung einer Kommission für den Justizvollzug

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

«Die gesamtschweizerisch relevanten Geschäfte im Bereich des Justizvollzugs (dazu gehören die Haft nach Strafprozessrecht, der Straf- und Massnahmenvollzug und die Administrativhaft nach Ausländerrecht) sollen von der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) gesteuert werden. Im Interesse einer einheitlichen Vollzugspraxis soll die KKJPD Empfehlungen zuhanden der Kantone abgeben und zu wichtigen Themen des Justizvollzugs Stellung nehmen. Um diese (politische) Steuerung des Straf- und Massnahmenvollzugs auf nationaler Ebene zu verbessern und zu stärken, wird eine Kommission für den Justizvollzug als ständige Kommission gemäss Art. 4 der Statuten der KKJPD (...) geschaffen.»

- > Die IPK nimmt die Einrichtung dieser Kommission, die ihre Arbeit ab dem Jahr 2024 aufnehmen soll, zur Kenntnis. Sie hält fest, dass diese neue Einheit eine Entflechtung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten innerhalb der Organe der

¹ Konkordat vom 10. April 2006 über den Vollzug der Freiheitsstrafen und Massnahmen an Erwachsenen und jugendlichen Erwachsenen in den Kantonen der lateinischen Schweiz (Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen); Konkordat vom 24. März 2005 über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher aus den Westschweizer Kantonen (und teilweise aus dem Kanton Tessin).

² Die IPK hat sich dafür entschieden, ihren Bericht nicht mehr nach Kalenderjahr zu gliedern; auf diese Weise liegen die beschriebenen Ereignisse bei der Zustellung des Berichts an die Parlamente zeitlich weniger weit zurück. Dieser Bericht konzentriert sich somit auf Tatsachen, die in der Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2022 und dem 10. Mai 2023 eingetreten sind oder festgestellt wurden.

KKJPD und eine Klärung derer Kompetenzen und derer Zusammensetzung ermöglichen soll. Die Kommission kann diesen Willen zur Vermeidung von «Doppelarbeit und Überschneidungen» nur begrüssen, da dies eine Garantie für mehr Effizienz ist.

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

«Bei der Gründung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzugs (SKJV) im Jahr 2018 wurde dem Stiftungsrat des SKJV ein Teil der Aufgaben des Neunerausschusses (ständige Kommission der KKJPD) übertragen, das gleichzeitig abgeschafft wurde. Ausserdem wurde das SKJV in Artikel 2 Ziff. 2 Bst. c der Statuten damit beauftragt, gemeinsame Standards für die Entwicklung, Planung und den Vollzug von Sanktionen zu entwickeln. Diese Vermischung von technischen Aufgaben und teilweise politischen Steuerungsaufgaben führte dazu, dass die Rolle des SKJV und des Stiftungsrats nie ganz klar war. Das SKJV muss daher als eine reine Berufsorganisation ohne politisches Steuerungsmandat oder autonome Harmonisierung positioniert werden.»

- > Die IPK begrüsst die Absicht, das SKJV als reine Berufsorganisation zu positionieren und seine Rolle sowie diejenige seines Stiftungsrats zu klären. Sie hält fest, dass die Änderung der Statuten des SKJV, die sich auf seine Ziele und die Zusammensetzung seines Rates (starke Reduktion der Mitgliederzahl, Verzicht auf eine politische Vertretung) bezieht, am 1. Januar 2024 in Kraft treten muss.
- > Die Kommission nimmt zudem mit Befriedigung zur Kenntnis, dass eine Lösung für die Schaffung eines Campus gefunden werden konnte, der die drei derzeitigen Standorte des SKJV unter einem Dach vereint. Dieser wird auf dem Gelände des Marly Innovation Centers (MIC) in Marly (Freiburg) angesiedelt sein. Das SKJV wird zwei noch zu errichtende Gebäude belegen. Das erste wird die Verwaltungsflächen für Bildung, Austausch und Büros beherbergen. Es wird im zweiten – einem Hotel mit 180 Zimmern – über 60 Zimmer mit Hoteldienstleistungen verfügen. Die KKJPD hat das Budget genehmigt. Die Infrastruktur soll im Herbst 2025 zur Verfügung stehen.

2. Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen und jugendlichen Erwachsenen

A) Pensionspreis

Auszüge aus dem Bericht der LKJPD:

«Die neuen Pensionspreise wurden mit Beschluss vom 31. März 2022 festgelegt und sind seit dem 1. Januar 2023 in Kraft.³

Speziell in Bezug auf Curabilis wurde präzisiert, dass sich der festgelegte Preis von 1286 Franken auf der Grundlage der damaligen Berechnungen von KPMG in folgende Beträge aufgliedert: 670 Franken für die Leistung «Sicherheit» und 616 Franken für die «therapeutische» Leistung. Sobald sich das HUG zudem bereit erklärt hat, diese therapeutische Leistung separat in Rechnung zu stellen, damit die Platzierungskantone sie den KVG-Versicherern zur Kostenübernahme vorlegen können, wird nur noch die Sicherheitsleistung den Pensionspreis bilden. Der eventuell

³ Der Beschluss vom 31. März 2022 zur Festsetzung der Preise für einen Tag Untersuchungshaft, Vollzug einer rechtskräftigen Strafe oder Massnahme oder vorzeitigen Vollzug, der in den Einrichtungen des Lateinischen Konkordats durchgeführt wird, ist diesem Bericht beigelegt (auf Französisch).

nicht von der Krankenversicherung gedeckter Anteil geht weiterhin zu Lasten der platzierenden Kantone.»

- > Die IPK nimmt die neuen Pensionspreise, die am 1. Januar 2023 in Kraft getreten sind, zur Kenntnis. Sie ist der Ansicht, dass diese, die auf der Grundlage von Betreuungsstandards erstellt werden, die tatsächlichen Kosten der Hafttage in den Konkordatsanstalten widerspiegeln.
- > Die Kommission begrüsst die Absicht, die von Curabilis erbrachten Sicherheits- und Therapieleistungen zu trennen. Sie ist zusammen mit dem Institut für Gesundheitsrecht der Universität Neuenburg der Ansicht, dass psychische Erkrankungen Krankheiten im Sinne von Artikel 3 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) sind. Es ist daher gerechtfertigt, die Kosten für therapeutische Behandlungen, die im Rahmen einer stationären Massnahme durchgeführt werden, der obligatorischen Krankenpflegeversicherung in Rechnung zu stellen. Dadurch werden die Kantone entlastet. Die IPK erwartet daher vom HUG, dass es unverzüglich die spezifische Fakturierung seiner Leistungen im Hinblick auf die Abrechnung durch die Krankenversicherer akzeptiert.

B) Pilotprojekt «Objectif Désistance»

Das Pilotprojekt Objective Desistance (OD), das 2019 gestartet wurde, wurde im Januar 2023 abgeschlossen. Zur Erinnerung: OD schlägt ein Interventionsmodell vor, das allen lateinischen Einrichtungen, die mit der Betreuung im offenen Vollzug betraut sind, gemeinsam ist und darauf abzielt, auf Bewährung entlassene Strafgefangene von kriminellen Aktivitäten fernzuhalten und sie auf dem Weg zur Wiedereingliederung zu begleiten. Die Ergebnisse und die wissenschaftliche Auswertung der Studie – die in Kürze veröffentlicht werden – wurden der Kommission von Luisella Demartini, operative Direktorin, François Grivat, Verwaltungs- und Finanzdirektor, und Lionel Grossrieder, Forscher an der Universität Lausanne, vorgestellt.

Die IPK entnimmt dieser Intervention, dass auf Bewährung entlassene Strafgefangene, die das Programm OD durchlaufen hatten (insbesondere Ersttäter/innen), insgesamt weniger rückfällig geworden waren als andere und an Stabilität in ihrem Berufsleben und ihren persönlichen Beziehungen gewonnen hatten. Sie hält ausserdem fest, dass diese ersten Ergebnisse langfristig bestätigt werden müssen. Die Kommission stellt darüber hinaus mit Zufriedenheit fest, dass die geschulten Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer die Strategie OD stark unterstützen.

- > Die Kommission begrüsst die ermutigenden Ergebnisse des Projekts OD und ist erfreut zu erfahren, dass die Umsetzung dieser Strategie in den Konkordatskantonen fortgesetzt werden soll. So kann ihre Relevanz langfristig überprüft werden.
- > Die IPK bedauert jedoch zutiefst die Weigerung der Vertreter der Kantone Freiburg, Neuenburg, Jura und Wallis in der Westschweizer Konferenz, sich an der Finanzierung der Schaffung von Konkordatsstellen für Koordinatoren-Animatoren zu beteiligen, die insbesondere mit der Organisation von Aktivitäten und Treffen zwischen den auf Bewährung entlassenen Strafgefangenen und der Zivilgesellschaft beauftragt sind. Die Kommission ist der Ansicht, dass es besser

gewesen wäre, das Projekt in allen Kantonen einheitlich zu entwickeln, zumindest in der Einarbeitungsphase. Sie befürchtet, dass das Programm auf unterschiedliche Weise ausgeführt werden könnte, je nachdem, wie viel Geld die Kantone dafür ausgeben wollen.

Die IPK bedauert diesen Entscheid umso mehr, als die auf die Kantone zu verteilenden Kosten (rund 360 000 Franken für 2,1 VZÄ) im Vergleich zu den durchschnittlichen jährlichen Haftkosten, die pro rückfallfreier Person eingespart werden können (rund 140 000 Franken), nicht hoch erscheinen. Wenn durch das Programm OD Rückfälle und damit Inhaftierungen vermieden werden können, kann dies sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus sicherheitspolitischer Sicht nur von Vorteil sein. Die Kommission fordert die Westschweizer Konferenz daher auf, ihren Entscheid, die Schaffung von Konkordatsstellen für Koordinatoren-Animatoren nicht zu unterstützen, zu überdenken.

C) Konkordatsplanung⁴

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

«Um den Bau des künftigen Gefängnisses in Grands-Marais zu optimieren, bestätigte der Staatsrat einen Zeitplan für die Realisierung in einer einzigen Etappe statt der geplanten zwei. Diese neue Planung macht es möglich, dass die 410 Plätze auf dem Gelände ab 2030 schrittweise in Betrieb genommen werden können, fünf Jahre früher als bei der zweiphasigen Variante.»

- > Die IPK begrüsst den Entscheid des Waadtländer Staatsrats, die schneller als erwartet zu einer Entlastung des von Überfüllung betroffenen Gefängnissystems führen wird. Sie weist zudem darauf hin, dass die Investitionskosten von 279 Millionen Franken mit einer Realisierung in einer einzigen Etappe um 17 Millionen Franken gesenkt werden können.

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

«Der Genfer Grosse Rat hat am 24. März 2023 das Gesetz über die Strafvollzugsplanung (LPPén) verabschiedet.»

- > Auch die Kommission begrüsst die Absicht des Genfer Grossen Rates, nach der Aufgabe des Projekts Dardelles im Jahr 2020 vorwärts zu machen. Sie hält fest, dass das Gesetz über die Strafvollzugsplanung unter anderem die Grundlage für den Bau einer neuen Einrichtung anstelle des Gefängnisses Champ-Dollon schafft, das nach allgemeiner Auffassung keine angemessenen Haftbedingungen bietet. Die IPK nimmt weiterhin mit Genugtuung zur Kenntnis, dass der abtretende, für die Sicherheit zuständige Staatsrat Mauro Poggia im letzten Sommer seine Absicht bekundet hatte, Champ-Dollon abzureissen, um am selben Ort bis 2030 einen neuen Gefängnis-Komplex mit mehreren Gebäuden zu errichten. Dies gilt natürlich nur, wenn der Grosse Rat dafür grünes Licht gibt.

⁴ Dem Bericht beigefügt sind eine Bestandsaufnahme der Haftplätze des lateinischen Konkordats und die lateinische Konkordatsplanung, die einen Überblick über die zu realisierenden Projekte gibt (*auf Französisch*).

D) Risiko- und ressourcenorientierter Justizvollzugsprozess der lateinischen Schweiz (PLESORR)

Auszüge aus dem Bericht der LKJPD:

«Die Mitarbeitenden der kantonalen Anstalten werden nach einem Modul «Allgemeine Einführung in PLESORR» und der Module «Spezifische Kurse PLESORR» geschult. Diese Module werden in den Jahren 2024 und 2025 durchgeführt. Sie werden vom SKJV verwaltet und regionalisiert unterrichtet. (...)

Der Prozess PLESORR wurde so gestaltet, dass er so wenig wie möglich zu einer Ressourcenerhöhung führt. Die Auswirkungen werden hauptsächlich in der Schulung der Mitarbeitenden in den PLESORR-Werkzeugen liegen (...). In jedem Fall wird es Aufgabe der Kantone sein, je nach den aktuellen Praktiken und Ressourcen der einzelnen Kantone eigene Berechnungen anzustellen, um ihren eigenen Bedarf an zusätzlichen Ressourcen zu ermitteln. Letztendlich wird die Auswirkung von PLESORR also wahrscheinlich in der Umstrukturierung eines Grossteils der derzeitigen Ressourcen liegen, bevor eine Erhöhung der VZÄ angezeigt ist.»

- > Die IPK begrüsst die Umsetzung dieses Projekts, mit dem die Grundsätze und die praktische Umsetzung des Risikomanagements im Rahmen des Strafvollzugs auf der Ebene des lateinischen Konkordats harmonisiert und geregelt werden sollen. Die Standardisierung der Verfahren soll zu einer effizienteren Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren (Vollzugsbehörden, Bewährungshilfe und Strafvollzugsanstalten) und zu einer besseren Behandlung heikler Fälle führen, was wiederum die Rückfallquote senken soll. Ob dies tatsächlich der Fall ist, muss im Laufe der Zeit überprüft werden.
- > Die Kommission hält fest, dass der LKJPD im November ein Konkordatsreglement vorgelegt werden soll, das zwischen 2024 und 2025 schrittweise in Kraft treten soll.

3. Lateinisches Konkordat über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher

A) Mangel an Plätzen für den Vollzug von Massnahmen in geschlossenen Einrichtungen

Die IPK warnt schon lange vor dem chronischen Mangel an Plätzen für den geschlossenen Vollzug von strafrechtlichen Massnahmen, die gegen Jugendliche angeordnet werden. Sie hatte ihre Besorgnis durch die Einreichung eines Postulats (2019) und später einer Resolution (2020) zum Ausdruck gebracht, in denen die Konkordatskantone aufgefordert wurden, innerhalb von drei Jahren zusätzliche Plätze in geschlossenen Einrichtungen zu schaffen. Die LKJPD hatte damals mitgeteilt, dass sie die notwendigen Entscheide getroffen habe, um das Projekt zur teilweisen Sanierung des ehemaligen Erziehungsheims in Prêles (BE) umzusetzen. Ein Wunsch, den die Kommission mit einer gewissen Genugtuung aufgenommen hatte.

Doch bereits im vergangenen Frühjahr befürchtete die IPK angesichts der Skepsis der Arbeitsgruppe, die mit der Prüfung der Machbarkeit beauftragt worden war (umfangreiche Renovierungsarbeiten, Weigerung der Schweizer Stiftung Bellevue, das sanierte Heim zu betreiben, Risiko, dass es schwierig ist, Personal zu rekrutieren), dass diese Option, über welche die LKJPD im Herbst erneut diskutieren sollte, fallen gelassen werden würde.

Die Kommission hielt jedoch fest, dass parallel dazu die vorzeitige Erweiterung des chronisch überlasteten geschlossenen Erziehungszentrums in Pramont (VS) geprüft wurde⁵. Gemäss der kantonalen Strafvollzugsstrategie sollte es bis 2030 saniert und mit 18 zusätzlichen Plätzen ausgestattet werden. Ein zu ferner Horizont für den Walliser Grossen Rat, der mit dem Segen des Staatsrats der Ansicht war, dass die Prioritätenordnung zugunsten einer schnelleren Realisierung des Projekts geändert werden sollte. So nahm das Parlament am 7. Juni 2022 ein Postulat an, das den schnellstmöglichen Bau der neuen Infrastruktur in Pramont forderte. Das genannte Postulat wurde dem Staatsrat zur Ausführung innerhalb von 18 Monaten überwiesen.

Die IPK begrüsst den Voluntarismus des Walliser Parlaments, der hoffen lässt, dass endlich eine Antwort auf den Mangel an Plätzen für den Vollzug von geschlossenen Massnahmen, die gegen minderjährige Knaben ausgesprochen werden, gefunden werden kann. Es sei daran erinnert, dass das Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht die Kantone verpflichtete, spätestens zehn Jahre nach seinem Inkrafttreten am 1. Januar 2007 die nötigen Einrichtungen für den Vollzug der Unterbringung und des Freiheitsentzugs zu schaffen.

Das Projekt zur Sanierung des Heims in Prêles seinerseits wurde von der LKJPD am 3. November 2022 aufgegeben.

B) EDM Aux Léchaies

- > Die Kommission stellt fest, dass die Belegung der gemischten Haftanstalt für Jugendliche und junge Erwachsene (EDM) in *Aux Léchaies* in Palézieux (18 Plätze), die für die Untersuchungshaft und den geschlossenen Vollzug von Freiheitsstrafen vorgesehen ist, weiterhin relativ gering ist⁶. Zur Erinnerung: Der reguläre Pensionspreis wird auf einer Auslastung von 90 % berechnet. Wenn diese Quote nicht erreicht wird, wird den Kantonen eine «dreizehnte Rechnung» zugestellt, um das Defizit auszugleichen.

Die IPK stellt fest, dass die Zahl der Platzierungen zwar noch nie so niedrig war (156 im Jahr 2022 gegenüber 175 im Jahr 2021 und über 200 in den Vorjahren), die durchschnittliche Aufenthaltsdauer jedoch gestiegen ist (36 Tage im Jahr 2022 gegenüber 27 im Jahr 2021). Insgesamt verzeichnete das EDM im vergangenen Jahr 5634 Übernachtungen, 934 mehr als 2021. Auf die Unterbringung in Untersuchungshaft entfallen 78 % der Übernachtungen.

C) Geschlossene Anstalt für Mädchen

Die Aufnahmeeinheit Time Up in Freiburg wird 2024 vier Plätze für den Vollzug von Strafmassnahmen in geschlossenen Einrichtungen anbieten, die gegen Mädchen verhängt wurden. Die Baubewilligung wurde erteilt und die Rohbauarbeiten wurden vergeben. Gemäss der festgelegten Planung soll die Einheit spätestens im Mai 2024 einsatzbereit sein.

- > Die IPK freut sich über die baldige Bereitstellung einer solchen Struktur, die notwendig ist, aber derzeit nicht existiert.

⁵ Der Bericht der LKJPD weist für das Jahr 2022 eine Auslastungsrate von 97,6 % aus. Am 14. März 2023 standen 18 Minderjährige und 3 junge Erwachsene auf der Warteliste.

⁶ Der Bericht der LKJPD zeigt eine durchschnittliche Belegung von 85,75 % im Jahr 2022, gegenüber 71,4 % im Jahr 2021.

4. Fazit

Die Kommission begrüsst die Fortschritte, die in verschiedenen Dossiers erzielt wurden. Sie hebt insbesondere die Schaffung einer Kommission für den Vollzug strafrechtlicher Sanktionen, den Willen zur Trennung der von Curabilis erbrachten Sicherheits- und Therapieleistungen oder die Zusammenlegung der drei derzeitigen Standorte des SKJV unter einem Dach hervor.

Die IPK dankt insbesondere dem Grossen Rat und dem Staatsrat des Kantons Wallis dafür, dass sie die Prioritätenordnung für ihre Gefängnisbauten überarbeitet haben. Sie hofft nun auf eine schnelle Bereitstellung der neuen Infrastruktur in Pramont, da sie der Ansicht ist, dass die Gesellschaft darauf bedacht sein muss, minderjährige Gesetzesbrecher zu resozialisieren, indem sie sie durch erzieherische und/oder therapeutische Massnahmen vor einem Abgleiten in die Kriminalität schützt. Eine angemessene Betreuung ist ihrer Ansicht nach immer noch die beste Strategie zur Verhinderung von Rückfällen. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass das Problem des Mangels an Plätzen für den geschlossenen Vollzug auf gutem Weg ist, gelöst zu werden. Dies liegt sowohl im Interesse der betroffenen Jugendlichen, deren Persönlichkeit sich noch in Entwicklung befindet, als auch der Allgemeinheit.

Freiburg, 10. Mai 2023

Im Namen der Interparlamentarischen Kommission «strafrechtlicher Freiheitsentzug»

(Sig.) Stéphane Ganzer (VS)

Präsident

(Sig.) Patrick Pugin

Sekretär



LA CONFERENCE LATINE DES CHEFS DES DEPARTEMENTS DE JUSTICE ET POLICE (CLDJP)



Le Secrétaire général

Fribourg, le 27 avril 2023

19^{ème} rapport de la CLDJP à la Commission interparlementaire de contrôle des concordats latins du 10 avril 2006 sur la détention pénale des adultes et du 24 mars 2005 sur la détention pénale des personnes mineures - séance du 10 mai 2023 à Fribourg

PLAN DU RAPPORT

1.	INTRODUCTION	2
2.	FONDEMENT DES CONCORDATS	3
3.	NIVEAU INTERCANTONAL	3
	A. <i>Clarification des rôles des différents organes et instances du système pénitentiaire suisse</i>	3
	B. <i>Centre suisse de compétence en matière d'exécution des sanctions pénales</i>	4
4.	CONCORDAT LATIN DU 10 AVRIL 2006 SUR LA DÉTENTION PÉNALE DES ADULTES ET DES JEUNES ADULTES	5
	A. <i>Prix de pension</i>	5
	B. <i>Standards</i>	6
	C. <i>Modification de la réglementation concordataire</i>	6
	D. <i>Projet pilote « Objectif Désistance »</i>	7
	E. <i>Statistiques</i>	8
	F. <i>Planification concordataire</i>	8
	G. <i>PLESORR</i>	9
5.	CONCORDAT LATIN DU 24 MARS 2005 SUR L'EXÉCUTION DE LA DÉTENTION PÉNALE DES PERSONNES MINEURES	10
	A. Pramont	10
	a) <i>Taux d'occupation pour l'année 2022</i>	10
	b) <i>Liste d'attente au 14 mars 2023</i>	10
	c) <i>Répartition des mineurs et journées de placement par canton en 2022</i>	10
	d) <i>Projet Pramont+</i>	10
	B. EDM Aux Léchaïres	10
	<i>Statistiques 2021</i>	11
	a) <i>Occupation par canton</i>	11
	b) <i>Taux d'occupation</i>	11
	c) <i>Journées de détention par mois</i>	12
	d) <i>Journées par régime et nombre de placements</i>	12
	e) <i>En chiffres consolidés selon plusieurs variables</i>	13
	f) <i>Placements par âge</i>	13
	g) <i>Placements par âge et sexe</i>	13
	C. Etablissement fermé pour jeunes filles	14
	D. Ancien Foyer d'éducation de Prêles	14

1. Introduction

La Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP) est présidée depuis le 1er avril 2022 par M. le Conseiller d'Etat Alain Ribaux, chef du Département de l'économie, de la sécurité et de la culture (DESC) de la République et Canton de Neuchâtel. Cette présidence s'étend également à la Conférence latine des Chefs des Départements compétents en matière d'asile et des migrants (CLDAM) et à la Conférence latine des Directrices et Directeurs des affaires militaires et de la protection de la population (CLAMPP). M. le Conseiller d'Etat Frédéric Favre, chef du Département de la sécurité, des institutions et du sport (DSIS) du canton du Valais assume la vice-présidence.

M. le Conseiller d'Etat Romain Collaud, à la tête de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS) du canton de Fribourg, préside le concordat latin sur la détention pénale des adultes et des jeunes adultes, ainsi que du concordat latin sur la détention pénale des personnes mineures. Il a aussi intégré le Conseil de fondation du Centre suisse de compétence en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP) et en est le vice-président.

M. le Conseiller d'Etat Alain Ribaux siège également au comité de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), avec la fonction de vice-président.

M. le Conseiller d'Etat Norman Gobbi, chef du département des institutions de la République et canton du Tessin, est également membre dudit comité.

M. le Conseiller d'Etat Frédéric Favre a remplacé Mme la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux au comité de la CCDJP.

Suite à un accident dont il a été victime l'automne dernier, le président de la CCDJP, M. le Conseiller d'Etat Fredy Fässler (SG), a dû suspendre ses fonctions, avant de remettre celles-ci le 15 mars 2023. La vice-présidente Karin Kayser-Frutschi (NW) et le vice-président Alain Ribaux (NE) avaient alors assumé conjointement la présidence de la conférence. Lors de sa séance du 13 avril 2023, la CCDJP a nommé Karin Kayser-Frutschi et Alain Ribaux en tant que nouveaux co-présidents. En outre, M. le Conseiller d'Etat Peter Peyer, chef du Département de la justice, de la sécurité et de la santé du canton des Grisons, a été élu au Comité de la CCDJP.

Quant à la CLDJP, son organigramme est le suivant :

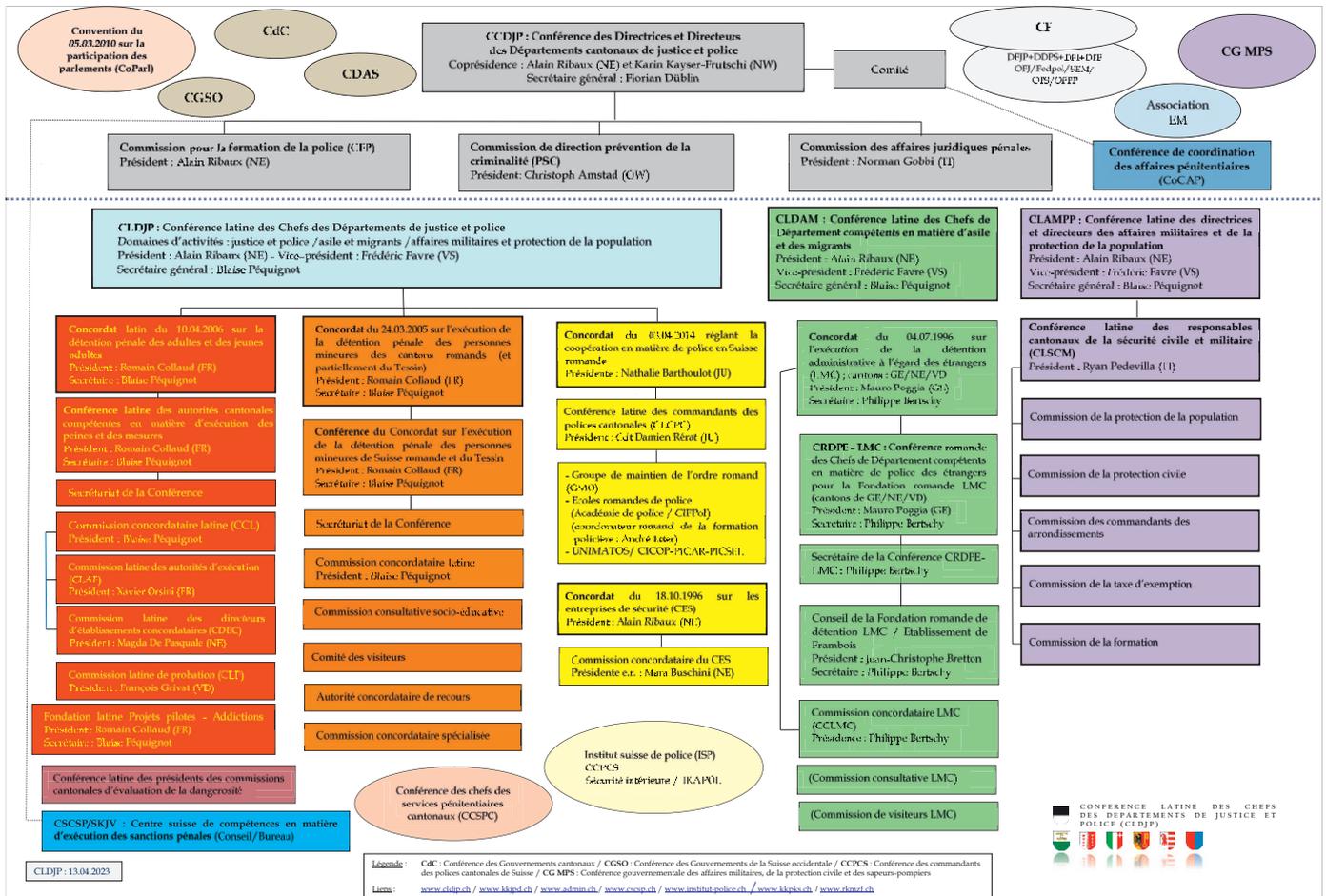


Tableau 1

2. *Fondement des concordats*

Selon le principe posé par l'art. 123 al. 2 Cst, l'exécution des peines et des mesures en matière de droit pénal est du ressort des cantons. Il découle de ce principe constitutionnel que ces derniers doivent non seulement créer et exploiter les établissements pour ce faire, mais encore exécuter les jugements rendus par leurs tribunaux pénaux, conformément à l'injonction de l'art. 372 al. 1 CP. Ils sont également tenus d'exécuter les jugements rendus par les autorités pénales de la Confédération, moyennant remboursement de leurs frais.

Les cantons n'ayant pas les possibilités financières d'exploiter, chacun sur leur propre territoire, des établissements permettant d'assurer l'exécution de tous les régimes de détention découlant de la mise œuvre des jugements pénaux, la mutualisation des ressources leur permet de faire face à leur obligation d'exécuter les peines et les mesures selon le réquisit de l'art. 372 CP. Conformément à l'art. 378 CP, ils ont conclu, par le biais des concordats, des accords sur la création et l'exploitation conjointes d'établissements d'exécution des peines et des mesures ou sur le droit d'utiliser des établissements d'autres cantons.

3. *Niveau intercantonal*

A. *Clarification des rôles des différents organes et instances du système pénitentiaire suisse*

Pour rappel, afin de clarifier les rôles des différents organes dans le système global de l'exécution des sanctions pénales, le comité de la CCDJP a chargé, lors de sa séance du 28 juin 2021, la Conférence de coordination des affaires pénitentiaires (CoCAP) d'élaborer les bases d'une discussion politique en vue d'établir une vue d'ensemble du système global de l'exécution des sanctions pénales en tenant compte de tous les organes et instances existants et de présenter des variantes de la future répartition des tâches, des rôles et des compétences des différents organes et instances.

Sur la base des réflexions de la CoCAP, le comité de la CCDJP a décidé en septembre 2022, que la variante « correction du statu quo » devait être poursuivie. Celle-ci implique que la répartition actuelle des tâches entre les cantons, les concordats et la CCDJP est maintenue dans son principe et que les interactions entre la CCDJP et les cantons ainsi qu'entre la CCDJP et les concordats ne sont pas non plus fondamentalement modifiées.

Ce sont un désenchevêtrement des tâches et des responsabilités qui se chevauchent en partie, notamment au sein des organes de la CCDJP, et une clarification de leurs compétences et leur composition qui sont recherchés. Les doubles emplois et les redondances doivent être évités dans la mesure du possible. Il s'agit en outre de régler la collaboration entre la CCDJP et les trois concordats en ce qui concerne les thèmes liés à l'exécution des sanctions pénales et les tâches et de clarifier le positionnement du Centre suisse de compétences en matière d'exécution de sanctions pénal (CSCSP) dans le paysage de l'exécution des sanctions pénales.

Cela implique notamment les adaptations suivantes du système global existant :

i. Création d'une Commission pour l'exécution des sanctions pénales (CoESP)

Les affaires du domaine de l'exécution des sanctions pénales (dont font partie la détention en vertu de la procédure pénale, l'exécution des peines et des mesures et la détention administrative en application du droit des étrangers) qui concernent l'ensemble de la Suisse doivent être pilotées par la CCDJP. Dans l'intérêt d'une pratique d'exécution uniforme, la CCDJP doit émettre des recommandations à l'intention des cantons et prendre position sur des thèmes importants concernant l'exécution des sanctions pénales. Afin d'améliorer et de renforcer ce pilotage (politique) de l'exécution des peines et des mesures au niveau national, une Commission pour l'exécution des sanctions pénales (CoESP) sera créée en tant que commission permanente selon l'art. 4 des statuts de la CCDJP, avec les tâches principales suivantes.

- Identifier et analyser les développements actuels déterminants au niveau suisse en matière d'exécution des sanctions pénales ;
- Évaluer si des affaires relatives à l'exécution des sanctions pénales sont d'importance nationale et doivent être traitées de manière uniforme au niveau suisse ;
- Définir et piloter le processus de traitement des thèmes politiques et techniques d'importance nationale ou attribuer et transmettre l'affaire à l'organe compétent (p. ex. concordats, cantons/CCSPC, tiers externes) ;
- Valider les résultats des travaux pour les thèmes traités à l'échelle nationale ;
- Préparer les décisions de l'assemblée plénière ;
- Surveiller la mise en œuvre des décisions.

La CoESP sera en outre l'interlocutrice des autorités fédérales en ce qui concerne les questions relatives à l'exécution des sanctions pénales et assurera la coordination des thèmes avec d'autres conférences (p. ex. CDS, CDAS, CPS). Selon la décision de la CCDJP du 13 avril 2023, la CoESP sera opérationnelle dès 2024. Ceci implique que la CoCAP sera dès lors dissoute.

ii. Rôle du CSCSP

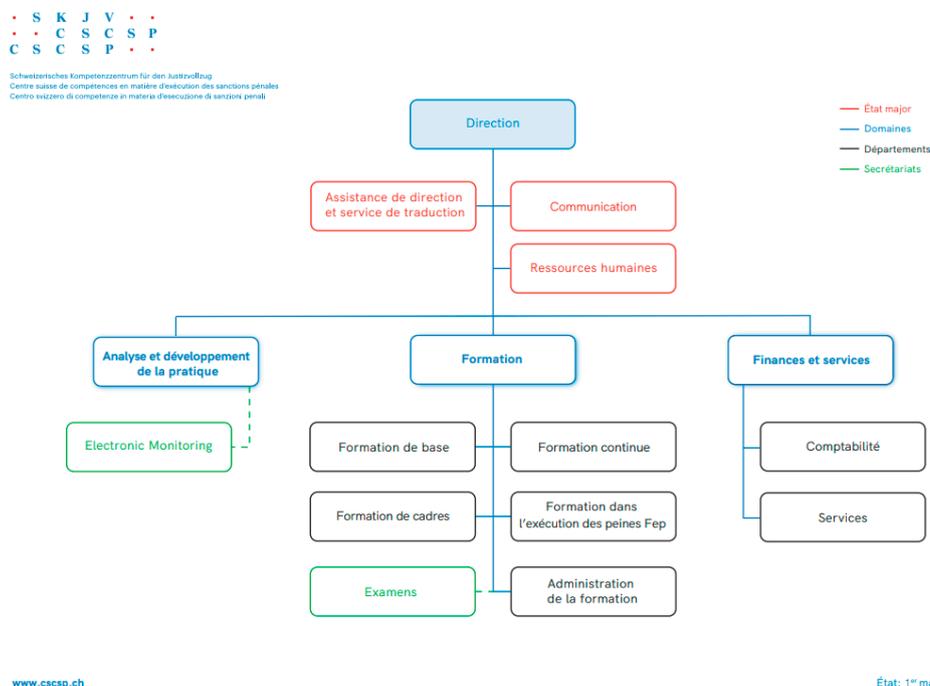
Lors de la création du CSCSP en 2018, le Conseil de fondation du CSCSP s'est vu confier une partie des tâches du Comité des Neuf (commission permanente de la CCDJP), qui a été supprimé en même temps. En outre, l'art. 2 ch. 2 let. c des statuts a chargé le CSCSP d'élaborer des standards communs pour le développement, la planification et l'exécution des sanctions pénales. Ce mélange de tâches techniques et de tâches de pilotage en partie politiques a eu pour conséquence que le rôle du CSCSP et du Conseil de fondation n'a jamais été très clair. Le CSCSP doit donc être positionné comme une organisation purement professionnelle sans mandat de pilotage politique ni d'harmonisation autonome.

B. Centre suisse de compétence en matière d'exécution des sanctions pénales

Le Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP), toujours sous la direction de M. Patrick Cotti, est opérationnel dans ses nouvelles missions depuis le 18 août 2018.

Une convention de prestations quadriennale conclue avec la CCDJP fixe les axes principaux des activités du CSCSP et lui en donne les ressources financières.

Suite au départ de quelques cadres, le CSCSP s'est quelque peu restructuré, selon le nouvel organigramme suivant :



En 2021, le Conseil de fondation a adopté le modèle cible de « New Learning », lequel est préparé et mis en œuvre par étapes en coopération avec les responsables au sein des cantons. Ce modèle prévoit de nouveaux e-learning, plateformes, applications, forums interactifs, etc. Ces nouvelles formes d'apprentissage concernent tous et toutes, du personnel des établissements aux responsables des cursus de formation du CSCSP, en passant par les coaches de la pratique – sans oublier les personnes détenues.

Les 23 et 24 novembre 2022 a eu lieu le 5^e Forum de la détention et de la probation sur le thème « Construire la sécurité ensemble ».

Le prochain Forum se tiendra les 22 et 23 novembre 2024 à Aarau et aura pour thème « A quel point le système pénitentiaire est-il (a)social ? ».

Pour rappel, en février 2020, le Conseil de fondation avait mené une réflexion portant sur la restructuration du CSCSP dans l'optique d'une clarification des tâches et des rôles des organes de la fondation dans leurs relations internes et externes. Un projet CSCSP*plus* avait ainsi été initié. Ce dernier avait toutefois été suspendu dans l'attente des résultats de l'étude demandée par le comité de la CCDJP en juin 2021 portant sur la clarification de l'ensemble du système pénitentiaire suisse.

Vu les options prises par la CCDJP et pour répondre à la volonté de positionner le CSCSP en tant qu'organisation purement professionnelle et de clarifier son rôle, ainsi que celui du Conseil de fondation qui en découle, la modification des statuts du CSCSP, portant sur ces buts et sur la composition du Conseil de fondation (forte réduction du nombre de membres, abandon d'une représentation politique) devrait être adoptée par ce dernier en juin 2023, pour entrer en vigueur au 1er janvier 2024.

La *Stratégie CSCSP 2021-2024*, adoptée par le Conseil de fondation le 12 décembre 2019, prévoyait un mandat de réunir à Fribourg, sous un même toit, les trois sites actuels du Centre en créant ainsi un **campus**.

Plusieurs possibilités ont été explorées, mais elles n'ont abouti à aucune solution. Cependant, en juin 2022, l'opportunité d'une implantation de ce campus sur le site du Marly Innovation Center (MIC), à Marly/FR est apparue.

Le MIC est l'un des plus grands campus technologiques de Suisse. Il est situé à 3 kilomètres à vol d'oiseau de la gare de Fribourg et couvre une ancienne zone industrielle de 370'000 m² ayant appartenu à Ciba Geigy et Ilford. Il vise la création d'un écosystème avec des entreprises, des zones d'habitation et de loisirs (restaurants, centre commercial de proximité, piscine couverte). Il accueille actuellement plus d'une centaine de petites entreprises (650 emplois) et est relié à la gare de Fribourg par une ligne de bus directe avec départ toutes les 15 minutes (durée du trajet environ 12 minutes).

Le MIC propose d'installer le CSCSP dans deux bâtiments juxtaposés qui sont à construire :

- Le premier, de conception horizontale, accueillerait les surfaces « administratives » pour la formation, les échanges et les bureaux. Le CSCSP occuperait 3 niveaux sur 4, le dernier étant disponible pour un autre locataire ;
- Le deuxième, de conception verticale, est un hôtel de 180 chambres dans lequel le CSCSP disposerait de 60 chambres avec service hôtelier.

Lors de sa séance du 6 février 2023, le CF a approuvé la mise en œuvre du campus du CSCSP au sein du Marly Innovation Center (MIC) à l'automne 2025 et confirmé que les participants aux formations de base, continue et de cadres seront hébergés à l'avenir dans l'hôtel du campus. Il a été décidé de faire approuver par la CCDJP, lors de sa conférence au printemps 2023, l'augmentation de budget prévue qui servira au financement solidaire par les cantons de cet hébergement.

4. Concordat latin du 10 avril 2006 sur la détention pénale des adultes et des jeunes adultes

A. Prix de pension

Pour rappel, la Conférence latine avait adopté lors de sa séance du 29 mars 2018 les nouveaux prix de pension sur la base des travaux effectués par KPMG. Ils devaient entrer en vigueur de manière échelonnée sur trois ans, à raison d'un premier tiers (de la différence entre les prix alors déterminant et les nouveaux prix proposés) en 2019, d'un deuxième tiers en 2020 et du dernier tiers en 2021. Ces prix ont cependant été validés provisoirement dans la mesure où des travaux complémentaires devaient encore être effectués. Les nouveaux prix de pension ont ainsi été fixés par décision du 31 mars 2022, en vigueur depuis le 1^e janvier 2023.

S'agissant plus spécialement de Curabilis, il a été précisé que le prix fixé à CHF 1'286.- se décomposait, sur la base des calculs effectués à l'époque par KPMG, en un montant de CHF 670.- pour la prestation « sécuritaire » et de CHF 616.- pour la prestation « thérapeutique ». En outre, dès que les HUG auront accepté de facturer séparément cette prestation thérapeutique afin que les cantons placeurs puissent la soumettre aux assureurs LAMal en vue de sa prise en charge, seule la prestation sécuritaire constituera le prix de pension. La part éventuellement non couverte par l'assurance-maladie restera à la charge des cantons placeurs.

La mise en œuvre de cette facturation séparée n'étant pas aussi simple qu'il y semblait de prime abord, la Commission concordataire latine (CCL) a estimé que plusieurs clarifications étaient à l'évidence nécessaires. Dans ce but, un avis de droit a été demandé à l'Institut de droit de la santé de l'Université de Neuchâtel.

Il résulte de cet avis de droit que les personnes exécutant une mesure institutionnelle sont, le plus souvent, atteintes d'une maladie au sens de l'art. 3 LPGA, les manifestations de pathologies psychiques ayant en principe valeur de maladie, indépendamment de l'existence d'un diagnostic clair. Si elles sont assurées à l'assurance obligatoire des soins (AOS), cette dernière doit logiquement prendre en charge les traitements dispensés dans le cadre de l'exécution de la mesure.

Actuellement, seule une facturation selon les tarifs ambulatoires serait possible, faute pour le traitement d'avoir un caractère stationnaire, Curabilis n'étant pas une institution de soins au sens de l'art. 39 LAMal.

Le mandat de prestations confié par le canton de Genève aux HUG prévoit que ces derniers se chargent de la prestation d'intérêt général des soins aux détenus. La formulation du mandat ne précise toutefois pas exactement ce que la subvention versée est supposée couvrir. Elle n'indique en particulier pas s'il s'agit de l'entier de ces soins, ou uniquement la part qui n'est pas couverte par les assurances sociales, singulièrement la LAMal. Elle ne précise pas non plus s'il est opéré une distinction entre les soins dispensés dans le cadre de l'exécution des mesures prononcées par la justice pénale et les soins nécessaires en raison d'une autre pathologie que celle qui a justifié la mesure, qu'il s'agisse d'une pathologie au long cours ou d'une affection ponctuelle survenant en cours de mesure. Mais dans les faits, il appert que ce mandat de prestations s'étend à l'ensemble des soins fournis aux détenus et que les HUG ne facturent pas à l'AOS leurs interventions auprès de personnes détenues et couvertes par cette dernière.

Une rencontre aura lieu prochainement avec le directeur des HUG afin d'obtenir de ceux-ci qu'ils établissent une facturation spécifique de leurs prestations sur la base d'une clarification de la convention.

B. Standards

Pour rappel, les standards « exécution de peines » et « mesures », élaborés par le CSCSP sur mandat de la CCL et validés par celle-ci (après une version « pilote » pour les confronter à la réalité de trois établissements tests : Bellechasse, La Brenaz et Curabilis), avaient été affinés dans leur version définitive en décembre 2021.

La phase principale (visite des 17 établissements restants) était prévue sur l'année 2022, le dernier trimestre 2022 étant réservé à l'élaboration du rapport final. Cependant, les établissements du Valais (Crêtelongue et Prison de Sion) ne pourraient être visités qu'au cours du deuxième semestre 2023 en raison des travaux de construction et de réorganisation en cours.

Lors de sa séance du 31 mars 2022, le Conférence latine avait toutefois décidé de suspendre le processus et de ne le reprendre que sur la base d'une détermination des chefs de service à présenter lors de la séance d'automne.

Le 3 novembre 2022, la Conférence latine a finalement pris la décision de mettre fin au processus, le document restant une référence pour les cantons en tant que simples recommandations, mais sans audit. La considération était que ces normes, étant donné qu'elles avaient été établies de manière très participative avec les cantons, pouvaient être considérées comme correspondant à la situation actuelle dans les établissements. Les quelques écarts par rapport aux standards qui pourraient être constatés ici ou là ne justifieraient finalement pas une modification du prix de pension.

C. Modification de la réglementation concordataire

a) La Conférence latine a modifié, en date du 4 avril 2019, les Règlements sur le travail d'intérêt général (TIG), la semi-détention et la surveillance électronique. Suite à un arrêt du Tribunal fédéral du 29 janvier 2019¹, la réglementation concordataire avait en effet dû être adaptée en supprimant, en tant que condition d'exclusion *per se*, la référence à la titularité d'une autorisation de séjour à l'art. 5 let. d du Règlement concordataire sur la semi-détention. Le TF avait considéré que cette condition particulière de l'art. 5 let. d constituait une exigence supplémentaire par rapport à l'art. 77b CP. Pour la Haute Cour, le législateur entendait régler exhaustivement les critères d'octroi de la semi-détention, sans laisser de place à des conditions plus restrictives de la part des cantons. Si les autorités d'exécution peuvent (uniquement) tenir compte de l'absence d'autorisation de séjour en Suisse dans l'évaluation du risque de fuite, elles ne sauraient par contre, si les conditions prévues à l'art. 77b CP sont réunies, refuser au condamné le régime de la semi-détention pour ce seul motif. Dans la mesure où les Règlements concordataires sur le travail d'intérêt général et sur l'exécution des peines privatives de liberté sous surveillance électronique prévoyaient également la condition d'une autorisation de séjour pour pouvoir bénéficier de ces modes d'exécution, ils ont logiquement été modifiés.

Afin de pouvoir répondre à une motion parlementaire (M 2756) en cours de traitement par le Grand Conseil genevois, l'Office cantonal de détention interpellait en avril 2022 la CCL quant à la possible contradiction entre la suppression de l'art. 6 lit. d [*autorisation de séjour en Suisse*] et le maintien des art. 6 lit. e) [*expulsion judiciaire au sens des art. 66a et 66a^{bis} CP*] et 8 al. 2 [*attestation de son droit de séjour en Suisse*] du Règlement sur le TIG (RTIG).

La Conférence latine, sur préavis de la CCL, a maintenu la teneur de ces dispositions.

S'agissant de l'expulsion judiciaire, elle a en effet considéré que celle-ci, sur le principe, rend la personne condamnée inéligible au TIG, le risque de fuite durant l'exécution de ce dernier pouvant être considéré comme prédominant. L'expulsion s'applique dès l'entrée en force du jugement (art. 66c al. 1 CP). Il faut cependant prendre en considération le cas de figure dans lequel le condamné ne recourt que contre l'expulsion et ne conteste pas la

¹ ATF 6B_726/2018, publié in 145 IV 10.

peine prononcée ; celle-ci devient donc exécutoire, contrairement à l'expulsion, du moins jusqu'à ce que ce point soit définitivement tranché vu l'effet suspensif du recours. Ainsi, dans le cas par exemple d'une infraction au sens de l'art. 148a CP², une peine pourrait donc théoriquement être exécutée sous forme de TIG avant droit connu sur l'expulsion.

Quant à la question de l'attestation du droit de séjour en Suisse, la Conférence latine a retenu que l'art. 8 al. 2 RTIG vise à s'assurer que le statut de la personne condamnée de nationalité étrangère lui permet d'exercer une activité. La remise d'une telle attestation est ainsi considérée comme un complément qui ne contredit pas la jurisprudence du TF, d'une part, et qui s'applique notamment dans le cas de l'expulsion facultative, d'autre part. A défaut d'une autorisation de séjour, c'est alors l'appréciation du risque de fuite qui sera déterminante pour refuser le cas échéant le TIG puisque ce défaut n'est pas en soi une condition de refus.

Pour tenir compte de la pratique de certains cantons d'accorder un TIG à des personnes dont le statut en Suisse n'est pas clair si l'autorité compétente en matière de droit des étrangers ne s'y oppose pas (tolérance), l'art. 7 RTIG a été complété en ajoutant l'élément suivant :

Article 7 Tâches de l'autorité

L'autorité d'exécution :

...

Contacte, si nécessaire, toutes les autorités compétentes, notamment en matière de droit des étrangers, en vue de s'assurer de la compatibilité de cette forme d'exécution avec la situation personnelle de la personne condamnée.

Les règlements sur la semi-détention et la surveillance électronique ont été complétés dans le même sens.

b) Deux arrêts du Tribunal fédéral ([1B 636/2021](#) du 21 décembre 2021 et [1B 122/2022](#) du 20 avril 2022) ont eu des conséquences directes sur les compétences décisionnelles en matière d'exécution anticipée de la peine ou de la mesure.

La Haute Cour a rappelé que l'exécution anticipée d'une peine relève de l'exécution de la détention provisoire et de la détention pour des motifs de sécurité. Le fondement juridique de la privation de liberté n'est pas la peine privative de liberté qui sera probablement prononcée, mais la détention pendant la procédure. En effet, même en exécution anticipée de peine (art. 236 CPP), un prévenu reste partie au procès pénal en cours, qui doit être mené par la direction de la procédure concernée.

Le TF a ainsi jugé que la direction de la procédure, hormis de statuer sur les demandes de mise en liberté (art. 233 CPP) et d'autoriser l'exécution anticipée de la peine et de la mesure (art. 236 al. 1 CPP), doit également se voir reconnaître la compétence de se prononcer sur une demande de transfert en exécution anticipée de la peine en milieu ouvert. En outre, considérant que l'appréciation des motifs particuliers de détention revêt une importance prioritaire dans la décision d'octroi d'un congé durant l'exécution anticipée de la peine et que la direction de la procédure est la mieux placée pour apprécier dans quelle mesure le but de la détention s'oppose à l'acceptation de la demande, c'est donc elle, et non l'autorité d'exécution, qui est compétente pour prendre la décision.

Au vu de ce qui précède, l'art. 2 al. 2 du règlement concordataire concernant l'octroi d'autorisation de sorties (qui stipule que « *Pour les personnes détenues en exécution anticipée de peine ou de mesure, une conduite, une permission ou un congé peuvent être accordés. L'autorité judiciaire peut être appelée à donner son préavis* ») n'est dès lors plus compatible avec le droit fédéral, du moins selon l'interprétation qui en est faite par le TF. La disposition concordataire sera dès lors modifiée en supprimant la référence au préavis de l'autorité judiciaire.

D. Projet pilote « Objectif Désistance »

Les tenants et aboutissants de ce projet pilote ont été présentée à la CIP le 6 mai 2022.

Pour rappel, la stratégie d'intervention orientée désistance s'articule autour des trois principales dimensions devant être investies : le rapport du probationnaire à lui-même, la relation du probationnaire avec l'agent de probation et les liens que le probationnaire tisse avec sa communauté d'attache (ou capital social).

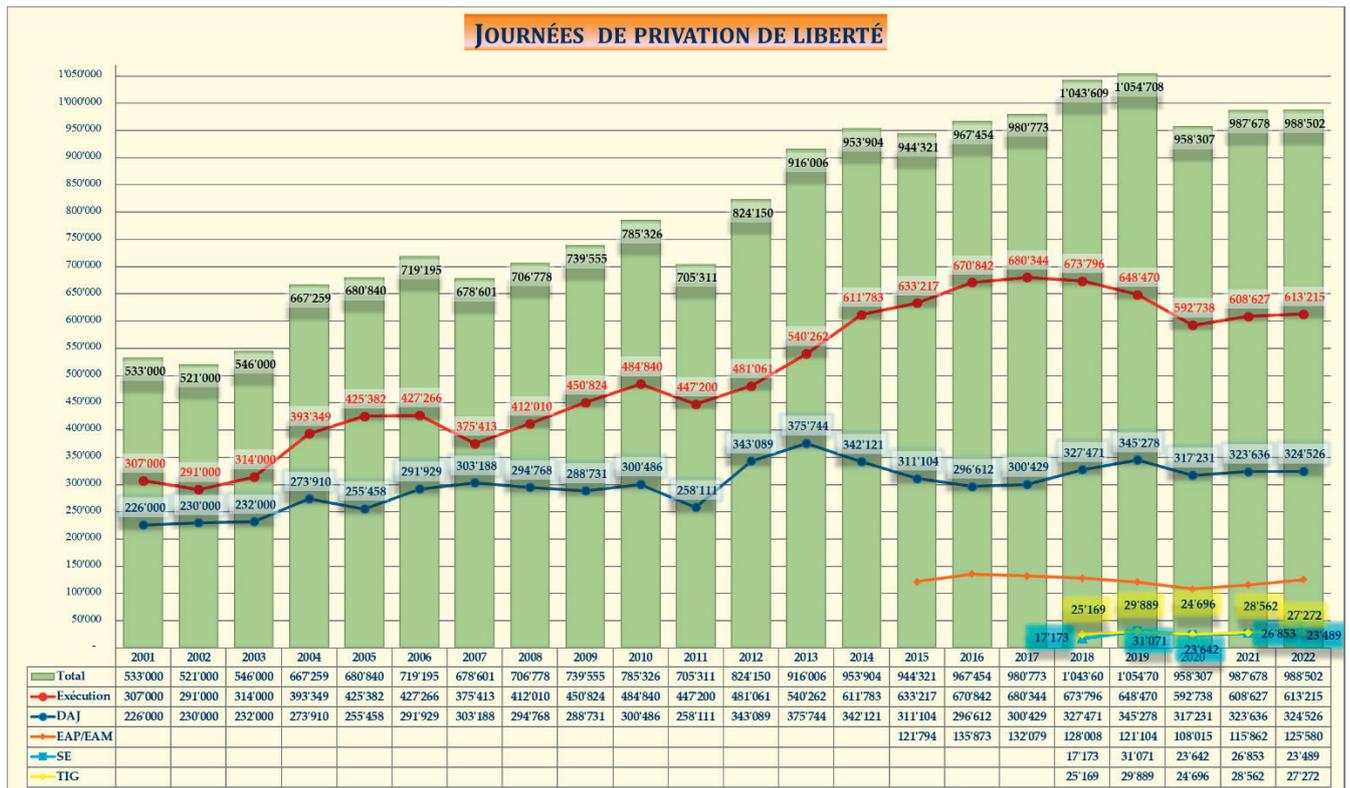
Ce projet pilote, soutenu par l'Office fédéral de la justice, a débuté en février 2019 pour une période de 3 ans. Eu égard à la pandémie, il a dû être prolongé d'une année. Le rapport final, y compris l'évaluation scientifique effectuée par l'Université de Lausanne, a été soumis à l'OFJ.

Les résultats seront présentés lors de la séance de la CIP du 10 mai 2023.

² Obtention illicite de prestations d'une assurance sociale ou de l'aide sociale.

E. Statistiques

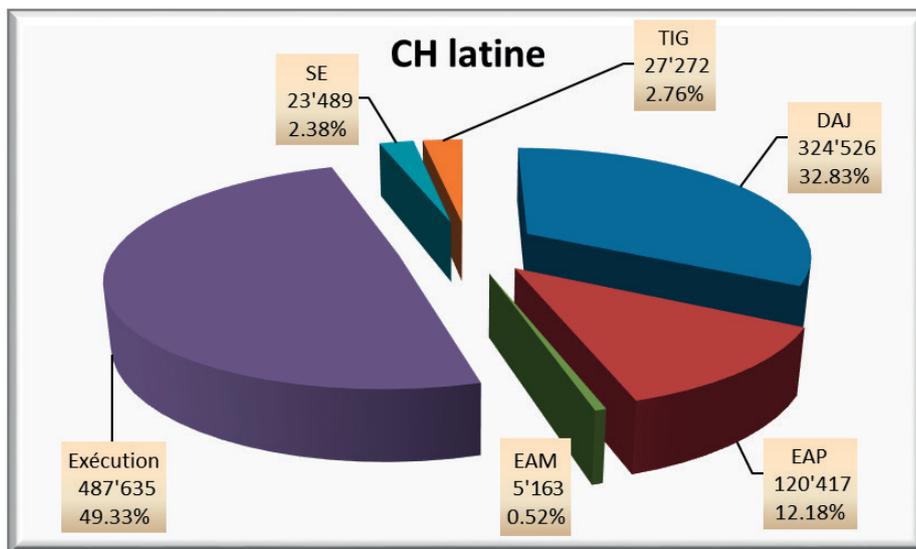
Globalement, au niveau du concordat :



Graphique 1

Par rapport à l'année 2021, on constate une légère augmentation du total des journées de privation de liberté (+0.08%). La DAJ augmente de 0.28% et les exécutions de peine et de mesures de 0.75%. A noter que l'exécution anticipée de peines et de mesures progresse de 8.39%, tendance à la hausse depuis 2020. Par contre, les journées exécutées sous surveillance électronique baissent de 12.53% et celles sous forme de TIG de 4.52%.

Dans le détail :



Graphique 2

F. Planification concordataire

Afin d'optimiser la construction de la future prison des Grands-Marais, le Conseil d'Etat a validé un calendrier de réalisation en une seule étape au lieu des deux envisagées. Cette nouvelle planification rendra possible une mise en service progressive des 410 places du site dès 2030, soit cinq ans plus tôt que la variante en deux phases.

Le Grand Conseil genevois a adopté, en date du 24 mars 2023, la Loi sur la planification pénitentiaire (LPPén).

G. PLESORR

1.1 Pour rappel, le Processus Latin d'Exécution des Sanctions Orientée vers le Risque et les Ressources (PLESORR) tend à modéliser, en tenant compte des particularités - notamment institutionnelles et linguistiques - de la Suisse latine, une démarche à la base identique à celle de ROS (formalisation des étapes *tri, évaluation, planification et suivi*). Il s'agit aussi d'avoir un langage commun, des outils, des définitions et des documents communs.

La différence essentielle avec ROS, qui est appliqué maintenant dans les deux concordats alémaniques, réside en réalité dans le fait que l'évaluation du détenu ne se conçoit pas sans entretien(s) avec ce dernier. PLESORR cherche aussi à valoriser d'autres projets, qui ont des paradigmes propres, telle la désistance par exemple.

En outre, l'optique est de ne pas modifier les structures cantonales, ni de créer, contrairement aux deux concordats alémaniques, une entité supracantonale d'évaluation criminologique (Abteilung für forensisch-psychologische Abklärung - AFA).

1) Tri initial

Le tri est conçu en reprenant les mêmes principes que ROS, avec trois catégories (C, B, A), mais en développant une stratégie de classification tenant compte d'indicateurs de gravité de l'infraction et d'indicateurs de récidive. Pour se différencier de la terminologie ROS, ce tri débouche sur une classification en cas rouges, orange ou verts.

2) Evaluation

L'évaluation criminologique débouche sur un rapport standardisé proposant les interventions nécessaires à la prise en charge de la personne condamnée en regard du risque identifié. La forme et les modalités du rapport standardisé, les documents *a minima* nécessaires à la réalisation d'une évaluation criminologique, ainsi que les conditions-cadre méthodologiques de l'évaluation sont définis.

3) Planification

La planification de l'exécution orientée vers les risques et les ressources se base prioritairement sur le rapport de l'évaluation criminologique et est axée sur les besoins individuels des personnes condamnées. Elle est établie en collaboration avec tous les intervenants concernés. La planification se réalise dans le plan d'exécution de la sanction (PES). Ce plan se définit comme une convention d'objectifs.

Une planification initiale, sommaire, est toujours établie. Elle se veut comme étant essentiellement factuelle et est remise sans tarder à la personne détenue avec l'ordre/la fiche d'exécution. Les dates de ce dernier/cette dernière sont déterminantes pour les échéances. Quelques règles de comportements et d'attitudes attendues de tout détenu sont décrites.

4) Suivi

Il s'agit de définir les modalités et outils/protocoles pour rendre compte de l'évolution d'une situation en lien avec les plan d'exécution défini et les prestations et/ou les stratégies d'interventions mis en place (rapport - bilan - préavis). Il s'agit aussi de répertorier les prestations des partenaires externes (foyers, services ambulatoires, associations, etc.) pertinentes sous l'angle de la gestion des risques et des ressources, afin de préparer une libération ou en vue de soutenir l'accomplissement des objectifs "PES" définis dans le cadre d'un suivi ambulatoire/probatoire.

1.2 Les collaborateurs des entités cantonales seront formés selon un module « *Introduction générale à PLESORR* » et des modules « *Cours spécifiques PLESORR* ». Ces modules seront organisés en 2024 et en 2025. Ils seront gérés par le CSCSP et donnés de manière régionalisée. Une formation spécifique à la LS/CMI devra être organisée avec le CSCSP. Enfin, Une intervision annuelle (1 jour) devrait permettre d'échanger sur les expériences et les bonnes pratiques dans un but d'améliorer le processus.

1.3 Le processus PLESORR a été élaboré de sorte à générer le moins possible d'augmentation de ressources. L'impact se situera essentiellement au niveau de la formation des collaborateurs aux outils PLESORR, plus spécialement en ce qui concerne l'utilisation de la LS/CMI. En tout état de cause, il appartiendra aux cantons, en fonction des pratiques et des ressources actuelles de chacun d'eux, de faire leurs propres calculs pour déterminer leurs propres besoins de ressources supplémentaires. En définitive, l'impact PLESORR se situera donc probablement dans la restructuration d'une bonne partie de ressources actuelles avant d'induire une augmentation d'ETP.

1.4 Le règlement concordataire fondant l'implémentation de PLESORR dans les cantons latins sera présenté à la Conférence latine à sa séance du 2 novembre 2023. Sur cette base, cette implémentation devra être préparée durant l'année 2024 afin que le processus soit opérationnel dès 2025.

5. Concordat latin du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures

A. Pramont

a) Taux d'occupation pour l'année 2022

Régimes	Nuitées	Taux d'occupation
Mesures mineurs (15 DPMIn) et jeunes adultes (61 CP)	8550	97.60%

Tableau 2

b) Liste d'attente au 14 mars 2023

Article 15 al. 2 DPMIn	Mineurs	18
Article 61 CP	Jeunes adultes	3

Tableau 3

c) Répartition des mineurs et journées de placement par canton en 2022

	Secteurs concordataires (24 places)				Secteurs non concordataires (9 places)							
	Article 15 DPMIn*		Garde provisoire (GP)*		Garde provisoire (GP) courte durée*		Articles 16 et 25 DPMIn		Détention avant jugement		TOTAUX	
	Nbre mineurs	Nbre journées	Nbre mineurs	Nbre journées	Nbre mineurs	Nbre journées	Nbre mineurs	Nbre journées	Nbre mineurs	Nbre journées	Nbre mineurs	Nbre journées
Fribourg	1	121	1	365	0	0	3	12	6	50	11	548
Genève	3	995	1	231	0	0	5	22	0	0	9	1248
Vaud	4	1051	2	173	5	20	1	7	4	27	16	1278
Neuchâtel	0	0	1	301	0	0	2	15	3	23	6	339
Jura	1	125	2	576	0	0	4	21	1	26	8	748
Valais	1	138	3	911	12	152	8	53	40	158	64	1412
Tessin	3	602	0	0	0	0	0	0	0	0	3	602
Berne	1	61	1	181	0	0	0	0	0	0	2	242
TOTAL	14	3093	11	2738	17	172	23	130	54	284	119	6417

*Régimes à prendre en compte pour le nombre de mineurs concernés par le calcul de 13^{ème} facture (6003 journées)

Tableau 4

d) Projet Pramont+

Pour rappel, en novembre 2018, le canton du Valais présentait sa stratégie pénitentiaire « Vision 2030 », planifiée en quatre étapes échelonnées sur dix ans. La quatrième phase de travaux concernait le centre éducatif de Pramont pour la détention des mineurs et jeunes adultes en prévoyant de créer trois nouvelles unités de vie de six places, soit un total de 18 places supplémentaires, la construction de nouveaux ateliers ainsi que l'assainissement du site (projet Pramont+). L'échéance de ces travaux se situait ainsi en 2030. Toutefois, suite à un postulat, le Grand Conseil valaisan a accepté en juin 2022 de modifier l'ordre de priorité des constructions pénitentiaires pour que l'assainissement et la construction de l'extension de Pramont soient possibles à plus court terme.

B. EDM Aux Léchaies

Le taux d'occupation cumulé des mineurs en 2022 est de 85.75 % (71.54 % en 2021).

L'année 2022 est marquée par une amplitude sans précédent des âges représentés. En effet, 12 ans séparent le plus jeune pensionnaire, âgé de 11 ans, alors que son aîné a 23 ans, l'âge médian étant de 17 ans. La durée moyenne des séjours s'est allongée de 9 jours en un an, passant d'une durée de 27 jours en 2021 à 36 en 2022.

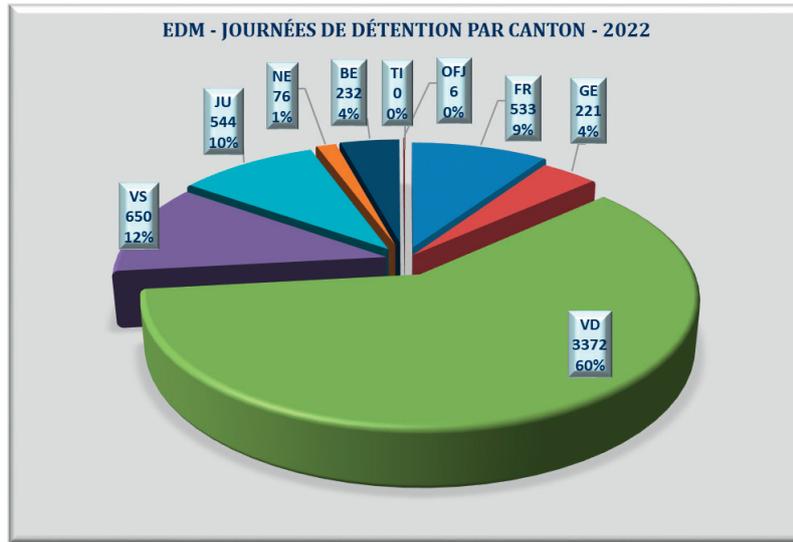
Les placements ont été moins nombreux (156 en 2022 contre 175 en 2021), mais leur durée s'étant notablement allongée, le nombre des nuitées a augmenté en proportion. Ainsi, 934 nuitées supplémentaires ont été enregistrées en 2022, tous régimes de détention confondus, pour atteindre 5634 nuitées en 2022 (4700 en 2021).

Les placements en détention provisoire restent la majorité des cas (84 contre 72). Mais cette tendance s'équilibre au fil des années puisqu'ils représentaient 66.66% du total en 2021 et qu'ils ne sont plus que de 53.85 % en 2022. Cette tendance n'est plus vérifiée lorsque le comparatif est en jours de détention. En effet, les séjours préventifs ont été de 4403 contre 1231 jours de détention en exécution de peine, soit 3.5 fois plus.

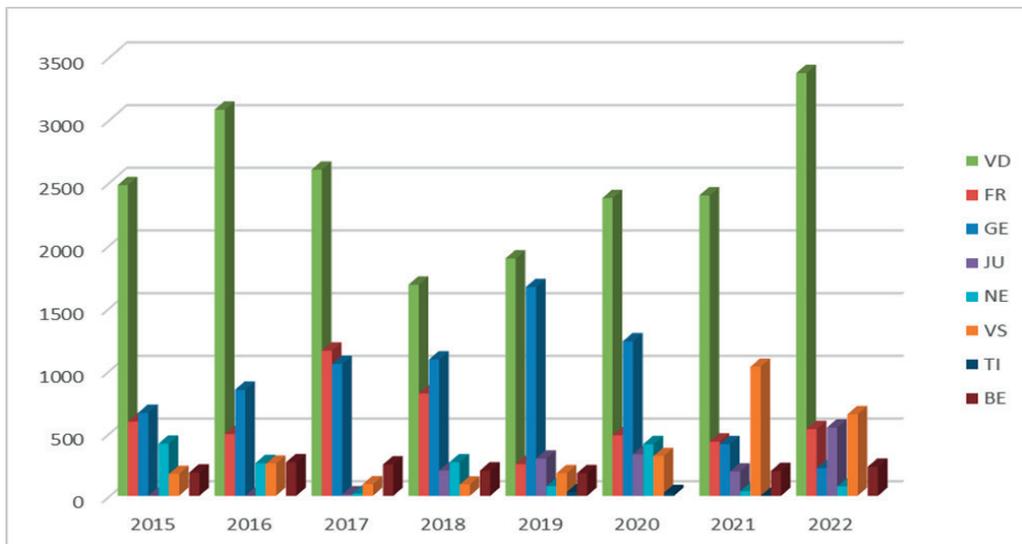
Enfin, la part respective de chaque canton a bien fluctué sur l'année 2022 : le canton de Vaud confirme son taux de présence majoritaire – atteignant près de 60 % en 2022 (51 % en 2021). Le canton du Jura a plus que doublé son effectif (9.66% contre 4.1% en 2021). A l'opposé, le canton de Genève s'efface, passant en dessous des 4% de la part des détenus.

Statistiques 2021

a) Occupation par canton

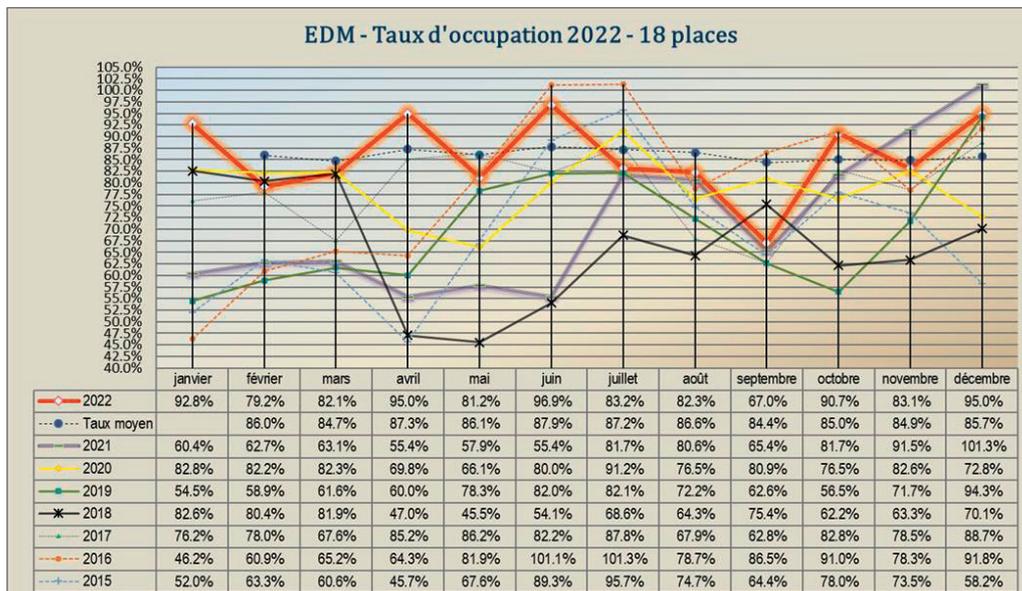


Graphique 3



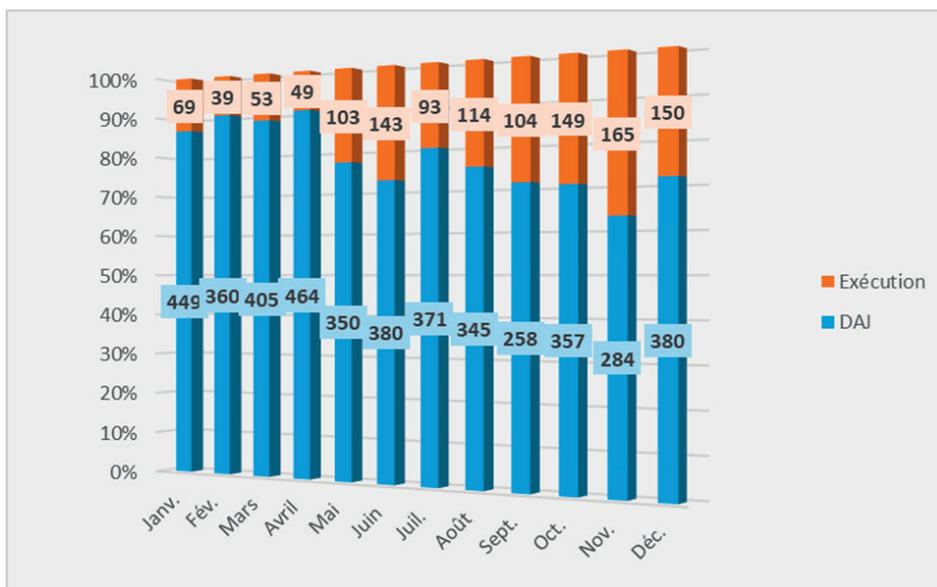
Graphique 4

b) Taux d'occupation

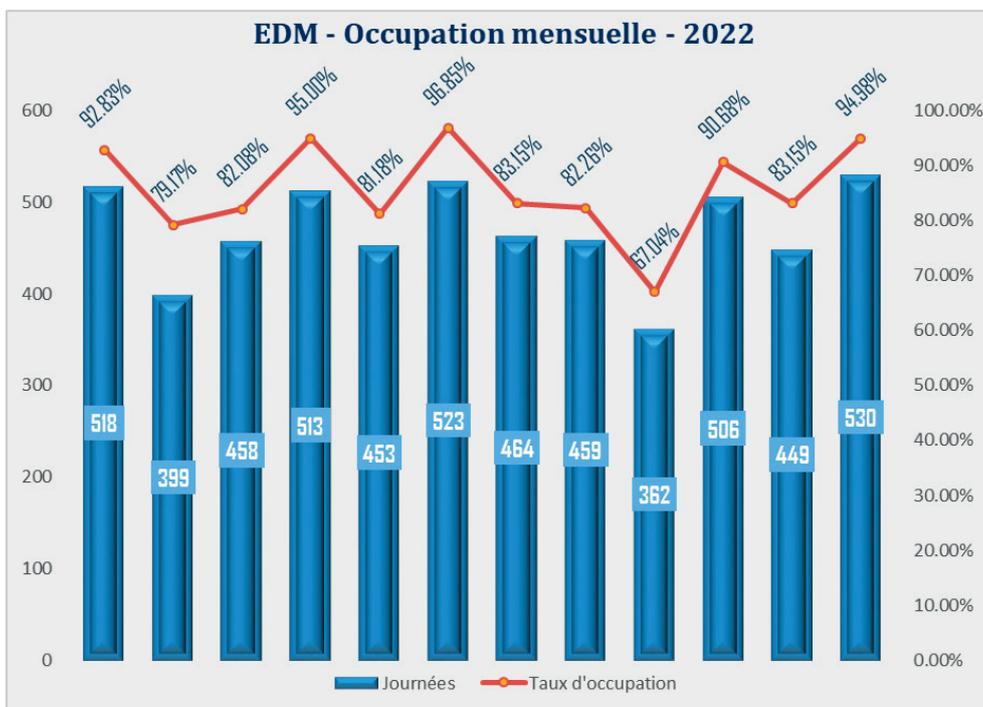


Graphique 5

c) Journées de détention par mois

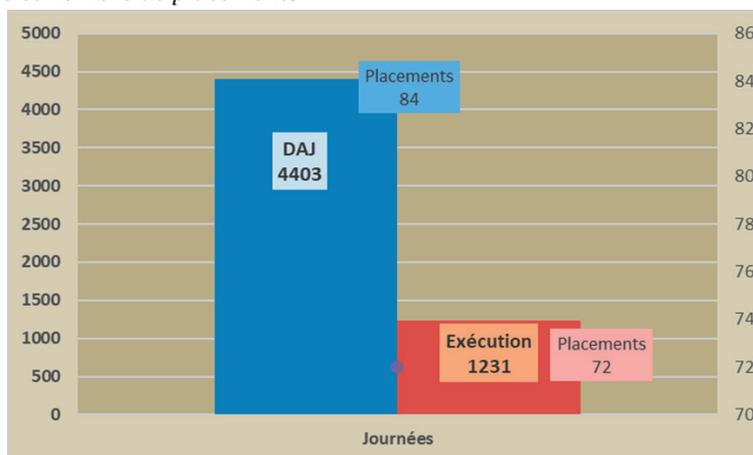


Graphique 6



Graphique 7

d) Journées par régime et nombre de placements



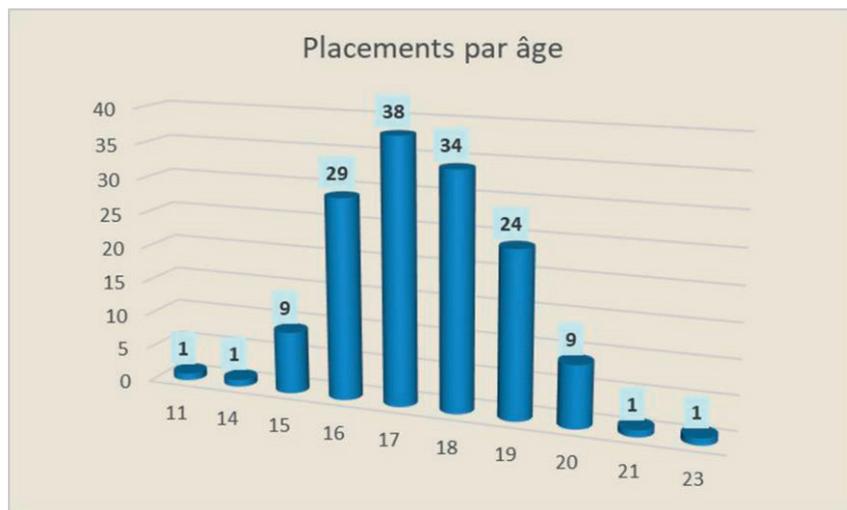
Graphique 8

e) En chiffres consolidés selon plusieurs variables



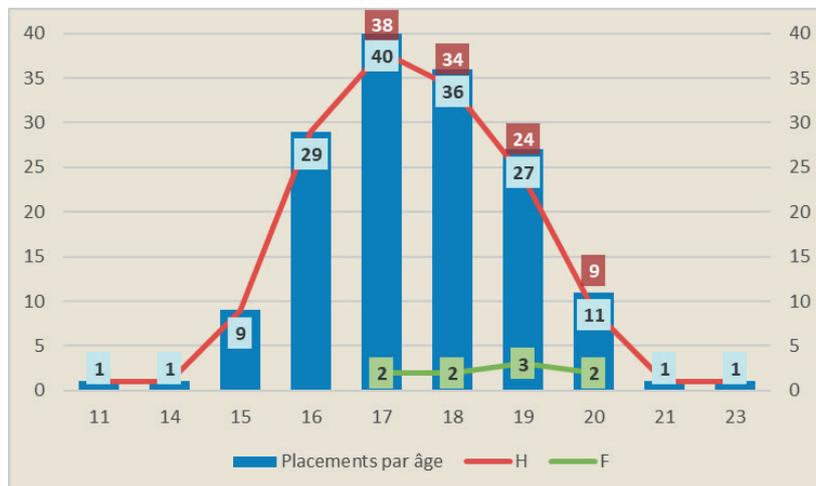
Graphique 9

f) Placements par âge



Graphique 10

g) Placements par âge et sexe



Graphique 11

C. Etablissement fermé pour jeunes filles

Pour rappel, le concept révisé de Time Up a été déposé à l'OFJ, via l'office de liaison fribourgeois, le 23 décembre 2020. Ce concept a été validé par l'OFJ le 27 janvier 2021. En tant que concept cadre, il a servi de base à l'élaboration du projet de construction.

Lors d'une séance tenue le 23 février 2022 réunissant l'OFJ, le Service de prévoyance sociale (SPS) et la Fondation de Fribourg pour la Jeunesse (FFJ), les dernières questions relatives à la construction et à certains aspects du concept ont pu être réglées.

La mise à l'enquête publique s'est terminée fin août 2022 sans opposition. Les services de l'Etat ont encore demandé des précisions sur lesquelles des réponses ont été apportées. La Préfecture de la Sarine a délivré le permis de construire le 14 mars 2023.

Enfin, le projet de convention entre le canton de Fribourg et le canton de Neuchâtel, relative à la mise en place d'un projet pilote visant à la création de quatre places au sein du secteur Time Out, à Fribourg, pour des jeunes filles mineures de la Suisse latine placées en vertu de l'article 15 de loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (DPMIn), est en cours de finalisation.

D. Ancien Foyer d'éducation de Prêles

En février 2016, le canton de Berne a annoncé la fermeture du Foyer d'éducation de Prêles pour la fin de l'année 2016. En décembre 2015, cette structure de 70 places pour le placement de garçons en milieu fermé, semi-fermé et ouvert n'accueillait plus que 25 mineurs, placés uniquement par les juges des mineurs de Suisse latine.

Lors de sa séance du 25 mars 2021, la Conférence latine a décidé de mandater un tiers pour mener l'étude d'un projet de réhabilitation partielle de l'ancien Foyer d'éducation de Prêles. Ce mandat a été confié à triaspect sa à Bienne, avec l'appui d'un groupe de travail.

Lors de sa séance du 11 novembre 2021 et suite au rapport intermédiaire du groupe de travail et de triaspect, la Conférence a validé la poursuite des travaux en vue de présenter un rapport final sur la faisabilité du projet.

Lors de sa séance des 30 et 31 mars 2022, la Conférence latine a décidé de poursuivre le projet de réhabilitation partielle de l'ancien Foyer d'éducation de Prêles, une nouvelle décision sur la poursuite du projet devant être prise lors de la séance d'automne 2022.

En parallèle, le projet Pramont+ devait continuer à être approfondi.

Lors de sa séance du 3 novembre 2022, la Conférence latine, suite à une discussion approfondie, a considéré que le projet Pramont+ constituait en définitive la solution la plus pragmatique, eu égard notamment à son caractère institutionnel, en vue de la création de nouvelles places.

Elle a alors décidé de soutenir le projet valaisan d'extension de Pramont, le projet de réhabilitation partielle de l'ancien Foyer d'éducation de Prêles est ainsi suspendu.

Blaise Péquignot

Secrétaire général

Rapport annuel 2022 de la commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CIP CSR)

Mesdames et Messieurs les Présidentes et Présidents des Parlements cantonaux de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura,
Mesdames et Messieurs les Députées et Députés,

Conformément aux dispositions précisées ci-dessous, la Commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CSR) vous invite à prendre connaissance de son rapport annuel.

Le bureau de la commission est composé des présidents des délégations cantonales, soit de:

Vincent Eschmann	JU	Président 2022
Gaétan Emonet	FR	Vice-président 2022
Jean Romain	GE	
Karim Saïd	BE	succède à Peter Gasser
Amina Chouiter Djebaili	NE	
David Vogel	VD	succède à Fabien Deillon
Julien Dubuis	VS	

1. CADRE LEGISLATIF

La Convention scolaire romande du 21 juin 2007 est entrée en vigueur le 1^{er} août 2009. Elle institue un Espace romand de la formation qui s'intègre dans l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS). La CSR reprend ainsi les dispositions contraignantes de l'accord suisse tout en étendant l'engagement des cantons romands à d'autres domaines de coopération obligatoire.

L'activité de la commission découle du contrôle parlementaire d'institutions intercantionales généralisé, dès 2001 en Suisse romande, par « la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger », accord remplacé en 2011 par la Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl).

Le présent rapport annuel de la commission, à l'intention des parlements cantonaux, repose sur les dispositions contenues aux articles 20 à 25 du chapitre 5 de la CSR qui prévoient, en particulier, que la commission préavise le rapport annuel, le budget et les comptes de la Conférence intercantonale de l'instruction publique (CIIP).

2. SEANCES DE LA CIP

Suite aux élections cantonales en 2022 dans les cantons de Berne et de Vaud, les compositions de ces deux cantons ont été remaniées. Au sein du bureau, nous avons donc accueilli Karim Saïd, responsable de la délégation bernoise et David Vogel, responsable de la délégation vaudoise.

Durant l'année, le bureau s'est réuni à 3 reprises, le 11 février, le 11 mai et le 14 septembre par visioconférence. La première séance plénière s'est déroulée le 2 juin à Lausanne et la session d'automne le 11 novembre à Delémont. Durant les deux séances plénières, en renvoyant aux PV qui s'y rapportent pour les détails, la CIC-CSR a traité des objets ci-après.

Séance du 2 juin 2022

Numérique à l'école : implications, risques et aspects critiques

Notre commission a décidé qu'une fois le thème annuel défini par le bureau, celui-ci est initié par une première présentation à la session de printemps, puis approfondi grâce à plusieurs intervenants à la session d'automne. Ainsi, c'est le Professeur Pierre Dillenbourg de l'EPFL qui nous a présenté le sujet du numérique à l'école.

Message du Président de la CIIP, M. Christophe Darbellay

Après un début d'année 2022 encore marqué par la crise sanitaire, les cantons ont dû relever un nouveau défi, celui de l'accueil des enfants ukrainiens dans les écoles. L'ensemble du personnel impliqué dans la formation est remercié pour son engagement dans ces contextes particuliers.

Le Président a ensuite cité quelques points forts du programme d'activité 2020-2023:

- **Numérique:** À la suite à la publication du PER-Education numérique qui peut maintenant être mis en œuvre dans les cantons, l'Assemblée plénière a défini une feuille de route pour la poursuite de la mise en œuvre de notre plan d'action. Cette feuille de route comporte différents projets dont le plus urgent est la révision du PER suite à l'ajout d'un nouveau domaine d'enseignement. Toujours dans le domaine du numérique il faut relever, la rédaction, en collaboration avec les HEP, d'un référentiel de compétences commun de formation des enseignant.es et la publication, par l'IRDP, d'un rapport sur l'exposition aux écrans.
- En lien avec **les moyens d'enseignement romands (MER)**, les membres de l'AP-CIIP avaient souhaité revoir entièrement le dispositif d'élaboration jugé trop lourd et peu efficient. Une task force avait été créée dans ce but. Le nouveau dispositif est actuellement mis en place pour les MER de français.
- **Mise en œuvre de la CSR:** Dans le cadre du projet de constitution d'une banque d'items (art. 15 de la CSR), les enseignant.es trouvent désormais, sur les plateformes numériques de la CIIP, des pistes théoriques et pratiques pour préparer leurs évaluations. De plus, un premier outil de définition des profils de compétences et de connaissance (art. 16 de la CSR) a été conçu et sera finalisé courant 2022. Cet outil sera intégré au projet de la CDIP "*Profilsd'exigences.ch*" dont l'objectif est de fournir, dans tout la Suisse, des instruments d'aide au choix professionnel en reliant les compétences des élèves aux exigences des programmes de formation professionnelle.
- La CIIP a constitué un réseau prospectif en vue de poursuivre l'intégration de **l'éducation en matière de durabilité** dans l'enseignement. Ce réseau réunit les référent.es cantonaux en matière de durabilité et est institué dans le but d'établir un panorama des actions prises dans les cantons et de définir les modalités d'un renforcement de la coordination intercantonale pour des activités pédagogiques concrètes choisies en échangeant sur les bonnes pratiques.

Quelques précisions par le Président sont données sur la décision de juin 2021 concernant **l'intégration de deux éléments de l'évolution de la langue dans les moyens d'enseignement du français** actuellement en cours d'élaboration. Il s'agit des 14 principes de l'orthographe rectifiée et du langage épïcène. Pour le langage épïcène, il a été décidé de ne pas l'appliquer dans nos manuels scolaires. Quant à l'intégration de l'orthographe rectifiée, acceptée dans les écoles depuis 1996, il est prévu maintenant de l'appliquer dans nos manuels tout en autorisant les anciennes graphies. Cette orthographe rectifiée se caractérise par une diminution des exceptions et des cas particuliers qui, souvent, n'ont pas de réelle justification. En résumé : **davantage de cohérence et moins d'exceptions.**

Séance du 11 novembre 2022 :

Deux exposés ont prolongé la présentation du Professeur Dillenbourg à la séance de juin. Tout d'abord M. Christian Rossé, chargé de cours en éducation numérique à la Haute Ecole

Pédagogue BEJUNE et co-directeur du Centre MITIC Interjurassien, puis Mme Anne-Marie Cruz, enseignante, membre du comité de l'association Réfléchissons à l'Usage du Numérique et des Ecrans (RUNE Genève). Les conférenciers ont livré leurs réflexions et répondu aux questions des participants.

Message du Président de la CIIP, M. Christophe Darbellay

Les crises qui malheureusement se succèdent mettent en évidence la capacité d'adaptation et de résilience de nos systèmes de formation, tout comme l'importance de la coordination romande qui s'est vue renforcée et enrichie. En effet, les cantons ont pu, à de nombreuses reprises, coordonner leurs actions ou faire part de leurs revendications au niveau fédéral. Cette dynamique qui va au-delà des articles de la Convention Scolaire, renforce donc la cohésion intercantonale.

Après cette introduction le Président, cite brièvement quelques faits marquants des derniers mois:

- **Rencontre avec une délégation du SER** lors de l'Assemblée plénière de septembre. Cette rencontre a permis d'échanger sur diverses préoccupations communes dont notamment celle du renforcement de l'attractivité de la profession enseignante et la nécessité de promouvoir une vision positive de la profession.
- **Préparation du prochain programme d'activité de la CIIP pour les années 24-27.** Dans ce programme, nous trouverons certainement des priorités qui concerne l'éducation en matière de citoyenneté et de durabilité et la poursuite de la mise en œuvre de la Convention Scolaire Romande, notamment en ce qui concerne l'art. 15 la constitution d'une banque d'items et de pistes d'évaluation romandes, ou l'art. 16, la réalisation d'un outil pour attester des compétences de l'élève à la fin de la scolarité obligatoire.
- **Moyens d'enseignement:** La collection des moyens d'enseignement SHS 9-11 est terminée. La collection de mathématiques 1-8, quant à elle, sera terminée l'année prochaine. Quant à la collection du français qui a fait couler beaucoup d'encre, pour les raisons qu'on connaît, elle sera mise à disposition, comme prévu, dans les classes de 1H, 2H et 5H en 2023. Au travers de l'élaboration de ces collections romandes qui touchent les grands domaines du PER, l'école romande se voit enfin dotée de moyens communs. PER et MER étant les piliers de la Convention Scolaire Romande.
- **Éducation numérique:** Un monitoring de ces développements sera mené afin de suivre cette mise en œuvre et de réajuster les actions au besoin.

3. RAPPORT D'ACTIVITES DE LA CIIP 2021 : ETAT DES LIEUX 2021 DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION SCOLAIRE ROMANDE (CSR)

Les points forts de l'année 2022 sont les suivants :

- Mise en œuvre de l'éducation numérique à la suite de la publication du PER-Education numérique
- MER¹: fin de la réalisation de la collection SHS. Poursuite des travaux pour la collection de Maths et de français.

Les éléments principaux du rapport d'activité 2021 sont les suivants :

[art. 9] Moyens d'enseignement et ressources didactiques : Maths (2022) en cours de finalisation ; projet Français cycles 1 et 2 en cours (1-2 et 5 mis à disposition en 2023); projet Français cycle 3: toujours en attente du nouveau dispositif.

¹ Moyens d'enseignement romands

[art. 10] Portfolios : la version électronique du PEL III pour les jeunes de 15 ans et plus a paru début 2012. Elle est adaptée aux diverses filières du secondaire II et à leurs besoins spécifiques ; le PEL II pour les jeunes entre 12 et 15 ans est en voie d'introduction selon les décisions prises dans chacun des cantons, lesquels organisent également des modules de formation.

[art. 12] Formation initiale des enseignants : en ce qui concerne la structure des formations, aussi bien au primaire qu'au secondaire I et II, on constate une grande stabilité sur les questions de profils et durées des formations aussi bien que sur les aspects concernant les conditions d'admission.

[art. 16] Profils de connaissance/compétences : en 2019, un groupe romand composé de membres de différentes conférences (scolarité obligatoire, orientation, post-obligatoire, enseignement spécialisé) a été mandaté pour poursuivre les réflexions, en s'appuyant sur les principaux constats issus du colloque susmentionné. Le développement d'un outil d'accompagnement destiné à soutenir tous les élèves vers l'entrée en profession doit également être exploré. Le PCC romand est intégré au projet national « *Profil d'exigences* ».

4. BUDGET 2023 DE LA CIIP

Le budget couvrant le secrétariat général et l'IRDP est adopté. Il se monte à CHF 6'154'700 et comporte 24.8 postes permanents et 1.65 postes sous contrats de droit privé. Les cantons financent à hauteur de CHF 5'503'660 (sans indexation).

Les cantons contribuent au fonctionnement du *Glossaire des patois romands* pour CHF 260'000 (sans indexation).

L'excédent de charges de CHF 99'540 est ramené presque à l'équilibre de CHF 9'090 par l'utilisation des fonds propres directement affectés au projet EPROCOM/banque d'items et Livre +.

- UMER-SO (contributions remboursables) : budget 2023 de l'Unité des moyens d'enseignement romands pour la scolarité obligatoire est adopté (CHF 18'021'00 de charges d'exploitation et CHF 4'000'000 de dépenses d'investissement ; 7.9 postes permanents et 1.2 postes sous contrat de droit privé). Sous réserve de l'avancement des projets et des commandes effectives des cantons, une contribution remboursable de CHF 1'932'000 est versée pour assurer les liquidités nécessaires à l'acquisition ou à l'élaboration et l'impression des nouveaux MER. Cependant, vu les variations importantes par rapport aux budgets 2020 à 2022, la contribution remboursable peut être diminuée de CHF 532'000 et atteindre ainsi le montant de 1'4 million de francs en 2023.
- UMER-FP (subvention du SEFRI) : budget de l'Unité des moyens d'enseignement romands et tessinois pour la formation professionnelle s'élève à CHF 2'790'000 (1.1 poste permanent et 1 poste sous contrat de droit privé). Rappel : pas de contribution cantonale.

5. COMPTES 2021

Les comptes 2021 du Secrétariat général de la Conférence ont été adoptés par l'AP-CIIP en mai 2022.

Le résultat opérationnel pour le Secrétariat général montre un excédent de charges de CHF 4'803.96

Compte tenu de l'utilisation du fonds propre EPROCOM/banque d'items, c'est un excédent de revenu net de CHF 91'200.96 qui est versé sur les capitaux propres.

- UMER-SO : le résultat opérationnel pour la scolarité obligatoire (UMER-SO) montre excédent de revenus de CHF 538'712.35. Les fonds propres affectés à la réactualisation de certains ouvrages sont augmentés de CHF 462'692 correspondant aux bénéfices nets réalisés en 021 sur ces collections complètement amorties et le fond propre affecté au

développement de la stratégie numérique (CFH 1'998), font que c'est donc finalement un excédent de revenus net de 78'018.35 qui est versé sur les capitaux propres.

- UMER-FP : le résultat opérationnel pour la formation professionnelle (UMER-FP) montre un excédent de revenus de CHF 225'488.12 sur un budget équilibré. Cependant, avec l'utilisation de la réserve accordée par l'AP-CIIP pour les deux projets en cours que sont la révision complète de la collection du Commerce selon nouvelle ordonnance du SEFRI (CHF 359'972) et le développement d'une plateforme numérique (CHF 93'135), c'est un excédent de revenus net qui se dégage de CHF 227'618.88, versé sur la réserve propre de l'UMER-FP (selon RFI art. 4 alinéa 2).

6. ELECTIONS

Pour l'année 2023, c'est le canton de Fribourg qui occupera la présidence. La vice-présidence devait revenir au canton de Vaud. Toutefois, comme ce canton a vécu le renouvellement de ses autorités suite aux élections cantonales à l'automne 2022 et que le Valais n'avait exercé la présidence qu'une seule fois depuis la création de la CIC-CSR pour les mêmes raisons à l'époque, la commission a effectué une rocade : Valais occupera la vice-présidence 2023 et la présidence 2024 alors que Vaud occupera la vice-présidence 2024 et la présidence 2025.

Au terme de cette partie électorale, le président Vincent Eschmann adresse un message d'au revoir à M. Nicolas Sierro, secrétaire de la CIC-CSR depuis ses débuts, et récemment élu secrétaire général du Parlement valaisan. Le président relève l'accompagnement parfait de M. Sierro au fil des séances du bureau et de l'assemblée plénière, en particulier ses talents d'organisateur, sa compétence dans le suivi des dossiers, sa discrétion et son amabilité. En lui souhaitant un fructueux mandat, le président lui remet un cadeau en signe de remerciement.

7. INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

Postulat : « Orthographe rectifiée : laissons l'usage imposer les modifications orthographiques »

Le texte soumis à la discussion demande que le peuple et ses représentants, notamment les parlementaires des cantons romands ainsi que les membres des délégations parlementaires à la CIP CSR, puissent être associés à la décision de retenir les modifications orthographiques dans les nouveaux manuels de français. Le postulat invite la CIIP à ne pas mettre en oeuvre cette décision. Un large débat a permis aux participants de s'exprimer et d'obtenir des informations.

La CIIP a, lors de la séance plénière d'automne, détaillé la procédure de prise de décision concernant la réforme de l'OR.

Au vote final, le postulat est refusé par 19 voix contre 10 et 4 abstentions.

8. CONCLUSION RECOMMANDATION FINALE

La Commission interparlementaire de contrôle de la CSR recommande aux Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, de prendre acte du rapport d'information de la CIIP, présenté conformément à l'art. 20 de la Convention scolaire romande.

Vicques, le 26 février 2023

Vincent Eschmann
Président CIC CSR 2022

Jahresbericht 2022 der interparlamentarischen Aufsichtskommission der Westschweizer Schulvereinbarung (IPK CSR)

Sehr geehrte Präsidentinnen und Präsidenten der Kantonsparlamente von Bern, Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura
Sehr geehrte Grossrätinnen und Grossräte

Gemäss den unten erwähnten Bestimmungen lädt die interparlamentarische Aufsichtskommission der Westschweizer Schulvereinbarung (CSR) Sie ein, ihren Jahresbericht zur Kenntnis zu nehmen.

Dem Kommissionsbüro gehören folgende Präsidentinnen und Präsidenten der kantonalen Delegationen an:

Vincent Eschmann	JU	Präsident 2022
Gaétan Emonet	FR	Vizepräsident 2022
Jean Romain	GE	
Karim Saïd	BE	Nachfolger von Peter Gasser
Amina Chouiter Djebaili	NE	
David Vogel	VD	Nachfolger von Fabien Deillon
Julien Dubuis	VS	

1. GESETZLICHER RAHMEN

Die Westschweizer Schulvereinbarung vom 21. Juni 2007 ist am 1. August 2009 in Kraft getreten. Sie schafft einen Westschweizer Bildungsraum, der sich in die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS) einfügt. Die CSR übernimmt die zwingenden Bestimmungen der Schweizer Vereinbarung und erweitert die Verpflichtung der Westschweizer Kantone auf weitere Bereiche, in denen sie obligatorisch zusammenarbeiten müssen.

Die Tätigkeit der Kommission ist die Folge der parlamentarischen Aufsicht über interkantonale Institutionen, die ab 2001 in der Westschweiz aufgrund der «Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland» verallgemeinert wurde; die Vereinbarung wurde 2011 vom Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (ParlVer) abgelöst.

Dieser Jahresbericht der Kommission zuhanden der Kantonsparlamente stützt sich auf die Artikel 20–25 des 5. Kapitels der CSR, in denen namentlich bestimmt wird, dass die Kommission Stellung zum Jahresbericht, zum Voranschlag und zur Rechnung der Interkantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen Schweiz und des Tessins (CIIP) nimmt.

2. SITZUNGEN DER IPK

Nach den kantonalen Wahlen im Jahr 2022 in den Kantonen Bern und Waadt wurden die Delegationen dieser beiden Kantone neu gebildet. Im Büro begrüsst wir daher Karim Saïd, den Leiter der Berner Delegation, und David Vogel, den Leiter der Waadtländer Delegation.

Im Laufe des Jahres trat der Vorstand dreimal zusammen: am 11. Februar, am 11. Mai und am 14. September per Videokonferenz. Die erste Plenarsitzung fand am 2. Juni in Lausanne und die Herbstsession am 11. November in Delsberg statt. In den beiden Plenarsitzungen behandelte die IPK-CSR die folgenden Themen.

Sitzung vom 2. Juni 2022

Digitalisierung in der Schule: Auswirkungen, Risiken und kritische Aspekte

Unsere Kommission hat beschlossen, dass das Büro das Jahresthema festlegt und dieses in einer ersten Präsentation in der Frühjahrssession eingeleitet und dann durch mehrere Redner in der Herbstsession vertieft wird. So führte uns Professor Pierre Dillenbourg von der EPFL in das Thema «Digitalisierung in der Schule» ein.

Botschaft des Präsidenten der CIIP, Christophe Darbellay

Nachdem der Beginn des Jahres 2022 noch von der Gesundheitskrise geprägt war, mussten sich die Kantone einer neuen Herausforderung stellen: der Aufnahme ukrainischer Kinder in die Schulen. Dem ganzen Personal, das an der Ausbildung beteiligt ist, wird für sein Engagement vor diesem besonderen Hintergrund gedankt.

Anschliessend hob der Präsident einige Höhepunkte des Tätigkeitsprogramms 2020-2023 hervor:

- **Digitalisierung:** Nach der Veröffentlichung des PER-Education numérique (Westschweizer Lehrplan digitale Bildung), der jetzt in den Kantonen umgesetzt werden kann, hat die Plenarversammlung eine Roadmap für die weitere Umsetzung unseres Aktionsplans festgelegt. Diese Roadmap umfasst verschiedene Projekte, das dringendste davon ist die Überarbeitung des PER infolge der Hinzufügung eines neuen Unterrichtsbereichs. Weiter wurde im Bereich der Digitalisierung in Zusammenarbeit mit den Pädagogischen Hochschulen ein gemeinsamer Kompetenzrahmen für die Ausbildung der Lehrpersonen erarbeitet, und das IRDP hat einen Bericht über die Belastung durch Bildschirme veröffentlicht.
- Im Zusammenhang mit **den «moyens d'enseignement romands»** (MER; Westschweizer Lehrmittel) hatten die Mitglieder der PV-CIIP den Wunsch geäußert, dass das als zu schwerfällig und wenig effizient empfundene Erarbeitungssystem vollständig überarbeitet wird. Zu diesem Zweck war eine Task Force eingerichtet worden. Das neue Dispositiv wird derzeit für die MER für Französisch eingeführt.
- **Umsetzung der CSR:** Im Rahmen des Projekts zur Erstellung einer Item-Bank (Art. 15 CSR) finden die Lehrkräfte nun auf den digitalen Plattformen der CIIP theoretische und praktische Anregungen zur Vorbereitung ihrer Bewertungen. Darüber hinaus wurde ein erstes Instrument zur Definition von Kompetenz- und Wissensprofilen (Art. 16 CSR) entworfen, das im Laufe des Jahres 2022 fertiggestellt werden soll. Dieses Instrument wird in das EDK-Projekt «Anforderungsprofile.ch» integriert, dessen Ziel es ist, in der ganzen Schweiz Instrumente zur Unterstützung der Berufswahl bereitzustellen, indem die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler mit den Anforderungen der Berufsbildungsprogramme verknüpft werden.
- Die CIIP hat ein zukunftsorientiertes Netzwerk gebildet, um die Integration der **Erziehung zur Nachhaltigkeit** in den Unterricht fortzusetzen. Dieses Netzwerk vereint die kantonalen Ansprechpersonen für Nachhaltigkeit und wurde eingerichtet, um einen Überblick über die in den Kantonen ergriffenen Massnahmen zu erstellen und die Modalitäten für eine verstärkte interkantonale Koordination der konkreten pädagogischen Aktivitäten festzulegen, die durch den Austausch über bewährte Praktiken ausgewählt werden.

Der Präsident gibt einige Erläuterungen zum Beschluss vom Juni 2021 über **die Aufnahme von zwei Elementen der Sprachentwicklung in die** derzeit in Ausarbeitung befindlichen **Lehrmittel für Französisch**. Es handelt sich um 14 Grundsätze der berichtigten Rechtschreibung und der geschlechtergerechten Sprache. Es wurde beschlossen, dass in unseren Schulbüchern die geschlechtergerechte Sprache nicht angewendet werden soll. Es

ist nun geplant die berichtigte Rechtschreibung, die seit 1996 in den Schulen akzeptiert wird, in unseren Lehrbüchern anzuwenden, während die alten Schreibweisen weiterhin erlaubt sind. Diese berichtigte Rechtschreibung zeichnet sich durch weniger Ausnahmen und Sonderfälle aus, für die es oft keine wirkliche Begründung gibt. Kurz: **mehr Kohärenz und weniger Ausnahmen**.

Sitzung vom 11. November 2022

Auf die Präsentation von Professor Dillenbourg an der Junisitzung folgten zwei Vorträge. Zunächst Christian Rossé, Lehrbeauftragter für digitale Bildung an der Pädagogischen Hochschule BEJUNE und Co-Direktor des Centre MITIC Interjurassien, dann Anne-Marie Cruz, Lehrerin und Vorstandsmitglied der Association Réfléchissons à l'Usage du Numérique et des Ecrans (RUNE Genf). Die Vortragenden stellten ihre Überlegungen vor und beantworteten die Fragen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

Botschaft des Präsidenten der CIIP, Christophe Darbellay

Die Krisen, die leider immer wieder auftreten, machen die Anpassungs- und Widerstandsfähigkeit unserer Bildungssysteme und die Bedeutung der Koordination in der Westschweiz, die gestärkt und bereichert wurde, deutlich. Tatsächlich konnten die Kantone bei vielen Gelegenheiten ihre Aktionen koordinieren oder ihre Forderungen auf Bundesebene vorbringen. Diese Dynamik, die über den Inhalt der Schulvereinbarung hinausgeht, stärkt also den interkantonalen Zusammenhalt.

Nach dieser Einleitung erwähnt der Präsident kurz einige wichtige Ereignisse der letzten Monate:

- **Treffen mit einer Delegation des SER (Syndicat des enseignant.es romand.es)** während der Plenarversammlung im September. Das Treffen bot die Gelegenheit, sich über verschiedene gemeinsame Anliegen auszutauschen, darunter insbesondere die Steigerung der Attraktivität des Lehrerberufs und die Notwendigkeit, eine positive Vision des Lehrerberufs zu fördern.
- **Vorbereitung des nächsten Tätigkeitsprogramms der CIIP für die Jahre 24-27.** In diesem Programm werden wir sicherlich Prioritäten finden, die den Staatskundeunterricht, die Erziehung zur Nachhaltigkeit und die weitere Umsetzung der Westschweizer Schulvereinbarung betreffen, namentlich die Erstellung einer Item-Bank und einer Bank mit Westschweizer Bewertungsmöglichkeiten (Art. 15) sowie die Entwicklung eines Instruments zur Bescheinigung der Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit (Art. 16).
- **Lehrmittel:** Die Lehrmittelsammlung für die Geistes- und Sozialwissenschaften 9-11 ist abgeschlossen. Die Sammlung der Mathematiklehrmittel 1-8 hingegen wird im nächsten Jahr fertiggestellt. Die Sammlung der Französischlehrmittel, über die aus bekannten Gründen viel geschrieben wurde, wird wie geplant 2023 in den Klassen 1H, 2H und 5H zur Verfügung stehen. Mit der Entwicklung dieser Westschweizer Sammlungen, welche die grossen Bereiche des Westschweizer Lehrplans betreffen, werden der Westschweizer Schule endlich gemeinsame Mittel gegeben. Der Westschweizer Lehrplan und die Westschweizer Lehrmittel sind die tragenden Pfeiler der Westschweizer Schulvereinbarung.
- **Digitale Bildung:** Ein Monitoring dieser Entwicklungen wird durchgeführt, um deren Umsetzung zu verfolgen und die Massnahmen gegebenenfalls anzupassen.

3. TÄTIGKEITSBERICHT 2021 DER CIIP: BESTANDSAUFNAHME 2021 DER UMSETZUNG DER WESTSCHWEIZER SCHULVEREINBARUNG (CSR)

Im Jahr 2022 gab es folgende Schwerpunkte:

- Umsetzung der digitalen Bildung im Anschluss an die Veröffentlichung des Westschweizer Lehrplans Digitale Bildung;
- Westschweizer Lehrmittel¹: Fertigstellung der Sammlung für Geistes- und Sozialwissenschaften, Fortsetzung der Arbeiten an der Sammlung für Mathematik und für Französisch.

Die Hauptelemente des Tätigkeitsberichts 2021 sind:

[Art. 9] Lehrmittel und didaktische Ressourcen: Mathematik (2022) wird derzeit fertiggestellt; Projekt Französisch 1. und 2. Zyklus ist im Gang (1-2 und 5 werden 2023 zur Verfügung gestellt); Projekt Französisch 3. Zyklus: noch immer in Erwartung des neuen Dispositivs.

[Art. 10] Portfolios: Die elektronische Version des ESP III für Jugendliche ab 15 Jahren erschien Anfang 2012. Sie ist auf die verschiedenen Bildungsgänge der Sekundarstufe II und ihre spezifischen Bedürfnisse zugeschnitten; das ESP II für Jugendliche zwischen 12 und 15 Jahren wird nach den Entscheiden in den einzelnen Kantonen eingeführt, die auch Ausbildungsmodule organisieren.

[Art. 12] Grundausbildung von Lehrpersonen: Bei der Struktur der Ausbildungen, sowohl für die Primarstufe als auch für die Sekundarstufen I und II, gibt es eine grosse Stabilität bei den Profilen und der Dauer der Ausbildungen sowie bei den Aspekten der Zulassungsbedingungen.

[Art. 16] Wissens-/Kompetenzprofile: 2019 wurde eine Westschweizer Gruppe, die sich aus Mitgliedern verschiedener Konferenzen (obligatorische Schule, Beratung, nachobligatorische Schule, Sonderpädagogik) zusammensetzt, beauftragt, die Überlegungen auf der Grundlage der wichtigsten Erkenntnisse aus dem oben genannten Symposium fortzusetzen. Die Entwicklung eines Begleitinstruments, das alle Schülerinnen und Schüler auf dem Weg in den Beruf unterstützen soll, sollte ebenfalls geprüft werden. Die Westschweizer Wissens-/Kompetenzprofile sind in das nationale Projekt «Anforderungsprofil» integriert.

4. VORANSCHLAGE 2023 DER CIIP

Der Voranschlag, der das Generalsekretariat und das IRDP abdeckt, wird angenommen. Er beläuft sich auf 6 154 700 Franken und umfasst 24,8 feste Stellen und 1,65 Stellen mit privatrechtlichen Verträgen. Die Kantone finanzieren davon 5 503 660 Franken (ohne Indexierung).

Die Kantone tragen mit 260 000 Franken (ohne Indexierung) zum Betrieb des *Glossaire des patois romands* bei.

Der Aufwandüberschuss in der Höhe von 99 540 Franken wird durch die Verwendung von Eigenmitteln, die direkt dem Projekt EPROCOM/Item-Bank und Livre + zugewiesen wurden, bis auf 9 090 Franken fast auf ein ausgeglichenes Ergebnis reduziert.

- UMER-SO (rückzahlbare Beiträge): Das Budget 2023 der Unité des moyens d'enseignement romands für die obligatorische Schule wird angenommen (18 021 000 Franken Betriebsaufwand und 4 000 000 Franken Investitionsausgaben); 7,9 feste Stellen und 1,2 Stellen mit privatrechtlichem Vertrag). Unter Vorbehalt des Projektfortschritts und der effektiven Bestellungen der Kantone wird ein rückzahlbarer Beitrag von 1 932 000 Franken ausbezahlt, um die notwendige Liquidität für den Erwerb oder die Erstellung und den Druck der neuen Westschweizer Lehrmittel zu gewährleisten. Angesichts der erheblichen Abweichungen gegenüber den Voranschlägen 2020 bis 2022 kann der rückzahlbare Beitrag jedoch um 532 000 Franken gesenkt werden und erreicht somit im Jahr 2023 den Betrag von 1,4 Millionen Franken.

¹ Westschweizer Lehrmittel

- UMER-FP (Subvention des SBFI): Der Voranschlag der «Unité des moyens d'enseignement romands et tessinois pour la formation professionnelle» beträgt 2 790 000 Franken (1,1 feste Stelle und 1 Stelle mit privatrechtlichem Vertrag). Zur Erinnerung: kein Kantonsbeitrag.

5. RECHNUNG 2021

Die Jahresrechnung 2021 des Generalsekretariats der Konferenz wurde von der PV-CIIP im Mai 2022 verabschiedet.

Das operative Ergebnis für das Generalsekretariat zeigt einen Aufwandüberschuss von Fr. 4 803.96.

Unter Berücksichtigung der Verwendung des Eigenkapitals EPROCOM/Item-Bank wird ein Nettoertragsüberschuss von Fr. 91 200.96 dem Eigenkapital überwiesen.

- UMER-SO: Das operative Ergebnis für die obligatorische Schule (UMER-SO) weist einen Einnahmenüberschuss von Fr. 538 712.35 aus. Das Eigenkapital für die Aktualisierung bestimmter Werke, erhöht um 462 692 Franken, was dem 2021 erzielten Nettogewinnen auf diesen vollständig abbeschriebenen Sammlungen entspricht, und das Eigenkapital für die Entwicklung der digitalen Strategie (1998 Franken) sorgen dafür, dass schliesslich ein Nettoertragsüberschuss von Fr. 78'018.35 an das Eigenkapital überwiesen wird.
- UMER-FP: Das operative Ergebnis für die Berufsbildung (UMER-FP) weist einen Ertragsüberschuss von Fr. 225 488.12 bei einem ausgeglichenen Budget aus. Mit der Verwendung der von der PV-CIIP gewährten Reserve für die beiden laufenden Projekte, nämlich die vollständige Revision der Sammlung für das Kaufmännische gemäss der neuen Verordnung des SBFI (359 972 Franken) und die Entwicklung einer digitalen Plattform (93 135 Franken), ergibt sich jedoch ein Nettoeinkommensüberschuss von Fr. 227 618.88, der in die eigene Reserve der UMER-FP (gemäss FIR Art. 4 Abs. 2) eingezahlt wird.

6. WAHLEN

Für das Jahr 2023 wird der Kanton Freiburg das Präsidium innehaben. Das Vizepräsidium wäre dem Kanton Waadt zugestanden. Da dieser Kanton jedoch nach den kantonalen Wahlen im Herbst 2022 seine Behörden erneuerte und das Wallis seit der Gründung der IPK CSR aus denselben Gründen damals nur einmal das Präsidium innehatte, führte die Kommission eine Rochade durch: Das Wallis wird das Vizepräsidium 2023 und das Präsidium 2024 innehaben, während die Waadt 2024 das Vizepräsidium und 2025 das Präsidium bekleiden wird.

Am Ende dieses Wahlteils richtet der Präsident Vincent Eschmann eine Abschiedsbotschaft an Nicolas Sierro, der seit den Anfängen der IPK CSR als Sekretär tätig war und kürzlich zum Generalsekretär des Walliser Parlaments gewählt wurde. Der Präsident hebt hervor, dass Nicolas Sierro die Sitzungen des Präsidiums und der Plenarversammlung perfekt begleitet hat, er würdigt insbesondere sein Organisationstalent, seine Kompetenz bei der Nachverfolgung der Dossiers, seine Diskretion und seine Freundlichkeit. Mit den besten Wünschen für die erfolgreiche Ausübung seines neuen Amtes überreicht ihm der Präsident als Zeichen des Dankes ein Geschenk.

7. PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE

Postulat: «Berichtigte Rechtschreibung: lassen wir den Gebrauch die Änderungen der Rechtschreibung durchsetzen»

Der zur Diskussion gestellte Text fordert, dass das Volk und seine Vertreter, insbesondere die Parlamentarier der Westschweizer Kantone und die Mitglieder der parlamentarischen Delegationen in der IPK CSR, am Entscheid, ob die Änderungen der Rechtschreibung in den neuen Französischlehrbüchern beibehalten werden sollen, beteiligt werden können. Das Postulat fordert die CIIP auf, diesen Beschluss nicht umzusetzen. Eine breite Debatte gab den Teilnehmerinnen und Teilnehmern die Möglichkeit, sich zu äussern und Informationen zu erhalten.

Die CIIP hat in der Herbstplenarsitzung das Verfahren zur Entscheidungsfindung bei der Reform der berechtigten Rechtschreibung detailliert beschrieben.

In der Schlussabstimmung wird das Postulat mit 19 zu 10 Stimmen bei 4 Enthaltungen abgelehnt.

8. SCHLUSSFOLGERUNG UND SCHLUSSEMPFEHLUNG

Die interparlamentarische Aufsichtskommission der CSR empfiehlt den Grossen Räten der Kantone Bern, Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura, diesen Tätigkeitsbericht der CIIP, der gemäss Artikel 20 der Westschweizer Schulvereinbarung vorgestellt wurde, zur Kenntnis zu nehmen.

Vicques, 26. Februar 2023

Vincent Eschmann
Präsident IPK CSR 2022

Annexe

GRAND CONSEIL

2023-GC-138

*Loi sur la justice - art. 91 al. 1, let. d^{bis}***Prolongation du mandat du juge de paix ad hoc
Yannick Riedo***Préavis de la Commission de justice*

*Présidence : Bertrand Morel**Vice-présidence : Pierre Mauron**Membres : Antoinette de Weck, David Papaux, Annick Remy-Ruffieux,
Daphné Roulin***Vote final**

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter la prolongation du mandat du juge de paix ad hoc Yannick Riedo.

*Le 14 juin 2023*Anhang

GROSSER RAT

2023-GC-138

*Justizgesetz - Art. 91 Abs. 1, Bst. d^{bis}***Verlängerung des Mandats der Ad-hoc-Friedensrichter
Yannick Riedo***Stellungnahme der Justizkommission*

*Präsidium : Bertrand Morel**Vize-Präsidium : Pierre Mauron**Mitglieder: Antoinette de Weck, David Papaux, Annick Remy-Ruffieux,
Daphné Roulin***Schlussabstimmung**

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, die Verlängerung des Mandats der Ad-hoc-Friedensrichter Yannick Riedo anzunehmen.

Den 14. Juni 2023

Préavis à l'intention du Grand Conseil concernant l'élection au poste de Juge cantonal-e 70%

—
du 22 mai 2023 – session 06.2023



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR**

Table des matières

Préambule	2
1.1 Mises au concours des fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature :	2
1 Juge cantonal-e 70% (réf. 6437)	3
1.1 Démissionnaire	3
1.2 Exigences, entrée en fonction, assermentation	3
1.3 Préavis favorable (avec ordre de priorité)	3
Récapitulatif des candidatures préavisées favorablement	6

Préambule

1.1 Mises au concours des fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature :

> Juge cantonal-e 70% (référence 6437) (FO du 14.04.2023)

Le Conseil de la magistrature a examiné les candidatures en tenant compte des critères constitutionnels, à savoir la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles des candidats.

Stellungnahme zuhanden des Grossen Rates betreffend die Wahl in das Amt als Kantonsrichter/in 70%

—
vom 22. Mai 2023 – Session 06.2023



**Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR**

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
1.1 Ausschreibungen von richterlichen Ämtern durch den Justizrat:	2
1 Kantonsrichter/in 70 % (Ref. 6437)	3
1.1 Zurücktretender Amtsträger	3
1.2 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung	3
1.3 Positive Stellungnahme (nach Präferenz geordnet)	3
Zusammenfassung der Kandidaturen mit positiver Stellungnahme	6

Einleitung

1.1 Ausschreibungen von richterlichen Ämtern durch den Justizrat:

> Kantonsrichter/in 70% (Referenz 6437) (AB vom 14.04.2023)

Der Justizrat hat die eingegangenen Bewerbungen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Kriterien geprüft, d.h. Ausbildung, Berufserfahrung sowie die persönlichen Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten.

Préavis concernant les élections à des fonctions judiciaires à l'intention du Grand Conseil

—
du 06.06.2023 – session 06.2023



**Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR**

Table des matières

Préambule	3
1.1 Mises au concours des fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature :	3
1.2 Demandes des autorités judiciaires concernant des élections à des fonctions judiciaires	3
1 Juge suppléante au Tribunal cantonal	4
1.1 Demande du Tribunal cantonal	4
1.2 Entrée en fonction, assermentation	4
1.3 Préavis favorable	4
2 Président-e 10% du Tribunal des prud'hommes du Lac	5
2.1 Demande du Tribunal des prud'hommes du Lac	5
2.2 Exigences, entrée en fonction, assermentation	5
2.3 Préavis favorable	5
3 Président-e 10% du Tribunal des baux de la Singine et du Lac	6
3.1 Demande du Tribunal des baux de la Singine et du Lac	6
3.2 Exigences, entrée en fonction, assermentation	6
3.3 Préavis favorable	6
4 Assesseur-e-s au Tribunal d'arrondissement de la Sarine (réf. 6332)	7
4.1 Démissionnaire	7
4.2 Particularités	7
4.3 Exigences, entrée en fonction, assermentation	7
4.4 Préavis favorable (avec ordre de priorité)	7
4.5 Eligibles (à égalité selon ordre alphabétique)	9
5 Assesseur-e-s suppléant-e-s (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Sarine (réf. 6330)	10
5.1 Démissionnaire	10
5.2 Particularités	10
5.3 Exigences, entrée en fonction, assermentation	10
5.4 Préavis favorable	10
6 Assesseur-e suppléant-e (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Singine (réf. 6473)	11
6.1 Démissionnaire	11
6.2 Exigences, entrée en fonction, assermentation	11

6.3	Préavis favorable	11
7	Assesseur-e-s (contrôle des comptes) à la Justice de paix de la Gruyère (réf. 6370)	12
7.1	Démissionnaire	12
7.2	Particularités	12
7.3	Exigences, entrée en fonction, assermentation	12
7.4	Préavis favorable	12
7.5	Eligibles (à égalité selon ordre alphabétique)	13
8	Assesseur-e-s (domaine santé mentale et social/éducatif) à la Justice de paix de la Glâne (réf. 6452)	14
8.1	Démissionnaires	14
8.2	Particularités	14
8.3	Exigences, entrée en fonction, assermentation	14
8.4	Préavis favorable pour le poste 1 : Connaissances dans le domaine santé mentale et/ou addiction	14
8.5	Préavis favorable pour le poste 2 : Connaissances dans le domaine social et/ou éducatif et/ou coaching et/ou psychologie (avec ordre de priorité)	15
8.6	Eligible	16
9	Membre et membre suppléant-e de l'Autorité de surveillance du Registre foncier (réf. 6331)	17
9.1	Démissionnaire	17
9.2	Exigences, entrée en fonction, assermentation	17
9.3	Préavis favorable pour un membre ordinaire	17
9.4	Préavis favorable pour un membre suppléant	18
	Récapitulatif des candidatures préavisées favorablement	19

Préambule

1.1 Mises au concours des fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature :

- > Assesseur-e-s au Tribunal d'arrondissement de la Sarine (référence 6332) (FO du 17.03.2023)
- > Assesseur-e-s suppléant-e-s (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Sarine (référence 6330) (FO du 17.03.2023)
- > Assesseur-e suppléant-e (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Singine (référence 6473) (FO du 21.04.2023)
- > Assesseur-e-s (contrôle des comptes) à la Justice de paix de la Gruyère (référence 6370) (FO du 17.03.2023)
- > Assesseur-e-s (domaine santé mentale et social/éducatif) à la Justice de paix de la Glâne (référence 6452) (FO 14.04.2023)
- > Membre et membre suppléant-e de l'Autorité de surveillance du Registre foncier (référence 6331) (FO du 17.03.2023)

1.2 Demandes des autorités judiciaires concernant des élections à des fonctions judiciaires

- > Juge suppléante au Tribunal cantonal
- > Président-e 10% du Tribunal des prud'hommes du Lac
- > Président-e 10% du Tribunal des baux de la Singine et du Lac

Le Conseil de la magistrature a examiné les candidatures en tenant compte des critères constitutionnels, à savoir la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles des candidats.

Stellungnahme zuhanden des Grossen Rates betreffend die Wahl in richterliche Funktionen

—
vom 6. Juni 2023 – Session 06.2023



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR**

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
1.1 Ausschreibungen von richterlichen Ämtern durch den Justizrat:	3
1.2 Anträge von Gerichtsbehörden für die Wahl in richterliche Ämter:	3
1 Ersatzrichterin beim Kantonsgericht	4
1.1 Antrag des Kantonsgerichts	4
1.2 Amtsantritt, Vereidigung	4
1.3 Positive Stellungnahme	4
2 Präsident/-in 10% beim Arbeitsgericht See	5
2.1 Antrag des Arbeitsgerichts See	5
2.2 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung	5
2.3 Positive Stellungnahme	5
3 Präsident/-in 10% beim Mietgericht Sense und See	6
3.1 Antrag des Mietgerichts Sense und See	6
3.2 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung	6
3.3 Positive Stellungnahme	6
4 Beisitzende beim Bezirksgericht Saane (Ref. 6332)	7
4.1 Zurücktretende Amtsträgerin/zurücktretender Amtsträger	7
4.2 Besonderes	7
4.3 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung	7
4.4 Positive Stellungnahme (nach Präferenz geordnet)	7
4.5 Wählbar (gleichgestellt, in alphabetischer Reihenfolge)	9
5 Ersatzbeisitzende (Arbeitnehmervertretende) beim Arbeitsgericht Saane (Ref. 6330)	10
5.1 Zurücktretende Amtsträgerin/zurücktretender Amtsträger	10
5.2 Besonderes	10
5.3 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung	10
5.4 Positive Stellungnahme	10
6 Ersatzbeisitzer/in (Arbeitnehmervertretende) beim Arbeitsgericht Sense (Ref. 6473)	11
6.1 Zurücktretende Amtsträgerin/zurücktretender Amtsträger	11
6.2 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung	11
6.3 Positive Stellungnahme	11

7	Beisitzende (Rechnungsprüfung) beim Friedensgericht Greyerz (Ref. 6370)	12
7.1	Zurücktretende Amtsträgerin/zurücktretender Amtsträger	12
7.2	Besonderes	12
7.3	Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung	12
7.4	Positive Stellungnahme	12
7.5	Wählbar (gleichgestellt, in alphabetischer Reihenfolge)	13
8	Beisitzende (Psychische Gesundheit und Sozialwesen/Erziehung) beim Friedensgericht Glane (Ref. 6452)	14
8.1	Zurücktretende Amtsträgerin/zurücktretender Amtsträger	14
8.2	Besonderes	14
8.3	Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung	14
8.4	Positive Stellungnahme - Amt 1: Kenntnisse im Bereich psychische Gesundheit und/oder Sucht	14
8.5	Positive Stellungnahme - Amt 2: Kenntnisse im Bereich Sozialwesen und/oder Erziehung und/oder Coaching und/oder Psychologie (nach Präferenz geordnet)	15
8.6	Wählbar	16
9	Mitglied und Ersatzmitglied bei der Aufsichtsbehörde über das Grundbuch (Ref. 6331)	17
9.1	Zurücktretende Amtsträgerin/zurücktretender Amtsträger	17
9.2	Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung	17
9.3	Positive Stellungnahme – ordentliches Mitglied	17
9.4	Positive Stellungnahme – Ersatzmitglied	18
Zusammenfassung der Kandidaturen mit positiver Stellungnahme		19

Einleitung

1.1 Ausschreibungen von richterlichen Ämtern durch den Justizrat:

- > Beisitzende beim Bezirksgericht Saane (Referenz 6332) (AB vom 17.03.2023)
- > Ersatzbeisitzende (Arbeitnehmervertretende) beim Arbeitsgericht Saane (Referenz 6330) (AB vom 17.03.2023)
- > Ersatzbeisitzer/in (Arbeitnehmervertretende) beim Arbeitsgericht Sense (Referenz 6473) (AB vom 21.04.2023)
- > Beisitzende (Rechnungsprüfung) beim Friedensgericht Greyerz (Referenz 6370) (AB vom 17.03.2023)
- > Beisitzende (Psychische Gesundheit und Sozialwesen/Erziehung) beim Friedensgericht Glane (Referenz 6452) (AB vom 14.04.2023)
- > Mitglied und Ersatzmitglied bei der Aufsichtsbehörde über das Grundbuch (Referenz 6331) (AB vom 17.03.2023)

1.2 Anträge von Gerichtsbehörden für die Wahl in richterliche Ämter:

- > Ersatzrichter/in beim Kantonsgericht
- > Präsident/in 10% beim Arbeitsgericht See
- > Präsident/in 10% beim Mietgericht Sense und See

Der Justizrat hat die eingegangenen Bewerbungen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Kriterien geprüft, d.h. Ausbildung, Berufserfahrung sowie die persönlichen Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten.

Réponses

Motion 2022-GC-158 Elias Moussa/ Marie Levrat Introduction d'un examen préalable contraignant de la validité des initiatives populaires cantonales¹

Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat rappelle que selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, lorsqu'une initiative est formulée en termes généraux, il faut tenir compte du fait que, en cas d'acceptation, le législateur doit préparer une réglementation de mise en œuvre qui correspond aux conceptions exprimées dans l'initiative. En substance, lors de la mise en œuvre, il doit viser la plus grande compatibilité possible avec le droit supérieur sans toutefois devoir contrôler le respect de celui-ci dans tous les cas. Déclarer une initiative en termes généraux invalide suppose donc qu'une mise en œuvre sans contradiction manifeste au droit supérieur apparaisse d'avance exclue. Si l'initiative se laisse au contraire exécuter de sorte qu'aucune contradiction manifeste n'en résulte, alors elle ne peut pas être déclarée irrecevable. Ces principes s'appliquent *mutatis mutandis* aux initiatives entièrement rédigées.

Ce n'est donc, en résumé, que dans les cas manifestes qu'une initiative doit être déclarée invalide. Cette jurisprudence a été confirmée une nouvelle fois par le Tribunal fédéral en date du 31 mars 2023, dans l'Arrêt 1C_393/2022 par lequel il a rejeté le recours déposé à l'encontre de la décision par laquelle le Grand Conseil avait constaté la nullité de l'initiative «Pour la gratuité des transports publics».

Le Conseil d'Etat rappelle aussi que, dans le cadre de la révision de la loi sur le Grand Conseil, il avait relevé la problématique des instruments parlementaires non conformes à la législation ou à la Constitution. Il avait alors suggéré qu'en cas de doute, il serait souhaitable qu'un organe indépendant du Conseil d'Etat statue sur la conformité de l'instrument. Cette proposition a été rejetée par le Parlement.

1. Situation au niveau fédéral

Dans sa réponse à la motion 2016-GC-76, le Conseil d'Etat avait relevé que la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats avait déposé en août 2015 une initiative par-

lementaire demandant au Conseil fédéral l'élaboration d'un projet de modification de la loi fédérale sur les droits politiques pour permettre aux comités d'initiative de recourir à un examen préliminaire formel et matériel de leur initiative qui serait facultatif et non contraignant. L'initiative avait d'abord reçu l'adhésion de la Commission des institutions politiques du Conseil national, en février 2016.

Cette initiative parlementaire a toutefois été classée en août 2017 et le droit fédéral n'a, pour l'heure, pas subi d'adaptation à ce sujet.

2. Le contrôle contraignant de la validité matérielle lorsque la décision est rendue par une autorité législative: La situation dans le canton de Fribourg

a) L'autorité appelée à rendre la décision d'invalidation dans le canton de Fribourg

La situation juridique n'a pas évolué depuis la réponse à la motion 2016-GC-76. En l'occurrence, avant la récolte des signatures, la Chancellerie d'Etat procède au contrôle préliminaire du titre et du texte de l'initiative ainsi que des listes de signatures (art. 114 LEDP). Il ne s'agit là que d'un contrôle formel.

Notre Constitution cantonale prévoit à son article 43 que c'est le **Grand Conseil** qui invalide entièrement ou partiellement les initiatives populaires si elles violent le droit supérieur, ne respectent pas l'unité de la forme ou de la matière ou sont inexécutables. Ce contrôle est effectué par le Grand Conseil sur la base d'une proposition du Conseil d'Etat, dès le moment où la Chancellerie a formellement constaté que le nombre de signatures valables nécessaire a été récolté et que l'initiative a ainsi abouti.

Il est relevé que c'est la situation actuellement en vigueur dans la majorité des cantons Suisses.

b) Le droit d'être entendu des initiants, lorsque les décisions sont rendues par le parlement

Il ressort d'une étude juridique relative au «droit d'être entendu lors du contrôle de validité des initiatives» par un parlement (autorité législative) que: «D'après la jurisprudence, la portée du droit d'être entendu doit tenir compte de la structure et de l'organisation spécifiques des

¹ Déposée et développée le 09.09.2022, BGC p. 2985.

parlements cantonaux. Partant, le Tribunal fédéral considère que, lorsque la décision sur la validité est prise par un parlement, le comité d'initiative ne devrait pas se voir reconnaître le droit de s'expliquer sur l'application des conditions de validité pour deux raisons. Premièrement, la composition du parlement et la procédure devant cet organe assurent que tous les éléments pertinents soient invoqués, de sorte qu'il est superflu que le comité présente ses arguments juridiques. Secondement, «les membres du comité d'initiative [ont] des moyens indirects et légitimes de faire valoir leurs intérêts auprès des députés [. . .] par exemple [en] s'adress[ant] aux représentants des [. . .] partis politiques [. . .] qui [ont] expressément soutenu le lancement de l'initiative» (Camilla Jacquemoud, «Le droit d'être entendu lors du contrôle de validité des initiatives», in: Jusletter du 27 mai 2019, p. 29, ch. 3.a).

Au vu de ce qui précède, selon l'état de la jurisprudence, un droit d'être formellement entendu n'existe pas pour le Comité d'initiative lorsque la décision sur la validité doit être rendue par un **parlement**. A noter que cette jurisprudence relative au droit d'être entendu devant les parlements a été confirmée récemment encore au sujet des recours déposés par certaines communes de l'agglomération de Fribourg contre l'abrogation de l'Agglomération institutionnelle par le Grand Conseil.

c) *Cela ne signifie toutefois pas, toujours lorsque la décision doit être rendue par un parlement, qu'il serait interdit dans le canton de Fribourg de formaliser un processus de droit d'être entendu du Comité d'initiative avant ou après la récolte de signatures. Ce serait toutefois, à l'évidence, lent et compliqué. L'auteure précitée s'y est risquée (cf. Jusletter du 27 mai 2019, p. 38) et, sur cette base, la procédure de droit d'être entendu devant le parlement pourrait se concrétiser un peu comme suit:*

1. Le Conseil d'Etat rédige un rapport sur la validité ou l'invalidité de l'initiative;
2. Le Conseil d'Etat communique son rapport au comité d'initiative et fixe à celui-ci un délai raisonnable pour se déterminer sur le rapport.
3. La prise de position du comité d'initiative est communiquée au Grand Conseil avec le rapport du Conseil d'Etat.
4. Si le rapport de la commission parlementaire en charge du traitement de la validité de l'initiative retient des éléments essentiels relatifs à la validité de l'initiative qui n'apparaissent pas dans le rapport du Conseil d'Etat, la commission fixe au comité d'initiative un délai raisonnable pour se déterminer à propos de ces nouveaux éléments.
5. Dans l'hypothèse du ch. 4 ci-dessus, la prise de position du comité d'initiative est communiquée au Grand Conseil avec le rapport de la commission parlementaire.

6. Le Grand Conseil rend sa décision, sujette à recours.

3. Le contrôle contraignant de la validité matérielle lorsque la décision est rendue par une autorité exécutive: le modèle du canton de Vaud

Depuis le 10 juin 2013, suite à une votation populaire, la Constitution du canton de Vaud prévoit à son article 80 al. 1 l'obligation pour le **Conseil d'Etat** de valider les initiatives avant d'autoriser la récolte de signatures, et de constater la nullité de celles qui sont contraires au droit supérieur et/ou qui violent l'unité de rang, de forme ou de matière. Il doit procéder par la voie d'une décision sujette à recours.

La nouvelle loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Vaud du 5 octobre 2021, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, décline comme suit le processus qui mène à la prise d'une décision contraignante par le Conseil d'Etat:

- > Avant d'autoriser la récolte de signatures, le Conseil d'Etat statue à bref délai, de manière motivée sur la validité de l'initiative et constate sa nullité si elle est contraire au droit supérieur et/ou si elle viole l'unité de rang, de forme ou de matière.
- > Si le service en charge de l'instruction du dossier pour le Conseil d'Etat estime qu'il existe des motifs de nullité, il en informe le comité ou le parti à l'origine de l'initiative et lui impartit un délai pour se déterminer.
- > La décision du Conseil d'Etat doit être publiée dans la Feuille des avis officiels.
- > Une fois la décision de validation entrée en force, le titre et le texte de l'initiative sont publiés dans la Feuille des avis officiels. Cet avis ouvre le délai de récolte des signatures.
- > Le Conseil d'Etat peut percevoir un émoulement de 2000 francs au plus auprès du comité ou du parti à l'origine de l'initiative et en demander l'avance en cas de dépôts successifs de textes relevant d'un abus manifeste.
- > Les décisions relatives à la validité d'une initiative cantonale ou communale sont susceptibles de recours à la Cour constitutionnelle.

Par Arrêt du 26 novembre 2018, le Tribunal fédéral a notamment relevé, en substance, que lorsqu'une décision d'invalidation doit être rendue par l'autorité exécutive, les initiants doivent pouvoir bénéficier du droit d'être entendu avant la prise de la décision (cf. ATF 1C 136/2018 du 26 novembre 2018, considérant 4.3 in fine). Cela explique vraisemblablement le processus de consultation des initiants prévu dans la LEDP -VD.

4. L'avis du Conseil d'Etat

Quand bien même l'anticipation du contrôle de validité matérielle ne donnerait pas, en l'état de la jurisprudence, un droit d'être entendu des initiants devant le Grand Conseil,

le Conseil d'Etat craint que la solution proposée conduise à des discussions inutiles devant un parlement déjà surchargé. En effet, l'ensemble du parlement devrait alors dans tous les cas procéder à des «passes d'armes» juridiques sur des projets qui ne lui parviendraient peut-être jamais faute de signatures en suffisance. Cela semble disproportionné et aurait de surcroît pour effet de rallonger sensiblement les délais de traitement de l'initiative.

Afin d'éviter une telle lourdeur, si l'on voulait formaliser un contrôle préalable contraignant de la validité des initiatives populaires, la compétence constitutionnelle du Grand Conseil en la matière devrait vraisemblablement être rediscutée dans le but de la transférer intégralement au Conseil d'Etat, comme dans le canton de Vaud. Cette situation aurait aussi l'effet de donner simultanément aux initiants un droit d'être entendu durant le processus décisionnel. Cela supposerait toutefois une modification de l'art. 43 de la Constitution cantonale et donc un scrutin populaire.

En raison des motifs précités, tenant à l'économie de moyens et de répartition des compétences, le Conseil d'Etat se déclare donc défavorable à l'intégration, dans la LEDP, d'un contrôle préalable contraignant par le Grand Conseil de la validité des initiatives.

5. Proposition

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion dans son ensemble.

Afin de préciser la nature de la mise en œuvre de la motion en cas d'acceptation, il propose toutefois son fractionnement en deux parties:

1. Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques introduisant un examen préalable des initiatives populaires par le Grand Conseil et introduction d'un examen préalable selon la proposition figurant dans la présente réponse;
2. Modification de la Constitution cantonale confiant au Conseil d'Etat la compétence d'invalider entièrement ou partiellement les initiatives populaires et introduction d'un examen préalable.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter les deux volets de la motion ainsi fractionnée. Si le Parlement décide de ne pas suivre sa proposition, le Gouvernement le prie de déterminer lequel des deux volets il entend mettre en œuvre dans notre canton.

Le 30 mai 20223

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 2016ss.

Motion 2022-GC-158 Elias Moussa/ Marie Levrat Einführung einer bindenden Vorprüfung der Gültigkeit von kantonalen Volksinitiativen¹

Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts der Gesetzgeber bei der Annahme einer Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung berücksichtigen muss, dass die Umsetzungsregelungen in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen entspricht. Bei der Umsetzung muss der Gesetzgeber im Wesentlichen auf grösstmögliche Vereinbarkeit mit dem höherrangigen Recht achten, ohne dass allerdings die Einhaltung desselben in jedem Einzelfall bereits zu prüfen ist. Die Ungültigerklärung einer in der Form der allgemeinen Anregung eingereichten Initiative setzt daher voraus, dass eine Umsetzung ohne offensichtlichen Widerspruch zum übergeordneten Recht von vornherein ausgeschlossen erscheint. Lässt sich die Initiative hingegen auf eine Art und Weise umsetzen, dass kein offensichtlicher Widerspruch zum übergeordneten Recht resultiert, darf sie nicht für ungültig erklärt werden. Diese Grundsätze gelten *mutatis mutandis* auch für Initiativen in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs.

Zusammengefasst darf eine Initiative also nur in eindeutigen Fällen für ungültig erklärt werden. Diese Rechtsprechung wurde vom Bundesgericht am 31. März 2023 erneut bestätigt. Mit dem Urteil 1C_393/2022 wurde die Beschwerde gegen den Entscheid des Grossen Rates, in dem er die Initiative «für kostenlose öffentliche Verkehrsmittel» für ungültig erklärt hatte, abgewiesen.

Der Staatsrat erinnert auch daran, dass er im Rahmen der Revision des Grossratsgesetzes auf die Problematik der nicht gesetzes- oder verfassungskonformen parlamentarischen Vorstösse hingewiesen hatte. Er hatte damals vorgeschlagen, dass es im Zweifelsfall wünschenswert wäre, wenn ein vom Staatsrat unabhängiges Organ über die Konformität des Vorstosses entscheiden würde. Dieser Vorschlag wurde vom Parlament abgelehnt.

1. Situation auf Bundesebene

In seiner Antwort auf die Motion 2016-GC-76 hatte der Staatsrat darauf hingewiesen, dass die Staatspolitische Kommission des Ständerats im August 2015 eine parlamentarische Initiative eingereicht hatte, mit der beim Bundesrat die Ausarbeitung einer Änderungsvorlage des Bundesgesetzes über die politischen Rechte beantragt wurde, um es Initiativkomitees zu ermöglichen, auf eine fakultative und nicht

¹ Eingereicht und begründet am 09.09.2022, TGR S. 2985.

bindende formale und materielle Vorprüfung ihrer Initiative Rückgriff zu nehmen. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats hatte sich der Initiative im Februar 2016 zunächst angeschlossen.

Diese parlamentarische Initiative wurde jedoch im August 2017 abgeschrieben und das Bundesrecht bislang nicht angepasst.

2. Die bindende Kontrolle der materiellen Gültigkeit, wenn der Entscheid von einer gesetzgebenden Behörde getroffen wird: Situation im Kanton Freiburg

a) Behörde, die im Kanton Freiburg den Entscheid über die Ungültigerklärung treffen soll

Die Rechtslage hat sich seit der Antwort auf die Motion 2016-GC-76 nicht geändert. Vor der Unterschriften-sammlung nimmt die Staatskanzlei die Vorprüfung des Titels und des Texts der Initiative sowie der Unterschriftenbogen vor (Art. 114 PRG). Hierbei handelt es sich lediglich um eine formelle Kontrolle.

Unsere Kantonsverfassung sieht in Artikel 43 vor, dass der **Grosse Rat** Volksinitiativen ganz oder teilweise ungültig erklärt, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen, die Einheit der Form oder der Materie nicht wahren oder undurchführbar sind. Diese Kontrolle führt der Grosse Rat auf der Grundlage eines Antrags des Staatsrats durch, sobald die Staatskanzlei formell festgestellt hat, dass die erforderliche Zahl der gültigen Unterschriften gesammelt wurde und die Initiative somit zustande gekommen ist.

Es wird darauf hingewiesen, dass dies derzeit in der Mehrheit der Schweizer Kantone so gehandhabt wird.

b) Anspruch der Initiantinnen und Initianten auf rechtliches Gehör, wenn der Entscheid vom Parlament getroffen wird

Aus einer juristischen Studie über das «Recht auf Anhörung bei der Gültigkeitsprüfung von Initiativen» durch ein Parlament (gesetzgebende Behörde) geht Folgendes hervor: *Nach der Rechtsprechung muss der Umfang des Rechts auf Anhörung die spezifische Struktur und Organisation der kantonalen Parlamente berücksichtigen. Daher ist das Bundesgericht der Ansicht, dass, wenn der Entscheid über die Gültigkeit von einem Parlament getroffen wird, dem Initiativkomitee aus zwei Gründen nicht das Recht eingeräumt werden sollte, sich zur Anwendung der Gültigkeitsvoraussetzungen zu äussern. Erstens stellen die Zusammensetzung des Parlaments und das Verfahren vor diesem Organ sicher, dass alle relevanten Elemente angeführt werden, sodass es überflüssig ist, dass das Komitee seine rechtlichen Argumente vorbringt. Zweitens haben die Mitglieder des Initiativkomitees indirekte und legitime*

Möglichkeiten, ihre Interessen gegenüber den Grossrätinnen und Grossräten [...] geltend zu machen, zum Beispiel, indem sie sich an die Vertreter der [...] politischen Parteien [...] wenden, die ausdrücklich die Lancierung der Initiative unterstützt haben. (Camilla Jacquemoud, «Le droit d’être entendu lors du contrôle de validité des initiatives», in: Jusletter vom 27. Mai 2019, S. 29, Ziff. 3.a).

Angesichts dieser Ausführungen besteht nach dem aktuellen Stand der Rechtsprechung kein Recht auf formelle Anhörung für das Initiativkomitee, wenn der Entscheid über die Gültigkeit von einem **Parlament** getroffen werden muss. Diese Rechtsprechung zum Anspruch auf rechtliches Gehör vor den Parlamenten wurde erst kürzlich im Zusammenhang mit den Beschwerden einiger Gemeinden der Agglomeration Freiburg gegen die Aufhebung der institutionellen Agglomeration durch den Grossen Rat bestätigt.

c) Dies bedeutet jedoch nicht, dass es im Kanton Freiburg verboten wäre, ein Verfahren für den Anspruch des Initiativkomitees auf rechtliches Gehör formell festzulegen, wenn der Entscheid von einem Parlament getroffen werden muss. Ein solches Verfahren wäre jedoch offensichtlich langsam und kompliziert. Die vorerwähnte Autorin hat es versucht (vgl. Jusletter vom 27. Mai 2019, S. 38). Gestützt auf ihre Ausführungen könnte das Verfahren des Anspruchs auf rechtliches Gehör vor dem Parlament in etwa wie folgt aussehen:

1. Der Staatsrat verfasst einen Bericht über die Gültigkeit oder Ungültigkeit der Initiative.
2. Der Staatsrat teilt seinen Bericht dem Initiativkomitee mit und räumt diesem eine angemessene Frist ein, um zum Bericht Stellung zu nehmen.
3. Die Stellungnahme des Initiativkomitees wird dem Grossen Rat zusammen mit dem Bericht des Staatsrats überwiesen.
4. Wenn im Bericht der für die Abklärung der Gültigkeit der Initiative zuständigen parlamentarischen Kommission wesentliche Elemente zur Gültigkeit der Initiative enthalten sind, die im Bericht des Staatsrats nicht vorkommen, so räumt die Kommission dem Initiativkomitee eine angemessene Frist ein, um zu diesen neuen Elementen Stellung zu nehmen.
5. Im Fall von Ziffer 4 wird die Stellungnahme des Initiativkomitees dem Grossen Rat zusammen mit dem Bericht der parlamentarischen Kommission übermittelt.
6. Der Grosse Rat erlässt einen Entscheid, der mit Beschwerde angefochten werden kann.

3. Die bindende Kontrolle der materiellen Gültigkeit, wenn der Entscheid von einer Exekutivbehörde getroffen wird: Modell des Kantons Waadt

Seit dem 10. Juni 2013 sieht die Verfassung des Kantons Waadt infolge einer Volksabstimmung in Art. 80 Abs. 1 die Verpflichtung des **Staatsrats** vor, vor dem Start der Unterschriftensammlung über die Gültigkeit von Initiativen zu entscheiden, und die Ungültigkeit von Initiativen festzustellen, die gegen übergeordnetes Recht verstossen und/oder die Einheit des Rangs, der Form oder der Materie verletzen. Der Entscheid des Staatsrats kann mit Beschwerde angefochten werden.

Das neue Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Waadt vom 5. Oktober 2021, das am 1. Januar 2022 in Kraft trat, sieht folgendes Verfahren vor, das zu einem bindenden Entscheid des Staatsrats führt:

- > Bevor der Staatsrat die Unterschriftensammlung bewilligt, entscheidet er innert kurzer Frist und mit Begründung über die Gültigkeit der Initiative und stellt ihre Ungültigkeit fest, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstösst und/oder die Einheit des Rangs, der Form oder der Materie verletzt.
- > Wenn die für die Untersuchung des Dossiers für den Staatsrat zuständige Dienststelle der Ansicht ist, dass es Gründe für die Ungültigkeit gibt, informiert sie das Komitee oder die Partei, von der die Initiative ausgeht, und setzt ihm oder ihr eine Frist, um dazu Stellung zu nehmen.
- > Der Entscheid des Staatsrats muss im Amtsblatt veröffentlicht werden.
- > Sobald der Entscheid über die Gültigkeit rechtskräftig ist, werden der Titel und der Text der Initiative im Amtsblatt veröffentlicht. Mit dieser Publikation beginnt die Frist für die Unterschriftensammlung zu laufen.
- > Der Staatsrat kann vom Komitee oder von der Partei, das oder die die Initiative eingereicht hat, eine Gebühr von höchstens 2000 Franken erheben und diese im Voraus verlangen, wenn fortwährend Texte eingereicht werden, die einen offensichtlichen Fall von Missbrauch darstellen.
- > Entscheide über die Gültigkeit einer kantonalen oder kommunalen Initiative können beim Verfassungsgericht mit Beschwerde angefochten werden.

Mit Entscheid vom 26. November 2018 hielt das Bundesgericht im Wesentlichen fest, dass, wenn die Exekutivbehörde den Entscheid über die Ungültigkeit zu fällen hat, den Initianten vor der Beschlussfassung das rechtliche Gehör gewährt werden muss (vgl. BGE 1C 136/2018 vom 26. November 2018, Erwägung 4.3 in fine). Dies erklärt wahrscheinlich den im LEDP-VD vorgesehenen Vorgang der Stellungnahme der Initiantinnen und Initianten.

4. Ansicht des Staatsrats

Selbst wenn die Vorverlegung der Prüfung der materiellen Gültigkeit nach dem aktuellen Stand der Rechtsprechung nicht zu einem Anspruch der Initianten auf rechtliches Gehör vor dem Grossen Rat führen würde, befürchtet der Staatsrat, dass die vorgeschlagene Lösung zu unnötigen Diskussionen in einem bereits überlasteten Parlament führen würde. Denn dann müsste das gesamte Parlament in jedem Fall juristische «Fehden» über Vorlagen austragen, die es vielleicht nie erreichen würden, weil nicht genügend Unterschriften gesammelt werden. Dies scheint unverhältnismässig und würde zudem dazu führen, dass die Frist für die Behandlung der Initiative deutlich verlängert würde.

Um eine solche Schwerfälligkeit zu vermeiden, müsste, wenn man eine bindende Vorprüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen formalisieren wollte, die verfassungsmässige Zuständigkeit des Grossen Rates in diesem Bereich wahrscheinlich neu diskutiert werden, mit dem Ziel, sie wie im Kanton Waadt vollständig dem Staatsrat zu übertragen. Dies hätte auch den Effekt, dass die Initiantinnen und Initianten gleichzeitig einen Anspruch auf rechtliches Gehör während des Entscheidungsprozesses erhielten. Dies würde jedoch eine Änderung von Art. 43 der Kantonsverfassung und damit eine Volksabstimmung voraussetzen.

Aus den oben genannten Gründen in Zusammenhang mit der Einsparung von Mitteln und der Kompetenzverteilung spricht sich der Staatsrat daher gegen die Aufnahme einer bindenden Vorprüfung der Gültigkeit von Initiativen durch den Grossen Rat in das PRG aus.

5. Antrag

Aufgrund der obigen Ausführungen beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion als Ganzes.

Um die Art der Umsetzung der Motion im Falle ihrer Annahme zu präzisieren, schlägt der Staatsrat jedoch ihre Aufteilung in zwei Teile vor:

- > Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte: Einführung einer Vorprüfung von Volksinitiativen durch den Grossen Rat und Einführung einer Vorprüfung nach dem Vorschlag in dieser Antwort;
- > Änderung der Kantonsverfassung: dem Staatsrat wird die Kompetenz übertragen, Volksinitiativen ganz oder teilweise für ungültig zu erklären, und Einführung einer Vorprüfung.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, die beiden Teile der so aufgeteilten Motion abzulehnen. Falls das Parlament beschliesst, dem Antrag der Regierung nicht zu folgen, so bittet sie es, festzulegen, welcher der beiden Teile im Kanton umgesetzt werden soll.

Den 30. Mai 20223

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeits-erklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 2016ff.

Motion 2022-GC-182 Benoît Glasson/ Dominique Zamofing Entretien des forêts par une exploitation respectueuse¹

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à souligner qu'il partage en grande partie les préoccupations et les considérations relevées par les motionnaires en matière de gestion forestière, de nécessité d'une diversité structurelle de la forêt, d'approvisionnement en bois de construction et d'énergie, et d'infrastructures. Il rappelle qu'une exploitation forestière réalisée en adoptant une sylviculture proche de la nature contribue grandement à l'augmentation de la résilience des forêts.

Cette résilience de nos forêts est essentielle pour que les infrastructures soient toujours protégées, que la faune sauvage y trouve toujours un habitat favorable, que les zones de sources bénéficient de leur couvert vital, que l'industrie soit toujours approvisionnée en bois de qualité et que la population puisse exercer ses loisirs en sécurité. Comme mentionné dans la Planification directrice des forêts fribourgeoises (PDFF, 2016), le Conseil d'Etat soutient une exploitation rationnelle de la forêt en rappelant la nécessité du respect de la durabilité et de la multifonctionnalité des forêts du canton.

1. Exploitation forestière actuelle et tendances

Le volume annuel de bois exploitable (possibilité) en respect des principes d'une gestion durable des forêts fribourgeoises, privées et publiques, est estimé à 325 000 m³. Or, sur la base des statistiques des dix dernières années, seuls trois quarts de ce volume est actuellement prélevé (250 000 m³).

Ce sont surtout les forêts privées du canton qui sont sous-exploitées. Pour une grande majorité d'entre elles, aucune intervention n'y a été réalisée depuis des décennies et leur

instabilité les rend ainsi très vulnérables face au changement climatique. Elles présentent les caractéristiques suivantes:

- > une structure uniforme et une faible diversité des espèces d'arbres et d'arbustes;
- > une très forte densité et donc peu de lumière au sol, conditions défavorables au rajeunissent et à la biodiversité;
- > une majorité d'essences inadéquates pour faire face au défi du changement climatique, en l'occurrence épicéas et hêtres;
- > élément décisif, elles sont souvent mal desservies, ce qui engendre des coûts d'exploitation plus importants. L'engagement de câble-grue mobile, permettant de pallier le manque d'infrastructure routière et ménageant les sols, est plus onéreux que le débardage traditionnel (+ 50%). Il représente cependant souvent la seule solution, en particulier dans la zone préalpine.

Les forêts communales étant en général déjà exploitées en fonction de leur potentiel, la mesure proposée ne devrait pas générer une augmentation de l'exploitation de celles-ci.

L'évolution mondiale du marché des bois, la pénurie d'énergie et l'étude sur le potentiel bois énergie du canton démontrent l'importance de la ressource bois provenant du canton et la demande croissante.

Le succès de l'action OPrimBois (ordonnance sur l'octroi d'une prime à l'utilisation du bois fribourgeois dans la construction) dans le cadre du Plan de relance du canton, qui accordait une subvention de 10% sur le prix du bois de provenance fribourgeoise, montre l'intérêt pour une utilisation du bois indigène dans notre canton. Si l'on se base uniquement sur les chiffres de cette action, ce sont des achats de bois fribourgeois pour plus de 5 millions de francs qui ont pu être soutenus durant les deux dernières années (2021–22).

En matière de bois-énergie, ce ne sont pas moins de 124 000 m³ qui ont été récoltés dans le canton en 2021, avec une tendance en nette croissance depuis 5 ans, tendance à la hausse qui va se poursuivre sur la base des besoins présents et projetés des réseaux de chauffage à distance fribourgeois.

2. Sylviculture proche de la nature

Une sylviculture proche de la nature permet d'augmenter l'apport de lumière au sol d'une part, favorisant ainsi la régénération d'espèces d'arbres et d'arbustes mieux adaptées au climat futur, et de structurer la forêt de l'autre, offrant une meilleure stabilité et une plus grande variété d'habitats, favorisant ainsi la biodiversité. Elle favorise le maintien d'une certaine proportion d'arbres secs sur pied et de bois mort laissé au sol (au moins 10 m³/ha²).

¹ Déposée et développée le 14.10.2022, BGC p. 3386.

² Exigences de base d'une sylviculture proche de la nature, Rapport de projet 2010

Elle est également bénéfique en matière de stockage de CO₂ de la forêt, comme l'a relevé récemment l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage WSL¹: une gestion durable de la forêt ponctuée d'interventions ciblées pour en extraire bois de service et bois d'énergie constitue la solution permettant le stockage de la plus grande quantité de CO₂.

3. Soutien cantonal

Conscient des enjeux et de la nécessité de garantir une exploitation durable de la forêt tout en relevant la difficulté à motiver les propriétaires privés dans cette gestion en cas de résultats déficitaires, l'Etat soutient déjà fortement le marché du bois, par des mesures directes et indirectes. Outre les mesures visant un subventionnement direct aux propriétaires forestiers pour la régénération et les soins aux jeunes forêts (mesure PC-a) dont il sera question plus bas, le programme cantonal de subventionnement couvre actuellement cinq autres mesures en faveur de l'exploitation et de l'accueil en forêt. Au budget 2023, le montant pour l'ensemble de ces mesures (dont les PC-a) se monte à 1,6 million de francs. A cela vient s'ajouter les mesures comprises dans les conventions-programmes gérées par le Service des forêts et de la nature, ainsi que les mesures dans la stratégie de développement durable et dans le plan climat. On peut également citer les subventions du programme bâtiment favorisant notamment l'installation de systèmes de chauffage à bois ou encore la volonté d'exemplarité de l'Etat dans ses projets de construction qui ont souvent recours aux matériaux de construction locaux et durables.

S'agissant en particulier des mesures PC-a, celles-ci soutiennent les coupes de bois déficitaires réalisées en faveur de la régénération de la forêt par une participation de 5 à 80 francs par mètre cube de bois (RSF 921.16, ordonnance concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles, art. A1-5), en fonction des conditions d'exploitation et du résultat de la coupe. Le montant prévu au budget pour ce seul motif de subventionnement s'élève à 520 000 francs par année, ce qui correspond à 13 000 m³ de bois subventionnés environ (40 fr./m³ en moyenne). En 2022, 60% du montant de cette subvention ont été versés à des privés. Comme toute subvention, la mesure PC-a permet d'assurer, en fonction des forfaits fixés préalablement à la coupe, au maximum une couverture du déficit, mais sans bénéfice pour le propriétaire.

Le Conseil d'Etat est d'avis que l'Etat ne peut en aucun cas déroger à ce principe ou introduire des mesures qui pourraient créer à terme une distorsion de la concurrence ou influencer une activité soumise à la liberté de marché. Il n'est pas non plus souhaitable que l'Etat participe au soutien d'activités qui pourraient générer des bénéfices. Le prix du bois a connu une embellie intéressante et attractive ces deux der-

nières années et, même si des signes de baisse ont été constatés en début d'année 2023, On peut raisonnablement attendre un maintien des prix voire une tendance à la hausse en raison des mesures climatiques, de l'attractivité grandissante des matières et de l'énergie locales et du retrait des sources d'énergie fossiles.

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que l'hiver 2022–2023 a été relativement clément, alors que d'importants stocks de bois avaient été constitués en vue d'une éventuelle pénurie d'énergie. En l'état, une augmentation soutenue de la production présenterait donc des risques importants de pression sur les prix, et donc de déstabilisation globale du marché. Un encouragement de la production par l'Etat pourrait dans ce contexte avoir des effets contraires aux attentes des motionnaires, en menaçant la rentabilité de tous les propriétaires forestiers. Le Conseil d'Etat restera toutefois attentif à l'évolution de la situation, afin que les aides déjà accordées au secteur déploient pleinement leurs effets. Cas échéant, et si contre toute attente le marché du bois devait connaître une baisse notable des prix et une pénurie de fourniture locale devait se vérifier, il examinera les moyens d'y pallier.

Pour ces raisons, dans le contexte actuel, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de refuser la présente motion. Si la situation devait évoluer dans le sens des craintes émises par les motionnaires, il pourrait revoir sa position à futur tout en précisant que la base légale actuelle est suffisante pour prévoir les aides supplémentaires proposées par les motionnaires.

Le 16 mai 2023

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 2006ss.

—

Motion 2022-GC-182 Benoît Glasson/ Dominique Zamofing Unterhalt der Wälder durch naturnahe Bewirtschaftung²

Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat betonen, dass er die von den Motionären aufgezeigten Anliegen und Überlegungen in Bezug auf die Waldbewirtschaftung, die Notwendigkeit einer strukturellen Vielfalt des Waldes, die Versorgung mit Bau- und Energieholz sowie die Infrastrukturen weitgehend teilt. Er erinnert daran, dass eine naturnahe Waldbewirtschaftung einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Wälder leistet.

¹ E. Thürig, WSL 2022, présentation au Swiss Forestlab

² Eingereicht und begründet am 14.10.2022, TGR S. 3386.

Diese Widerstandsfähigkeit unserer Wälder ist entscheidend für einen ständigen Schutz der Infrastrukturen, für den Fortbestand eines geeigneten Lebensraums für das Wild, für den Schutz der Quellenbereiche, für die ständige Versorgung der Industrie mit hochwertigem Holz und für die Sicherheit der Bevölkerung bei der Ausübung ihrer Freizeitbeschäftigungen. Wie in der Freiburger Waldrichtplanung (FWRP, 2016) erwähnt, unterstützt der Staatsrat eine rationelle Bewirtschaftung des Waldes und erinnert daran, dass Nachhaltigkeit und Multifunktionalität der Wälder des Kantons beachtet werden müssen.

1. Aktuelle Waldbewirtschaftung und Trends

Jährlich könnten in den privaten und öffentlichen Wäldern des Kantons schätzungsweise 325 000 m³ Holz genutzt werden, unter Einhaltung der Grundsätze einer nachhaltigen Bewirtschaftung. Auf der Grundlage der Statistiken der letzten zehn Jahre werden derzeit jedoch nur drei Viertel dieses Volumens geerntet (250 000 m³).

Vor allem die Privatwälder des Kantons sind unternutzt. Die meisten von ihnen wurden seit Jahrzehnten nicht mehr bewirtschaftet und sind aufgrund ihrer Instabilität sehr anfällig für den Klimawandel. Sie weisen folgende Merkmale auf:

- > eine einheitliche Struktur und eine geringe Artenvielfalt bei Bäumen und Sträuchern;
- > eine sehr hohe Dichte und damit wenig Licht auf dem Boden, ungünstige Bedingungen für Verjüngung und Biodiversität;
- > eine Mehrheit von Baumarten, die angesichts der Herausforderungen des Klimawandels ungeeignet sind, in diesem Fall Fichten und Buchen;
- > ein entscheidendes Element ist, dass sie oft schlecht erschlossen sind, was höhere Bewirtschaftungskosten nach sich zieht. Der Einsatz von mobilen Seilkränen, die die mangelnde Strasseninfrastruktur wettmachen können und den Boden schonen, ist teurer als das traditionelle Holzrücken (+50%). Seilkräne sind jedoch oft die einzige Lösung, insbesondere in der voralpinen Zone.

Da Gemeindewälder in der Regel bereits entsprechend ihrem Potenzial genutzt werden, dürfte die vorgeschlagene Massnahme nicht zu einer verstärkten Nutzung führen.

Die weltweite Entwicklung auf dem Holzmarkt, die Energieknappheit und die Studie über das Holzenergiepotenzial des Kantons belegen die Bedeutung der Ressource Holz aus dem Kanton und die steigende Nachfrage.

Der Erfolg der Aktion PrämHolzV (Verordnung über die Gewährung einer Prämie für die Verwendung von Holz aus dem Kanton Freiburg auf dem Bau) im Rahmen des kantonalen Wiederankurbelungsplans, die eine Subvention von 10% auf den Preis von Holz aus dem Kanton Freiburg gewährte,

zeigt das Interesse an der Verwendung von einheimischem Holz in unserem Kanton. Betrachtet man lediglich die Zahlen dieser Aktion, so konnten in den letzten beiden Jahren (2021–22) Käufe von Freiburger Holz im Wert von über 5 Millionen Franken unterstützt werden.

Im Bereich Energieholz wurden im Jahr 2021 nicht weniger als 124 000 m³ im Kanton geerntet, mit einer deutlich steigenden Tendenz seit fünf Jahren. Die Tendenz wird anhalten im Hinblick auf den gegenwärtigen und zukünftigen Bedarf der Freiburger Fernwärmenetze im Kanton.

2. Naturnaher Waldbau

Naturnaher Waldbau ermöglicht zum einen eine verstärkte Lichtzufuhr zum Boden und fördert so die Verjüngung von Baum- und Straucharten, die besser an das zukünftige Klima angepasst sind. Zum anderen strukturiert der naturnahe Waldbau den Wald, bietet mehr Stabilität und eine grössere Vielfalt an Lebensräumen und fördert so die Biodiversität. Er fördert die Erhaltung eines gewissen Anteils an stehenden abgestorbenen Bäumen (Dürrständern) und am Boden liegenden gelassenem Totholz (mindestens 10 m³/ha¹).

Er ist auch vorteilhaft für die CO₂-Speicherung des Waldes, wie die Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL kürzlich festgehalten hat²: Eine nachhaltige Waldbewirtschaftung mit gezielten Eingriffen zur Gewinnung von Nutz- und Energieholz ist die Lösung, die die Speicherung der grösste Menge CO₂ ermöglicht.

3. Unterstützung des Kantons

Der Staat ist sich der Herausforderungen und der Notwendigkeit bewusst, eine nachhaltige Waldbewirtschaftung zu gewährleisten, und weist gleichzeitig auf die Schwierigkeit hin, die privaten Eigentümer bei defizitären Ergebnissen für diese Bewirtschaftung zu motivieren. Deshalb subventioniert er den Holzmarkt bereits stark durch direkte und indirekte Massnahmen. Neben den Massnahmen zur direkten Subventionierung der Waldbesitzer für die Verjüngung und Pflege junger Wälder (Massnahme PC-a), auf die weiter unten eingegangen wird, deckt das kantonale Subventionsprogramm derzeit fünf weitere Massnahmen zur Förderung der Waldbewirtschaftung und der Freizeit- und Erholungsfunktion ab. Im Voranschlag 2023 beläuft sich der Betrag für alle diese Massnahmen (einschliesslich der PC-a) auf 1,6 Millionen Franken. Hinzu kommen die Massnahmen, die in den vom Amt für Wald und Natur verwalteten Programmvereinbarungen enthalten sind, sowie die Massnahmen in der Strategie für nachhaltige Entwicklung und im Klimaplan. Weitere Beispiele sind die Subventionen des Gebäudeprogramms, die insbesondere die Installation von Holzheizungen fördern,

¹ Grundanforderungen an den naturnahen Waldbau, Projektbericht 2010

² E. Thürig, WSL 2022, Präsentation im SwissForestLab

oder der Wille des Staates, bei seinen Bauprojekten, die häufig auf lokale und nachhaltige Baumaterialien zurückgreifen, mit gutem Beispiel voranzugehen.

Was insbesondere die PC-a-Massnahmen betrifft, so unterstützen diese die defizitäre Holzernte zur Waldverjüngung, mit einer Beteiligung von 5 bis 80 Franken pro Kubikmeter Holz (SGF 921.16; Verordnung über die Kantonsbeiträge für den Wald und den Schutz vor Naturereignissen; Art. A1-5), je nach den Bewirtschaftungsbedingungen und dem Resultat der Holzernte. Der im Voranschlag allein für diesen Subventionstatbestand vorgesehene Betrag beläuft sich auf 520 000 Franken pro Jahr, was etwa 13 000 m³ subventioniertem Holz entspricht (durchschnittlich 40 Fr./m³). 2022 wurden 60% des Betrags für diese Subvention an Private ausbezahlt. Wie jede Subvention ermöglicht die Massnahme PC-a entsprechend den vor der Holzernte festgelegten Pauschalen allerhöchstens die Deckung des Defizits, jedoch keinen Gewinn für den Eigentümer.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass der Staat unter keinen Umständen von diesem Grundsatz abweichen oder Massnahmen einführen darf, die langfristig zu einer Wettbewerbsverzerrung führen oder eine Tätigkeit beeinflussen könnten, die dem freien Markt untersteht. Es ist auch nicht wünschenswert, dass der Staat Tätigkeiten unterstützt, die Gewinne generieren könnten. Die Holzpreise erlebten in den letzten zwei Jahren einen interessanten und attraktiven Aufschwung, auch wenn es Anfang 2023 Anzeichen für eine Preissenkung gab. Aufgrund der Klimaschutzmassnahmen, der zunehmenden Attraktivität lokaler Materialien und Energien sowie des Rückzugs aus fossilen Energiequellen kann man realistischere von einem stabilen Preisniveau oder gar von einem Aufwärtstrend ausgehen.

Der Staatsrat weist zudem darauf hin, dass der Winter 2022–2023 relativ mild war, während grosse Holzvorräte für einen möglichen Energiemangel angelegt worden waren. Derzeit würde eine starke Produktionssteigerung daher erhebliche Risiken eines Preisdrucks und damit einer allgemeinen Destabilisierung des Marktes bergen. Eine staatliche Produktionsförderung könnte in diesem Zusammenhang das Gegenteil der Erwartungen der Motionäre bewirken, indem sie die Rentabilität aller Waldbesitzer gefährdet. Der Staatsrat wird die Entwicklung der Lage jedoch aufmerksam verfolgen, damit die dem Sektor bereits gewährte Unterstützung ihre volle Wirkung entfalten kann. Gegebenenfalls und falls es wider Erwarten auf dem Holzmarkt zu einem deutlichen Preisrückgang und einem Mangel an lokalen Lieferungen kommen sollte, wird er prüfen, wie dem entgegengewirkt werden kann.

Aus diesen Gründen und im aktuellen Kontext beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, die vorliegende Motion abzulehnen. Sollte sich die Situation in Richtung der von den Motionären geäusserten Befürchtungen entwickeln, könnte

er seine Position in Zukunft überdenken. Zugleich weist er darauf hin, dass die derzeitige Gesetzesgrundlage ausreicht, um die von den Motionären beantragte zusätzliche Hilfe vorzusehen.

Den 16. Mai 2023

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeits-erklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 2006ff.

Mandat 2022-GC-218 Bernadette Mäder-Brühlhart/Marc Pauchard/ Flavio Bortoluzzi/Armand Jaquier/ Susanne Schwander/Markus Julmy/ Antoinette de Weck/Katharina Thalmann-Bolz/Rose-Marie Rodriguez/ Nicolas Pasquier
Pour la gestion de leurs établissements, les directions d'école primaire disposent d'ici fin 2030 des mêmes ressources en temps de travail que les directions d'école du cycle d'orientation¹

Réponse du Conseil d'Etat

Dans le Rapport 2019-DICS-11 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2017-GC-121 Antoinette de Weck/ Raoul Girard – Taux d'activité des responsables d'établissements (RE), le Conseil d'Etat avait conclu qu'aussi bien dans la partie francophone du canton que dans la partie germanophone, les directions d'école primaire rencontrent des difficultés à effectuer leurs tâches avec les taux d'activité qui leur sont attribués. Même s'il convient de prendre en compte le fait que le système des directions d'école primaire (alors appelées responsables d'établissement) a été mis en place relativement récemment (en date du 01.08.2015, avec la mise en œuvre de la loi sur la scolarité obligatoire) par rapport à celui des directions du cycle d'orientation (mis en place avec la loi scolaire de 1985), on peut observer des différences objectives dans les moyens qui leur sont fournis. Le Conseil d'Etat avait également précisé travailler, année après année, à un rapprochement des conditions financières entre les deux fonctions. Dans la réponse à la question d'Antoinette de Weck et Markus Julmy 2022-CE-188 «Charge de travail des directions d'école primaire comparée à celle des directions du cycle d'orientation, où en sommes-nous?», un état des lieux avait été fait, montrant que le nombre d'EPT était passé de 51.5 EPT en 2016 à 67.4 EPT en 2022. L'évolution du nombre d'EPT a donc suivi son cours et est actuellement de 68.3 EPT (52.2 pour le Service de l'enseignement obligatoire

¹ Déposé et développé le 15.12.2022, BGC p. 467.

de langue française SEnOF et 16.1 pour le Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande DOA). Le présent mandat offre une opportunité de poursuivre cette augmentation des moyens mis à dispositions.

1. Question des postes d'inspection scolaire

Le Conseil d'Etat estime que la suppression ou la diminution des postes d'inspection scolaire, évoquée dans le mandat, n'est ni souhaitée, ni réaliste. Cela reviendrait à confier aux deux chefs des services de l'enseignement obligatoire la responsabilité de plus de 130 personnes en ligne directe, remettant ainsi en cause les modèles organisationnels qui structurent l'administration cantonale. Par ailleurs, les tâches dévolues à l'inspection scolaire ne pourraient plus être assurées: en particulier la supervision et le soutien aux directions d'école, la prise de décision dans des situations d'élèves particulières, la surveillance de l'enseignement privé à domicile, etc. Seraient ainsi mis en péril, la mise en œuvre coordonnée des projets et concepts cantonaux; le travail avec les collaboratrices et collaborateurs pédagogiques notamment dans le domaine du développement de l'école, la planification et la coordination de la formation continue des enseignant-e-s, la planification cantonale en matière de mesures de soutien, la représentation la DFAC ou de ses services dans des commissions cantonales ou intercantionales, la présidence du conseil d'arrondissement et celle des conférences des autorités scolaires ou d'y participer. Les inspecteurs et les inspectrices scolaires sont aussi les supérieur-e-s hiérarchiques direct-e-s des travailleuses sociales et des travailleurs sociaux en milieu scolaire. À cela s'ajoute également la gestion de certaines mesures d'aide (conduite financière et organisationnelle), la participation à des groupes de travail, la récolte d'informations ou la rédaction de prises de position en cas de question externes. Enfin, ils et elles s'occupent également de la transmission aux chefs de service de certains problèmes ou sujets d'actualité qui sont observés dans les établissements scolaires, de la rédaction de documents importants, et de bien d'autres tâches encore. En résumé, l'augmentation des EPT pour les directions d'établissement ne peut pas se faire au détriment de l'inspection scolaire.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'une analyse approfondie quant aux tâches à assumer et à la répartition des inspecteurs et des inspectrices sur l'ensemble du canton a été menée pour donner suite à l'adoption de la loi scolaire. Deux arrondissements ont ainsi disparu. Il y en a 11 aujourd'hui, 8 pour la partie francophone et 3 pour la partie germanophone. Depuis, le nombre de dossiers et les exigences provenant de l'extérieur n'ont pas diminué, et même si les directions d'écoles venaient à prendre davantage de responsabilités, le travail de l'inspection n'en serait pas pour autant considérablement déchargé.

2. Question de la charge des directions d'école primaire

Dans le Rapport 2019-DICS-11 du Conseil d'Etat au Grand Conseil mentionné ci-dessus, la question de la charge des directions d'école primaire avait déjà été évoquée et leur cahier des charges résumé.

Il convient d'ajouter que lorsque les postulant-e-s évoquent l'idée de confier les tâches assumées aujourd'hui par l'inspection dans le domaine du personnel cela reviendrait en fait à confier de très nombreuses missions supplémentaires aux directions d'école primaire qu'elles devraient relever, chacune seule, car l'inspection ne fait pas que superviser, il épaulé et conseille.

Confier plus de tâches aux directions d'école n'est pas uniquement synonyme de davantage d'autonomie pour les établissements, cela signifie aussi la perte de bénéfiques d'échelle (par exemple tout ce qui peut être conçu au niveau du canton) et une augmentation conséquente du temps consacré à la coordination entre écoles. Cette perte et cette augmentation ne seraient très vraisemblablement pas compensées par les EPT demandés. Le pilotage de l'école fribourgeoise en serait, de plus, sérieusement, affecté.

3. Objectif visé à long terme en matière d'EPT

Concernant le nombre d'EPT nécessaires pour les directions d'école primaire, le taux d'activité visé n'est pas strictement égal à celui dont disposent les directions d'école du cycle d'orientation. En effet, bien que la plupart des tâches requièrent des ressources égales, les directions d'école primaire ont globalement moins de personnel à gérer que les directions d'école du cycle d'orientation.

Le tableau suivant montre que plus de 87% des directions d'école primaire gèrent moins de 50 enseignantes et enseignants, tandis que près de 70% des directions d'école du cycle d'orientation gèrent entre 51 et 100 enseignantes et enseignants.

L'objectif à long terme est donc d'atteindre, pour les directions d'école primaire, 90% des ressources attribuées aux directions d'école du cycle d'orientation.

Nbre d'enseignant-e-s	Nbre d'écoles primaires	Nbre de cycles d'orientation	Total
Moins de 20	16	0	16
20-29	36	0	36
30-39	23	2	25
40-49	9	5	14
50-59	4	5	9
60-69	3	3	6

Nbre d'enseignant-e-s	Nbre d'écoles primaires	Nbre de cycles d'orientation	Total
70-79	2	2	4
80-89	0	3	3
90-99	1	2	3
100 et plus	2	1	3

4. Coûts des propositions du mandat

La variante a) prévoit un échelonnement fixe jusqu'en 2030 de 5 EPT par année pour la direction d'école et les adjoint-e-s, et de 2 EPT pour les collaboratrices et collaborateurs (heures de décharge). Concernant le financement, il est à souligner que les 100% des EPT de directions et d'adjointe-e-s est à la charge du canton. Pour les heures de décharge, tout comme pour ce qui se pratique actuellement au cycle d'orientation, le financement est partagé à hauteur de 50% pour les communes et de 50% pour le canton.

Globalement, cet échelonnement permettrait de donner chaque année environ 4 EPT au Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF) et environ 1 EPT au Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande (DOA). Au début de cet échelonnement toutefois, une proportion un peu plus grande des EPT sera attribuée au SEnOF pour compenser la différence proportionnelle qui existe actuellement entre les deux services.

Concrètement, l'adoption de la variante a) engendrerait l'évolution de la table actuelle (n°1 ci-dessous) vers une nouvelle table intermédiaire (n°2) pouvant encore évoluer en fonction du nombre d'EPT qui seront attribués au-delà de l'année 2030. La variante a) engendrerait également l'attribution d'heures de décharge qui n'existaient pas auparavant: ces dernières sont présentées dans la table n°3. Les tables commencent à 8 classes, car il s'agit légalement du nombre minimum pour constituer un cercle scolaire.

Les coûts de la variante a) de 2024 à 2030 se présentent ainsi:

- > Postes directions d'école et adjoint-e-s: 35 EPT ce qui correspond à 5 110 000 francs
- > Heures de décharge: 14 EPT ce qui correspond à 1 680 000 francs dont 50% à la charge des communes

Total: 6 790 000 francs dont 840 000 francs à charge des communes

Les coûts de la variante b) de 2024 à 2030 se présentent ainsi:

- > Postes directions d'école et adjoint-e-s: 68 EPT ce qui correspond à 9 928 000 francs
- > Heures de décharge: 22 EPT ce qui correspond à 2 640 000 francs dont 50% à la charge des communes

Total: 12 568 000 francs dont 1 320 000 francs à charge des communes

1. Table actuelle pour les taux de direction et d'adjoint-e-s à l'école primaire

Nbre classes	Taux	Nbre classes	Taux
8	50%	35	120%
9	50%	36	120%
10	50%	37	130%
11	60%	38	130%
12	60%	39	130%
13	60%	40	130%
14	70%	41	140%
15	70%	42	140%
16	70%	43	140%
17	80%	44	140%
18	80%	45	150%
19	80%	46	150%
20	80%	47	150%
21	90%	48	150%
22	90%	49	160%
23	90%	50	160%
24	90%	51	160%
25	100%	52	160%
26	100%	53	170%
27	100%	54	170%
28	100%	55	170%
29	110%	56	170%
30	110%	57	180%
31	110%	58	180%
32	110%	59	180%
33	120%	60	180%
34	120%		

2.Nouvelle tablelle intermédiaire pour les taux de direction et d'adjoint-e-s à l'école primaire dans le cas de la variante a)

Nbre classes	Taux	Nbre classes	Taux
8	80%	35	180%
9	80%	36	180%
10	90%	37	200%
11	90%	38	200%
12	100%	39	200%
13	100%	40	200%
14	100%	41	200%
15	100%	42	220%
16	100%	43	220%
17	120%	44	220%
18	120%	45	220%
19	120%	46	220%
20	120%	47	240%
21	120%	48	240%
22	140%	49	240%
23	140%	50	240%
24	140%	51	240%
25	140%	52	260%
26	140%	53	260%
27	160%	54	260%
28	160%	55	260%
29	160%	56	260%
30	160%	57	280%
31	160%	58	280%
32	180%	59	280%
33	180%	60	280%
34	180%		

3.Tablelle des heures de décharge dans le cas de la variante a)

Nbre classes	Leçons	Nbre classes	Leçons
8	3.00	35	9.00
9	3.00	36	10.00
10	3.00	37	10.00
11	3.00	38	10.00
12	4.00	39	10.00
13	4.00	40	10.00
14	4.00	41	10.00
15	4.00	42	10.00
16	5.00	43	10.00

Nbre classes	Leçons	Nbre classes	Leçons
17	5.00	44	10.00
18	5.00	45	10.00
19	5.00	46	10.00
20	6.00	47	10.00
21	6.00	48	10.00
22	6.00	49	10.00
23	6.00	50	10.00
24	7.00	51	10.00
25	7.00	52	10.00
26	7.00	53	10.00
27	7.00	54	10.00
28	8.00	55	10.00
29	8.00	56	10.00
30	8.00	57	10.00
31	8.00	58	10.00
32	9.00	59	10.00
33	9.00	60	10.00
34	9.00		

Conclusion

Le Conseil d'Etat est conscient de la situation des directions d'école primaire et a progressivement octroyé, dans la mesure des possibilités budgétaires, des ressources supplémentaires: ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi scolaire au 1^{er} août 2015, ce sont 16,8 EPT supplémentaire qui ont été affectés à cette fonction. Le Conseil d'Etat entend poursuivre son effort de dotation ces prochaines années, notamment en lien avec l'évolution démographique du canton. Il souligne encore une fois que la fonction d'inspecteur et d'inspectrice scolaire est indispensable au bon fonctionnement des services de l'enseignement et des directions d'école. Y renoncer n'est pas envisageable.

En conséquence, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil le rejet du mandat.

Le 6 juin 2023

> Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 2052ss.

—

Auftrag 2022-GC-218 Bernadette Mäder-Brühlhart/Marc Pauchard/ Flavio Bortoluzzi/Armand Jaquier/ Susanne Schwander/Markus Julmy/ Antoinette de Weck/Katharina Thalmann-Bolz/Rose-Marie Rodriguez/ Nicolas Pasquier
Die Schuldirektionen der Primarschulen (PS) verfügen bis Ende 2030 über die gleichen Zeitressourcen für die Führung ihrer Schulen wie die Schuldirektionen der Orientierungsschulen (OS)¹

Antwort des Staatsrats

Im Bericht 2019-DICS-11 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2017-GC-121 Antoinette de Weck/Raoul Girard – Beschäftigungsgrad der Schulleiterinnen und Schulleiter (SL) war der Staatsrat zum Schluss gekommen, dass die Schuldirektorinnen und Schuldirektoren der Primarschulen sowohl im französischsprachigen wie auch im deutschsprachigen Kantonsteil Schwierigkeiten haben, ihre Aufgaben mit dem zugeteilten Beschäftigungsgrad zu erledigen. Obwohl berücksichtigt werden müsse, dass das System der Schuldirektionen von Primarschulen (damals noch als Schulleiterinnen und Schulleiter bezeichnet) – relativ gesehen – erst vor kurzem (am 1. August 2015 mit der Umsetzung des Gesetzes über die obligatorische Schule) im Vergleich zu demjenigen der Schuldirektionen an Orientierungsschulen (die mit dem Schulgesetz von 1985 eingeführt wurden) eingeführt wurde, könne man bei den zur Verfügung gestellten Mitteln doch objektive Unterschiede feststellen. Der Staatsrat fügte ferner an, dass er seit Jahren an einer Angleichung der finanziellen Verhältnisse zwischen den beiden Funktionen arbeite. In der Antwort auf die Anfrage von Antoinette de Weck und Markus Julmy 2022-CE-188 «Arbeitspensen Schuldirektorinnen und Schuldirektoren PS versus OS, wo stehen wir?» hatte eine Bestandsaufnahme ergeben, dass die Zahl der Vollzeitstellen von 51.5 VZÄ (Vollzeitäquivalente) im Jahr 2016 auf 67.4 VZÄ im Jahr 2022 gestiegen war. Die Entwicklung der Anzahl VZÄ verlief also nach Plan und liegt derzeit bei 68.3 VZÄ (52.2 für das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht SEnOF und 16.1 für das Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht DOA). Der vorliegende Auftrag bietet eine Gelegenheit, diese Erhöhung der zur Verfügung gestellten Mittel fortzusetzen.

1. Frage betreffend Stellen für die Schulinspektorate

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die im Auftrag angesprochene Abschaffung oder Verringerung der Stellen für die Schulinspektorate weder erwünscht noch realistisch ist.

Dies würde bedeuten, dass den beiden Vorstehern der Ämter für obligatorischen Unterricht in direkter Linie die Verantwortung für mehr als 130 Personen übertragen würde, was die Organisationsmodelle, die die Kantonsverwaltung strukturieren, in Frage stellen würde. Ausserdem könnten die Aufgaben des Schulinspektorats nicht mehr erfüllt werden: Insbesondere die Aufsicht und Unterstützung der Schuldirektionen, die Entscheidungsfindung in besonderen Situationen für Schülerinnen und Schüler, die Aufsicht über den privaten Unterricht zu Hause usw. Dies würde die koordinierte Umsetzung der kantonalen Projekte und Ansätze untergraben; die Zusammenarbeit mit den pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, vor allem im Bereich der schulischen Entwicklung, die Planung und Koordination der Lehrpersonenweiterbildung, die kantonale Planung von Unterstützungsmassnahmen, die Vertretung der BKAD bzw. ihrer Ämter in kantonalen oder interkantonalen Kommissionen, den Vorsitz des Schulinspektoratskreises und der Schuldirektionskonferenzen bzw. die Teilnahme an diesen Konferenzen. Die Schulinspektoren und Schulinspektorinnen sind auch die direkten Vorgesetzten der Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter. Hinzu kommen auch die Verwaltung bestimmter Unterstützungsmassnahmen (finanzielle und organisatorische Leitung), die Teilnahme an Arbeitsgruppen, das Sammeln von Informationen oder das Verfassen von Stellungnahmen zu externen Fragen. Schliesslich kümmern sich die Schulinspektorinnen und Schulinspektoren auch darum, bestimmte Probleme oder aktuelle Themen, die in den Schulen beobachtet werden, an die Amtsvorsteher weiterzuleiten, wichtige Dokumente zu verfassen und viele weitere Aufgaben zu erledigen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Erhöhung der VZÄ für die Schuldirektionen nicht auf Kosten der Schulinspektorate gehen darf.

Der Staatsrat erinnert daran, dass im Anschluss an die Verabschiedung des Schulgesetzes eine gründliche Analyse hinsichtlich der zu übernehmenden Aufgaben und der Verteilung der Schulinspektorinnen und Schulinspektoren über den gesamten Kanton durchgeführt wurde. In der Folge wurden zwei Inspektoratskreise aufgehoben. Heute gibt es insgesamt 11 – 8 für den französischsprachigen und 3 für den deutschsprachigen Kantonsteil. Seitdem sind weder die Anzahl der Fälle noch die von aussen gestellten Anforderungen zurückgegangen, und selbst wenn die Schuldirektionen mehr Verantwortung übernehmen würden, würde dies die Arbeit des Schulinspektorats nicht wesentlich entlasten.

2. Frage betreffend Belastung der Primarschuldirektionen

Im oben erwähnten Bericht 2019-DICS-11 des Staatsrats an den Grossen Rat wurde die Frage der Arbeitslast der Primarschuldirektionen bereits angesprochen und deren Pflichtenheft zusammengefasst.

¹ Eingereicht und begründet am 15.12.2022, TGR S. 467.

Die Idee der Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags, die Aufgaben, die heute vom Schulinspektorat im Personalbereich wahrgenommen werden zu übertragen, würde bedeuten, dass die Primarschuldirektionen einen sehr grossen Mehraufwand allein zu bewältigen hätten, da das Schulinspektorat nicht nur beaufsichtigt, sondern auch unterstützt und berät.

Werden den Schuldirektionen mehr Aufgaben übertragen, so haben die Schulen zwar mehr Autonomie, es geht dabei aber die übergeordnete Ebene verloren (z. B. alles, was auf kantonaler Ebene konzipiert werden kann). Somit ergibt sich ein entsprechend höherer Zeitaufwand für die Koordination unter den Schulen. Dieser Verlust und der Mehraufwand liessen sich höchstwahrscheinlich nicht durch die beantragten VZÄ ausgleichen. Die Führung der Freiburger Schule würde dadurch zudem ernsthaft beeinträchtigt.

3. Langfristig angestrebtes Ziel bezüglich Vollzeitstellen

Was die Anzahl der VZÄ betrifft, die für die Schuldirektionen der Primarschulen erforderlich sind, entspricht der angestrebte Beschäftigungsgrad nicht genau demjenigen, der den Schuldirektionen der Orientierungsschulen zur Verfügung steht. Denn obwohl die meisten Aufgaben die gleichen Ressourcen erfordern, haben die Schuldirektionen von Primarschulen insgesamt weniger Personal zu verwalten als die Schuldirektionen von Orientierungsschulen.

Die folgenden Tabellen zeigen, dass über 87% der Schuldirektionen von Primarschulen weniger als 50 Lehrpersonen führen, während fast 70% der Schuldirektionen von Orientierungsschulen zwischen 51 und 100 Lehrpersonen führen.

Langfristiges Ziel ist es daher, für die Schuldirektionen der Primarschulen 90% der Ressourcen zu erreichen, die den Schuldirektionen der Orientierungsschulen zugewiesen werden.

Anzahl der Lehrpersonen	Anzahl der Primarschulen	Anzahl der Orientierungsschulen	Total
Moins de 20	16	0	16
20–29	36	0	36
30–39	23	2	25
40–49	9	5	14
50–59	4	5	9
60–69	3	3	6
70–79	2	2	4
80–89	0	3	3
90–99	1	2	3
100 et plus	2	1	3

4. Kosten der Vorschläge des Auftrags

Variante a) sieht eine feste Aufteilung bis 2030 von 5 VZÄ pro Jahr für die Schuldirektion und die Stellvertreterinnen und Stellvertreter sowie von 2 VZÄ für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Entlastungsstunden für besondere Aufgaben) vor. In Bezug auf die Finanzierung ist zu betonen, dass 100% der VZÄ für die Schuldirektion und die Stellvertreterinnen und Stellvertreter vom Kanton getragen werden. Bei den Entlastungsstunden wird die Finanzierung wie bei der gegenwärtigen Praxis auf Orientierungsschulstufe zu 50% von den Gemeinden und zu 50% vom Kanton geteilt.

Insgesamt würden durch diese Aufteilung jährlich rund 4 VZÄ an das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht (FOA) und rund 1 VZÄ an das Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht (DOA) vergeben. Zu Beginn dieser Aufteilung wird jedoch ein etwas grösserer Anteil der VZÄ dem FOA zugewiesen, um den derzeit bestehenden proportionalen Unterschied zwischen den beiden Ämtern auszugleichen.

Konkret würde die Annahme von Variante a) dazu führen, dass sich die aktuelle Tabelle (Nr. 1 unten) zu einer neuen Zwischentabelle (Nr. 2) entwickelt, die sich noch weiter entwickeln kann, je nachdem, wie viele VZÄ über das Jahr 2030 hinaus zugewiesen werden. Variante a) würde auch die Zuweisung von Entlastungsstunden bewirken, die es vorher nicht gab: Diese sind in Tabelle Nr. 3 aufgeführt. Die Tabellen beginnen bei 8 Klassen, da dies gesetzlich die Mindestzahl ist, um einen Schulkreis zu bilden.

Für die Variante a) ergeben sich im Zeitraum 2024 bis 2030 folgende Kosten:

- > Stellen für Schuldirektionen und Stellvertreter/innen: 35 VZÄ, was 5 110 000 Franken entspricht
- > Entlastungsstunden: 14 VZÄ, was 1 680 000 Franken entspricht, wovon 50% von den Gemeinden zu tragen sind

Total: 6 790 000 Franken, davon 840 000 Franken zulasten der Gemeinden

Für die Variante b) ergeben sich im Zeitraum 2024 bis 2030 folgende Kosten:

- > Stellen für Schuldirektionen und Stellvertreter/innen: 68 VZÄ, was 9 928 000 Franken entspricht
- > Entlastungsstunden: 22 VZÄ, was 2 640 000 Franken entspricht, wovon 50% von den Gemeinden zu tragen sind

Total: 12 568 000 Franken, davon 1 320 000 Franken zulasten der Gemeinden

1. Aktuelle Tabelle für die Stellenprozentage der Schuldirektion und Stellvertretung an den Primarschulen

Anzahl Klassen	Stellenprozentage	Anzahl Klassen	Stellenprozentage
8	50%	35	120%
9	50%	36	120%
10	50%	37	130%
11	60%	38	130%
12	60%	39	130%
13	60%	40	130%
14	70%	41	140%
15	70%	42	140%
16	70%	43	140%
17	80%	44	140%
18	80%	45	150%
19	80%	46	150%
20	80%	47	150%
21	90%	48	150%
22	90%	49	160%
23	90%	50	160%
24	90%	51	160%
25	100%	52	160%
26	100%	53	170%
27	100%	54	170%
28	100%	55	170%
29	110%	56	170%
30	110%	57	180%
31	110%	58	180%
32	110%	59	180%
33	120%	60	180%
34	120%		

2. Neue Zwischentabelle für die Stellenprozentage für Schuldirektion und Stellvertretung an den Primarschulen bei Variante a)

Anzahl Klassen	Stellenprozentage	Anzahl Klassen	Stellenprozentage
8	80%	35	180%
9	80%	36	180%
10	90%	37	200%
11	90%	38	200%
12	100%	39	200%
13	100%	40	200%
14	100%	41	200%
15	100%	42	220%
16	100%	43	220%
17	120%	44	220%

Anzahl Klassen	Stellenprozentage	Anzahl Klassen	Stellenprozentage
18	120%	45	220%
19	120%	46	220%
20	120%	47	240%
21	120%	48	240%
22	140%	49	240%
23	140%	50	240%
24	140%	51	240%
25	140%	52	260%
26	140%	53	260%
27	160%	54	260%
28	160%	55	260%
29	160%	56	260%
30	160%	57	280%
31	160%	58	280%
32	180%	59	280%
33	180%	60	280%
34	180%		

3. Tabelle der Entlastungsstunden im Fall von Variante a)

Anzahl Klassen	Lektionen	Anzahl Klassen	Lektionen
8	3.00	35	9.00
9	3.00	36	10.00
10	3.00	37	10.00
11	3.00	38	10.00
12	4.00	39	10.00
13	4.00	40	10.00
14	4.00	41	10.00
15	4.00	42	10.00
16	5.00	43	10.00
17	5.00	44	10.00
18	5.00	45	10.00
19	5.00	46	10.00
20	6.00	47	10.00
21	6.00	48	10.00
22	6.00	49	10.00
23	6.00	50	10.00
24	7.00	51	10.00
25	7.00	52	10.00
26	7.00	53	10.00
27	7.00	54	10.00
28	8.00	55	10.00
29	8.00	56	10.00

Anzahl Klassen	Lektionen	Anzahl Klassen	Lektionen
30	8.00	57	10.00
31	8.00	58	10.00
32	9.00	59	10.00
33	9.00	60	10.00
34	9.00		

Schlussbemerkungen

Der Staatsrat ist sich der Situation der Primarschuldirektionen bewusst und hat im Rahmen der budgetären Möglichkeiten schrittweise zusätzliche Ressourcen bewilligt. So wurden seit Inkrafttreten des Schulgesetzes am 1. August 2015 16,8 zusätzliche VZÄ für diese Funktion bereitgestellt. Der Staatsrat will seine Bemühungen um eine Aufstockung der Mittel in den kommenden Jahren fortsetzen, insbesondere mit Blick auf die Bevölkerungsentwicklung des Kantons. Er betont erneut, dass die Funktion der Schulinspektorin und des Schulinspektors für das reibungslose Funktionieren der Unterrichtsamter und der Schuldirektionen unerlässlich ist. Auf sie zu verzichten, kommt nicht in Frage.

Aus diesen Gründen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat die Ablehnung des Auftrags.

Den 6. Juni 2023

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeits-
erklärung dieses Vorstosses finden sich auf den
Seiten 2052ff.

Motion 2023-GC-33 Achim Schneuwly/ Nicolas Bürgisser Enveloppes de vote préaffranchies pour Fribourg¹

Réponse du Conseil d'Etat

Selon l'étude citée par les motionnaires, le fait de devoir payer pour affranchir son enveloppe de vote par correspondance pourrait avoir un impact significatif sur la participation aux scrutins. Les chercheurs ont étudié les scrutins organisés entre 1989 et 2014 dans les 325 communes du canton de Berne. Ils ont constaté qu'une obligation d'affranchir son enveloppe-réponse réduirait de près de 2% le taux de participation à un scrutin. Le vote par correspondance gratuit serait ainsi une mesure qui peut contribuer à lutter contre l'abstentionnisme en offrant une option de vote plus pratique et accessible pour les citoyens.

Le Conseil d'Etat rejoint l'objectif des motionnaires selon lequel il est important de prendre toutes les mesures idoines pour favoriser la participation aux scrutins. Il constate néanmoins que la situation bernoise n'est pas directement transposable au canton de Fribourg et est sceptique quant à savoir si la proposition formulée par les motionnaires pourrait réellement réduire l'abstentionnisme.

Tout d'abord, selon de nombreuses études, le niveau de participation électorale serait prioritairement influencé par plusieurs facteurs, tels que l'intensité de la campagne électorale, le niveau d'éducation et la compétence des citoyennes et citoyens. En substance, si le citoyen n'a pas le temps ou l'énergie pour s'informer, il ne vote pas. Par ailleurs, contact ayant été pris avec les communes de Gruyères et de Fribourg, qui offrent le port payé en retour pour le matériel de vote, il s'avère qu'une estimation de l'effet concret de cette prestation sur le comportement des citoyennes et citoyens n'est pas chiffrable pour elles. En substance, il est globalement constaté que le comportement des citoyennes et citoyens demeure effectivement dépendant de l'objet de la votation, et que les jeunes générations utilisent plus le vote par correspondance que les anciennes.

Les principales causes de l'abstention semblent aussi résider dans la complexité des sujets et la fréquence élevée des scrutins. Contrairement à d'autres pays, on le sait, les citoyennes et citoyens suisses peuvent exprimer leur opinion politique plusieurs fois par an, à l'échelon fédéral, cantonal et communal. Cela relativise peut-être l'importance des scrutins dans les esprits et peut rendre les citoyennes et citoyens sélectifs. On constate souvent aussi que le taux de participation apparaît influencé par la nature des objets soumis à votation et par la couverture médiatique dont ils bénéficient. Les sujets complexes ou très techniques rebutent généralement les votants et les votantes.

A noter encore que, quoi que l'on entende entreprendre pour favoriser la participation, il existe des personnes qui ne votent et ne voteront pas: Il s'agit d'une petite frange de l'électorat qui ne veut plus entendre parler de la politique, d'une autre qui ne croit plus aux partis et organisations politiques et boycotte les élections; il existe aussi un effet lié à l'âge, car il semblerait que la participation diminue avec l'entrée dans le quatrième âge.

Le vote par correspondance a permis de simplifier la procédure de vote, il est vrai. Ce constat est bien sûr très positif, mais la plupart des études relèvent aussi qu'il n'a pas eu d'effet fondamental sur la participation citoyenne. L'introduction du vote par correspondance aurait en fait permis d'augmenter de 4% à 5% environ la participation au niveau suisse. A ce jour, la participation moyenne aux votations fédérales se situe à 45,41% et à 45,01% pour les élections fédérales. Dans le/canton de Fribourg, la participation moyenne aux élections cantonales s'élève à 38,37% et à 39,27% pour les

¹ Déposée et développée le 10.02.2023, BGC p. 939.

votations cantonales. Cela signifie en substance qu'en général, 56,38% du corps électoral s'abstient encore, quand bien même le 100% du corps électoral pourrait voter par correspondance.

Au vu de ce qui précède, partant de l'idée que la démocratie n'a pas de prix, mais qu'elle a tout de même un coût, il est nécessaire d'analyser si les coûts à concéder pour espérer une augmentation de 2% de la participation aux scrutins apparaissent proportionnés ou non.

Les hypothèses posées pour effectuer ce calcul sont les suivantes:

- 1) un prix unitaire de CHF 1.20 par enveloppe-réponse en retour;
- 2) un nombre moyen de 212 000 électeurs;
- 3) une estimation de 47% du corps électoral ($212\,000 \times 47\%$) qui participerait aux scrutins (soit la moyenne de 45% actuelle augmentée de 2% grâce au port préaffranchi), à savoir 99 640 électeurs.
- 4) ou la prise en considération de la part actuelle de ces mêmes électeurs ayant recours aux services de La Poste (26,19%) augmentée de 2%, soit 28,19%, ce qui correspond à 26 893 électeurs ($212\,000 \times 45\% = 95\,400 \times 28,19\% = 26\,893$).

Sur ces bases, et suivant d'autres hypothèses encore, les coûts peuvent être estimés comme suit:

- a) Dans une première hypothèse, idéaliste, qui partirait de l'idée que le 47% du corps électoral (soit 99 640 électeurs) profiterait du port retour payé, les coûts représenteraient un montant total de 119 568 francs par scrutin. Avec une moyenne de quatre scrutins par année, il faudrait ainsi prévoir un montant maximal de 478 271 francs par année.
- b) Dans la deuxième hypothèse, plus réaliste, dans laquelle on partirait de l'idée que c'est la part actuelle des électeurs ayant recours aux services de La Poste augmentée de 2%, soit 26 893 électeurs, qui profiterait du port retour payé, les coûts représenteraient un montant total de 32 276 fr. 60 par scrutin. Avec une moyenne de quatre scrutins par année, il faudrait ainsi prévoir un montant maximal de 129 086 fr. 40 par année.

Il a lieu de relever aussi que dans le canton de Fribourg, la pratique en matière de votations reflète une situation particulière. Il s'avère qu'un nombre particulièrement élevé de votes anticipés ont lieu non par correspondance postale, mais bien par dépôt à la commune, soit au guichet de la commune, soit dans la boîte extérieure destinée à recevoir le matériel de vote. Les chiffres y relatifs, qui datent du dernier relevé réalisé dans le canton de Fribourg (2018), sont même assez édifiants en la matière:

Votes anticipés dans les districts du canton de Fribourg

Districts	Vote par envoi postal	Vote par dépôt à la commune	Total	% de vote anticipé par dépôt à la commune
Sarine	7 096	7 726	14 822	52,13
Singine	500	7 121	7 621	94,44
Gruyère	1 091	6 250	7 341	85,14
Lac	2 283	4 075	6 358	64,09
Glâne	251	2 595	2 846	91,18
Broye	703	4 015	4 718	85,10
Veveyse	230	2 482	2 712	91,52
Total	12 154	34 264	46 418	
Total %	26,18	73,82	100	73,81 (moyenne cantonale)

En substance, en moyenne, il s'avère que plus de 73% des votes s'effectuent par dépôt à la commune. L'on atteint même plus de 94% de dépôt à la commune dans le district de la Singine. Ces éléments relativisent l'effet réel des deux points d'augmentation avancés par les chercheurs cités par les motionnaires et montre que les citoyennes et citoyens utilisent déjà largement les possibilités de vote totalement gratuites. D'autre part, la Confédération et les cantons travaillent actuellement à l'adaptation des procédures et exigences dans l'espoir de permettre une reprise rapide du vote électronique. Les possibilités de gratuité se verront ainsi renforcées.

En définitive, le Conseil d'Etat partage, avec les motionnaires, l'ambition d'augmenter le taux de participation aux scrutins. Il est cependant convaincu que la prise en charge du port payé du retour pour les élections et votations par l'Etat n'aura pas l'effet attendu. Considérant les spécificités dans le canton de Fribourg, notamment le fait que certaines communes offrent déjà cette prestation et la tendance très marquée à déposer gratuitement son matériel à la commune, et animé par la volonté d'engager l'argent du contribuable pour des mesures réellement efficaces, le Conseil d'Etat estime les engagements nécessaires pour mettre en place la solution proposée disproportionnés par rapport au résultat escompté.

Proposition

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

Le 16 mai 2023

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 2012ss.

—

Motion 2023-GC-33 Achim Schneuwly/ Nicolas Bürgisser Vorfrankierte Abstimmungscouverts für Freiburg¹

Antwort des Staatsrats

Laut der von den Motionären zitierten Studie könne die Tatsache, dass man für das Frankieren des Abstimmungscouverts bezahlen muss, einen signifikanten Einfluss auf die Stimmbeteiligung haben. Die Autoren der Studie haben die Stimmbeteiligung in 325 Berner Gemeinden in den Jahren 1989 bis 2014 untersucht. Sie haben festgestellt, dass die Stimmbeteiligung um fast 2% geringer ist, wenn das Rückantwortcouvert frankiert werden muss. Die portofreie briefliche Stimmabgabe könne somit zur Bekämpfung der Stimmabstinenz beitragen, da sie den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die Möglichkeit biete, auf praktischere und einfacher zugängliche Weise abzustimmen.

Der Staatsrat ist wie die Motionäre der Ansicht, dass es wichtig ist, alle geeigneten Massnahmen zur Förderung der Stimmbeteiligung zu ergreifen. Er stellt jedoch fest, dass sich die Situation in Bern nicht direkt auf den Kanton Freiburg übertragen lässt, und ist skeptisch, ob der von den Motionären formulierte Vorschlag die Stimm- und Wahlbeteiligung tatsächlich steigern könnte.

Zahlreichen Studien zufolge wird die Wahlbeteiligung nämlich vorrangig von mehreren Faktoren beeinflusst, wie der Intensität des Wahlkampfes, dem Bildungsniveau und der Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger. Im Wesentlichen gilt: Wenn die wahlberechtigte Person nicht die Zeit oder die Energie hat, sich zu informieren, geht sie nicht wählen. Nach Auskunft der Gemeinden Gruyères und Freiburg, die das Porto für die Rücksendung des Stimmmaterials bereits übernehmen, stellte sich heraus, dass eine Schätzung der konkreten Auswirkungen dieser Leistung auf das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger für sie nicht bezifferbar ist. Im Wesentlichen wird insgesamt festgestellt, dass das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger nach wie vor vom Gegenstand der Abstimmung abhängt und dass die jüngeren Generationen die Briefwahl stärker nutzen als die älteren.

Die Hauptgründe für das Fernbleiben von der Urne scheinen auch in der Komplexität der Themen und der hohen Frequenz der Abstimmungen zu liegen. Im Gegensatz zu anderen Ländern können die Schweizer Bürgerinnen und Bürger ihre politische Meinung bekanntlich mehrmals im Jahr auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zum Ausdruck bringen. Das relativiert vielleicht die Bedeutung von Abstimmungen bei den Bürgerinnen und Bürgern und kann sie wählerisch machen. Häufig ist auch festzustellen, dass die Beteiligung offenbar von der Art der Abstimmungsvorlagen und der Berichterstattung in den Medien beeinflusst wird. Komplexe oder sehr technische Themen schrecken die Wählerinnen und Wähler in der Regel ab.

Im Übrigen gibt es Menschen, die nicht wählen gehen und auch nicht wählen werden, egal, was man unternimmt, um die Wahlbeteiligung zu erhöhen: Es handelt sich um einen kleinen Teil der Wahlberechtigten, der nichts mehr von Politik hören will, und einen anderen Teil, der nicht mehr an politische Parteien und Organisationen glaubt und Wahlen boykottiert. Es gibt auch einen Zusammenhang mit dem Alter, da die Beteiligung mit dem Eintritt ins hohe Alter offenbar abnimmt.

Die Briefwahl hat das Abstimmungsverfahren zwar vereinfacht. Dies ist natürlich sehr positiv, aber die meisten Studien weisen auch darauf hin, dass sie keine grundlegenden Auswirkungen auf die Stimmbeteiligung hatte. Die Einführung der Briefwahl soll die Wahlbeteiligung auf schweizerischer Ebene tatsächlich um etwa 4% bis 5% erhöht haben. Heute liegt die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei eidgenössischen Abstimmungen bei 45,41% und bei eidgenössischen Wahlen bei 45,01%. Im Kanton Freiburg liegt die durchschnittliche Beteiligung bei den kantonalen Wahlen bei 38,37% und bei den kantonalen Abstimmungen bei 39,27%. Das bedeutet im Wesentlichen, dass sich im Allgemeinen immer noch 56,38% der Gesamtheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stimme enthalten, obwohl 100% der Wählerschaft per Briefwahl abstimmen könnten.

Ausgehend von der Annahme, dass Demokratie zwar unbezahlbar ist, aber dennoch ihren Preis hat, muss daher untersucht werden, ob die Kosten für eine 2%ige Erhöhung der Wahlbeteiligung verhältnismässig sind oder nicht.

Zur Durchführung dieser Berechnung werden folgende Annahmen getroffen:

- 1) Einheitspreis von CHF 1.20 pro Rückantwortcouvert;
- 2) durchschnittliche Anzahl von 212 000 Wählern;
- 3) geschätzte 47% der Stimmberechtigten (212 000 × 47%), die an den Abstimmungen teilnehmen würden (d.h. der aktuelle Durchschnitt von 45%, erhöht um 2% dank des vorfrankierten Portos), d.h. 99 640 Wählerinnen und Wähler.
- 4) oder die Berücksichtigung des aktuellen Anteils derselben Wähler, die die Dienste der Post in Anspruch nehmen.

¹ Eingereicht und begründet am 10.02.2023, TGR S. 939.

men (26,19%), erhöht um 2%, d.h. 28,19%, was 26 893 Wählerinnen und Wählern entspricht ($212\,000 \times 45\% = 95\,400 \times 28,19\% = 26\,893$).

Auf dieser Grundlage und unter weiteren Annahmen können die Kosten wie folgt geschätzt werden:

a) In einer ersten, idealistischen Annahme, die davon ausgeht, dass 47% der Stimmberechtigten (d.h. 99 640 Personen) vom bezahlten Porto profitieren, würden sich die Kosten auf insgesamt 119 568 Franken pro Urnengang belaufen. Bei durchschnittlich vier Abstimmungen pro Jahr müsste somit ein Höchstbetrag von 478 271 Franken vorgesehen werden.

b) Bei der zweiten, realistischeren Annahme, dass der aktuelle Anteil der Wähler, die die Dienste der Post in Anspruch nehmen, plus 2%, also 26 893 Wähler, vom bezahlten Porto profitieren würde, würden sich die Kosten auf insgesamt CHF 32 276.60 pro Urnengang belaufen. Bei durchschnittlich vier Abstimmungen pro Jahr müsste somit ein Höchstbetrag von 129 086.40 Franken vorgesehen werden.

Es ist auch anzumerken, dass im Kanton Freiburg bei Volksabstimmungen eine besondere Praxis ausgeprägt ist. Eine besonders hohe Anzahl an vorzeitigen Stimmabgaben erfolgt nämlich nicht per Post, sondern durch Abgabe bei der Gemeinde, entweder am Schalter der Gemeindeverwaltung oder in einem dafür vorgesehenen Briefkasten. Die diesbezüglichen Zahlen aus der letzten Erhebung im Kanton Freiburg (2018) sind in dieser Hinsicht sogar recht erbaulich:

Vorzeitige Stimmabgabe in den Bezirken des Kantons Freiburg

Bezirke	Abstimmung per Postversand	Abstimmung durch Abgabe bei der Gemeinde	Total	% vorzeitige Stimmabgaben durch Abgabe bei der Gemeinde
Saanebezirk	7 096	7 726	14 822	52,13
Sensebezirk	500	7 121	7 621	94,44
Greyerzbezirk	1 091	6 250	7 341	85,14
Seebezirk	2 283	4 075	6 358	64,09
Glanebezirk	251	2 595	2 846	91,18
Broyebezirk	703	4 015	4 718	85,10
Vivisbachbezirk	230	2 482	2 712	91,52
Total	12 154	34 264	46 418	
Total %	26,18	73,82	100	73,81 (kantonaler Durchschnitt)

Im Wesentlichen zeigt sich, dass durchschnittlich über 73 Prozent der Stimmen direkt bei der Gemeinde abgegeben werden. Im Sensebezirk werden sogar über 94% der Stimmen bei der Gemeinde eingereicht. Dies relativiert den tatsächlichen Effekt des Anstiegs von zwei Prozentpunkten, der von den Motionären zitierten Forschern vorgebracht wurde, und zeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger die kostenlosen Abstimmungsmöglichkeiten bereits ausgiebig nutzen. Zudem arbeiten der Bund und die Kantone derzeit an der Anpassung der Verfahren und Anforderungen und hoffen, dass das E-Voting bald wiederaufgenommen werden kann. Dadurch ergibt sich eine weitere Möglichkeit, die Stimme kostenlos abzugeben.

Der Staatsrat teilt mit den Motionären das Bestreben, die Wahlbeteiligung zu erhöhen. Er ist jedoch überzeugt, dass die Übernahme des Portos für die Antwort bei Wahlen und Abstimmungen durch den Staat nicht die gewünschten Auswirkungen hätte, dies Angesichts der Besonderheiten im Kanton Freiburg, insbesondere der Tatsache, dass einige Gemeinden diese Dienstleistung bereits anbieten, und der

ausgeprägten Tendenz, sein Wahlmaterial kostenlos bei der Gemeinde abzugeben. Auch zieht es der Staatsrat vor, das Geld der Steuerzahler für wirklich wirksame Massnahmen einzusetzen. Er ist daher der Ansicht, dass die Verpflichtungen, die zur Umsetzung der vorgeschlagenen Lösung notwendig sind, im Vergleich zum erwarteten Ergebnis unverhältnismässig hoch sind.

Antrag

Aus den erwähnten Gründen beantragt der Staatsrat, die Motion abzulehnen.

Den 16. Mai 2023

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitsklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 2012ff.

Dépôts

Postulat 2023-GC-129 Armand Jaquier/ Bertrand Gaillard/Club du bois Pour des infrastructures et des compétences en matière de première et deuxième transformation du bois de feuillus dans le canton

Dépôt et développement

Pour des infrastructures et des compétences en matière de première et deuxième transformation du bois de feuillus dans le canton.

Le réchauffement climatique a pour effet que nos forêts passent du résineux aux feuillus.

Aujourd'hui, plus de la moitié du bois abattu dans nos forêts est transformée en bois-énergie. Concernant les feuillus, une part minime est transformée en bois d'œuvre.

Le cycle vertueux d'utilisation du bois voudrait que celui-ci soit, dans un premier temps, transformé en bois d'œuvre, pour qu'il remplisse ses fonctions constructives. Dans un deuxième temps, une fois le bâtiment déconstruit ou rénové, le bois devenu inutilisable comme bois d'œuvre, devient du bois-énergie. Ce cycle a pour effet de presque doubler le temps de stockage du CO₂. Ceci est l'un des effets particulièrement positifs.

Dans le canton, mais également en Suisse, la transformation du bois s'est axée sur les scieries. Le nombre de ces dernières a diminué de manière importante. Plusieurs sont situées, dans ou aux abords de villes, dans des zones qui subissent ou vont subir des pressions en vue d'une future urbanisation. Si nous n'y prenons pas garde, le risque de perte de nos capacités de transformation est important. Nous perdrons ainsi la transformation de proximité qui est un atout essentiel à tous les points de vue (circuits courts). L'une des forces de la filière bois, que nous devons considérer comme un atout, est que la première transformation est réalisée en lien direct et à proximité de la forêt. C'est pourquoi il est important de réserver des zones d'activités situées à une distance raisonnable des forêts.

Les connaissances concernant la première transformation des feuillus ne se sont que peu développées dans notre canton et en Suisse.

Il faut comprendre par «première transformation» notamment le sillage. La deuxième transformation concerne les opérations effectuées sur les produits de la première transformation et qui permettent d'obtenir des éléments semi-finis et/ou profilés; on citera les lamellés-collés, les trois plis ou tout autre produit utilisable par les constructeurs de bois, les menuiseries, les fabricants d'agencement, etc. et légalement les pellets, les briquettes... Dans ce domaine les opportunités de développement de nouveaux produits et de nouvelles techniques sont très importantes, notre canton a un rôle de pionnier et d'innovateur à jouer.

Nous sommes à une période-charnière, la forêt évolue, elle sera constituée de feuillus. Aujourd'hui, déjà, nous ne profitons pas du plein potentiel des feuillus.

Dans le but d'anticiper ainsi que de disposer des technologies et des compétences indispensables à une valorisation de ce capital naturel, il nous paraît essentiel d'agir dès maintenant.

Par ce postulat nous demandons au Conseil d'État:

- > d'établir une stratégie afin que des zones d'activités proches des zones forestières soient réservées pour l'implantation d'infrastructures permettant la première transformation du bois en particulier de feuillus.
- > de pérenniser les sites de transformation existants qu'ils soient en zone ou partiellement en zone, surtout leur permettre un développement pour intégrer ces nouveaux facteurs de production.
- > de développer aussi bien au niveau des écoles professionnelles que des HES des formations en vue d'acquérir les compétences utiles.
- > d'établir une stratégie afin de soutenir la recherche et le développement de techniques innovantes et de matériaux en bois, plus particulièrement pour les feuillus pour toute application respectant la durabilité.
- > d'établir une stratégie permettant de soutenir les entreprises et les personnes souhaitant développer la première transformation du bois et ces diverses techniques dans le canton.

Ces engagements permettront à notre canton d'être précurseur dans le domaine, de réaliser des actes concrets en matière de durabilité et pour un secteur économique important de notre économie qui est voué à un grand essor.

Pour ce faire, notre canton dispose d'un atout important, à savoir le fait qu'il dispose de surfaces forestières significatives qu'il peut, selon l'emplacement, prétendre être au centre de la Suisse romande et faire le pont avec la partie alémanique du pays.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

Postulat 2023-GC-133 Rose-Marie Rodriguez/Elias Moussa Implanter et développer le modèle du «consensus parental» dans notre canton

Dépôt et développement

«Le conflit parental est plus dévastateur pour l'enfant que la séparation.»

(cf. COPMA Journées d'étude des 1^{er} et 2 septembre 2022 à Fribourg «10 ans du nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte»)

Depuis 2005, ont été créées en Allemagne des procédures familiales qui impliquent, autour des parents qui se séparent, la coopération interdisciplinaire des autorités judiciaires, des avocat-e-s, des offices de protection de la jeunesse et des services de consultation familiale, avec pour objectif de permettre aux parents en conflit de trouver des solutions négociées pour répondre aux besoins des enfants. Le modèle à la base de ces systèmes de collaboration porte le nom de «modèle de Cochem», du nom de la ville qui a vu l'instauration d'un tel système en 1992.

A la suite du succès de ce modèle, le concept s'est répandu à travers l'Allemagne et d'autres pays, tels que la Belgique et l'Espagne. En Suisse, les cantons de Saint-Gall et de Bâle-Ville ont mis sur pied des consultations imposées aux parents avec leurs enfants, pour qu'ils puissent comprendre les enjeux de la séparation et parvenir à une solution à l'amiable.

Le modèle de «consensus parental» existe en Valais depuis 2020 à Monthey et a été mis en place à satisfaction, dans plusieurs autres tribunaux et APEA (Martigny, St-Maurice) depuis 2022. Cela permet d'éviter de nombreuses situations complexes, chronophages au niveau de la justice et surtout extrêmement douloureuses pour les parents et les enfants, pris dans des conflits de loyauté. Le succès est au rendez-vous et le canton de Vaud a mis en place un projet pilote qui débutera dans le courant de cette année 2023.

L'intérêt de l'enfant figure au cœur du modèle: en cas de séparation ou de divorce, c'est ce paramètre qui guide les parents et les professionnels impliqués vers un accord de «consensus parental». Ceci est également le cas, quand les seuls moyens

juridiques ne suffisent pas à apaiser les tensions et régler les dissensions.

Dès l'annonce de la séparation, la justice entend rapidement les parents et l'enfant, puis invite les parents à assister à un entretien sur le «consensus parental» et enfin, si besoin, à suivre une ou plusieurs séances de médiation familiale pour accompagner au mieux ce processus.

Par ce postulat, nous demandons au Conseil d'Etat d'évaluer:

- > La possibilité de mettre en place dans notre canton un processus de «consensus parental», basé sur le modèle de Cochem tel que développé en Valais;
- > Les conséquences de l'implantation d'un tel modèle du point de vue des familles, du SEJ, des APEA et des tribunaux civils;
- > Les conséquences financières de l'implantation d'un tel modèle pour le canton.

Références

<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/2017-12-08.html>

ETUDE INTERDISCIPLINAIRE SUR LA GARDE ALTERNÉE Michelle Cottier, Eric D. Widmer, Sandrine Tornare et Myriam Girardin Genève, mars 2017

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

Mandat 2023-GC-134 Estelle Zermatten/Simon Zurich/Claude Brodard/Pauline Robatel/Anne Meyer Loetscher/François Genoud (Braillard)/Christian Clément/Nadine Gobet/Marc Fahrni/Alizée Rey Compensation des pertes de l'HFR dues au manque de places en EMS

Dépôt et développement

Depuis plusieurs années les hôpitaux sont à flux tendu pour diverses raisons. L'une d'entre elle provient du fait qu'il n'y ait pas suffisamment de place en EMS. Les patients doivent donc attendre dans des unités de soins aigus jusqu'à ce qu'une place en EMS se libère. Les conséquences sont nombreuses en raison de ses dysfonctionnements.

En 2022, l'HFR a constaté une forte augmentation des cas d'attente qui ont représenté 9300 journées au total. Les cas d'attente sont facturés 255 francs par jour en moyenne, ce qui induit un manque de financement journalier. Car si le lit était occupé par un patient «aigu» celui-ci rapporterait

en moyenne 1200 francs par jour. La perte totale estimée est donc de plus de 10 millions de francs en 2022.

Le manque de lit en EMS est une réelle problématique et ceci risque de ne pas s'améliorer rapidement car la construction des futurs EMS va prendre encore quelques années. Conformément à la loi sur les prestations médico-sociales (LPMS), l'Etat est responsable d'édicter la planification de l'offre de prestations médico-sociales.

Nous demandons que l'Etat trouve des solutions pour:

- > assumer cette différence de financement,
- > prévoir un montant suffisant pour 2023,
- > adapter une fois les chiffres connus.

Enfin, pour permettre d'assurer ce financement en attendant que le nombre de lit en EMS corresponde aux besoins évalués dans le cadre de la planification, nous demandons également que cela puisse être introduit de manière pérenne dès 2024 et à travers les prestations d'intérêt général ou les autres prestations selon la loi concernant le financement des hôpitaux (LFIH), basé sur un décompte réel correspondant au nombre total de cas d'attente par année.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

Motion 2023-GC-135 Estelle Zermatten/ Simon Zurich

Personnel soignant épuisé: pour un système efficient de piquets et d'horaires

Dépôt

Le Conseil d'Etat est chargé de présenter une modification législative permettant:

- > d'introduire un système de piquets pour le personnel soignant affilié à la LPers, comprenant une rémunération adéquate pour les personnes participant aux piquets ainsi que pour celles effectivement appelées à travailler;
- > d'introduire une obligation d'établir les plans de travail au moins huit semaines à l'avance, y compris une possibilité de dédommagement en cas de non-respect injustifié de ce délai.

Développement

Il est de notoriété publique que le personnel hospitalier en Suisse est épuisé, après une crise sanitaire majeure et en raison d'un manque de personnel constant. Le Canton de Fribourg ne fait pas figure d'exception. Compte tenu des développements récents dans les autres cantons, il est important de prendre des mesures rapides pour conserver le personnel nécessaire au bon fonctionnement de l'hôpital et pour éviter

des fermetures de lits, qui auraient un impact très négatif en termes d'image et en termes financiers.

Une mesure efficace et appréciée du personnel soignant concerne l'organisation du travail. Les personnes en congé ne devraient pas être appelées à travailler, car cela empêche une bonne récupération. Or, actuellement, le fonctionnement de l'hôpital dépend passablement du personnel soignant appelé à remplacer un-e collègue absent-e au pied levé.

Par la présente motion, il est demandé au Conseil d'Etat d'introduire un système où seules les personnes de piquet pourront être appelées à remplacer un-e collègue absent-e. Ces personnes recevront une rémunération adéquate pour cet effort supplémentaire.

En outre, afin d'améliorer la conciliation entre vie privée et vie professionnelle, il est essentiel que les plans de travail soient transmis au moins huit semaines à l'avance, faute de quoi le personnel du service concerné devrait pouvoir prétendre à un dédommagement. Dans un contexte de pénurie et de fonctionnement en flux tendu du personnel, il n'est pas acceptable de ne connaître ses obligations professionnelles qu'au dernier moment.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

Postulat 2023-GC-136 Catherine Esseiva/ Jean-Daniel Wicht

Faillites et faillites abusives: de nouvelles mesures et de nouveaux outils doivent être mis en place pour promouvoir notre économie cantonale et encourager les entreprises responsables

Dépôt et développement

Depuis vingt ans, nous avons eu un nombre important de faillites et faillites abusives d'entreprises; ce sont celles-ci qui nous intéressent dans cette requête.

Par ordonnance du 24 août 2011, qui concerne l'exécution des relevés statistiques fédéraux, une enquête exhaustive auprès des offices cantonaux des poursuites et des faillites a permis à l'Office fédérale de la statistique (OFS) d'établir un tableau des ouvertures de procédures indiquant les faillites des particuliers et des entreprises, par région et par canton...

L'évolution au sein de notre canton n'étant pas concluante, nous souhaitons par ce postulat que le Conseil d'Etat analyse la situation des faillites dans notre canton, principalement les faillites abusives, par secteur d'activité et type de société, pour en cibler les failles en vue de prendre des mesures coercitives.

Nous invitons le Conseil d'Etat à examiner en détail cet environnement, le mécanisme en place, dans le but de proposer de nouveaux outils et de nouvelles solutions. Il s'agit de faire évoluer nos procédures dans le respect des directives afin de soutenir notre économie et de garantir l'équité entre entreprises.

Aussi, nous demandons un plan d'action et de nouvelles mesures pour améliorer cette situation récurrente.

Le rapport devrait idéalement répondre aux questions suivantes:

- > Dans quelle mesure ces faillites sont-elles récurrentes? Peut-on connaître le détail et les chiffres qui y sont liés?
- > Quelles sont les modifications possibles au niveau du Code pénal, les options proposées par le Conseil d'Etat pour sanctionner plus sévèrement les infractions de faillites abusives?
- > Quelles mesures le Conseil d'Etat pourrait-il proposer pour diminuer fortement les faillites abusives?
- > Outre les frais administratifs de ces dossiers, les frais économiques mettent en péril nombre d'entités privées ainsi que les collectivités publiques. Quels sont les dommages chiffrés pour l'économie fribourgeoise?
- > Qu'en est-il des pertes liées aux créances des collectivités publiques?
- > Quels sont les montants des charges sociales, des impôts et autres TVA impayés?

Sur ces considérations, nous remercions le Conseil d'Etat de sa diligence.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

Motion 2023-GC-161 Grégoire Kubski/ Chantal Pythoud-Gaillard Soutien à l'accès aux soins bucco- dentaires pour les plus démunis

Dépôt et développement

Dans la grande majorité des cas en Suisse et à Fribourg, les coûts des soins bucco-dentaires sont à la charge des ménages, contrairement à la majorité des autres Etats de l'OCDE. En période d'inflation et de pression sur le pouvoir d'achat, les familles précarisées ont tendance à renoncer à ces soins pour des raisons financières. Un article récent de 24 heures atteste que plus de la moitié des familles (53%) affirment avoir déjà renoncé à un traitement médical ou thérapeutique, comme des traitements dentaires, pour des raisons de coûts (24 heures, «Les familles suisses sont sous pression financière», 4 avril 2023). Selon l'Office fédéral de la statistique, c'est en premier lieu aux soins dentaires que les gens renoncent pour des rai-

sons financières (OFS 2022). C'est spécialement le cas pour les personnes âgées dont la situation financière est fragile qui renoncent fréquemment à ces soins. Cela a des conséquences dramatiques pour cette catégorie de personnes qui doivent se priver de toute une série d'aliments difficiles à mâcher, ce qui entraîne des carences et des troubles digestifs. Les coûts médicaux qui en découlent reviennent au demeurant cher à la société dans son ensemble.

Avec la loi sur la médecine dentaire scolaire adoptée par le Grand Conseil en décembre 2014, le Canton de Fribourg prévoit des mesures de prévention auprès des enfants et des jeunes, notamment par le biais d'unités d'enseignement de la prophylaxie dentaire. Cependant, cela ne suffit pas et il n'y a pas de sensibilisation aux adultes et personnes âgées précarisées sur l'accès à ces soins.

Si les affections bucco-dentaires ne sont pas traitées de manière précoce, des complications sérieuses peuvent apparaître, soit localement, soit être la cause de problèmes de santé beaucoup plus graves: en d'autres termes, favoriser l'accès le plus large possible aux dépistages et aux soins bucco-dentaires permet un fort retour sur investissement par le biais d'économies dans les coûts de la santé. Comme l'a souligné récemment le Dr. Etienne Barras, médecin-dentiste conseil de l'Etat du Valais: «Un franc investi dans la promotion de la santé bucco-dentaire permet d'économiser 10 francs dans les soins» (cité par l'ATS, 27 avril 2023).

Les soussigné-e-s proposent que l'Etat rembourse les factures dentaires pour les personnes au bénéfice d'un subside à l'assurance-maladie jusqu'à un montant annuel maximum qui pourrait être de 500 francs par personne, ce qui correspond au coût moyen des soins dentaires en Suisse par personne et par an (24 heures, «La facture très opaque des soins dentaires», 11 janvier 2018) ou qui pourrait être proportionnel au montant de la subvention accordée.

Par la présente motion, les soussigné-e-s demandent une modification de la base légale topique afin qu'un montant annuel à définir soit accordé aux bénéficiaires de subsides pour leur garantir l'accès aux soins bucco-dentaires.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

Motion 2023-GC-164 Marie Levrat/ Alizée Rey Pour une imposition correcte des successions

Dépôt et développement

Nous demandons au Conseil d'Etat de modifier la loi sur l'impôt sur les successions et les donations (LISD) pour introduire un impôt sur les successions en ligne directe de l'ordre de 4,5%, avec possibilité pour les communes de prélever le centime additionnel. Un montant net de 10 millions est exempté de cet impôt. Les exploitations agricoles et les PME sont exonérées.

Aujourd'hui, le Canton de Fribourg prélève des impôts sur les successions, à l'exception des successions entre des parents en ligne directe. A l'inverse, les frères et sœurs sont imposés à un taux de 5,25%, les neveux et nièces à 8,25% et ainsi de suite selon une échelle établie par la loi art. 25 LISD). Cette exonération est un problème puisque les personnes les plus fortunées reçoivent parfois au travers des héritages en ligne directe des milliards de francs qui sont aujourd'hui exonérés. Cet argent est le plus souvent thésaurisé, plutôt qu'être réinvesti dans l'économie. Cette tendance est très dommageable pour notre société et notre canton, raison pour laquelle une imposition sur les successions en ligne directe pour les fortunes au-delà de 10 millions est juste et nécessaire, même à un taux très modeste, comme celui qui est proposé en l'espèce.

Le montant hors taxation de 10 millions est équitable. Le mécanisme fiscal proposé ne concernera qu'un nombre très limité de contribuables fribourgeois, c'est-à-dire les personnes les plus fortunées du canton. Pour ceux-ci, compte tenu des montants en jeu, l'impact concret sera minime. De plus, les PME et les exploitations agricoles sont explicitement exclues de cette motion, quels que soient les montants en question. Nous entendons nous concentrer sur les questions des successions de personnes privées, à l'exception des entreprises et des exploitations agricoles. A noter également que les donations ne sont pas concernées par cette motion, mais uniquement les successions.

Le taux proposé de 4,5% a été calculé en fonction des taux d'impôts prélevés pour les autres liens de parenté. Il a été expressément voulu qu'une succession en ligne directe soit imposée à un taux plus bas que le taux le plus bas actuel, celui des frères et sœurs (5,25%). De plus, la motion donne la possibilité pour les communes de prélever un centime additionnel jusqu'à 70%, tout comme pour les autres impôts sur les successions (art. 26 LISD).

Le produit de ce nouvel impôt pourra être versé au budget global, sans affectation particulière. Il pourra ainsi être utilisé pour des aides aux logements, pour des infrastructures cantonales ou pour l'HFR pour ne citer que quelques exemples. Il reviendra donc au canton de déterminer à quels secteurs ces recettes supplémentaires seront affectées. A des fins de clarté, nous demandons au Conseil d'Etat de répondre à la motion avec une estimation sur les bénéfices de l'introduction d'un tel impôt pour les parents en ligne directe.

Par ailleurs, plusieurs cantons suisses ont déjà introduit l'impôt sur la succession entre parents en ligne directe (Vaud, Neuchâtel, Appenzell). De ce fait au niveau de la concurrence intercantonale il n'y a rien à craindre, puisque le canton de Vaud n'a pas subi d'exode de la part des potentiels contribuables concernés. Pour finir, il ne s'agit certainement pas d'un impôt confiscatoire. Le taux proposé est encore bien loin des taux en vigueur dans d'autres pays, par exemple la France ou l'Allemagne.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

Requête 2023-GC-166 Bruno Marmier/ Daniel Bürdel Demande de procédure accélérée pour le traitement de la motion 2023-GC-165 «Suppression de l'obligation d'adapter les PAD lors d'une révision générale du PAL»

Dépôt

Nous demandons la procédure accélérée (art. 174 LGC) pour la motion intitulée «Suppression de l'obligation d'adapter les PAD lors d'une révision générale du PAL» afin que la réponse du Conseil d'Etat à cette motion soit rendue suffisamment tôt pour que celle-ci puisse être traitée lors de la session de septembre 2023.

Il est important que le Grand Conseil puisse se prononcer rapidement sur le fond de cette motion. Tant les communes que le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) sont submergés par les procédures d'aménagement et cet assouplissement permettrait d'alléger la charge.

Questions

Question 2022-CE-469 Marie Levrat/ Chantal Pythoud-Gaillard Adaptation des forfaits d'entretien d'aide sociale – Pourquoi ce retard du canton de Fribourg?

Question

Le canton de Fribourg est membre de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) et de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Les normes CSIAS sont des recommandations pour la conception et le calcul de l'aide sociale à l'intention des cantons, communes et organismes d'aide sociale privés. Elles garantissent la sécurité juridique et l'égalité de droit lors de l'évaluation de l'aide requise et d'autres mesures d'intégration professionnelle et sociale.

La CSIAS élabore les normes en collaboration avec les cantons, communes, villes et organismes d'aide sociale privés. Les normes sont approuvées par la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et leur application est recommandée aux cantons. Elles acquièrent force légale par le biais de la législation cantonale et de la jurisprudence communale.

Le 23 novembre 2018, l'assemblée de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a recommandé aux cantons d'intégrer une adaptation à un forfait pour l'entretien des bénéficiaires de l'aide sociale de 997 francs (sur recommandation du comité de la CSIAS) dans leurs actes législatifs avec un délai de transition courant jusqu'au 1.1.2020 (décision de la CDAS).

Dans sa séance du 28 septembre 2021, le Conseil d'Etat a autorisé la mise en consultation, auprès des commissions sociales et de l'Association des communes fribourgeoises (ACF), de la modification de l'ordonnance du 2 mai 2006 fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale.

Cette consultation porte sur l'adaptation du forfait pour l'entretien à 997 francs par mois, pour une personne, recommandée en 2018 par la CSIAS à la suite de la décision du Conseil fédéral d'augmenter les rentes AVS/AI de 0,84%. Sur le principe, l'adaptation des forfaits d'entretien a été saluée par toutes les instances consultées (commissions sociales, conseils communaux et ACF) et une grande majorité d'entre elles ont demandé que l'adaptation applique directement le forfait de 1006 francs par mois proposé dans l'intervalle par la CSIAS pour une entrée en vigueur en 2022.

Les montants recommandés en 2018 par la CSIAS vont entrer en force en 2023 dans le canton de Fribourg. Or depuis le coût de la vie a augmenté et la CSIAS a recommandé d'autres montants pour respectivement 2022 et 2023:

Taille du ménage	Échelle	2020		2022		2023	
		FE	Forfait pers./mois	FE	Forfait pers./mois	FE	Forfait pers./mois
1 personne	1	997	997	1006	1006	1031	1031

Avec cette ordonnance, l'Etat de Fribourg est en retard de plusieurs années par rapport aux recommandations de la CSIAS dont il est membre. Cette situation pose des problèmes aux services sociaux et aux bénéficiaires de l'aide sociale.

De plus dans son message demandant de passer en 997 francs la CSIAS donne le délai au premier janvier 2020.

(...) ce qui porte celui-ci à 997 francs (voir tableau). Le Comité de la CSIAS a recommandé à la CDAS de mettre en œuvre cette adaptation avec un délai de transition d'un an au 1^{er} janvier 2020 au plus tard.

Ainsi, le canton de Fribourg, bien que membre de la CSIAS, ne met pas en œuvre ses recommandations ou avec des années de retard. Au vu de ce qui précède, les soussignés posent au Conseil d'Etat les questions suivantes:

1. Pourquoi le canton de Fribourg ne suit-il pas les recommandations d'adaptation du forfait d'entretien de la CSIAS et les décisions de la CDAS?
2. Comment explique-t-il les retards dans la mise en œuvre de l'adaptation de ces forfaits?

3. *Est-ce que l'ordonnance entrée en vigueur en 2023 aura un effet rétroactif concernant les forfaits d'entretien?*
4. *Est-ce que le canton de Fribourg envisage de mettre en œuvre le forfait recommandé pour l'année 2022? Pourquoi ne l'a-t-il pas fait directement suite à la consultation où une majorité des instances consultées a demandé une adaptation directe du forfait de 1006 francs?*
5. *Et les forfaits recommandés pour 2023? Si oui, quand?*
6. *Quelles seraient les alternatives pour ne pas passer par une modification de l'ordonnance, et donc une consultation, à chaque fois que le CSIAS recommande un nouveau forfait?*
7. *Pourquoi ne pas adapter les forfaits d'entretien de façon automatique en suivant les recommandations de la CSIAS?*

Le 14 décembre 2022

Réponse du Conseil d'Etat

La compétence pour édicter les normes de calcul de l'aide matérielle est donnée au Conseil d'Etat dans l'art. 22a al. 1 de la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (RSF 831.0.1): «Le Conseil d'Etat édicte les normes de calcul de l'aide matérielle, en se référant aux normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale. Il consulte préalablement les commissions sociales et les milieux intéressés.»

Cela étant, le Conseil d'Etat fournit les précisions suivantes:

1. *Pourquoi le canton de Fribourg ne suit-il pas les recommandations d'adaptation du forfait d'entretien de la CSIAS et les décisions de la CDAS?*
2. *Comment explique-t-il les retards dans la mise en œuvre de l'adaptation de ces forfaits?*

Depuis 2009, la CSIAS émet des recommandations quant à l'adaptation du forfait pour l'entretien à l'évolution des prix et des salaires. Cette adaptation s'opère au même pourcentage que la compensation du renchérissement des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, en principe dans un délai d'un an.

Les montants proposés par la CSIAS et relayés par la CDAS sont, par définition, des recommandations sur lesquelles les cantons sont libres de s'aligner ou non. Pour chaque adaptation du montant forfaitaire recommandé par la CSIAS, le Conseil d'Etat a analysé la situation en fonction des besoins dans le canton de Fribourg. C'est ainsi qu'il a décidé d'adapter le forfait à quatre reprises dans les quinze dernières années, soit en 2007 (960 francs, par mois, pour une personne seule), en 2012 (977 francs, idem), en 2017 (986 francs, idem) et en 2023 (997 francs, idem).

Le Conseil d'Etat évalue toujours la situation avant de consulter les commissions sociales et les milieux intéressés.

3. *Est-ce que l'ordonnance entrée en vigueur en 2023 aura un effet rétroactif concernant les forfaits d'entretien?*

Dans sa séance du 28 septembre 2021, le Conseil d'Etat avait autorisé la mise en consultation, auprès des commissions sociales et de l'Association des communes fribourgeoises (ACF), de la modification de l'ordonnance du 2 mai 2006 fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la LASoc. Cette consultation portait sur l'adaptation du forfait pour l'entretien à 997 francs par mois, pour une personne, et prévoyait une entrée en vigueur dès le 1^{er} janvier 2023. Dès lors, la modification de l'ordonnance n'a pas d'effet rétroactif.

4. *Est-ce que le canton de Fribourg envisage de mettre en œuvre le forfait recommandé pour l'année 2022? Pourquoi ne l'a-t-il pas fait directement suite à la consultation où une majorité des instances consultées a demandé une adaptation directe du forfait de 1006 francs?*

5. *Et les forfaits recommandés pour 2023? Si oui, quand?*

Suite à la consultation quant à l'adaptation du forfait pour l'entretien à 997 francs par mois, le Conseil d'Etat a pris acte du fait que la majorité des répondants (18 sur 20, dont l'ACF) demandait que cette adaptation applique directement le nouveau forfait de 1006 francs par mois proposé en 2020 par la CSIAS et recommandé par la CDAS. Toutefois, dans son courrier du 13 septembre 2022 adressé aux parties consultées, le Conseil d'Etat a rappelé que la consultation portait sur l'adaptation du forfait à 997 francs par mois, pour une personne. Conscient des résultats de la consultation, le Conseil d'Etat ajoutait que cette augmentation ferait l'objet d'une nouvelle consultation.

Dans l'intervalle, suite à la décision en 2022 du Conseil fédéral d'augmenter les rentes AVS/AI de 2,5%, la CSIAS et la CDAS ont recommandé l'adaptation du forfait pour l'entretien à 1031 francs par mois, pour une personne, au 1^{er} janvier 2023.

Le Conseil d'Etat a décidé de procéder directement à cette dernière adaptation, lors de sa séance du 7 mars 2023, en autorisant une nouvelle consultation pour introduire le forfait pour l'entretien à 1031 francs par mois, pour une personne, mais en procédant en deux étapes. Le forfait pour l'entretien passerait d'abord à 1015 francs dès le 1^{er} janvier 2024 puis à 1031 dès le 1^{er} janvier 2025. Cette proposition était en consultation auprès des commissions sociales et milieux intéressés jusqu'au 31 mai 2023.

6. *Quelles seraient les alternatives pour ne pas passer par une modification de l'ordonnance, et donc une consultation, à chaque fois que le CSIAS recommande un nouveau forfait?*

7. Pourquoi ne pas adapter les forfaits d'entretien de façon automatique en suivant les recommandations de la CSIAS?

Les deux questions soulevées par les députées sont pertinentes et ont également interpellé le Conseil d'Etat. La possibilité d'adapter le forfait de façon automatique a été discutée. Néanmoins, cette solution reviendrait à priver le Conseil d'Etat et les milieux intéressés d'une analyse contextualisée des recommandations de la CSIAS. La souveraineté du Conseil d'Etat en la matière doit demeurer, afin de pouvoir maintenir l'appréciation nécessaire quant aux spécificités propres au canton de Fribourg et pondérer au besoin d'éventuels ajustements. Suivre systématiquement l'inflation à partir d'un forfait fixé au plafond recommandé à l'échelle de la Suisse consisterait ainsi à maintenir constamment le standard le plus élevé, sans se questionner si celui-ci se justifie dans le contexte cantonal et en fonction des possibilités financières de l'Etat. De plus, le Conseil d'Etat doit pouvoir fixer le barème en connaissance de cause des incidences sur le budget de l'Etat et de ses propres priorités, et cas échéant procéder aux arbitrages indispensables à l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat n'envisage pas d'automatiser l'adaptation du forfait pour l'entretien selon les recommandations de la CSIAS.

Le 13 juin 2023

Anfrage 2022-CE-469 Marie Levrat/ Chantal Pythoud-Gaillard Anpassung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt in der Sozialhilfe – Warum diese Verzögerung im Kanton Freiburg?

Anfrage

Der Kanton Freiburg ist Mitglied der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Die SKOS-Richtlinien sind Empfehlungen zur Ausgestaltung der Sozialhilfe zuhanden der Kantone, der

Gemeinden sowie privater Hilfsorganisationen. Sie bieten Gewähr für mehr Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit bei der Bemessung von Unterstützung und anderen Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration.

Die SKOS entwickelt die Richtlinien gemeinsam mit den Kantonen, Gemeinden, Städten und privaten Hilfsorganisationen. Die Richtlinien werden von der Schweizerischen Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK verabschiedet und den Kantonen zur Anwendung empfohlen. Sie werden durch die kantonale Gesetzgebung und die kommunale Rechtsetzung und -sprechung verbindlich.

Am 23. November 2018 hat die Plenarversammlung der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) den Kantonen empfohlen, in ihren Sozialhilfeerlassen eine Anpassung des Grundbedarfs der Sozialhilfebeziehenden auf 997 Franken vorzusehen (auf Empfehlung des SKOS-Vorstandes), mit einer Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2020 (Entscheidung der SODK).

In seiner Sitzung vom 28. September 2021 hat der Staatsrat beschlossen, die Änderung der Verordnung vom 2. Mai 2006 über die Richtsätze für die Bemessung der materiellen Hilfe nach dem Sozialhilfegesetz bei den Sozialkommissionen und dem Freiburger Gemeindeverband (FGV) in die Vernehmlassung zu schicken.

Diese Vernehmlassung betrifft die Anpassung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt für eine Einzelperson auf monatlich 997 Franken; dieser Betrag war 2018 von der SKOS empfohlen worden, nachdem der Bundesrat beschlossen hatte, die AHV/IV-Renten um 0,84% zu erhöhen. Grundsätzlich wurde die Anpassung des Grundbedarfs von allen Vernehmlassungsteilnehmenden (Sozialkommissionen, Gemeinderäte und FGV) begrüsst, und eine grosse Mehrheit der Befragten schlug vor, bei dieser Anpassung direkt die von der SKOS zwischenzeitlich vorgeschlagene Pauschale von 1006 Franken pro Monat anzuwenden. Das Inkrafttreten war für das Jahr 2022 vorgesehen.

Die im Jahr 2018 von der SKOS empfohlenen Beträge werden im Kanton Freiburg im Jahr 2023 in Kraft treten. Seither sind die Lebenshaltungskosten jedoch gestiegen, und die SKOS hat für 2022 und 2023 andere Beträge empfohlen:

Haushaltsgrösse	Skala	2020		2022		2023	
		Pauschale	Pauschale Person/Mt.	Pauschale	Pauschale Person/Mt.	Pauschale	Pauschale Person/Mt.
1 Person	1	997	997	1006	1006	1031	1031

Mit dieser Verordnung hinkt der Kanton Freiburg den Empfehlungen der SKOS, deren Mitglied er ist, mehrere Jahre

hinterher. Diese Situation stellt die Sozialdienste und die Sozialhilfebeziehenden vor Probleme.

Ausserdem setzt die SOKS in ihrer Mitteilung, in der sie die Erhöhung auf 997 Franken empfiehlt, eine Frist bis zum 1. Januar 2020.

(...) *Anpassung [...] auf 997 Franken (s. Tabelle). Die SKOS-Geschäftsleitung hat der SODK empfohlen, diese Anpassung mit einer Übergangsfrist von einem Jahr, spätestens per 1. Januar 2020, umzusetzen.*

Somit setzt der Kanton Freiburg, obwohl er Mitglied der SKOS ist, deren Empfehlungen nicht oder nur mit jahrelanger Verspätung um. Vor diesem Hintergrund stellen die Unterzeichnenden dem Staatsrat folgende Fragen:

1. *Warum hält sich der Kanton Freiburg nicht an die Empfehlungen der SKOS und die Beschlüsse der SODK zur Anpassung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt?*
2. *Wie erklärt er die Verzögerungen bei der Einführung der angepassten Unterhaltspauschalen?*
3. *Wird die 2023 in Kraft tretende Verordnung bezüglich Grundbedarf für den Lebensunterhalt rückwirkend gelten?*
4. *Beabsichtigt der Kanton Freiburg, die für das Jahr 2022 empfohlene Unterhaltspauschale einzuführen? Warum hat er dies nicht unmittelbar im Anschluss an die Vernehmlassung getan, in der eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden eine direkte Anpassung der Unterhaltspauschale auf 1006 Franken verlangt hatte?*
5. *Wie verhält es sich mit der Einführung der für 2023 empfohlenen Unterhaltspauschalen? Wenn ja, wann?*
6. *Welche Alternativen gibt es, damit nicht jedes Mal, wenn die SKOS eine neue Unterhaltspauschale empfiehlt, eine Verordnungsänderung und damit eine Vernehmlassung vorgenommen werden muss?*
7. *Warum werden die Unterhaltspauschalen nicht automatisch den Empfehlungen der SKOS angepasst?*

Den 14. Dezember 2022

Antwort des Staatsrats

Die Zuständigkeit für den Erlass der Richtsätze zur Berechnung der materiellen Hilfe wird dem Staatsrat in Artikel 22a Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes vom 14. November 1991 (SGF 831.0.1) übertragen: «Der Staatsrat erlässt Richtsätze für die Berechnung der materiellen Hilfe. Dabei bezieht er sich auf die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Er hört vorgängig die Sozialkommissionen und betroffenen Kreise an.»

Dazu möchte der Staatsrat Folgendes präzisieren:

1. *Warum hält sich der Kanton Freiburg nicht an die Empfehlungen der SKOS und die Beschlüsse der SKOD zur Anpassung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt?*
2. *Wie erklärt er die Verzögerungen bei der Einführung der angepassten Unterhaltspauschalen?*

Seit 2009 erlässt die SKOS Empfehlungen zur Anpassung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt an die Preis- und Lohnentwicklung. Diese Anpassung erfolgt nach dem gleichen Prozentsatz wie der Teuerungsausgleich bei den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, grundsätzlich innerhalb eines Jahres nach diesen Änderungen.

Die von der SKOS vorgeschlagenen und von der SODK übernommenen Beträge sind per definitionem Empfehlungen, an denen sich die Kantone orientieren können. Bei jeder von der SKOS empfohlenen Anpassung der Unterhaltspauschale hat der Staatsrat die Situation entsprechend den Bedürfnissen im Kanton Freiburg analysiert. So hat er in den letzten 15 Jahren entschieden, die Unterhaltspauschale viermal anzupassen, nämlich 2007 (960 Franken, pro Monat, für eine Einzelperson), 2012 (977 Franken, idem), 2017 (986 Franken, idem) sowie 2023 (997 Franken, idem).

Der Staatsrat beurteilt die Situation jedes Mal, bevor er die Sozialkommissionen und die betroffenen Kreise anhört.

3. *Wird die 2023 in Kraft tretende Verordnung bezüglich Grundbedarf für den Lebensunterhalt rückwirkend geltend?*

In seiner Sitzung vom 28. September 2021 hat der Staatsrat beschlossen, die Änderung der Verordnung vom 2. Mai 2006 über die Richtsätze für die Bemessung der materiellen Hilfe nach dem SHG bei den Sozialkommissionen und beim Freiburger Gemeindeverband (FGV) in die Vernehmlassung zu schicken. Diese Vernehmlassung betraf die Anpassung des Grundbedarfs auf monatlich 997 Franken für eine Einzelperson, mit Inkrafttreten per 1. Januar 2023. Daher gilt die Änderung der Verordnung nicht rückwirkend.

4. *Beabsichtigt der Kanton Freiburg, die für das Jahr 2022 empfohlene Unterhaltspauschale einzuführen? Warum hat er dies nicht unmittelbar im Anschluss an die Vernehmlassung getan, in der eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden eine direkte Anpassung der Unterhaltspauschale auf 1006 Franken vorgeschlagen hatte?*
5. *Wie verhält es sich mit der Einführung der für 2023 empfohlenen Unterhaltspauschalen? Wenn ja, wann?*

Im Anschluss an die Vernehmlassung zur Erhöhung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt auf monatlich 997 Franken nahm der Staatsrat den Vorschlag der meisten Vernehmlassungsteilnehmenden (18 von 20, darunter die FGV) zur Kenntnis, bei dieser Anpassung direkt den neuen Grundbedarf von monatlich 1006 Franken anzuwenden, der

2020 von der SKOS vorgeschlagen und von der SODK empfohlen worden war. In seinem Schreiben vom 13. September 2022 an die Vernehmlassungsteilnehmenden erinnerte der Staatsrat indes daran, dass es in der Vernehmlassung um die Anpassung des Grundbedarfs auf 997 Franken pro Monat für eine Einzelperson gehe. Der Staatsrat war sich der Ergebnisse der Vernehmlassung jedoch bewusst und fügte hinzu, besagte Anpassung werde Gegenstand einer neuen Vernehmlassung sein.

In der Zwischenzeit, nachdem der Bundesrat im Jahr 2022 eine Erhöhung der AHV/IV-Renten um 2,5% beschlossen hatte, haben die SKOS und die SODK empfohlen, den Grundbedarf für den Lebensunterhalt per 1. Januar 2023 auf 1031 Franken pro Monat für eine Einzelperson anzupassen.

Der Staatsrat hat an seiner Sitzung vom 7. März 2023 beschlossen, diese jüngste Anpassung unmittelbar anzuwenden, und eine neue Vernehmlassung für die Einführung des Grundbedarfs von 1031 Franken pro Monat für eine Einzelperson genehmigt. Die Einführung würde jedoch in zwei Schritten erfolgen: Per 1. Januar 2024 würde die Unterhaltspauschale zunächst auf 1015 Franken angehoben, ab dem 1. Januar 2025 auf 1031 Franken. Dieser Vorschlag befand sich bis zum 31. Mai 2023 bei den Sozialkommissionen und den betroffenen Kreisen in der Vernehmlassung.

6. *Welche Alternativen gibt es, damit nicht jedes Mal, wenn die SKOS eine neue Unterhaltspauschale empfiehlt, eine Verordnungsänderung und damit eine Vernehmlassung vorgenommen werden muss?*
7. *Warum werden die Unterhaltspauschalen nicht automatisch den Empfehlungen der SKOS angepasst?*

Diese beiden Fragen der Grossrätinnen sind berechtigt und haben auch den Staatsrat beschäftigt. Er hat die Möglichkeit, die Unterhaltspauschale automatisch anzupassen, diskutiert. Eine solche Vorgehensweise würde jedoch bedeuten, dem Staatsrat und den betroffenen Kreisen eine kontextbezogene Analyse der SKOS-Empfehlungen vorzuenthalten. Die Entscheidungsfreiheit des Staatsrats in diesem Bereich muss bestehen bleiben, damit er die notwendige Einschätzung in Bezug auf die Besonderheiten des Kantons Freiburg beibehalten und bei Bedarf gewisse Anpassungen vornehmen kann. Der Inflation systematisch zu folgen – ausgehend von einer gesamtschweizerisch empfohlenen Pauschale an der Obergrenze –, würde bedeuten, stets den höchsten Standard beizubehalten, ohne zu hinterfragen, ob dieser im kantonalen Kontext und in Bezug auf die finanziellen Möglichkeiten des Kantons gerechtfertigt ist. Ausserdem muss der Staatsrat in der Lage sein, die Unterhaltspauschalen unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf den Staatsvoranschlag und seiner eigenen Prioritäten festzulegen, und allenfalls die Entscheidungen treffen, die für einen ausgeglichenen Haushalt notwendig sind.

In diesem Sinn beabsichtigt der Staatsrat nicht, die Anpassung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt entsprechend den Empfehlungen der SKOS zu automatisieren.

Den 13. Juni 2023

Question 2022-CE-472 Sophie Tritten **De quels moyens dispose le canton pour assurer la prise en charge des prestations fournies par les psychothérapeutes en formation?**

Question

Les prestations des psychothérapeutes sont prises en charge par la LAMAL depuis le 1^{er} juillet de cette année. Les négociations autour du tarif avancent difficilement entre la FSP et les assureurs. Si bien qu'à ce jour, pour notre **canton**, une convention provisoire valable que pour 20% des patients a été établie avec le groupement HSK. Cette convention, ainsi que le tarif provisoire LAMAL, ignore les psychothérapeutes en formation. Ces derniers ne peuvent, à ce jour, pas facturer leurs prestations. Avec pour conséquence que les cabinets licencient ces psychothérapeutes en formation. Par ailleurs, selon les critères de l'OAS, il faut avoir effectué sa dernière année de formation dans un IFSM. Or, dans le canton de Fribourg, ce sont surtout le RFSM et Les Toises qui peuvent dispenser cette prestation. Des cabinets sont en train de s'organiser pour s'assurer de pouvoir fournir cette prestation de formation, avec le soutien du canton. Mais cela n'est vraisemblablement pas suffisant pour absorber toutes les personnes concernées. En effet, en 2021, le RFSM avait mis au concours 6 EPT pour la formation des psychothérapeutes. 267 dossiers de candidatures ont été réceptionnés par l'établissement.

Dernière conséquence, et pas des moindres, c'est le nombre de patients qui ne seront plus suivis du fait de cette situation. Pour le canton de Fribourg, l'Association des psychologues (AFP) estime à au moins 700 le nombre de personnes qui ne pourront plus bénéficier du suivi psychothérapeutique.

En supprimant le système de délégation, le but était d'améliorer la prise en charge en matière de santé mentale et notamment d'en faciliter l'accès. Les modalités de prise en charge dans l'assurance obligatoire des soins sont si mal ficelées à ce stade que l'objectif principal de santé publique est mis en échec.

Cet état de fait soulève les questions suivantes:

1. *Quelle mesure le Conseil d'Etat entend prendre pour que les patients actuellement suivis par des psychothérapeutes en formation puissent continuer à bénéficier de ce soutien?*

2. *La CDS entend-elle intervenir pour que les psychothérapeutes en formation puissent être autorisés à facturer leurs prestations, a minima, sur la base d'un tarif provisoire?*

Le 16 décembre 2022

Réponse du Conseil d'Etat

A partir du 1^{er} juillet 2022, les psychologues-psychothérapeutes peuvent exercer leur activité à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS), sur prescription médicale. Alors que le remplacement du modèle de la délégation par celui de la prescription devait améliorer la situation en matière de soins dans le domaine de la psychothérapie pratiquée par des psychologues-psychothérapeutes, le fait que de nombreux psychologues-psychothérapeutes en formation postgrade ne trouvent pas de nouveau poste à la suite de la disparition du système de délégation pose un problème au niveau de la prise en charge des patient-e-s.

Le Conseil d'Etat rappelle tout d'abord que la détermination des tarifs dans le domaine ambulatoire repose sur des négociations entre partenaires tarifaires et que l'Etat intervient uniquement pour l'approbation de ces conventions ou en cas d'échec de négociations, voire lorsqu'il est indispensable de fixer un tarif provisoire.

En juin 2022, une partie des partenaires tarifaires, soit l'Association Suisse des Psychothérapeutes (ASP), l'Association Professionnelle Suisse de Psychologie Appliquée (SBAP), la Fédération Suisse des Psychologues (FSP), Les Hôpitaux de Suisse (H+) ainsi que la communauté d'achat HSK, ont soumis au Conseil d'Etat, pour approbation, une convention tarifaire concernant la rémunération des prestations de psychothérapie psychologique (ci-après «convention HSK»).

Dans l'attente de l'approbation de la convention HSK au niveau cantonal, d'une part, et de la finalisation des négociations entre les fournisseurs de prestations et tarifsuisse sa d'autre part, le Conseil d'Etat a fixé un tarif provisoire pour les prestations de psychothérapie psychologique dans son ordonnance du 23 août 2022 (RSF 842.1.19). Ce tarif a pour but de permettre aux fournisseurs de prestations de facturer leurs prestations dans l'attente des tarifs définitifs. Il est valable pour tous les assureurs-maladie depuis le 1^{er} juillet 2022.

1. *Quelle mesure le Conseil d'Etat entend prendre pour que les patients actuellement suivis par des psychothérapeutes en formation puissent continuer à bénéficier de ce soutien?*

Sur le principe, le Conseil d'Etat part de l'idée que les tarifs dans l'AOS, y compris les tarifs provisoires, s'appliquent également aux prestations fournies par les professionnel-le-s en formation postgrade, soit les médecins, pharmaciens et phar-

maciennes, les chiropraticiens et chiropraticiennes, ainsi que les psychothérapeutes. Or, tarifsuisse a déposé des recours dans certains cantons, par lesquels elle remet en question le principe même de la possibilité de facturer les prestations des psychothérapeutes en formation. Ces procédures sont aujourd'hui une des sources principales de l'insécurité et de l'inquiétude des professionnel-le-s et de leur patients et patientes en matière de prise en charge psychothérapeutique. Le Conseil d'Etat suit attentivement la situation, dans l'attente d'une clarification par les autorités judiciaires.

Les négociations entre partenaires tarifaires se poursuivent. Ces négociations impliquent une récolte de données qui aura lieu au cours de l'année 2023 afin de pouvoir ajuster le tarif à la réalité du terrain. Les partenaires tarifaires ont pour objectif de trouver une solution négociée d'ici fin 2024 au plus tard.

Dans le cadre de la problématique relative aux psychologues-psychothérapeutes en formation, le Conseil d'Etat informe que la DSAS, par le biais du service de la santé publique, a aussi demandé des clarifications auprès de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) concernant la possibilité des psychologues-psychothérapeutes en formation postgrade d'être employés par un psychothérapeute indépendant. L'OFSP a répondu, en se référant notamment à la réponse du Conseil Fédéral à la question parlementaire 22.1064 (Empêcher l'interruption de thérapies assurées par des psychologues-psychothérapeutes en formation postgrade), qu'en principe, seules les prestations fournies par des fournisseurs de prestations autorisés sont remboursées par l'AOS. Une organisation ambulatoire de psychothérapie, tout comme un hôpital, peut toutefois employer des professionnels en formation continue ou des professionnels qui doivent acquérir une expérience clinique pour être autorisés à exercer. A l'égard de ces personnes, l'organisation, en tant que fournisseur de prestations agréé, a des obligations de surveillance (supervision par un spécialiste qui remplit les conditions d'admission à l'AOS) et doit veiller à ce que les prestations soient efficaces, appropriées et économiques (critères EAE). Si une prestation a été fournie par une personne en formation postgraduée, elle est considérée comme ayant été fournie par la personne chargée de la supervision. Les fournisseurs de prestations agréés en assument la responsabilité et facturent à la charge de l'AOS. L'OFSP a précisé que ni la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), ni l'ordonnance sur l'assurance-maladie (OAMal) ne donnent de directives sur les conditions d'engagement des fournisseurs de prestations. L'OFSP a aussi indiqué que jusqu'à présent, le Conseil fédéral et l'OFSP n'ont toutefois pas pris explicitement position sur la question de savoir si les spécialistes en formation postgraduée ou ceux qui doivent acquérir une expérience clinique pour être autorisés à exercer peuvent également travailler – pour une durée limitée – chez un psychothérapeute psychologue indépendant (en tant qu'entreprise individuelle).

2. *La CDS entend-elle intervenir pour que les psychothérapeutes en formation puissent être autorisés à facturer leurs prestations, a minima, sur la base d'un tarif provisoire?*

En décembre 2022, la CDS s'est engagée en faveur de la prolongation du système de la psychothérapie déléguée par les médecins, telle que proposée par l'OFSP, afin que les psychothérapeutes en formation puissent continuer à fournir des prestations à charge de la LAMal. Cependant, la Fédération Suisse des Psychologues (FSP) a refusé une prolongation de cette réglementation qui aurait pourtant permis aux psychothérapeutes en formation postgrade d'avoir le temps de rebondir et de trouver des solutions pour la suite de leur cursus.

La CDS n'a pas prévu d'entreprendre d'autres démarches avant la publication des décisions liées aux différents recours déposés dans plusieurs cantons mentionnés ci-dessus.

Le Conseil d'Etat relève cependant qu'une motion a été déposée au niveau fédéral fin avril 2023 ([motion 23.3500](#)). Cette motion demande d'adapter la base légale fédérale afin de clarifier la facturation des prestations fournies durant l'acquisition de l'expérience clinique. Cette intervention fédérale souligne que la problématique touche l'ensemble des cantons. Cette motion a été adoptée par le Conseil national en date du 13 juin 2023 et devra encore être traitée par le Conseil des Etats.

Le Conseil d'Etat suit attentivement la situation dans le canton de Fribourg, mais également auprès des autres cantons, notamment dans le cadre de la CDS, ceci afin de pouvoir agir dans les meilleurs délais et de la façon la plus cohérente possible en fonction de l'évolution de la situation ou si de nouvelles recommandations devaient être émises.

Le 20 juin 2023

Question 2022-CE-472 Sophie Tritten
Wie kann der Kanton sicherstellen, dass die von psychologischen Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten in Weiterbildung erbrachten Leistungen übernommen werden?

Anfrage

Die Leistungen der psychologischen Psychotherapie werden seit dem 1. Juli 2022 von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) übernommen. Die Tarifverhandlungen zwischen der FSP und den Versicherern kommen nur schleppend voran. Für unseren **Kanton** wurde eine provisorische Tarifvereinbarung mit der Einkaufsgemeinschaft HSK

getroffen, die für lediglich 20% der Patientinnen und Patienten gilt. Diese Vereinbarung wie auch der provisorische KVG-Tarif berücksichtigen jedoch nicht die psychologischen Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten in Weiterbildung. Sie können ihre Leistungen bislang nicht in Rechnung stellen, mit der Folge, dass die Praxen psychologischen Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten in Weiterbildung entlassen. Ausserdem muss das letzte Ausbildungsjahr nach OKP an einer vom SIWF anerkannten Institution absolviert worden sein. Im Kanton Freiburg können jedoch vor allem das FNPG und *Les Toises* diese Leistung anbieten. Die Praxen sind dabei, sich zu organisieren, um sicherzustellen, dass sie diese Ausbildungsleistung mit Unterstützung des Kantons erbringen können. Dies reicht jedoch wahrscheinlich nicht aus, um alle Betroffenen aufzufangen. Im Jahr 2021 hatte das FNPG sechs VZÄ für die Ausbildung von Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten ausgeschrieben. 267 Bewerbungen gingen bei der Einrichtung ein.

Die letzte und wichtigste Konsequenz ist die Anzahl Patientinnen und Patienten, die aufgrund dieser Situation nicht mehr betreut werden. Gemäss Schätzungen des Schweizerischen Psychotherapeutenverbands (SPV) werden im Kanton Freiburg mindestens 700 Personen keine psychotherapeutische Betreuung in Anspruch nehmen können.

Durch die Abschaffung des Delegationssystems sollte die Versorgung im Bereich der psychischen Gesundheit verbessert und insbesondere der Zugang dazu erleichtert werden. Die Modalitäten der Kostenübernahme in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung sind in diesem Stadium dermassen schlecht ausgearbeitet, dass das Hauptziel der öffentlichen Gesundheit nicht mehr erreicht wird.

Dieser Umstand wirft folgende Fragen auf:

1. *Welche Massnahme gedenkt der Staatsrat zu ergreifen, damit Patientinnen und Patienten, die derzeit von Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten in Weiterbildung betreut werden, diese Unterstützung weiterhin in Anspruch nehmen können?*
2. *Wird sich die GDK dafür einsetzen, dass Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten in Weiterbildung die Möglichkeit erhalten, ihre Leistungen zumindest basierend auf einem provisorischen Tarif abzurechnen?*

Den 16. Dezember 2022

Antwort des Staatsrats

Seit dem 1. Juli 2022 können psychologische Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten auf ärztliche Anordnung zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) tätig sein. Während der Ersatz des Delegationsmodells durch das Verschreibungsmodell die Versorgungssituation im Bereich der psychologischen Psychotherapie verbessern

sollte, ist die Tatsache, dass viele psychologische Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten in Weiterbildung nach dem Wegfall des Delegationssystems keine neue Stelle finden, ein Problem auf Ebene der Patientenversorgung.

Der Staatsrat erinnert zunächst daran, dass die Tariffestsetzung im ambulanten Bereich auf Verhandlungen zwischen den Tarifpartnern beruht, und dass der Staat nur für die Genehmigung dieser Vereinbarungen oder bei einem Scheitern der Verhandlungen eingreift bzw. wenn es unerlässlich ist, einen provisorischen Tarif festzulegen.

Im Juni 2022 hat ein Teil der Tarifpartner, namentlich die Föderation der Schweizer Psychologinnen und Psychologen (FSP), der Schweizerische Psychotherapeutenverband (SPV), der Schweizerische Berufsverband für Angewandte Psychologie (SBAP), die Föderation der Schweizer Psychologinnen und Psychologen (FSP), H+ Die Spitäler der Schweiz sowie die Einkaufsgemeinschaft HSK, dem Staatsrat einen Tarifvertrag über die Vergütung der ärztlich angeordneten, ambulant durchgeführten psychologischen Psychotherapie (nachfolgend «HSK-Vertrag») zur Genehmigung vorgelegt.

Bis zur Genehmigung des HSK-Vertrags auf kantonaler Ebene sowie bis zum Abschluss der Verhandlungen zwischen den Leistungserbringern und tarifsuisse ag hat der Staatsrat mit Verordnung vom 23. August 2022 (SGF 842.1.19) einen provisorischen Tarif für die Leistungen der psychologischen Psychotherapie festgelegt. Dank diesem Tarif sollen die Leistungserbringer ihre Leistungen in Rechnung stellen können, während sie auf die definitiven Tarife warten. Der Tarif gilt seit dem 1. Juli 2022 für alle Krankenversicherer.

1. Welche Massnahme gedenkt der Staatsrat zu ergreifen, damit Patientinnen und Patienten, die derzeit von Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten in Weiterbildung betreut werden, diese Unterstützung weiterhin in Anspruch nehmen können?

Grundsätzlich geht der Staatsrat davon aus, dass die Tarife in der OKP, einschliesslich der provisorischen Tarife, auch für Leistungen gelten, die von Fachpersonen in Weiterbildung erbracht werden, sprich die Ärztinnen und Ärzte, Apothekerinnen und Apotheker, Chiropraktikerinnen und Chiropraktiker sowie Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten. Nun hat tarifsuisse in einigen Kantonen Beschwerden eingereicht, mit denen sie die grundsätzliche Möglichkeit in Frage stellt, Leistungen von Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten in Weiterbildung abzurechnen. Diese Verfahren sind heute eine der Hauptursachen für die Unsicherheit und Besorgnis von Fachpersonen und ihrer Patientinnen und Patienten in Sachen psychotherapeutische Betreuung. Der Staatsrat verfolgt die Situation aufmerksam und wartet auf eine Klärung durch die Justizbehörden.

Die Verhandlungen zwischen den Tarifpartnern werden fortgesetzt. Diese Verhandlungen umfassen eine Datenerhebung, die im Laufe des Jahres 2023 stattfinden wird, so dass der Tarif den tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort angepasst werden kann. Die Tarifpartner haben sich zum Ziel gesetzt, bis spätestens Ende 2024 eine Verhandlungslösung zu erzielen.

Bezüglich Problematik der psychologischen Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten in Weiterbildung informiert der Staatsrat, dass die GSD über das Amt für Gesundheit beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) um Abklärungen gebeten hat zu den Anstellungsmöglichkeiten von psychologischen Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten in Weiterbildung bei selbstständigen Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten. Das BAG antwortete, unter anderem mit Verweis auf die Antwort des Bundesrates auf die parlamentarische Anfrage 22.1064 (Abbruch von Therapien, welche von psychologischen Psychotherapeuten und Psychotherapeutinnen in Weiterbildung durchgeführt werden, verhindern), dass grundsätzlich nur Leistungen, die von zugelassenen Leistungserbringern erbracht werden, von der OKP vergütet werden. Eine ambulante Organisation der psychologischen Psychotherapie wie auch ein Spital kann jedoch Fachpersonen in Weiterbildung oder solche, die klinische Erfahrung für die Zulassung zur Tätigkeit erlangen müssen, beschäftigen. Gegenüber solchen Personen hat die Organisation als zugelassener Leistungserbringer Aufsichtspflichten (Beaufsichtigung durch eine Fachperson, die die OKP-Zulassungsvoraussetzungen erfüllt) und dafür zu sorgen, dass die Leistungen wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich sind (WZW-Kriterien). Wurde eine Leistung von einer Person in Weiterbildung erbracht, gilt sie als von der Person erbracht, welche mit der Beaufsichtigung betraut war. Die zugelassenen Leistungserbringer tragen die Verantwortung und rechnen zulasten der OKP ab. Das BAG präziserte, dass weder das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) noch die Verordnung über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102) Vorgaben zu den Anstellungsverhältnissen von Leistungserbringern machen. Zudem wies das BAG darauf hin, dass der Bundesrat und das BAG bislang noch nicht explizit Stellung bezogen haben zur Frage, ob Fachpersonen in Weiterbildung oder solche, die für die Zulassung klinische Erfahrung sammeln müssen, für begrenzte Zeit bei einer/einem selbstständigen psychologischen Psychotherapeutin/Psychotherapeuten arbeiten dürfen (als Einzelfirma).

2. Wird sich die GDK dafür einsetzen, dass Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten in Weiterbildung die Möglichkeit erhalten, ihre Leistungen zumindest basierend auf einem provisorischen Tarif abzurechnen?

Im Dezember 2022 setzte sich die GDK für die vom BAG vorgeschlagene Verlängerung des Systems der ärztlich delegierten Psychotherapie ein, damit psychologische Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten in Weiterbildung

weiterhin Leistungen zu Lasten des KVG erbringen können. Die Föderation der Schweizer Psychologinnen und Psychologen (FSP) lehnte jedoch eine Verlängerung dieser Regelung ab, die den Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten in Weiterbildung die Zeit gegeben hätte, einen neuen Anfang zu wagen und Lösungen für den weiteren Verlauf ihrer Ausbildung zu finden.

Die GDK hat nicht vor, weitere Schritte zu unternehmen, bevor die Entscheide zu den oben erwähnten Beschwerden in mehreren Kantonen veröffentlicht werden.

Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass Ende April 2023 auf Bundesebene eine Motion eingereicht wurde (Motion 23.3500). Die Motion fordert eine Anpassung der eidgenössischen Gesetzesgrundlage, um die Leistungsabrechnung während des Erwerbs der klinischen Erfahrung zu klären. Dieser Vorstoss auf Bundesebene unterstreicht, dass die Problematik alle Kantone betrifft. Diese Motion wurde vom Nationalrat am 13. Juni 2023 angenommen und muss noch vom Ständerat behandelt werden.

Der Staatsrat verfolgt die Situation im Kanton Freiburg, aber auch in den anderen Kantonen, insbesondere im Rahmen der GDK, aufmerksam, um je nach Entwicklung der Situation oder Veröffentlichung neuer Empfehlungen so schnell und effizient wie möglich handeln zu können.

Den 20. Juni 2023

Question 2023-GC-25 Fritz Glauser Conséquence de la délimitation de l'espace réservé aux Eaux pour l'agriculture

Question

La délimitation de l'espace réservé aux eaux (ci-après: ERE) est publiée depuis le 14 décembre 2022 pour le canton de Fribourg. Résultant de la législation fédérale, cette délimitation a des incidences importantes sur l'ensemble de l'agriculture en général, avec une perte de surface productive et certaines exploitations agricoles en particulier.

Avec l'application des mesures contraignantes d'exploitation extensive dès 2028, des exploitations seront menacées dans leur pérennité. Que ce soit en cas d'emprise sur leurs bâtiments d'exploitation ou en raison des restrictions de production imposées ayant des effets entre autres sur leur rotation et planification actuelle des cultures, leur potentiel de production de fourrage produit sur l'exploitation et leur bilan de fumure, leurs systèmes d'exploitation actuels seront impactés.

Parmi les délimitations imposées concernant l'ensemble de l'agriculture fribourgeoise, les cas particuliers touchant à

la substance et même à l'existence et à l'avenir de certaines exploitations familiales, se doivent d'être prises en compte dans les modalités de mise en œuvre des espaces réservés aux cours d'eau. Pour les exploitations familiales caractéristiques de notre canton, les restrictions d'activités professionnelles sur plusieurs exploitations seront fortement concernées par les restrictions de production. Certaines seront même très fortement impactées jusqu'à être menacées dans leur fonctionnement, sans parler de leur valeur commerciale. Elles seront parfois touchées dans leur substance et leur équilibre sans possibilité de compensation.

1. *Pour le Canton de Fribourg, quelles sont les surfaces agricoles utiles (ci-après: SAU) concernées par la délimitation selon leur affectation agricole, soit selon les hectares de surface d'assolements, types de culture, surface de promotions biodiversité et autres destinations de la SAU?*
2. *Combien d'exploitations sont touchées par une délimitation de l'ERE incluant tout ou une partie de leurs bâtiments d'exploitation ou de leur centre d'exploitation?*
3. *L'estimation de la diminution de production de nourriture locale a-t-elle été calculée et, si oui, que représente-elle en termes de couverture des besoins indigènes et, si non, quelle est-elle?*
4. *Les conséquences agronomiques et financières des restrictions et diminutions de production imposées pour les exploitations agricoles ont-elles été prises en compte dans les délimitations de l'ERE, que ce soit à l'échelle cantonale ou des exploitations individuelles, et la valeur de rendement des terres et des bâtiments varie-t-elle avec une inclusion dans l'ERE?*
5. *Des mesures de compensation financières, de corrections ou de dérogation de l'ERE sont-elles prévues et possibles à l'échelle d'une région ou d'une exploitation et sont-elles plus particulièrement planifiées pour les exploitations qui sont fortement touchées par les restrictions de production et menacées dans leur existence?*

Le 8 février 2023

Réponse du Conseil d'Etat

L'espace réservé aux eaux (ERE) est un corridor bordant les eaux superficielles qui sert à garantir la protection contre les crues, à prévenir les atteintes nuisibles aux eaux, à créer des espaces naturels propres à préserver la biodiversité et à offrir des lieux de détente. Il permet aussi aux eaux d'être plus résilientes et de mieux s'adapter aux changements climatiques. Les données de délimitation actualisées, actées par la Confédération, sont disponibles depuis le 14 décembre 2022 sur le portail cartographique de l'Etat à l'adresse suivante <https://map.geo.fr.ch> (Thème: Environnement), ainsi que sur le système d'information agricole GELAN.

C'est en 1999 qu'est apparue pour la première fois au niveau national la notion d'espace dédié aux cours d'eau. Celle-ci avait pour but d'éloigner les constructions afin de conserver une bande riveraine pour garantir la dynamique naturelle des cours d'eau. Le canton de Fribourg a petit à petit intégré la délimitation de ces espaces dans les plans d'aménagement local (PAL) des communes. Les termes d'«espace réservé aux eaux» n'ont été inscrits dans la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) que plus tard, en 2011, avec comme objectif supplémentaire de garantir la qualité des eaux grâce à l'aménagement et à l'exploitation extensive de la zone riveraine. Vu l'impact colossal de cette nouvelle exigence pour les surfaces agricoles du canton (en particulier celles ayant déjà un ERE légalisé au PAL), l'ancienne méthodologie a dû être adaptée. Dans le canton de Fribourg, les principes actualisés de délimitation de l'ERE, imposés par les dispositions fédérales, sont entrés en vigueur en 2018 via une Directive mise en consultation et adoptée avec le Plan directeur cantonal (Directive cantonale – Délimitation de l'espace réservé aux eaux et des limites de construction). La délimitation actualisée représente une diminution moyenne de 68% de l'ERE en zone agricole (71 communes ont un ERE plus petit et 17 communes un ERE plus grand, en raison de la présence de grands cours d'eau). Globalement, la surface agricole utile dans l'ERE était de 3,4% selon l'ancienne méthodologie, alors qu'elle est de 1.5 avec la nouvelle. Pour les SDA, 1% se retrouvait dans l'ERE selon l'ancienne méthode, contre 0,5% selon la nouvelle (détails ci-dessous).

L'ERE doit être délimité pour toutes les eaux superficielles, qu'il s'agisse de cours d'eau ou d'étendues d'eau. Pour les rivières et les ruisseaux, l'espace réservé aux eaux comprend le lit du cours d'eau, ainsi que les zones riveraines (corridor). Pour les étendues d'eau, l'espace réservé est délimité depuis la ligne de rive ou depuis une cote définie.

A l'intérieur de l'espace réservé, aucune nouvelle construction ou infrastructure n'est autorisée, sauf celles qui répondent à un intérêt public et qui sont imposées par leur destination (par exemple, les chemins pour piétons et de randonnée pédestre, les ponts, les centrales en rivière, les parties des infrastructures servant au déversement ou au prélèvement d'eau, cf. art. 41c al. 1 OEaux), ainsi que, dans certains cas, des constructions sur des parcelles partiellement construites. Le canton de Fribourg a introduit une distance supplémentaire en fixant une limite de construction à la limite de l'espace réservé de 4 mètres au minimum permettant un accès au cours d'eau à des fins d'entretien ou de travaux (art. 25 al 3 LCEaux). Les constructions et infrastructures existantes, situées en tout ou en partie dans l'espace réservé aux eaux et la limite de construction bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise, c'est-à-dire qu'elles peuvent rester dans l'espace réservé aux eaux si les procédures légales ont été respectées lors de la construction (OEaux, art. 41c, al. 2), et certaines rénovations et transformations sont admissibles.

D'autre part, et pour autant que la protection contre les crues soit garantie, la largeur de l'ERE est adaptée à la configuration des bâtiments dans les zones densément bâties (art. 41 a al. 4 et art. 41b al. 3 OEaux).

Du point de vue agricole, à l'intérieur de l'espace réservé, seule une exploitation agricole extensive est admise (pas d'engrais, pas de lisier et fumier, pas de produits phytosanitaires, pas de labour), excepté pour les cours d'eau enterrés. Les agriculteurs peuvent percevoir des paiements directs en annonçant les surfaces ainsi traitées directement dans GELAN en application de certains types de cultures. Cela étant, les modalités du passage à l'exploitation extensive et le contrôle de son respect ne sont pas encore réglés et font l'objet de nombreuses questions, aussi bien au niveau cantonal que fédéral. Tant qu'un système de contrôle uniforme n'est pas mis en place pour l'ensemble du territoire cantonal et d'ici à 2028, aucune modification de l'exploitation des terrains ne sera exigée des agriculteurs concernés. Le canton de Fribourg défend par ailleurs l'idée que ces surfaces doivent pouvoir être comptabilisées, selon des conditions à déterminer dans le droit fédéral, dans les 3,5% biodiversité terres ouvertes.

1. *Pour le Canton de Fribourg, quelles sont les surfaces agricoles utiles (ci-après: SAU) concernées par la délimitation selon leur affectation agricole, soit selon les hectares de surface d'assolements, types de culture, surface de promotions biodiversité et autres destinations de la SAU?*

L'espace réservé aux eaux dans son ensemble représente une surface totale de 4457 ha, cette surface est répartie de la manière suivante:

	Surface (ha)	Surface agricole (ha)
> ERE grands cours d'eau ¹	1665	232
> ERE petits et moyens cours d'eau	1720	927
> ERE tracés alternatifs ²	110	89
> ERE cours d'eau sous tuyau	135	101
> ERE étendues d'eau	827	105
> Total	4457	1454

Les surfaces agricoles qui se trouvent dans l'espace réservé ne sont pas toutes annoncées par les agriculteurs, soit parce que ce sont les communes qui entretiennent ces surfaces, soit parce que ce sont des exploitants bernois et vaudois qui les exploitent. Les exploitants fribourgeois ont annoncé, en 2022, 1143 ha de SAU dans l'ERE. Ces surfaces se répartissent de la manière suivante:

¹ Les grands cours d'eau sont les cours d'eau dont la largeur naturelle est de 15 mètres ou plus.

² Espace réservé pour les cours d'eau à remettre à ciel ouvert avec délimitation d'un tracé alternatif, pour autant que celui-ci soit nécessaire.

	SAU (ha) dans l'ERE
> ERE grands cours d'eau	180
> ERE petits et moyens cours d'eau	727
> ERE tracés alternatifs	83
> ERE cours d'eau sous-tuyau	89
> ERE étendues d'eau	64
> Total	1143

Les 1143 ha de SAU situés dans l'ERE représentent 1,5% des quelque 75 000 ha de SAU du canton.

Selon les données 2022 du recensement agricole, les cultures suivantes ont été annoncées:

- > 405 ha sont déjà exploités de manière extensive (SPB)
- > 553 ha sont des prairies et des pâturages
- > 143 ha sont des terres assolées
- > 42 ha de surfaces d'estivage¹

Surfaces d'assolement (SDA): 195 ha de SDA sont situés dans l'ERE. Ces surfaces pourront toujours faire partie de l'inventaire des SDA, elles seront cependant identifiables avec un attribut spécifique. Les SDA qui seront concernées par les projets de revitalisation des cours d'eau seront en revanche retirées de l'inventaire. Les 195 ha de SDA situés dans l'ERE représentent 0,5% des SDA du canton.

2. *Combien d'exploitations sont touchées par une délimitation de l'ERE incluant tout ou une partie de leurs bâtiments d'exploitation ou de leur centre d'exploitation?*

Bâtiments: Les données de la mensuration officielle (sélection «bâtiments» de la couverture du sol) ont été intersectées avec les ERE. Sur la base de la catégorie d'utilisation, 148 bâtiments ont une utilité agricole (69 ruraux, 32 hangars, 4 châlats, 28 écuries et 15 poulaillers). Certains de ces bâtiments ne sont qu'en partie dans l'ERE et, de ce fait, disposent encore de potentiel hors de l'ERE en vue de futurs agrandissements. D'autre part, les bâtiments situés dans l'ERE bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise et peuvent, dans certains cas de figure, faire l'objet d'agrandissements. Dans la limite de construction de 4 mètres, les contraintes d'exploitation ne sont pas applicables et des travaux d'entretien et des rénovations peuvent être acceptés.

Surfaces: 1807 exploitations avec paiements directs² ont des surfaces d'exploitation dans l'ERE, dont:

- > 304 exploitations avec moins de 1000 m² dans l'ERE
- > 1191 exploitations avec entre 1000 et 10 000 m² dans l'ERE
- > 312 exploitations avec plus de 1 ha dans l'ERE

¹ Il n'y a en principe pas d'ERE définie dans la zone d'estivage, des exceptions existent cependant, notamment dans les zones se situant dans un site protégé.

² Le canton de Fribourg compte 2282 exploitations avec paiements directs (chiffre 2022), ce sont donc presque 80% des exploitations fribourgeoises qui sont concernées par les ERE.

3. *L'estimation de la diminution de production de nourriture locale a-t-elle été calculée et, si oui, que représente-t-elle en termes de couverture des besoins indigènes et, si non, quelle est-elle?*

Le long des petits cours d'eau, les surfaces situées dans l'ERE étaient déjà concernées par les prestations écologiques requises (PER), les bandes tampons herbacées (3 m sans fumure et 6 m sans produits phytosanitaires) ne devraient donc pas être sensiblement moins productives que jusqu'à présent. Les surfaces situées dans l'ERE, mais au-delà de 6 m du cours d'eau, représentent 406 ha (sans prendre en considération les ERE des cours d'eau sous tuyau ni les tracés alternatifs, qui ne comprennent pas de restrictions sur l'exploitation). Ces surfaces pourront représenter une diminution de la production qui n'a pas été quantifiée précisément.

Afin de présenter les restrictions liées aux ERE, le tableau suivant montre les surfaces concernées par type de cours d'eau.

Type ERE	Surface SAU (ha)	Surface au-delà de 6 m (ha)	%
Grand cours d'eau	180	166	92
Petits et moyens cours d'eau	727	188	26
Etendues d'eau	64	52	80
Total	971	406	42

Les 406 hectares pour lesquels de nouvelles restrictions sont imposées par l'ERE actualisé représentent 0,58% de la SAU du canton. La production de denrées alimentaires ne sera plus possible sur ces surfaces. Cet impact aurait été bien plus grand avec l'ERE délimité selon l'ancienne méthodologie. Il a été estimé que les restrictions supplémentaires en lien avec l'ERE auraient touché environ 2,65% de la SAU.

4. *Les conséquences agronomiques et financières des restrictions et diminutions de production imposées pour les exploitations agricoles ont-elles été prises en compte dans les délimitations de l'ERE, que ce soit à l'échelle cantonale ou des exploitations individuelles, et la valeur de rendement des terres et des bâtiments varie-t-elle avec une inclusion dans l'ERE?*

La législation fédérale sur la protection des eaux ne prévoit pas de critères économiques dans le cadre de la délimitation de l'ERE. Les conséquences n'ont ainsi pas été prises en compte ni à l'échelle cantonale ni à l'échelle de l'exploitation. Les conséquences pour les exploitations fortement touchées par la mise en œuvre de l'ERE seront analysées de manière plus fine dans le cadre d'un groupe de travail.

Du point de vue de la valeur de rendement, à l'instar de la question précédente, la valeur des surfaces qui étaient déjà situées dans les bandes tampons n'est pas modifiée. Pour les

406 ha situés à plus de 6 m, la valeur licite, comme la valeur de rendement, devraient être revues à la baisse.

Selon le guide d'estimation de la valeur de rendement¹: «*Les déductions pour les surfaces situées dans l'espace réservé aux eaux (aussi appelées «cordons riverains») se situent entre 15% (surfaces adaptées à la production herbagère extensive et à la pâture) et 25% (surfaces adaptées à la production herbagère intensive et aux cultures arables).*»

La valeur de rendement des bâtiments agricoles situés dans l'espace réservé ne sera pas estimée différemment, puisque ce sont avant tout ses fonctionnalités qui sont déterminantes et que ces bâtiments bénéficient du droit acquis.

5. *Des mesures de compensation financières, de corrections ou de dérogation de l'ERE sont-elles prévues et possibles à l'échelle d'une région ou d'une exploitation et sont-elles plus particulièrement planifiées pour les exploitations qui sont fortement touchées par les restrictions de production et menacées dans leur existence?*

Des compensations financières, autres que les contributions SPB (qualité 1, qualité 2 et réseau) ne sont pas prévues ni par la Confédération ni par le canton. Dans ce sens, et afin de compenser le manque à gagner dû au passage à l'exploitation extensive, la Confédération a décidé d'augmenter le budget des paiements directs de 20 millions de francs par an.

Les modalités précises de la mise en œuvre de l'exploitation extensive de l'ERE doivent encore être analysées et formulées par un groupe de travail. Les cas particuliers, par exemple le long des grands cours d'eau (les secteurs potentiellement problématiques ont été identifiés le long de la Sarine dans l'Intyamon, le long de la Jogne, ainsi que quelques cas ponctuels le long de la Trême, de la Singine et de la Broye) seront analysés au cas par cas par les autorités cantonales et des solutions recherchées. En collaboration avec les conférences des directeurs cantonaux, le Canton a entrepris des démarches supplémentaires auprès de la Confédération pour atténuer les conséquences pour l'agriculture, notamment dans le cadre de la consultation sur le train d'ordonnances agricoles 2023.

Le 13 juin 2023

—

Anfrage 2023-GC-25 Fritz Glauser Auswirkungen der Abgrenzung des Gewässerraums auf die Landwirtschaft

Anfrage

Die Abgrenzung des Gewässerraums (GWR) wird seit dem 14. Dezember 2022 für den Kanton Freiburg veröffentlicht. Diese auf der Bundesgesetzgebung beruhende Abgrenzung hat erhebliche Auswirkungen auf die gesamte Landwirtschaft im Allgemeinen, insbesondere einen Verlust an produktiver Fläche, und auf bestimmte landwirtschaftliche Betriebe im Speziellen.

Mit der Anwendung der zwingenden Massnahmen zur extensiven Bewirtschaftung ab 2028 wird der Fortbestand von Betrieben gefährdet. Sie wirken sich negativ auf die derzeitigen Betriebssysteme aus, sei es durch die Beeinträchtigung ihrer Betriebsgebäude oder durch die auferlegten Produktionsbeschränkungen, die sich unter anderem auf ihre derzeitige Fruchtfolge und Anbauplanung, ihr Produktionspotenzial für selbst erzeugte Futtermittel und ihre Düngerbilanz auswirken.

Neben den vorgesehenen Abgrenzungen, die die gesamte Freiburger Landwirtschaft betreffen, müssen spezielle Fälle, die die Substanz und sogar die Existenz und die Zukunft gewisser Familienbetriebe betreffen, bei den Umsetzungsmodalitäten der Gewässerräume berücksichtigt werden. Bei diesen für unseren Kanton charakteristischen Familienbetrieben wird die berufliche Tätigkeit stark von den Produktionsbeschränkungen betroffen sein. Einige werden sogar so stark beeinträchtigt, dass sie in ihrer Existenz bedroht sind, ganz zu schweigen von ihrem ökonomischen Wert. Dabei werden sie in ihrer Substanz und ihrem Gleichgewicht betroffen sein, ohne die Möglichkeit einer Kompensation.

1. *Welches sind für den Kanton Freiburg die von der Abgrenzung betroffenen landwirtschaftlichen Nutzflächen (LN), entsprechend ihrer landwirtschaftlichen Nutzung, d. h. nach Hektaren Fruchtfolgefläche, Kulturarten, Biodiversitätsförderflächen und anderen Bestimmungen der LN?*
2. *Wie viele Betriebe sind von einer Abgrenzung des GWR betroffen, der alle oder einen Teil ihrer Betriebsgebäude oder ihres Betriebszentrums umfasst?*
3. *Wurde der geschätzte Rückgang der lokalen Nahrungsmittelproduktion berechnet, und wenn ja, was bedeutet er in Bezug auf die Deckung des einheimischen Bedarfs, und wenn nein, wie hoch ist er?*
4. *Wurden die agronomischen und finanziellen Folgen der auferlegten Produktionsbeschränkungen und -verringeringungen für landwirtschaftliche Betriebe bei der Abgrenzung des GWR berücksichtigt, sei es auf kantonaler Ebene oder auf der Ebene einzelner Betriebe, und ändert sich der*

¹ Guide pour l'estimation de la valeur de rendement agricole du 31 janvier 2018. Annexe à l'ordonnance sur le droit foncier rural (ODFR) du 4 octobre 1993 (version du 31 janvier 2018).

Ertragswert von Land und Gebäuden mit einer Aufnahme in den GWR?

5. *Sind finanzielle Ausgleichsmassnahmen, Korrekturen oder Ausnahmen vom GWR auf regionaler oder betrieblicher Ebene geplant und möglich und sind sie insbesondere für Betriebe geplant, die von den Produktionsbeschränkungen stark betroffen und in ihrer Existenz bedroht sind?*

Den 8. Februar 2023

Antwort des Staatsrats

Der Gewässerraum (GWR) ist ein Korridor entlang von Oberflächengewässern, der dazu dient, den Hochwasserschutz zu gewährleisten, schädliche Einwirkungen auf Gewässer zu verhindern sowie Naturräume zur Erhaltung der Biodiversität und Erholungsgebiete zu schaffen. Durch ihn werden Gewässer resilienter und können sich besser an den Klimawandel anpassen. Die durch den Bund bestätigten aktualisierten Daten zur Abgrenzung sind seit dem 14. Dezember 2022 auf den Online-Karten des Kantons verfügbar unter <https://map.geo.fr.ch> (Thema Umwelt) sowie auf dem Agrarinformationssystem GELAN.

Das Konzept eines für die Gewässer bestimmten Raums ist auf nationaler Ebene erstmals 1999 aufgekommen. Dieses hatte zum Ziel, Bauten von den Gewässern fernzuhalten, um einen Uferstreifen zu erhalten, der für die natürliche Dynamik der Fließgewässer notwendig ist. Der Kanton Freiburg hat die Abgrenzung dieser Räume schrittweise in die Ortsplanungen (OP) der Gemeinden aufgenommen. Der Begriff «Gewässerraum» wurde erst später, nämlich 2011, in das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG) aufgenommen. Dabei wurde auch das zusätzliche Ziel der Sicherstellung der Gewässerqualität durch eine extensive Gestaltung und Bewirtschaftung der Uferzone eingeführt. Aufgrund der immensen Auswirkungen dieser neuen Anforderung auf die landwirtschaftlichen Flächen des Kantons (insbesondere jene mit einem genehmigten GWR in der OP) musste die bisherige Methode angepasst werden. Die aktualisierten Grundsätze zur Abgrenzung des Gewässerraums, die von den Bundesbestimmungen vorgeschrieben sind, sind im Kanton Freiburg 2018 über eine Richtlinie in Kraft getreten, die zusammen mit dem kantonalen Richtplan in die Vernehmlassung gegeben und verabschiedet wurde (Kantonale Richtlinie – Abgrenzung des Gewässerraums und der Baugrenzen). Die aktualisierte Abgrenzung macht einen durchschnittlichen Rückgang von 68% des GWR in der Landwirtschaftszone aus (in 71 Gemeinden ist der GWR kleiner und in 17 Gemeinden grösser, aufgrund von grossen Fließgewässern). Insgesamt betrug nach der alten Vorgehensweise die landwirtschaftliche Nutzfläche im GWR 3,4%, mit der neuen liegt sie bei 1,5%. Bei den FFF lag nach der alten Methode 1% im GWR gegenüber 0,5% nach der neuen (Details siehe unten).

Der Gewässerraum muss für alle Oberflächengewässer – für Fließ- wie auch für stehende Gewässer – festgelegt werden. Für Flüsse und Bäche umfasst der Gewässerraum das Flussbett sowie die Uferzonen (Korridor). Für stehende Gewässer wird der Gewässerraum ab der Uferlinie oder einem definierten Wasserstand festgelegt.

Innerhalb des Gewässerraums dürfen keine neuen Bauten oder Anlagen erstellt werden, abgesehen von standortgebundenen, im öffentlichen Interesse liegenden Anlagen (z. B. Fuss- und Wanderwege, Brücken, Flusskraftwerke, Teile von Anlagen, die der Wasserentnahme oder -einleitung dienen, vgl. Art. 41c Abs. 1 GSchV) sowie, in gewissen Fällen, Bauten auf teilweise überbauten Parzellen. Der Kanton Freiburg hat einen zusätzlichen Mindestabstand von 4 Metern zwischen der Baugrenze und der Grenze des Gewässerraums festgelegt, um den Zugang zu den Gewässern für den Unterhalt oder andere Arbeiten zu ermöglichen (Art. 25 Abs. 3 GewG). Bestehende Bauten und Infrastrukturen, die sich ganz oder teilweise innerhalb des Gewässerraums und der Baugrenze befinden, sind in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt. Das bedeutet, dass sie im Gewässerraum verbleiben dürfen, sofern sie rechtmässig erstellt wurden (GSchV, Art. 41c, Abs. 2), und bestimmte Renovierungs- und Umbauarbeiten zulässig sind. Andererseits kann die Breite des Gewässerraums in dicht überbauten Gebieten den baulichen Gegebenheiten angepasst werden, soweit der Schutz vor Hochwasser gewährleistet ist (Art. 41 a Abs. 4 und Art. 41 b Abs. 3 GSchV).

Aus landwirtschaftlicher Sicht ist innerhalb des Gewässerraums einzig eine extensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung erlaubt (keine Dünger, keine Gülle oder Mist, keine Pflanzenschutzmittel, kein Pflügen), ausser bei eingedolten Fließgewässern. Landwirte können Direktzahlungen erhalten, indem sie die so behandelten Flächen unter Anwendung bestimmter Kulturarten direkt in GELAN anmelden. Die Modalitäten des Übergangs zu einer extensiven Bewirtschaftung und die Kontrolle der Umsetzung sind indessen noch nicht geregelt und Gegenstand zahlreicher Fragen, sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene. Bis zur Einführung eines einheitlichen Kontrollsystems für das gesamte Kantonsgebiet und bis 2028 werden von den betroffenen Landwirtinnen und Landwirten keine Änderungen bei der Bewirtschaftung der Grundstücke verlangt. Der Kanton Freiburg setzt sich im Übrigen dafür ein, dass diese Flächen unter Bedingungen, die im Bundesrecht festgelegt werden müssen, an die 3,5% Biodiversitätsförderfläche in der offenen Ackerfläche angerechnet werden können.

1. *Welches sind für den Kanton Freiburg die von der Abgrenzung betroffenen landwirtschaftlichen Nutzflächen (LN), entsprechend ihrer landwirtschaftlichen Nutzung, d. h. nach Hektaren Fruchtfolgefläche, Kulturarten, Biodiversitätsförderflächen und anderen Bestimmungen der LN?*

Der gesamte Gewässerraum hat eine Gesamtfläche von 4457 ha, diese Fläche ist wie folgt aufgeteilt:

	Fläche (ha)	Landw. Fläche (ha)
> GWR grosse Fließgewässer ¹	1665	232
> GWR kleine und mittlere Fließgewässer	1720	927
> GWR alternative Verläufe ²	110	89
> GWR eingedolte Wasserläufe	135	101
> GWR stehende Gewässer	827	105
> Total	4457	1454

Nicht alle landwirtschaftlichen Flächen, die sich im Gewässerraum befinden, wurden von den Landwirtinnen und Landwirten gemeldet. Entweder weil die Gemeinden diese Flächen pflegen oder weil sie von Landwirtinnen und Landwirten aus Bern und dem Waadtland bewirtschaftet werden. Die Freiburger Landwirtinnen und Landwirte meldeten für 2022 1143 ha LN im GWR an. Diese Flächen sind wie folgt verteilt:

	LN (ha) im GWR
> GWR grosse Fließgewässer	180
> GWR kleine und mittlere Fließgewässer	727
> GWR alternative Verläufe	83
> GWR eingedolte Wasserläufe	89
> GWR stehende Gewässer	64
> Total	1143

Die 1143 ha LN, die sich im GWR befinden, entsprechen 1,5% der rund 75 000 ha LN des Kantons.

Bei der Agrardatenerhebung 2022 wurden die folgenden Kulturen gemeldet:

- > 405 ha werden bereits extensiv bewirtschaftet (BFF)
- > 553 ha sind Wiesen und Weiden
- > 143 ha sind Ackerfläche
- > 42 ha sind Sömmerungsflächen³

Fruchtfolgefläche (FFF): 195 ha FFF befinden sich im GWR. Diese Flächen können weiterhin Teil des FFF-Inventars sein, sie werden jedoch mit einem eigenen Attribut identifizierbar sein. FFF, die von Gewässer-Revitalisierungsprojekten betroffen sein werden, werden hingegen aus dem Inventar gestrichen. Die 195 ha FFF, die sich im GWR befinden, machen 0,5% der FFF des Kantons aus.

¹ Grosse Fließgewässer sind Fließgewässer, die eine natürliche Breite von mehr als 15 m aufweisen.

² Gewässerraum für Fließgewässer, die offengelegt werden müssen, falls notwendig mit Festlegung eines alternativen Verlaufs.

³ Grundsätzlich gibt es im Sömmerungsgebiet keine definierten GWR, es gibt aber Ausnahmen, insbesondere in Zonen, die sich in einem Schutzgebiet befinden.

2. *Wie viele Betriebe sind von einer Abgrenzung des GWR betroffen, der alle oder einen Teil ihrer Betriebsgebäude oder ihres Betriebszentrums umfasst?*

Gebäude: Die Daten der amtlichen Vermessung (Auswahl «Gebäude» der Bodenbedeckung) wurden mit den GWR verschnitten. Basierend auf der Nutzungskategorie haben 148 Gebäude einen landwirtschaftlichen Nutzen (69 Ökonomiegebäude, 32 Schuppen, 4 Hütten, 28 Ställe und 15 Hühnerställe). Einige dieser Gebäude befinden sich nur teilweise im GWR und verfügen daher noch über Potenzial für zukünftige Erweiterungen ausserhalb des GWR. Zudem sind Gebäude im Gewässerraum in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt und können in gewissen Fällen erweitert werden. Innerhalb der Baugrenze von 4 Metern gelten keine betrieblichen Einschränkungen und Wartungsarbeiten und Renovierungen können zugelassen werden.

Flächen: 1807 Betriebe mit Direktzahlungen⁴ haben Betriebsflächen im GWR, darunter:

- > 304 Betriebe mit weniger als 1000 m² im GWR
- > 1191 Betriebe mit 1000 bis 10 000 m² im GWR
- > 312 Betriebe mit mehr als 1 ha im GWR

3. *Wurde der geschätzte Rückgang der lokalen Nahrungsmittelproduktion berechnet, und wenn ja, was bedeutet er in Bezug auf die Deckung des einheimischen Bedarfs, und wenn nein, wie hoch ist er?*

Entlang kleiner Wasserläufe waren die Flächen im GWR bereits vom Ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) betroffen, die grasbewachsenen Pufferstreifen (3 m ohne Düngung und 6 m ohne Pflanzenschutzmittel) sollten daher nicht wesentlich weniger produktiv sein als bisher. Die Flächen innerhalb des GWR, aber mit einem Abstand von über 6 m vom Wasserlauf, betragen 406 ha (ohne Berücksichtigung der GWR von eingedolten Wasserläufen oder alternativen Verläufen, für die keine Nutzungsbeschränkungen gelten). Diese Flächen können einen Rückgang der Produktion bedeuten, der nicht genau quantifiziert wurde.

Um die Einschränkungen in Zusammenhang mit dem GWR darzustellen, zeigt die folgende Tabelle die betroffenen Flächen nach Art des Fließgewässers.

Art GWR	Fläche LN (ha)	Fläche ausserhalb 6 m (ha)	%
grosse Fließgewässer	180	166	92
kleine und mittlere Fließgewässer	727	188	26
stehende Gewässer	64	52	80
Total	971	406	42

⁴ Der Kanton Freiburg zählt 2'282 Betriebe mit Direktzahlungen (Zahl 2022). Somit sind fast 80% der Freiburger Betriebe vom GWR betroffen.

Die 406 Hektaren, für die durch den aktualisierten GWR neue Beschränkungen auferlegt werden, machen 0,58% der LN des Kantons aus. Die Produktion von Lebensmitteln wird auf diesen Flächen nicht mehr möglich sein. Diese Auswirkungen wären bei einer Abgrenzung des GWR nach der alten Methode deutlich grösser gewesen. Es wurde geschätzt, dass die zusätzlichen Beschränkungen in Zusammenhang mit dem GWR rund 2,65% der LN betroffen hätten.

4. *Wurden die agronomischen und finanziellen Folgen der auferlegten Produktionsbeschränkungen und -verringereungen für landwirtschaftliche Betriebe bei der Abgrenzung des GWR berücksichtigt, sei es auf kantonaler Ebene oder auf der Ebene einzelner Betriebe, und ändert sich der Ertragswert von Land und Gebäuden mit einer Aufnahme in den GWR?*

Die Gesetzgebung des Bundes über den Schutz der Gewässer sieht im Rahmen der Abgrenzung des GWR keine wirtschaftlichen Kriterien vor. Die Folgen wurden somit weder auf kantonaler noch auf betrieblicher Ebene berücksichtigt. Die Auswirkungen auf Betriebe, die von der Umsetzung des GWR stark betroffen sind, werden im Rahmen einer Arbeitsgruppe genauer analysiert werden.

Wie in der vorhergehenden Frage erwähnt, ändert sich der Wert der Flächen, die sich bereits in den Pufferstreifen befanden, aus Sicht des Ertragswerts nicht. Für die 406 ha, die ausserhalb der 6 m liegen, müssten sowohl der höchstzulässige Preis als auch der Ertragswert nach unten korrigiert werden.

Der Anleitung für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswertes ist Folgendes zu entnehmen¹: *«Auf landwirtschaftlich bewirtschafteten Flächen im Gewässerraum (andere Bezeichnung: Uferstreifen) wird ein Abzug zwischen 15 Prozent (Eignung für extensive Grünland- und Weidenutzung) bis 25 Prozent (Eignung für intensive Grünland- und ackerbauliche Nutzung) vorgenommen.»*

Der Ertragswert von landwirtschaftlichen Gebäuden, die sich im GWR befinden, wird nicht anders geschätzt werden, da vor allem ihre Funktionalität ausschlaggebend ist und sie in ihrem Bestand geschützt sind.

5. *Sind finanzielle Ausgleichsmassnahmen, Korrekturen oder Ausnahmen vom GWR auf regionaler oder betrieblicher Ebene geplant und möglich und sind sie insbesondere für Betriebe geplant, die von den Produktionsbeschränkungen stark betroffen und in ihrer Existenz bedroht sind?*

Andere finanzielle Ausgleichsmassnahmen als die BFF-Beiträge (Qualitätsstufe 1, Qualitätsstufe 2 und Vernetzung) sind weder vom Bund noch vom Kanton vorgesehen. In die-

sem Sinne und um die Ertragsausfälle aufgrund der Umstellung auf extensive Bewirtschaftung auszugleichen, hat der Bund beschlossen, das Budget für die Direktzahlungen um 20 Millionen Franken pro Jahr zu erhöhen.

Die genauen Modalitäten für die Umsetzung der extensiven Bewirtschaftung des GWR müssen noch von einer Arbeitsgruppe analysiert und ausformuliert werden. Spezialfälle, z.B. entlang grosser Fließgewässer (potenziell problematische Sektoren wurden entlang der Saane im Intyamon, entlang des Jaunbachs sowie einige punktuelle Fälle entlang der Trême, der Sense und der Broye identifiziert), werden von den kantonalen Behörden von Fall zu Fall analysiert und es wird nach Lösungen gesucht. In Zusammenarbeit mit den Konferenzen kantonalen Direktoren hat der Kanton beim Bund zusätzliche Schritte unternommen, um die Auswirkungen für die Landwirtschaft abzuschwächen, insbesondere im Rahmen der Vernehmlassung zum landwirtschaftlichen Verordnungspaket 2023.

Den 13. Juni 2023

Question 2023-GC-60 Armand Jaquier/ Alizée Rey Migrantes et migrants, que ferait l'économie du canton sans leurs contributions?

Question

Lorsque l'on parle de la migration, le plus souvent, il est fait état des difficultés rencontrées et des possibles charges pour les collectivités.

Beaucoup semblent s'inquiéter des effets négatifs que la population ne disposant pas d'un passeport suisse (afin de faciliter la lecture nous utiliserons par la suite les mots migrantes et migrants) engendrerait, notamment sur le système de santé et les assurances sociales. Ces questions peuvent laisser croire que cette population serait entièrement à la charge de la population possédant un passeport suisse.

Il est rarement évoqué l'apport, souvent indispensable, des migrantes et migrants sur la production de biens, la réalisation d'infrastructures, le volume de consommation, le financement des assurances sociales, etc.

Afin d'avoir une vue la plus objective possible et de tenir compte du maximum d'aspects, il est demandé au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes ainsi que de récolter les données utiles.

¹ Anleitung für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswertes vom 31. Januar 2018. Anhang zur Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht (VBB) vom 4. Oktober 1993 (Fassung vom 31. Januar 2018).

Monde du travail et économie:

1. *Quelle est la part du PIB générée par le travail et la consommation des migrantes et migrants?*
2. *Quelle part des commandes ne pourrait pas être honorée dans le cas où les migrantes et migrants ne seraient pas présents?*
3. *Combien de patients ne pourraient pas être soignés dans nos hôpitaux dans le cas où les migrantes et migrants ne seraient pas présents?*
4. *Combien de résidents et résidentes ne pourraient pas être admis ou hébergés dans nos EMS dans le cas où les migrantes et migrants ne seraient pas présents?*
5. *Quels sont le nombre et la proportion de travailleuses migrantes et de travailleurs migrants actifs dans le canton?*
6. *Quels sont le nombre et la proportion d'entreprises détenues totalement ou partiellement par des migrantes et des migrants?*
7. *Quels sont le nombre et la proportion de travailleuses migrantes et de travailleurs migrants:*
 - a) *dans le secteur de l'agriculture (Noga, 011 à 016)*
 - b) *dans le secteur de l'industrie alimentaire (Noga, 10 et 11)*
 - c) *dans divers secteurs industriels (Noga, 17 à 30)*
 - d) *dans le secteur du travail du bois, fabrication de meubles, montage de charpentes et travaux de menuiserie, (Noga, 16, 32, 439101 et 4332)*
 - e) *dans le secteur de la construction bâtiment, du génie civil, les travaux de construction spécialisée (Noga, 41, 42 et 43 sans les chiffres Noga 439101 et 4332)*
 - f) *dans le commerce de détail (Noga, 47)*
 - g) *dans l'hébergement et la restauration (Noga, 55 et 56)*
 - h) *dans les activités hospitalières (Noga, 861)*
 - i) *dans les activités des médecins et des dentistes (Noga, 862)*
 - j) *dans les autres activités pour la santé humaine (Noga, 869)*
 - k) *dans l'hébergement médicalisé (Noga, 871)*
 - l) *dans l'hébergement social pour personnes âgées ou handicapées physiques (Noga, 873)*

Formation professionnelle:

8. *Quelle est la part des migrantes et migrants y compris les deuxièmes générations naturalisées:*
 - a) *qui terminent leur formation initiale (CFC, AFP) de manière globale*
 - b) *qui terminent leur formation initiale dans les branches dites manuelles*
 - c) *qui terminent leur formation initiale dans les branches dites commerciales*

Assurances sociales:

9. *Quelle est la part salariée des cotisations aux assurances sociales notamment l'AVS et l'AI qui est versée par les migrantes et migrants?*

Situation économique des personnes:

10. *Quelle est la part des migrantes et migrants dont le salaire mensuel, y compris 13^e pour un équivalent plein temps, dans les tranches définies ci-dessous:*
 - > *Moins de 3000 francs*
 - > *Entre 3001 et 4000 francs*
 - > *Entre 4001 et 5000 francs*
 - > *Entre 5001 et 7000 francs*
 - > *Entre 7001 et 8000 francs*
 - > *Entre 8001 et 10000 francs*
 - > *Entre 10001 et 12000 francs*
 - > *Entre 12001 et 15000 francs*
 - > *Pus de 15001 francs*

Le 1^{er} mars 2023

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à souligner le rôle important que jouent les travailleurs et travailleuses migrant-e-s dans l'économie cantonale. Leur contribution est à la fois tangible et intangible, et leur présence est un atout pour le canton. Ils et elles représentent en effet une main-d'œuvre avec des qualifications multiples et diverses, qui permet de répondre aux besoins des entreprises locales pour se développer et se renforcer. Les personnes issues de la migration participent également à l'entrepreneuriat et contribuent à soutenir la consommation générant des emplois et des revenus pour l'économie locale. Cela impacte de manière positive la création d'emplois et la croissance économique du canton.

1. *Quelle est la part du PIB générée par le travail et la consommation des migrantes et migrants?*

La littérature sur le sujet s'accorde à dire que ce qui importe pour mesurer la richesse économique d'une région c'est le PIB par habitant. En outre, beaucoup de facteurs peuvent contribuer à la croissance économique, notamment la sécurité du droit, les investissements locaux ou internationaux, la capacité d'innovation, les dépenses publiques ou encore l'ouverture des marchés. La migration et plus généralement l'accroissement de la population (y c. la migration intercantonale) augmente la taille de la main d'œuvre et contribue à la croissance économique. L'ampleur de cet impact peut varier selon divers facteurs tels que le niveau de formation et de compétences des personnes immigrantes, les secteurs économiques dans lesquels elles travaillent ainsi que le niveau d'intégration et de cohésion sociale de la société d'accueil. Dans le canton de Fribourg, on peut constater entre 1997 (début de la série sur le PIB cantonal) et 2021 une forte croissance de la

population résidente permanente (+43%). Elle est essentiellement due aux mouvements de la population intercantonaux et internationaux (en particulier les années suivant la conclusion des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE). Dans cet intervalle le PIB réel a aussi fortement augmenté (+58%) et le PIB réel par habitant a cru de 10% (voir Graphique 1). A noter que cette période économique a été caractérisée par des événements pesant négativement sur la croissance économique: l'effondrement des cours boursiers entre 2000 et 2003, la guerre en Irak (2003), la crise financière de 2008, la fin du taux plancher du franc Suisse/Euro (2015) et la crise de la COVID-19 (2020).

2. *Quelle part des commandes ne pourrait pas être honorée dans le cas où les migrantes et migrants ne seraient pas présents?*

Les réponses ci-dessous, en particulier la question 7, montrent que les personnes de nationalité étrangère sont fortement présentes dans tous les secteurs et branches économiques. Elles contribuent ainsi à la richesse du canton, à son fonctionnement, à son approvisionnement et à son développement.

3. *Combien de patients ne pourraient pas être soignés dans nos hôpitaux dans le cas où les migrantes et migrants ne seraient pas présents?*

Selon la statistique des hôpitaux (KS, 2019), les hôpitaux et cliniques du canton de Fribourg emploient environ 30% de professionnels de santé (personnel soignant sans les médecins) possédant un diplôme d'origine étrangère. Parmi ces hôpitaux, l'hôpital fribourgeois (HFR) emploie 30% de personnel médico-soignant (y compris les médecins) avec un passeport étranger alors qu'au niveau des collaborateurs/trices du Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), cette proportion se monte à 40%. Par ailleurs, il s'agirait également de tenir compte de l'ensemble des autres fonctions exercées pour l'exploitation d'une institution de santé (cuisine, technique, intendance). Ainsi, bien qu'il soit complexe d'évaluer l'impact exact du non-recours au personnel étranger pour ces institutions, il est vraisemblable que le nombre de prestations devrait être réduit.

4. *Combien de résidents et résidentes ne pourraient pas être admis ou hébergés dans nos EMS dans le cas où les migrantes et migrants ne seraient pas présents?*

Pour les EMS, il n'existe pas de données cantonales sur la proportion de personnel étranger. Néanmoins, à l'instar des hôpitaux, le bon fonctionnement de ces institutions serait sans doute également impacté sans ce personnel.

5. *Quels sont le nombre et la proportion de travailleuses migrantes et de travailleurs migrants actifs dans le canton?*

En 2021, sur les 169 532 personnes actives occupées dans le canton de Fribourg, 25% sont de nationalité étrangère selon le Relevé Structurel (voir Tableau 1). Au niveau national, ce taux se situe à 27%.¹

6. *Quels sont le nombre et la proportion d'entreprises détenues totalement ou partiellement par des migrantes et des migrants?*

Environ 20% des personnes actives occupées indépendantes ou propriétaires de leur entreprise sont de nationalité étrangère. (Voir Tableau 2).

7. *Quels sont le nombre et la proportion de travailleuses migrantes et de travailleurs migrants [dans les secteurs suivants]:*

Les personnes actives occupées de nationalité étrangère sont plus fortement représentées (+40% des personnes actives occupées) dans les branches ou groupes NOGA suivants (les résultats sont présentés dans le Tableau 3):

- > Secteur secondaire: l'industrie alimentaire (42%) et le secteur de la construction bâtiment, du génie civil, les travaux de construction spécialisée (53%);
- > Secteur tertiaire: l'hébergement et la restauration (51%).

8. *Quelle est la part des migrantes et migrants y compris les deuxièmes générations naturalisées:*

- a) *qui terminent leur formation initiale (CFC, AFP) de manière globale?*
- b) *qui terminent leur formation initiale dans les branches dites manuelles?*
- c) *qui terminent leur formation initiale dans les branches dites commerciales?*

Le Tableau 4 présente, pour 2021, le nombre total de diplômes délivrés en fin de formation professionnelle selon le domaine de formation pour le canton de Fribourg ainsi que la part de diplômes délivrés à des étudiantes ou étudiants de nationalités étrangères. 22% des personnes diplômées d'un CFC ou AFP sont de nationalité étrangère. La part de diplôme délivrés à des étudiantes ou étudiants de nationalité étrangère et plus important pour les AFP (47,5%) que les CFC (20,0%). Parmi les domaines de formation importants (plus de 80 diplômes

¹ Le Relevé Structurel est une enquête par questionnaire auprès d'environ 200 000 personnes âgées de 15 ans ou plus faisant partie de la population résidente permanente vivant dans des ménages privés en Suisse. Sont assimilées à la population résidente permanente toutes les personnes de nationalité suisse avec domicile principal en Suisse, ainsi que tous les ressortissants étrangers avec une autorisation de résidence valable au moins 12 mois ou séjournant au moins depuis 12 mois en Suisse, à savoir les titulaires d'une autorisation d'établissement, les titulaires d'une autorisation de séjour (y compris les réfugiés reconnus), les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée équivalent à une durée cumulée minimale de 12 mois, les personnes dans le processus d'asile totalisant au moins 12 mois de séjour et les diplomates et fonctionnaires internationaux (y compris les membres de leurs familles). Les personnes étrangères titulaires d'une autorisation de séjour (permis B) ou d'une autorisation d'établissement (permis C) représentent environ 98% de la population de nationalité étrangère résidente permanente en Suisse ou dans le canton.

délivrés, CFC et AFC confondus), il est à noter une surreprésentation des personnes diplômées de nationalité étrangère dans la Vente en gros et au détail (39,9%), les Soins infirmiers et formation de sage-femmes (35,9%), la Construction et génie civil (35,4%), et l'Hôtellerie et services de restauration (33,3%). Les personnes de nationalité étrangère sont légèrement sous-représentées parmi celles ayant achevé, en 2021, un diplôme de formation initiale dans la branche de formation Mécanique et techniques apparentées (13,5%) et Commerce et administration non définis (14,4%).

9. *Quelle est la part salariée des cotisations aux assurances sociales notamment l'AVS et l'AI qui est versée par les migrantes et migrants?*

L'encaissement des cotisations AVS/AI/APG/AC auprès des personnes qui exercent une activité lucrative et auprès des personnes sans activité lucrative est du ressort des quelque cent caisses de compensations. Leur activité est régie par le droit fédéral. Ni le Conseil d'Etat, ni l'administration cantonale ne disposent des informations à ce sujet. Il n'y a par ailleurs pas d'informations relatives à la nationalité transmises lors de l'annonce des salaires aux caisses de compensation par les employeurs. Il n'est par conséquent pas possible de répondre à cette question.

10. *Quelle est la part des migrantes et migrants dont le salaire mensuel, y compris 13^e pour un équivalent plein temps, dans les tranches définies ci-dessous:*

Selon les données de l'enquête Suisse sur la structure des salaires de 2020 (voir Graphique 2), dans le canton de Fribourg, plus de 40% des actifs occupés gagnent un salaire net entre 5001 et 7000 francs par mois pour un poste équivalent plein temps, quelle que soit leur nationalité (suisse: 46%, étrangère: 42%). 23% des personnes actives occupées de nationalité suisse gagnent un salaire mensuel de 5000 ou moins pour un poste équivalent plein temps. Cette proportion est de 42% pour les personnes actives occupées de nationalité étrangère. Parmi les personnes actives occupées de nationalité suisse, 32% gagnent plus de 7000 par mois, contre 15% parmi celles de nationalité étrangère (voir Graphique 10). Les écarts de salaires entre salariés de nationalité suisse ou étrangère peuvent en partie s'expliquer par le statut de séjour et d'autres facteurs déterminants pour le salaire (formation, profession, branche, âge, genre, région d'activité etc.). Des analyses effectuées par le SECO (2022) au niveau national montrent que sur la période 2010–2020, l'évolution du salaire médian des actifs étrangers a été similaire à celle du salaire médian des Suisses (+0,7%). Le seuil qui détermine un bas salaire en Suisse en 2020 selon la définition de l'Office fédéral de la statistique (OFS), s'élève à CHF 4443 brut par mois (Enquête suisse sur la structure des salaires – ESS, 2020).

Annexes

1. Tableau 1

Personnes actives occupées selon la nationalité, en 2021

	Nombre de personnes	IC (en%)	Pourcentage
Suisses	126 964	2,2	74,9
Etrangers	42 568	5,5	25,1
Total	169 532	1,7	100,0

L'univers de base du relevé structurel contient toutes les personnes de la population résidante permanente âgées de 15 ans révolus ou plus et vivant dans un ménage privé.

Les diplomates, les fonctionnaires internationaux et les membres de leur famille, ainsi que les personnes qui vivent dans un ménage collectif ne sont pas pris en compte.

Source: OFS – Relevé structurel (RS)/Service de la statistique du canton de Fribourg.

2. Tableau 2

Personnes actives occupées indépendantes ou propriétaires de l'entreprise, en 2021

	Nombre de personnes	IC (en%)	Pourcentage
Suisses	15 556	8,7	81,4
Etrangers	3 556	20,2	18,6
Total	19 112	7,9	100,0

L'univers de base du relevé structurel contient toutes les personnes de la population résidante permanente âgées de 15 ans révolus ou plus et vivant dans un ménage privé. Les diplomates, les fonctionnaires internationaux et les membres de leur famille, ainsi que les personnes qui vivent dans un ménage collectif ne sont pas pris en compte.

Source: OFS – Relevé structurel (RS)/Service de la statistique du canton de Fribourg.

3. Tableau 3

Personnes actives occupées selon l'activité économique, en 2021

	Total N	IC	%	Suisses N	IC	%	Etrangers N	IC	%
Secteur primaire	3 733	18,7	100,0	3 402	19,4	91,1	[331]	[68,6]	[8,9]
Secteur de l'agriculture (Noga, 011 à 016)	3 400	19,6	100,0	3 111	20,3	91,5	[289]	[73,4]	[8,5]
Autres secteur primaire	[333]	[61,4]	100,0	[290]	[64,4]	[87,3]	...	...	...
Secteur secondaire	38 397	5,5	100,0	23 639	7,0	61,6	14 758	9,8	38,4
Secteur de l'industrie alimentaire (Noga, 10 et 11)	6 649	14,0	100,0	3 832	17,9	57,6	2 818	22,7	42,4
Divers secteurs industriels (Noga, 17 à 30)	12 926	9,8	100,0	8 895	11,6	68,8	4 031	18,8	31,2
Secteur du travail du bois, fabrication de meubles, montage de charpentes et travaux de menuiserie, (Noga, 16, 32, 439101 et 4332)	2 759	21,9	100,0	2 239	23,9	81,2	[520]	[53,7]	[18,8]
Secteur de la construction bâtiment, du génie civil, les travaux de construc- tion spécialisée (Noga, 41, 42 et 43 sans les chiffres Noga 439101 et 4332)	12 766	10,4	100,0	5 945	14,7	46,6	6 821	14,9	53,4
Autres secteur secondaire	3 297	19,5	100,0	2 729	21,2	82,8	[568]	[50,3]	[17,2]
Secteur tertiaire	119 557	2,4	100,0	93 743	2,9	78,4	25 814	7,2	21,6
Commerce de détail (Noga, 47)	11 198	10,7	100,0	7 955	12,4	71,0	3 242	21,6	29,0
Hébergement et la restauration (Noga, 55 et 56)	5 379	16,3	100,0	2 647	22,1	49,2	2 732	24,1	50,8
Activités hospitalières (Noga, 861)	5 708	14,6	100,0	4 438	16,3	77,8	[1 269]	[32,8]	[22,2]
Activités des médecins et des dentistes (Noga, 862)	2 788	21,1	100,0	2 043	24,1	73,3	[744]	[43,5]	[26,7]
Autres activités pour la santé humaine (Noga, 869)	3 680	18,2	100,0	2 827	20,4	76,8	[853]	[40,4]	[23,2]
Hébergement médicalisé (Noga, 871)	5 393	15,5	100,0	3 517	18,6	65,2	[1 876]	[28,0]	[34,8]
Hébergement social pour personnes âgées ou handicapées physiques (Noga, 873)	1 730	26,8	100,0	[1 577]	[27,9]	[91,2]	...	...	...
Autres secteur tertiaire	83 683	3,2	100,0	68 738	3,6	82,1	14 945	9,6	17,9
Sans indication ou non attribuable	7 844	12,9	100,0	6 180	14,2	78,8	[1 664]	[30,7]	[21,2]
Total	169 532	1,7	100,0	126 964	2,2	74,9	42 568	5,5	25,1

L'univers de base du relevé structurel contient toutes les personnes de la population résidante permanente âgées de 15 ans révolus ou plus et vivant dans un ménage privé. Les diplomates, les fonctionnaires internationaux et les membres de leur famille, ainsi que les personnes qui vivent dans un ménage collectif ne sont pas pris en compte.

Source: OFS – Relevé structurel (RS)/Service de la statistique du canton de Fribourg.

4. Tableau 4

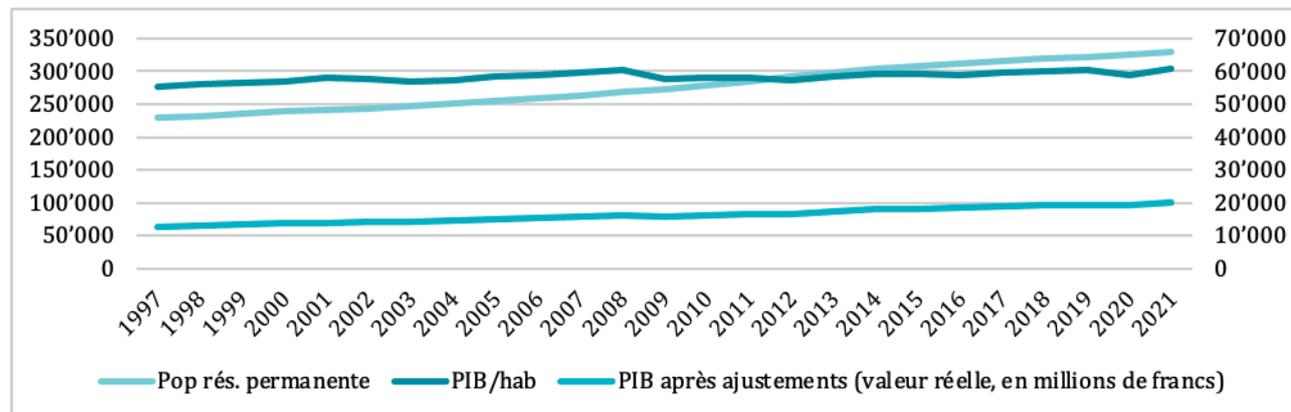
Examens de fin de formation professionnelle initiale selon le domaine de formation et la nationalité, en 2021

	CFC et AFP Total	% Nat. étrangère	CFC Total	% Nat. étrangère	AFP Total	% Nat. étrangère
Techniques audiovisuelles et production multimédia	47	10,6	47	10,6	–	–
Stylisme, décoration et design industriel	12	0,0	12	0,0	–	–
Artisanat	10	0,0	10	0,0	–	–
Formation aux bibliothèques, à la documentation et à l'archivisme	1	0,0	1	0,0	–	–
Commerce et administration non définis	381	14,4	381	14,4	–	–
Travail de secrétariat et de bureau	10	20,0	–	–	10	20,0
Vente en gros et au détail	271	39,9	245	38,0	26	57,7
Utilisation d'un ordinateur	–	–	–	–	–	–
Conception et administration de bases de données et de réseau	–	–	–	–	–	–
Développement et analyse de logiciels et d'applications	51	15,7	51	15,7	–	–
Ingénierie chimique et processus	23	13,0	23	13,0	–	–
Technologie de la protection de l'environnement	4	25,0	4	25,0	–	–
Électricité et énergie	80	28,8	80	28,8	–	–
Électronique et automatisation	80	26,3	80	26,3	–	–
Mécanique et techniques apparentées	104	13,5	95	9,5	9	55,6
Véhicules à moteur, bateaux et aéronefs	147	20,4	122	15,6	25	44,0
Traitement des aliments	80	20,0	71	12,7	9	77,8
Matériaux (verre, papier, plastique et bois)	52	9,6	44	6,8	8	25,0
Textiles (vêtements, chaussures et cuir)	18	0,0	15	0,0	3	0,0
Architecture et urbanisme	57	5,3	57	5,3	–	–
Construction et génie civil	209	35,4	196	33,7	13	61,5
Culture et élevage	85	1,2	81	0,0	4	25,0
Horticulture	45	13,3	28	7,1	17	23,5
Sylviculture	14	0,0	13	0,0	1	0,0
Sciences vétérinaires	8	0,0	8	0,0	–	–
Études dentaires	29	27,6	29	27,6	–	–
Soins infirmiers et formation de sages-femmes	103	35,9	103	35,9	–	–
Diagnostic médical et technologie de traitement	25	8,0	25	8,0	–	–
Travail social et orientation	123	22,0	96	15,6	27	44,4
Programmes interdisciplinaires et certifications impliquant la santé et la protection sociale	2	50,0	2	50,0	–	–
Services domestiques	50	28,0	42	21,4	8	62,5
Services de soins de beauté et de coiffure	22	31,8	21	28,6	1	100,0
Hôtellerie et services de restauration	81	33,3	59	22,0	22	63,6
Services et transports	15	0,0	15	0,0	–	–
Total	2 239	22,2	2 056	20,0	183	47,5

Source: OFS – Statistique de la formation professionnelle initiale (SBG-SFPI)/Service de la statistique du canton de Fribourg.

5. Graphique 1

Evolution de la population et du PIB du canton de Fribourg, de 1997 à 2021



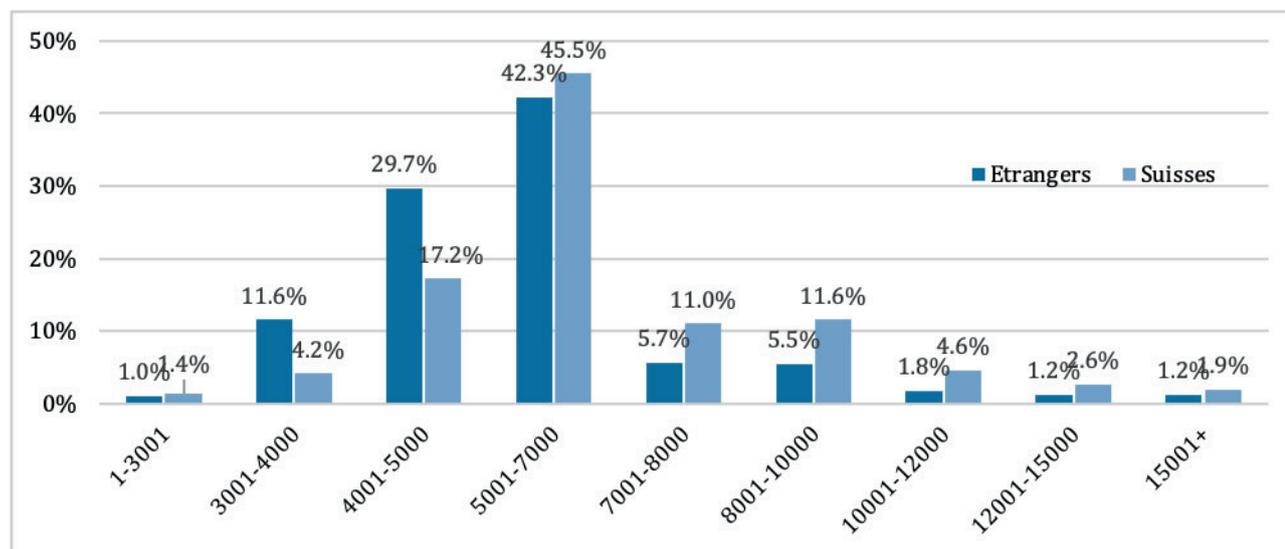
PIB: Estimations de mars 2023, corrigées de l'influence des prix (aux prix de 2015). Série désaisonnalisée, non corrigée des événements sportifs.

La population résidante au 31 décembre est estimée. Introduction de STATPOP en 2010. Dès lors, les personnes dans le processus d'asile totalisant au moins 12 mois de résidence en Suisse y sont inclus. Pour les années 1970, 1980, 1990 et 2000, les données ont été harmonisées avec la définition utilisée dans STATPOP.

Sources: Institut Créa d'économie appliquée de la Faculté HEC de l'Université de Lausanne, STATPOP, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel/Service de la Statistique du canton de Fribourg.

6. Graphique 2

Répartition des salariés par classe selon la nationalité, en 2020.



Estimation à partir d'un relevé par échantillon d'entreprises.

Salaires mensuels nets standardisés (équivalent plein temps basé sur 4 $\frac{1}{3}$ semaines à 40 heures de travail): salaire sans les cotisations sociales; y c. les indemnités pour travail en équipe, le dimanche ou de nuit, rétribution des heures supplémentaires, $\frac{1}{2}$ du 13^e salaire $\frac{1}{2}$ des prestations non périodiques.

Les apprenties et apprentis, les stagiaires ou personnes payées à la commission ne sont pas comprises dans ces analyses.

Source: Enquête suisse sur la structure des salaires 2020 – Office fédéral de la statistique, Neuchâtel/Service de la Statistique du canton de Fribourg.

**Anfrage 2023-GC-60 Armand Jaquier/
Alizée Rey
Migrantinnen und Migranten:
Was würde die Wirtschaft des Kantons
ohne ihren Beitrag tun?**

Anfrage

Wenn von Migration die Rede ist, liegt der Fokus meist auf den Schwierigkeiten und der möglichen Last für die Gesellschaft.

Viele scheinen sich darüber Sorgen zu machen, dass die Bevölkerung ohne Schweizer Pass (zur einfacheren Lektüre wird im Folgenden der Begriff Migrantin bzw. Migrant verwendet) negative Auswirkungen namentlich auf das Gesundheits- und das Sozialversicherungssystem haben könnte. Dadurch könnte man glauben, dass diese gesamte Bevölkerungsgruppe den Einwohnerinnen und Einwohnern mit Schweizer Pass vollständig zulasten fällt.

Es wird selten erwähnt, welchen oft unersetzlichen Beitrag die Migrantinnen und Migranten an die Herstellung von Gütern, den Bau von Infrastrukturen, den Konsum, die Finanzierung der Sozialversicherungen usw. leisten.

Um sich ein möglichst objektives und umfassendes Bild machen zu können, wird der Staatsrat gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten und die dafür nötigen Daten zu sammeln.

Arbeitswelt und Wirtschaft:

1. Welchen Anteil am BIP haben die Arbeit und der Konsum der Migrantinnen und Migranten?
2. Wie hoch ist der Anteil der Aufträge, die ohne Anwesenheit der Migrantinnen und Migranten nicht erfüllt werden könnten?
3. Wie viele Patientinnen und Patienten könnten ohne die Anwesenheit der Migrantinnen und Migranten in unseren Spitälern nicht gepflegt werden?
4. Wie viele Bewohnerinnen und Bewohner könnten ohne die Anwesenheit der Migrantinnen und Migranten in unseren Alters- und Pflegeheimen nicht untergebracht und betreut werden?
5. Wie hoch ist die Zahl der im Kanton erwerbstätigen Migrantinnen und Migranten und welchem Anteil entspricht dies?
6. Wie hoch ist die Zahl der im Kanton tätigen Unternehmen, die ganz oder teilweise im Besitz von Migrantinnen und Migranten sind und welchem Anteil entspricht dies?
7. Wie hoch ist die Zahl und der Anteil der Migrantinnen und Migranten in den folgenden Wirtschaftszweigen:
 - a) Landwirtschaft (NOGA 011 bis 016)

- b) Herstellung von Nahrungsmitteln und Getränken (NOGA 10 und 11)
- c) Verschiedene Bereiche des verarbeitenden Gewerbes (NOGA 17 bis 30)
- d) Herstellung von Holzwaren und Möbeln, Zimmerei, Bautischlerei (NOGA 16, 32, 439101 und 4332)
- e) Hochbau, Tiefbau, spezialisierte Bautätigkeiten (NOGA 41, 42 und 43, aber ohne 439101 und 4332)
- f) Detailhandel (NOGA 47)
- g) Beherbergung und Gastronomie (NOGA 55 und 56)
- h) Krankenhäuser (NOGA 861)
- i) Arzt- und Zahnarztpraxen (NOGA 862)
- j) anderweitige Tätigkeiten im Gesundheitswesen (NOGA 869)
- k) Pflegeheime (NOGA 871)
- l) Alten- oder Behindertenwohnheime (NOGA 873)

Berufsbildung:

8. Wie hoch ist der Anteil der Migrantinnen und Migranten einschliesslich der eingebürgerten Personen der zweiten Generation,
 - a) die eine berufliche Grundbildung (EFZ, EBA) abschliessen;
 - b) die eine berufliche Grundbildung in einer handwerklichen Branche abschliessen;
 - c) die eine berufliche Grundbildung in einer kaufmännischen Branche abschliessen.

Sozialversicherungen:

9. Wie hoch ist der von Migrantinnen und Migranten gezahlte Arbeitnehmerbeitrag an die Sozialversicherungen und insbesondere an die AHV und IV?

Finanzielle Situation der Personen:

10. Wie hoch ist der Anteil der Migrantinnen und Migranten, deren Lohn einschliesslich des 13. Monatslohns für eine Vollzeitstelle auf den folgenden Lohnstufen liegt:
 - > weniger als 3000 Franken
 - > zwischen 3001 und 4000 Franken
 - > zwischen 4001 und 5000 Franken
 - > zwischen 5001 und 7000 Franken
 - > zwischen 7001 und 8000 Franken
 - > zwischen 8001 und 10 000 Franken
 - > zwischen 10 001 und 12 000 Franken
 - > zwischen 12 001 und 15 000 Franken
 - > mehr als 15 001 Franken

Den 1. März 2023

Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat die wichtige Rolle unterstreichen, die die erwerbstätigen Migrantinnen und Migranten in der Wirtschaft des Kantons erfüllen. Ihr Beitrag ist teils

greifbar, teils nicht greifbar, und ihre Präsenz ist ein Gewinn für den Kanton. Sie stellen einen Arbeitskräftepool mit vielfältigen und unterschiedlichen Qualifikationen dar, der es den lokalen Unternehmen ermöglicht, ihre Bedürfnisse zu decken, um zu wachsen und stärker zu werden. Die Personen mit Migrationshintergrund sind auch im Unternehmertum vertreten und leisten einen Beitrag an den Konsum, der Arbeitsplätze schafft und Einkommen für die lokale Wirtschaft generiert. Dies hat einen positiven Einfluss auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und das Wirtschaftswachstum im Kanton.

1. *Welchen Anteil am BIP haben die Arbeit und der Konsum der Migrantinnen und Migranten?*

Gemäss einschlägiger Literatur wird der wirtschaftliche Reichtum einer Region mit dem BIP pro Kopf gemessen. Darüber hinaus gibt es viele weitere Faktoren, die einen Beitrag an das Wirtschaftswachstum leisten können, insbesondere die Rechtssicherheit, die Investitionen lokaler und internationaler Akteure, die Innovationsfähigkeit, die öffentlichen Ausgaben und der Marktöffnungsgrad. Die Migration und allgemein das Bevölkerungswachstum (einschliesslich der interkantonalen Migration) steigert die Zahl der Arbeitskräfte und leistet einen Beitrag an das Wirtschaftswachstum. Wie stark dieser Einfluss ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Dazu gehören etwa das Bildungs- und Kompetenzniveau der zugewanderten Personen, die Wirtschaftszweige, in denen sie arbeiten, der Integrationsgrad und der soziale Zusammenhalt der Aufnahmegesellschaft. Für den Kanton Freiburg kann festgestellt werden, dass zwischen 1997 (Beginn der Reihe zum kantonalen BIP) und 2021 die ständige Wohnbevölkerung stark gewachsen ist (+43%). Dieses Wachstum ist grösstenteils auf die interkantonale und internationale Zuwanderung zurückzuführen (insbesondere in den Jahren nach Abschluss der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU). In diesem Zeitraum ist auch das reale BIP stark gewachsen (+58%), während das BIP pro Kopf um 10% zugenommen hat (vgl. Abb. 1). Anzumerken ist, dass diese Wirtschaftsperiode durch verschiedene, das Wirtschaftswachstum hemmende Ereignisse geprägt war: die Kurseinbrüche an den Börsen zwischen 2000 und 2003, den Irakkrieg (2003), die Finanzkrise 2008, die Aufhebung des Frankenmindestkurses gegenüber dem Euro (2015) und die COVID-19-Krise (2020).

2. *Wie hoch ist der Anteil der Aufträge, die ohne Anwesenheit der Migrantinnen und Migranten nicht erfüllt werden könnten?*

Die folgenden Antworten, insbesondere jene auf die 7. Frage, zeigen, dass die ausländischen Staatsangehörigen in allen Sektoren und Wirtschaftszweigen stark vertreten sind. Sie leisten einen Beitrag an den Reichtum, das Funktionieren, die Versorgung und die Entwicklung des Kantons.

3. *Wie viele Patientinnen und Patienten könnten ohne die Anwesenheit der Migrantinnen und Migranten in unseren Spitälern nicht gepflegt werden?*

Gemäss der Krankenhausstatistik (KS, 2019) haben in den Spitälern und Kliniken des Kantons Freiburg etwa 30% der angestellten Gesundheitsfachpersonen (Pflegepersonal ohne Ärztinnen und Ärzte) ein ausländisches Diplom. Im freiburger Spital (HFR) sind 30% des medizinisch-pflegerischen Personals (einschliesslich der Ärztinnen und Ärzte) Personen mit ausländischem Pass, während ihr Anteil im Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) 40% beträgt. Es wäre aber auch angezeigt, alle anderen Funktionen zu betrachten, die für den Betrieb einer Gesundheitseinrichtung benötigt werden (Küche, Technik, Hauswirtschaft). Obwohl es schwierig ist, genau zu beurteilen, welche Auswirkungen die Nichtbeschäftigung von ausländischen Personen auf diese Einrichtungen hätte, müssten die Leistungen höchstwahrscheinlich reduziert werden.

4. *Wie viele Bewohnerinnen und Bewohner könnten ohne die Anwesenheit der Migrantinnen und Migranten in unseren Alters- und Pflegeheimen nicht untergebracht und betreut werden?*

Es gibt keine kantonalen Daten über den Anteil des ausländischen Personals in den Pflegeheimen für Betagte. Doch wie bei den Spitälern könnte der reibungslose Betrieb dieser Einrichtungen wohl nicht ohne dieses Personal gewährleistet werden.

5. *Wie hoch ist die Zahl der im Kanton erwerbstätigen Migrantinnen und Migranten und welchem Anteil entspricht dies?*

Im Jahr 2021 waren gemäss Strukturhebung (vgl. Tabelle 1) von den 169 532 Personen, die im Kanton erwerbstätig waren, 25% ausländischer Staatsangehörigkeit. Auf Landesebene lag ihr Anteil bei 27%.¹

6. *Wie hoch ist die Zahl der im Kanton tätigen Unternehmen, die ganz oder teilweise im Besitz von Migrantinnen und Migranten sind und welchem Anteil entspricht dies?*

¹ Die Strukturhebung ist eine Fragebogenerhebung bei einer Stichprobe von etwa 200 000 Personen im Alter ab 15 Jahren, die zur ständigen Wohnbevölkerung in Privathaushalten in der Schweiz gehören. Die ständige Wohnbevölkerung umfasst alle schweizerischen Staatsangehörigen mit einem Hauptwohnsitz in der Schweiz und alle ausländischen Staatsangehörigen mit einer Anwesenheitsbewilligung für mindestens 12 Monate oder ab einem Aufenthalt von 12 Monaten in der Schweiz, das heisst, Niedergelassene, Aufenthalterinnen und Aufenthalter (inkl. anerkannte Flüchtlinge), Kurzaufenthalterinnen und -aufenthalter mit einer kumulierten Aufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten, Personen im Asylprozess mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten, sowie Diplomaten und internationale Funktionärinnen und Funktionäre und deren Familienangehörige. Die Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung (Bewilligung B) oder einer Niederlassungsbewilligung (Bewilligung C) stellen etwa 98% der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz und des Kantons mit ausländischer Staatsangehörigkeit dar.

Etwa 20% der Selbstständigerwerbenden oder Firmeneigentümerinnen und Firmeneigentümer sind ausländischer Staatsangehörigkeit. (vgl. Tabelle 2).

7. *Wie hoch ist die Zahl und der Anteil der Migrantinnen und Migranten [in den folgenden Wirtschaftszweigen]?*

Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit sind in den folgenden Branchen oder NOGA-Gruppen besonders stark vertreten (+40% der erwerbstätigen Personen; die Resultate befinden sich in der Tabelle 3):

- > *Sekundärsektor: Nahrungsmittel- und Getränkeindustrie (42%) sowie Hochbau, Tiefbau und spezialisierte Bautätigkeiten (53%);*
- > *Tertiärsektor: Beherbergung und Gastronomie (51%).*

8. *Wie hoch ist der Anteil der Migrantinnen und Migranten einschliesslich der eingebürgerten Personen der zweiten Generation,*

- a) die eine berufliche Grundbildung (EFZ, EBA) abschliessen;*
- d) die eine berufliche Grundbildung in einer handwerklichen Branche abschliessen;*
- e) die eine berufliche Grundbildung in einer kaufmännischen Branche abschliessen.*

Die Tabelle 4 zeigt die Gesamtzahl der im Jahr 2021 im Kanton Freiburg ausgestellten Diplome der beruflichen Grundbildung nach Bildungsbereich mit Angabe des Anteils der Diplome, die an ausländische Lernende ausgestellt wurden. 22% der Personen, die ein EFZ oder ein EBA erlangt haben, sind ausländischer Staatsangehörigkeit. Unter den EBA-Diplomandinnen und Diplomanden sind die ausländischen Lernenden stärker vertreten (47,5%) als unter denen, die mit einem EFZ abgeschlossen haben (20,0%). In den grossen Bildungsbereichen (mehr als 80 ausgestellte Titel ohne Unterscheidung zwischen EFZ und EBA) sind die ausländischen Diplomandinnen und Diplomanden in den folgenden Bereichen übervertreten: Gross- und Einzelhandel (39,9%), Krankenpflege und Geburtshilfe (35,9%), Hoch- und Tiefbau (35,4%) sowie Gastgewerbe und Catering (33,3%). Die ausländischen Diplomandinnen und Diplomanden der beruflichen Grundbildung sind im Jahr 2021 in den folgenden Bildungsbereichen leicht untervertreten: Maschinenbau und Metallverarbeitung (13,5%) sowie Wirtschaft und Verwaltung (14,4%).

9. *Wie hoch ist der von Migrantinnen und Migranten gezahlte Arbeitnehmerbeitrag an die Sozialversicherungen und insbesondere an die AHV und IV?*

Für das Inkasso der AHV/IV/EO/ALV-Beiträge bei den erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Personen sind rund hundert Ausgleichskassen zuständig. Ihre Tätigkeit richtet sich nach Bundesrecht. Weder der Staatsrat noch die Kantonsverwaltung verfügt über Informationen zum Thema. Die Arbeitgeber leiten den Ausgleichskassen bei der Meldung der gezahlten Löhne auch keine Informationen über die Staats-

angehörigkeit ihrer Angestellten weiter. Es ist deshalb nicht möglich, diese Frage zu beantworten.

10. *Wie hoch ist der Anteil der Migrantinnen und Migranten, deren Lohn einschliesslich des 13. Monatslohns für eine Vollzeitstelle auf den folgenden Lohnstufen liegt:*

Gestützt auf die Daten der schweizerischen Lohnstrukturerhebung 2020 aus dem Kanton Freiburg (vgl. Abb. 2) erhalten über 40% aller Erwerbstätigen einen Nettolohn von 5001 bis 7000 Franken pro Monat für eine Vollzeitstelle (darunter Schweizer Staatsangehörige: 46%, ausländische Staatsangehörige: 42%). 23% der schweizerischen Erwerbstätigen erhalten einen Monatslohn von 5000 oder weniger für eine Vollzeitstelle. Unter den ausländischen Erwerbstätigen sind es 42%. Bei den schweizerischen Erwerbstätigen erhalten 32% einen Lohn von über 7000 Franken pro Monat, während es bei den ausländischen Erwerbstätigen 15% sind (vgl. Abb. 10). Die Lohnunterschiede zwischen den schweizerischen und ausländischen Erwerbstätigen sind teilweise auf den Aufenthaltsstatus und andere lohnbestimmende Faktoren zurückzuführen (Bildung, Beruf, Branche, Alter, Geschlecht, Arbeitsregion usw.). Die auf nationaler Ebene durchgeführten Analysen des SECO (2022) zeigen, dass sich der Medianlohn der ausländischen Erwerbstätigen im Zeitraum 2010–2020 analog zum Medianlohn der schweizerischen Erwerbstätigen entwickelt hat (+0,7%). Gemäss Definition des Bundesamts für Statistik (BFS) liegt die Tieflohn-Grenze bei einem Bruttolohn von 4443 Franken (Schweizerische Lohnstrukturerhebung – LSE, 2020).

Anhänge

1. Tabelle 1

Erwerbstätige Personen nach Staatsangehörigkeit, 2021

	Anzahl Personen	Vertrauensintervall (in%)	Anteil (in%)
Schweizer Staatsangehörige	126 964	2,2	74,9
Ausländische Staatsangehörige	42 568	5,5	25,1
Total	169 532	1,7	100,0

Die Grundgesamtheit der Strukturerhebung enthält alle Personen der ständigen Wohnbevölkerung ab vollendetem 15. Altersjahr, die in Privathaushalten leben. Diplomaten, internationale Funktionäre und ihre Angehörigen sowie Personen, die in Kollektivhaushalten leben, sind ausgeschlossen.

Quelle: BFS – Strukturerhebung (SE)/ Amt für Statistik des Kantons Freiburg.

2. Tabelle 2

Selbstständigerwerbende oder Firmeneigentümerinnen und Firmeneigentümer, 2021

	Anzahl Personen	Vertrauensintervall (in%)	Anteil (in%)
Schweizer Staatsangehörige	15 556	8,7	81,4
Ausländische Staatsangehörige	3 556	20,2	18,6
Total	19 112	7,9	100,0

Die Grundgesamtheit der Strukturhebung enthält alle Personen der ständigen Wohnbevölkerung ab vollendetem 15. Altersjahr, die in Privathaushalten leben. Diplomaten, internationale Funktionäre und ihre Angehörigen sowie Personen, die in Kollektivhaushalten leben, sind ausgeschlossen.

Quelle: BFS – Strukturhebung (SE)/Amt für Statistik des Kantons Freiburg.

3. Tabelle 3

Erwerbstätige nach wirtschaftlicher Tätigkeit, 2021

	Total	VI	%	CH Pers.	VI	%	Ausl. Pers.	VI	%
Primärsektor	3 733	18,7	100,0	3 402	19,4	91,1	[331]	[68,6]	[8,9]
Landwirtschaft (NOGA 011 bis 016)	3 400	19,6	100,0	3 111	20,3	91,5	[289]	[73,4]	[8,5]
Andere Zweige des Primärsektors	[333]	[61,4]	100,0	[290]	[64,4]	[87,3]	...	...	...
Sekundärsektor	38 397	5,5	100,0	23 639	7,0	61,6	14 758	9,8	38,4
Herstellung von Nahrungsmitteln und Getränken (NOGA 10 und 11)	6 649	14,0	100,0	3 832	17,9	57,6	2 818	22,7	42,4
Verschiedene Bereiche des verarbeitenden Gewerbes (NOGA 17 bis 30)	12 926	9,8	100,0	8 895	11,6	68,8	4 031	18,8	31,2
Herstellung von Holzwaren und Möbeln, Zimmerei, Bautischlerei (NOGA 16, 32, 439101 und 4332)	2 759	21,9	100,0	2 239	23,9	81,2	[520]	[53,7]	[18,8]
Hochbau, Tiefbau, spezialisierte Bautätigkeiten (NOGA 41, 42 und 43, aber ohne 439101 und 4332)	12 766	10,4	100,0	5 945	14,7	46,6	6 821	14,9	53,4
Andere Zweige des Sekundärsektors	3 297	19,5	100,0	2 729	21,2	82,8	[568]	[50,3]	[17,2]
Tertiärsektor	119 557	2,4	100,0	93 743	2,9	78,4	25 814	7,2	21,6
Einzelhandel (NOGA 47)	11 198	10,7	100,0	7 955	12,4	71,0	3 242	21,6	29,0
Beherbergung und Gastronomie (NOGA 55 und 56)	5 379	16,3	100,0	2 647	22,1	49,2	2 732	24,1	50,8
Krankenhäuser (NOGA 861)	5 708	14,6	100,0	4 438	16,3	77,8	[1 269]	[32,8]	[22,2]
Arzt- und Zahnarztpraxen (NOGA 862)	2 788	21,1	100,0	2 043	24,1	73,3	[744]	[43,5]	[26,7]
Andere Tätigkeiten im Gesundheitswesen (NOGA 869)	3 680	18,2	100,0	2 827	20,4	76,8	[853]	[40,4]	[23,2]
Pflegeheime (NOGA 871)	5 393	15,5	100,0	3 517	18,6	65,2	[1 876]	[28,0]	[34,8]
Alten- oder Behindertenwohnheime (NOGA 873)	1 730	26,8	100,0	[1 577]	[27,9]	[91,2]	...	...	...
Andere Zweige des Tertiärsektors	83 683	3,2	100,0	68 738	3,6	82,1	14 945	9,6	17,9
Ohne Angabe oder nicht zuteilbar	7 844	12,9	100,0	6 180	14,2	78,8	[1 664]	[30,7]	[21,2]
Total	169 532	1,7	100,0	126 964	2,2	74,9	42 568	5,5	25,1

Die Grundgesamtheit der Strukturhebung enthält alle Personen der ständigen Wohnbevölkerung ab vollendetem 15. Altersjahr, die in Privathaushalten leben. Diplomaten, internationale Funktionäre und ihre Angehörigen sowie Personen, die in Kollektivhaushalten leben, sind ausgeschlossen.

VI: Vertrauensintervall.

Quelle: BFS – Strukturhebung (SE)/Amt für Statistik des Kantons Freiburg.

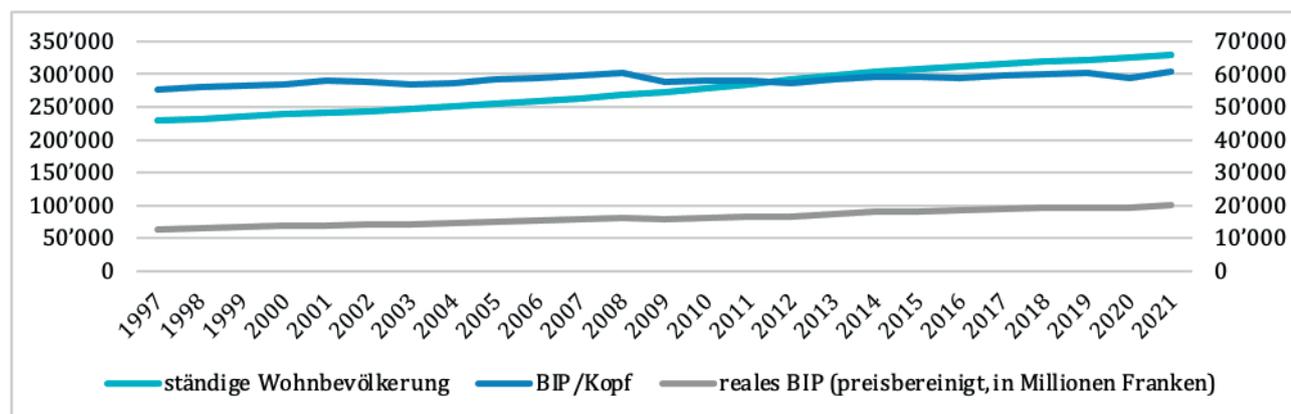
4. Tabelle 4

Abschlüsse der beruflichen Grundbildung nach Bildungsbereich und Staatsangehörigkeit, 2021

	EFZ und EBA Total	% Ausl. Pers.	EFZ Total	% Ausl. Pers.	EBA Total	% Ausl. Pers.
Audiovisuelle Techniken und Medienproduktion	47	10,6	47	10,6	–	–
Mode, Innenarchitektur, industrielles Design	12	0,0	12	0,0	–	–
Kunsthandwerk	10	0,0	10	0,0	–	–
Bibliothek, Informationswesen, Archiv	1	0,0	1	0,0	–	–
Wirtschaft und Verwaltung nicht näher definiert	381	14,4	381	14,4	–	–
Sekretariats- und Büroarbeit	10	20,0	–	–	10	20,0
Gross- und Einzelhandel	271	39,9	245	38,0	26	57,7
Computeranwendung	–	–	–	–	–	–
Datenbanken, Netzwerkdesign und administration	–	–	–	–	–	–
Software- und Applikationsentwicklung und -analyse	51	15,7	51	15,7	–	–
Chemie und Verfahrenstechnik	23	13,0	23	13,0	–	–
Umweltschutztechnologien	4	25,0	4	25,0	–	–
Elektrizität und Energie	80	28,8	80	28,8	–	–
Elektronik und Automation	80	26,3	80	26,3	–	–
Maschinenbau und Metalverarbeitung	104	13,5	95	9,5	9	55,6
Kraftfahrzeuge, Schiffe und Flugzeuge	147	20,4	122	15,6	25	44,0
Nahrungsmittel	80	20,0	71	12,7	9	77,8
Werkstoffe (Glas, Papier, Kunststoff und Holz)	52	9,6	44	6,8	8	25,0
Textilien (Kleidung, Schuhwerk und Leder)	18	0,0	15	0,0	3	0,0
Architektur und Städteplanung	57	5,3	57	5,3	–	–
Hoch- und Tiefbau	209	35,4	196	33,7	13	61,5
Pflanzenbau und Tierzucht	85	1,2	81	0,0	4	25,0
Gartenbau	45	13,3	28	7,1	17	23,5
Forstwirtschaft	14	0,0	13	0,0	1	0,0
Tiermedizin	8	0,0	8	0,0	–	–
Zahnmedizin	29	27,6	29	27,6	–	–
Krankenpflege und Geburtshilfe	103	35,9	103	35,9	–	–
Medizinische Diagnostik und Behandlungstechnik	25	8,0	25	8,0	–	–
Sozialarbeit und Beratung	123	22,0	96	15,6	27	44,4
Interdisziplinäre Programme und Qualifikationen mit Gesundheit und Sozialwesen	2	50,0	2	50,0	–	–
Hauswirtschaftliche Dienste	50	28,0	42	21,4	8	62,5
Friseurgewerbe und Schönheitspflege	22	31,8	21	28,6	1	100,0
Gastgewerbe und Catering	81	33,3	59	22,0	22	63,6
Verkehrsdienstleistungen	15	0,0	15	0,0	–	–
Total	2 239	22,2	2 056	20,0	183	47,5

5. Abbildung 1

Entwicklung der Bevölkerung und des BIP des Kantons Freiburg 1997 bis 2021



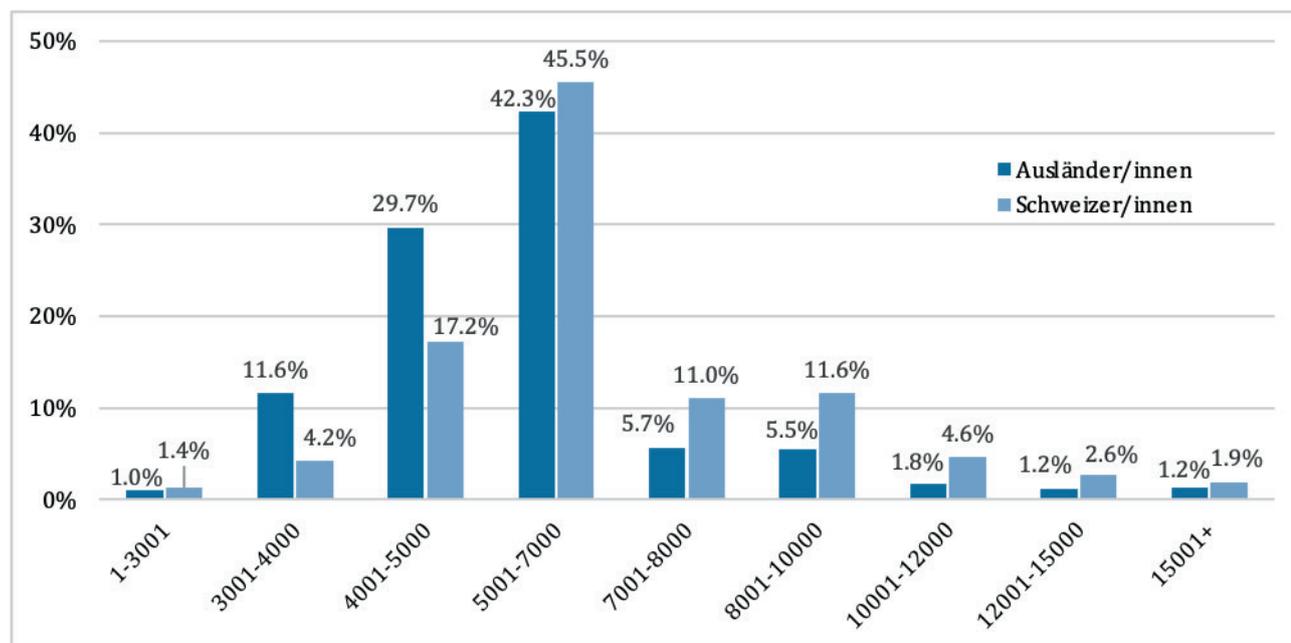
BIP: Schätzungen vom März 2023, preisbereinigt (zu Preisen von 2015). Saisonbereinigte Reihe, nicht Sportevent-bereinigt.

Die ständige Wohnbevölkerung am 31. Dezember ist eine Schätzung. Einführung von STATPOP im Jahr 2010. Somit sind Personen im Asylprozess mit einer Gesamtaufenthaltsdauer ab zwölf Monaten eingeschlossen. Für die Jahre 1970, 1980, 1990 und 2000 wurden die Daten mit der Definition nach STATPOP harmonisiert.

Quellen: Institut Créa d'économie appliquée, Fakultät HEC der Universität Lausanne, STATPOP, Bundesamt für Statistik, Neuenburg/Amt für Statistik des Kantons Freiburg.

6. Abbildung 2

Arbeitnehmende nach Lohnhöhenklassen und Staatsangehörigkeit, 2020



Schätzung anhand einer Stichprobenerhebung bei den Unternehmen.

Standardisierter monatlicher Nettolohn (Vollzeitäquivalent bei 4 1/3 Wochen zu 40 Arbeitsstunden): Lohn ohne Sozialversicherungsbeiträge; einschl. Entschädigungen für Schicht-, Sonntags- und Nachtarbeit, Zuschläge für Überzeitarbeit, 1/2 des 13. Monatslohns, 1/2 der unregelmässigen Leistungen. Lernende, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Provisionsbezügerinnen und -bezüger sind in diesen Analysen eingeschlossen.

Quelle: Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2020 – Bundesamt für Statistik, Neuenburg/Amt für Statistik des Kantons Freiburg.

Question 2023-GC-97 Nicolas Kolly Prise de position sur la Conférence des gouvernements cantonaux par rapport au soutien aux nouvelles négociations avec l'UE?

Question

J'ai pris connaissance du communiqué de presse du 24 mars 2023 de la Conférence des gouvernements cantonaux intitulé «*Les cantons soutiennent de nouvelles négociations avec l'UE*». Ce communiqué de presse explique que «*les gouvernements cantonaux ont confirmé leur position dans un état des lieux de la politique européenne, adopté à l'unanimité en Assemblée plénière le 24 mars 2023*».

Par la suite, ce communiqué de presse indique que «*les cantons constatent qu'il faudra passer par une reprise dynamique du droit européen*». Enfin, ce communiqué affirme qu'«*en cas de différend portant sur l'interprétation et l'application du droit européen repris par la Suisse, ils [les gouvernements cantonaux] pourront accepter une solution prévoyant que la Cour de justice de l'UE soit chargée de garantir une interprétation cohérente du droit concerné*».

J'ai été surpris de cette prise de position. Les concessions mentionnées par la Conférence des gouvernements cantonaux vont à l'encontre de la souveraineté suisse.

Par conséquent, compte tenu de ce qui précède et en particulier du communiqué de presse susmentionné, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *Le canton de Fribourg était-il présent à l'Assemblée plénière du 24 mars 2023 de la Conférence des gouvernements cantonaux et, si oui, par qui était-il représenté?*
2. *La décision prise par la Conférence des gouvernements cantonaux le 24 mars 2023 a-t-elle fait l'objet d'une discussion au sein du Conseil d'Etat? Si non, comment le représentant du Conseil d'Etat peut-il prendre position au nom du Conseil d'Etat lors d'une Assemblée de la Conférence des gouvernements cantonaux?*
3. *Le Conseil d'Etat fribourgeois soutient-il réellement une reprise dynamique du droit européen? Si oui, qu'entend-il très précisément par «reprise dynamique du droit européen»?*
4. *Selon ma compréhension, une reprise dynamique du droit européen permet à la Suisse, effectivement, de ne pas reprendre certains éléments du droit européen mais, dans un tel cas, elle s'en verra sanctionnée. Une telle pratique est-elle conforme avec la souveraineté fédérale et cantonale?*
5. *Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg soutient-il réellement un accord avec l'UE qui prévoirait une soumission à la Cour de justice de l'UE?*

6. *Tout tribunal doit avoir une légitimité démocratique sur son territoire de juridiction. Quelle est la légitimité démocratique de la Cour de justice de l'UE pour rendre des décisions qui seraient contraignantes pour la Suisse, le canton de Fribourg et la population suisse?*

Le 18 avril 2023

Réponse du Conseil d'Etat

Il convient de rappeler que l'article 54 de la Constitution fédérale thématise la politique extérieure. Les affaires étrangères sont de la compétence de la Confédération. Néanmoins, celle-ci se doit de tenir compte des compétences des cantons et de sauvegarder leurs intérêts. L'article 55 de la Constitution fournit un cadre de la participation des cantons dans les décisions de politique extérieure. Les cantons sont non seulement associés à la préparation des décisions de politique extérieures lorsque celles-ci affectent leurs compétences et intérêts et en plus ils sont informés et consultés par la Confédération. Aux articles de la Constitution s'ajoute la loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure qui définit la collaboration et la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération.

Depuis la décision du Conseil fédéral de mettre un terme aux négociations sur l'accord-cadre avec l'Union européenne (UE) en mai 2021, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), tout comme le Conseil d'Etat, ont répété leur soutien à trouver une stabilité dans les relations entre la Suisse et l'UE. La CdC a toujours œuvré aux bonnes relations avec l'UE depuis sa création. Pour la CdC, les relations avec l'UE doivent être pérennes et stables. Au travers de la CdC, les cantons ont accompagné les travaux de politique extérieure effectués en coopération avec la Confédération. Les cantons par la CdC avaient adopté un état des lieux de la politique européenne le 25 juin 2010 ainsi qu'une position sur le projet d'Accord institutionnel en 2019.

Le Conseil d'Etat a suivi avec attention le développement du dossier européen et son traitement par la CdC. Il a soutenu à plusieurs reprises sa volonté d'avoir des relations stables avec l'UE, car les conséquences négatives de l'abandon des négociations sur l'accord-cadre ont pu être observées au niveau économique, culturel et scientifique. Par exemple, l'insécurité de l'approvisionnement en électricité est une des conséquences de l'abandon de l'accord-cadre.

En date du 11 janvier 2023, la CdC a adressé un courrier aux gouvernements cantonaux pour les consulter sur le nouvel état des lieux de la politique européenne. La consultation avait pour objectif de faire valider l'état des lieux par les gouvernements cantonaux, avant l'adoption lors de l'Assemblée plénière du 24 mars 2023. Le Conseil d'Etat a observé le blocage du dossier européen depuis l'abandon de l'accord-cadre tout comme la nécessité de stabiliser les relations. En effet, il

a constaté que l'érosion progressive de l'accès des entreprises au marché unique, le blocage de certains projets d'accords sectoriels, comme l'énergie et la non-association de la Suisse aux programmes européens de recherche porte préjudice aux intérêts du pays et du canton. Pour ces raisons et pour fournir un message politique au Conseil fédéral dans le but de faire progresser le dossier européen rapidement, le Conseil d'Etat a validé l'état des lieux présenté.

1. *Le canton de Fribourg était-il présent à l'Assemblée plénière du 24 mars 2023 de la Conférence des gouvernements cantonaux et, si oui, par qui était-il représenté?*

Le canton de Fribourg était présent lors de l'Assemblée plénière du 24 mars 2023. Le Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle représente le canton de Fribourg lors des Assemblée plénières de la Conférence des gouvernements cantonaux.

2. *La décision prise par la Conférence des gouvernements cantonaux le 24 mars 2023 a-t-elle fait l'objet d'une discussion au sein du Conseil d'Etat? Si non, comment le représentant du Conseil d'Etat peut-il prendre position au nom du Conseil d'Etat lors d'une Assemblée de la Conférence des gouvernements cantonaux?*

Oui, la décision a été discutée par le Conseil d'Etat dans le cadre d'une procédure de consultation des cantons faites par la Conférence des gouvernements cantonaux. Au même titre que l'ordre du jour des Assemblées plénières est discuté au sein du Conseil d'Etat avant chaque Assemblée plénière. Le Directeur EEF a donc défendu la position du Conseil d'Etat.

3. *Le Conseil d'Etat fribourgeois soutient-il réellement une reprise dynamique du droit européen? Si oui, qu'entend-il très précisément par «reprise dynamique du droit européen»?*

Le Conseil d'Etat soutient le nouvel état des lieux de la politique européenne de la Conférence des gouvernements cantonaux et souhaite que le dossier européen puisse se débloquent. L'UE a fait clairement savoir que la reprise dynamique du droit européen conditionne l'accès au marché intérieur. En ce sens, le Conseil d'Etat se dit prêt, sur le principe, à accepter une reprise dynamique du droit européen dans le cadre des négociations, avec pour condition que cette reprise ne soit pas automatique, mais conforme aux procédures internes d'approbation, c'est-à-dire par le Conseil fédéral, le Parlement et le peuple. De plus, la reprise dynamique du droit doit se limiter aux accords sectoriels négociés ou encore à négocier.

Les Accords bilatéraux actuels sont statiques, c'est pourquoi un comité mixte Suisse-UE doit valider tous les développements juridiques de l'UE. La reprise dynamique supprime ce statisme. La Suisse s'engagerait à reprendre le droit de l'UE tout en veillant au respect des procédures démocratiques internes à la Suisse. C'est donc une reprise dynamique, mais

non automatique, dès lors qu'il est possible de refuser certains éléments du droit européen.

4. *Selon ma compréhension, une reprise dynamique du droit européen permet à la Suisse, effectivement, de ne pas reprendre certains éléments du droit européen mais, dans un tel cas, elle s'en verra sanctionnée. Une telle pratique est-elle conforme avec la souveraineté fédérale et cantonale?*

Une telle pratique est conforme à la souveraineté de la Suisse car les institutions seraient respectées. Comme exprimé précédemment dans la réponse à la question 3, la reprise dynamique du droit européen ne doit pas être automatique, mais conforme aux procédures démocratiques et institutionnelles suisses, à savoir l'approbation par le Conseil fédéral, le Parlement et le peuple.

De plus, les gouvernements cantonaux et donc le Conseil d'Etat fribourgeois ont fourni un accord de principe. Ainsi, le nouvel état des lieux n'exempte pas la Confédération de consulter les cantons sur le contenu du nouveau mandat de négociation. En ce sens, les cantons demandent à être consultés sur le futur mandat de négociation et sur les futurs développements des relations avec l'UE.

5. *Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg soutient-il réellement un accord avec l'UE qui prévoirait une soumission à la Cour de justice de l'UE?*

Le Conseil d'Etat soutient un accord avec l'UE. Il soutient le principe d'un mécanisme de règlement des différends liées aux accords avec l'UE. Dans le cas des différends portant sur le droit européen repris par la Suisse, le Conseil d'Etat pourrait accepter une solution qui prévoit une interprétation cohérente de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du droit concerné.

Les intérêts de la Suisse et du canton de Fribourg restent prioritaires. Des exceptions devront être trouvées au cas par cas selon les domaines. L'UE maintient sa position et sa volonté de prévoir un mécanisme de règlement des différends aussi proche de celui qui était prévu par le projet d'accord institutionnel. C'est-à-dire que la Suisse reprend la jurisprudence de la CJUE en ce qui concerne l'acquis communautaire intégré dans les accords. Toutefois, selon les négociations avec l'UE, le mécanisme de règlement des différends prévoit un tribunal arbitral.

6. *Tout tribunal doit avoir une légitimité démocratique sur son territoire de juridiction. Quelle est la légitimité démocratique de la Cour de justice de l'UE pour rendre des décisions qui seraient contraignantes pour la Suisse, le Canton de Fribourg et la population suisse?*

La Suisse a procédé en tout temps à des adaptations législatives afin d'être en conformité avec les lois européennes. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est bénéfique pour la Suisse et le canton de Fribourg de reprendre dans des domaines

spécifiques les législations européennes. Ceci facilite les bonnes relations, notamment commerciales et en matière de recherche, et contribue à la signature d'accords entre la Suisse et l'UE.

A titre d'exemple, l'accord sur la libre-circulation des personnes, l'accord sur le transport aérien et l'accord de Schengen-Dublin prennent en compte la jurisprudence de la CJUE. Au même titre que la jurisprudence suisse se réfère de plus en plus à celle de la CJUE. Certaines lois ont pour cœur une harmonisation avec le droit de l'UE. Lors de l'élaboration d'une loi, les autorités suisses veillent à la compatibilité de celle-ci avec le droit européen afin d'éviter des disparités juridiques et d'éviter des désavantages économiques notamment. Il en va de même lors de l'application de telles lois.

Les accords définissent quelles marges de manœuvre a le mécanisme de règlement des différends et l'étendu du rôle de la CJUE dans le cadre de ce mécanisme. La CJUE a pour rôle l'interprétation du droit européen et non le règlement des différends. Comme dans tous les accords internationaux, la Suisse décide de manière souveraine avec qui, sur quoi et comment elle souhaite se lier contractuellement. Il s'agit donc d'une décision démocratique suisse de se lier ou non. Les gouvernements cantonaux ont toujours défendu la nécessité de relations contractuelles stables et pérennes avec notre voisin direct et principal partenaire économique.

Le 6 juin 2023

Anfrage 2023-GC-97 Nicolas Kolly Stellungnahme zur Konferenz der Kantonsregierungen und zu deren Unterstützung der neuen Verhandlungen mit der EU?

Anfrage

Ich habe die Medienmitteilung der Konferenz der Kantonsregierungen vom 24. März 2023 mit dem Titel «Die Kantone unterstützen neue Verhandlungen mit der EU» zur Kenntnis genommen. In dieser Medienmitteilung wird erklärt: «Die Kantonsregierungen haben einstimmig ihre Haltung in einer neuen europapolitischen Standortbestimmung bekräftigt und diese an der Plenarversammlung vom 24. März 2023 verabschiedet».

Anschliessend heisst es in dieser Medienmitteilung: «Die Kantone stellen fest, dass [...] kein Weg an einer dynamischen Übernahme von EU-Recht vorbeiführt». Schliesslich heisst es in der Mitteilung, dass bei Streitigkeiten, «die Auslegung und Anwendung des von der Schweiz übernommenen EU-Rechts betreffen, die Kantonsregierungen eine Lösung akzeptieren [können], bei welcher dem Gerichtshof der EU die Aufgabe

zukommt, eine kohärente Auslegung des betroffenen EU-Rechts sicherzustellen».

Ich war von dieser Stellungnahme überrascht. Die von der Konferenz der Kantonsregierungen erwähnten Zugeständnisse stehen im Widerspruch zur Schweizer Souveränität.

In Anbetracht dessen und insbesondere der oben erwähnten Pressemitteilung stelle ich dem Staatsrat daher folgende Fragen:

1. *War der Kanton Freiburg an der Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen vom 24. März 2023 anwesend, und wenn ja, durch wen wurde er vertreten?*
2. *Wurde der von der Konferenz der Kantonsregierungen am 24. März 2023 gefasste Beschluss im Staatsrat diskutiert? Wenn nein, wie kann der Vertreter des Staatsrates bei einer Versammlung der Konferenz der Kantonsregierungen im Namen des Staatsrates Stellung nehmen?*
3. *Unterstützt der Freiburger Staatsrat tatsächlich eine dynamische Übernahme des EU-Rechts? Wenn ja, was meint er ganz genau mit «dynamischer Übernahme des EU-Rechts»?*
4. *Nach meinem Verständnis erlaubt eine dynamische Übernahme des EU-Rechts der Schweiz tatsächlich, bestimmte Elemente des EU-Rechts nicht zu übernehmen, aber in einem solchen Fall würde sie dafür sanktioniert werden. Ist eine solche Praxis mit der Souveränität des Bundes und der Kantone vereinbar?*
5. *Unterstützt der Staatsrat des Kantons Freiburg tatsächlich ein Abkommen mit der EU, das eine Unterstellung unter den EuGH vorsieht?*
6. *Jedes Gericht muss in seinem Zuständigkeitsbereich demokratisch legitimiert sein. Wie demokratisch legitimiert ist der EuGH, um Entscheide zu treffen, die für die Schweiz, den Kanton Freiburg und die Schweizer Bevölkerung bindend wären?*

Den 18. April 2023

Antwort des Staatsrats

Es sei daran erinnert, dass Artikel 54 der Bundesverfassung die Aussenpolitik thematisiert. Die auswärtigen Angelegenheiten fallen in die Zuständigkeit des Bundes. Dennoch muss er die Kompetenzen der Kantone berücksichtigen und deren Interessen wahren. Artikel 55 der Bundesverfassung bietet einen Rahmen für die Beteiligung der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden. Die Kantone sind nicht nur an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide beteiligt, wenn diese ihre Zuständigkeiten und Interessen berühren, sondern werden ausserdem vom Bund informiert und in Vernehmlassungen miteinbezogen. Zu den Artikeln der Verfassung kommt

das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik, das die Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes festlegt.

Seit dem Entscheid des Bundesrates, die Verhandlungen über das Rahmenabkommen mit der Europäischen Union (EU) im Mai 2021 abubrechen, haben sich sowohl die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) als auch der Staatsrat wiederholt dafür ausgesprochen, Stabilität in die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU zu bringen. Die KdK hat sich seit ihrer Gründung stets für gute Beziehungen zur EU eingesetzt. Für die KdK müssen die Beziehungen mit der EU dauerhaft und stabil sein. Über die KdK begleiteten die Kantone die aussenpolitischen Arbeiten, die in Zusammenarbeit mit dem Bund ausgeführt wurden. Die Kantone hatten durch die KdK am 25. Juni 2010 eine Bestandesaufnahme der Europapolitik sowie eine Position zum Entwurf des institutionellen Abkommens im Jahr 2019 verabschiedet.

Der Staatsrat verfolgte die Entwicklung des EU-Dossiers und seine Behandlung durch die KdK aufmerksam. Er unterstützte mehrmals ihre Absicht, stabile Beziehungen zur EU zu unterhalten, da negative Folgen des Abbruchs der Verhandlungen über das Rahmenabkommen auf wirtschaftlicher, kultureller und wissenschaftlicher Ebene zu beobachten waren. Beispielsweise ist die unsichere Stromversorgung eine der Folgen der Aufgabe des Rahmenabkommens.

Am 11. Januar 2023 richtete die KdK ein Schreiben an die Kantonsregierungen, um sie zur neuen Lage in der Europapolitik zu konsultieren. Ziel der Vernehmlassung war es, die Bestandesaufnahme von den Kantonsregierungen bestätigen zu lassen, bevor sie von der Plenarversammlung am 24. März 2023 verabschiedet wurde. Der Staatsrat beobachtete die Blockade des EU-Dossiers seit der Aufgabe des Rahmenabkommens ebenso wie die Notwendigkeit, die Beziehungen zu stabilisieren. Er stellte nämlich fest, dass die fortschreitende Erosion des Zugangs der Unternehmen zum Binnenmarkt, die Blockierung bestimmter Projekte für sektoruelle Abkommen, z. B. im Energiebereich, und die Nichtassoziiierung der Schweiz an die europäischen Forschungsprogramme den Interessen des Landes und des Kantons schaden. Aus diesen Gründen und um dem Bundesrat eine politische Botschaft zu geben, mit dem Ziel, das europäische Dossier rasch voranzubringen, bestätigte der Staatsrat die vorgelegte Bestandesaufnahme.

1. *War der Kanton Freiburg an der Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen vom 24. März 2023 anwesend, und wenn ja, durch wen wurde er vertreten?*

Der Kanton Freiburg war bei der Plenarversammlung vom 24. März 2023 anwesend. Der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektor vertritt den Kanton Freiburg in den Plenarversammlungen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK).

2. *Wurde der von der Konferenz der Kantonsregierungen am 24. März 2023 gefasste Beschluss im Staatsrat diskutiert? Wenn nein, wie kann der Vertreter des Staatsrates bei einer Versammlung der Konferenz der Kantonsregierungen im Namen des Staatsrates Stellung nehmen?*

Ja, der Beschluss wurde vom Staatsrat im Rahmen eines von der Konferenz der Kantonsregierungen durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens mit den Kantonen erörtert. Genauso wird die Traktandenliste vor jeder Plenarversammlung diskutiert. Der Vorsteher der VWBD verteidigte daher die Position des Staatsrates.

3. *Unterstützt der Freiburger Staatsrat tatsächlich eine dynamische Übernahme des EU-Rechts? Wenn ja, was meint er ganz genau mit «dynamischer Übernahme des EU-Rechts»?*

Der Staatsrat unterstützt die neue europapolitische Bestandesaufnahme der Konferenz der Kantonsregierungen und hofft, dass die Blockade im EU-Dossier gelöst werden kann. Die EU hat deutlich gemacht, dass die dynamische Übernahme des EU-Rechts eine Voraussetzung für den Zugang zum Binnenmarkt ist. In diesem Sinne ist der Staatsrat grundsätzlich bereit, eine dynamische Übernahme des EU-Rechts im Rahmen der Verhandlungen zu akzeptieren, allerdings unter der Bedingung, dass diese Übernahme nicht automatisch erfolgt, sondern gemäss den internen Verfahren genehmigt wird, d. h. durch den Bundesrat, das Parlament und das Volk. Ausserdem muss sich die dynamische Übernahme des Rechts auf ausgehandelte oder noch auszuhandelnde sektoruelle Vereinbarungen beschränken.

Die derzeitigen bilateralen Abkommen sind statisch, weshalb ein gemischter Ausschuss Schweiz-EU alle rechtlichen Entwicklungen der EU bestätigen muss. Die dynamische Übernahme hebt diese Statik auf. Die Schweiz würde sich verpflichten, das EU-Recht zu übernehmen, und gleichzeitig dafür sorgen, dass die innerschweizerischen demokratischen Verfahren eingehalten werden. Es handelt sich also um eine dynamische, aber nicht automatische Übernahme, da es möglich ist, bestimmte Elemente des europäischen Rechts abzulehnen.

4. *Nach meinem Verständnis erlaubt eine dynamische Übernahme des EU-Rechts der Schweiz tatsächlich, bestimmte Elemente des EU-Rechts nicht zu übernehmen, aber in einem solchen Fall würde sie dafür sanktioniert werden. Ist eine solche Praxis mit der Souveränität des Bundes und der Kantone vereinbar?*

Eine solche Praxis steht im Einklang mit der Souveränität der Schweiz, da die Institutionen respektiert würden. Wie bereits in der Antwort auf Frage 3 zum Ausdruck gebracht wurde, sollte die dynamische Übernahme von EU-Recht nicht automatisch erfolgen, sondern den demokratischen und institu-

tionellen Verfahren der Schweiz entsprechen, d. h. Genehmigung durch den Bundesrat, das Parlament und das Volk.

Ausserdem haben die Kantonsregierungen und somit auch der Freiburger Staatsrat nur eine grundsätzliche Zustimmung gegeben. Deshalb entbindet die neue Bestandsaufnahme den Bund nicht davon, die Kantone zum Inhalt des neuen Verhandlungsmandats zu konsultieren. In diesem Sinne fordern die Kantone, zum künftigen Verhandlungsmandat und zu künftigen Entwicklungen in den Beziehungen zur EU angehört zu werden.

5. *Unterstützt der Staatsrat des Kantons Freiburg tatsächlich ein Abkommen mit der EU, das eine Unterstellung unter den EuGH vorsieht?*

Der Staatsrat unterstützt ein Abkommen mit der EU. Er unterstützt das Prinzip eines Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit Abkommen mit der EU. Im Falle von Streitigkeiten über europäisches Recht, das von der Schweiz übernommen wurde, könnte der Staatsrat eine Lösung akzeptieren, die eine kohärente Auslegung des betreffenden Rechts durch den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) vorsieht.

Die Interessen der Schweiz und des Kantons Freiburg haben weiterhin Vorrang. Ausnahmen müssen von Fall zu Fall und je nach Bereich gefunden werden. Die EU hält an ihrem Standpunkt und ihrer Bereitschaft fest, einen Streitbeilegungsmechanismus vorzusehen, der demjenigen, der im Entwurf des institutionellen Abkommens vorgesehen war, so nahe wie möglich kommt. Das heisst, die Schweiz übernimmt die Rechtsprechung des EuGH zum gemeinschaftlichen Besitzstand, der in den Abkommen enthalten ist. Je nach den Verhandlungen mit der EU sieht der Streitschlichtungsmechanismus jedoch ein Schiedsgericht vor.

6. *Jedes Gericht muss in seinem Zuständigkeitsbereich demokratisch legitimiert sein. Wie demokratisch legitimiert ist der EuGH, Entscheide zu treffen, die für die Schweiz, den Kanton Freiburg und die Schweizer Bevölkerung bindend wären?*

Die Schweiz hat zu jeder Zeit Gesetzesanpassungen vorgenommen, um den europäischen Gesetzen zu entsprechen. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass es für die Schweiz und den Kanton Freiburg von Vorteil ist, in bestimmten Bereichen die europäischen Gesetzgebungen zu übernehmen. Dies erleichtert gute Beziehungen, insbesondere im Bereich Handel und Forschung, und trägt zur Unterzeichnung von Abkommen zwischen der Schweiz und der EU bei.

So berücksichtigen beispielsweise das Abkommen über die Personenfreizügigkeit, das Luftverkehrsabkommen und das Abkommen von Schengen-Dublin die Rechtsprechung des EuGH. Auch die Schweizer Rechtsprechung bezieht sich zunehmend auf die Rechtsprechung des EuGH. Einige

Gesetze zielen auf eine Harmonisierung mit dem EU-Recht ab. Bei der Ausarbeitung eines Gesetzes achten die Schweizer Behörden darauf, dass es mit dem EU-Recht vereinbar ist, um Rechtsunterschiede zu vermeiden und insbesondere wirtschaftliche Nachteile zu verhindern. Dasselbe gilt bei der Anwendung solcher Gesetze.

Die Abkommen legen fest, welche Spielräume der Streitschlichtungsmechanismus hat und wie weit die Rolle des EuGH im Rahmen des Streitschlichtungsmechanismus reicht. Die Aufgabe des EuGH ist die Auslegung des EU-Rechts und nicht die Beilegung von Streitigkeiten. Wie bei allen internationalen Abkommen entscheidet die Schweiz souverän, mit wem, worüber und wie sie sich vertraglich binden will. Der Entscheid der Schweiz, ob sie sich binden will oder nicht, ist also demokratisch. Die Kantonsregierungen haben sich stets für die Notwendigkeit stabiler und dauerhafter vertraglicher Beziehungen mit unserem direkten Nachbarn und wichtigsten Wirtschaftspartner eingesetzt.

Den 6. Juni 2023

**Question 2023-GC-100 Roland Mesot/
Nicolas Kolly
La neutralité dans le milieu scolaire mise
à mal par le Parti socialiste**

Question

Nous apprenons la venue de Madame la Conseillère fédérale Elisabeth Baume-Schneider au CO de la Gruyère le 1^{er} mai. Ce n'est pas tous les jours que des élèves ont la chance de côtoyer une conseillère fédérale et cette expérience unique d'éveil à la citoyenneté doit être saluée.

Malheureusement, derrière cette initiative se cache en réalité une invitation partisane, avec en-tête du Parti socialiste bullois, qui va à l'encontre de l'article 2 de la Loi scolaire exigeant le respect de la neutralité politique dans le cadre scolaire.

Le déroulement de l'événement nous interpelle, particulièrement car aucun représentant des autorités cantonales invitées n'y participera en tant qu'intervenant. L'élégance n'aurait-elle pas été de donner la parole au président du Conseil d'Etat, au préfet ou à la présidente du Grand Conseil pour un mot de bienvenue? Si ces personnes devaient ne pas avoir été sollicitées, cela démontre le caractère et le but uniquement politique de cet événement.

Beaucoup d'autres éléments évoqués par la presse suscitent des questions, voire des inquiétudes concernant la neutralité politique en milieu scolaire. Cette situation nous amène à poser les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *Le Conseil d'Etat était-il informé de cet événement? Si oui, comment a-t-il réagi?*
2. *Il semble qu'il aurait été élégant d'organiser un mot de bienvenue de la part d'un représentant des autorités cantonales. Au-delà de la simple invitation qui leur aurait été envoyée, les représentants des institutions cantonales que sont Monsieur le Président du Conseil d'Etat, Monsieur le Préfet ou Madame la Présidente du Grand Conseil, ont-ils été sollicités pour prononcer un mot de bienvenue à Madame la Conseillère fédérale?*
3. *Par la presse, on apprend que la manifestation du Parti socialiste «est organisée en étroite collaboration avec le CO...». Cela signifie-t-il que le CO de la Gruyère ou sa direction est en relation avec toutes les sections politiques de sa région ou est-ce un privilège accordé au Parti socialiste?*
4. *Il est fait mention, dans la réaction du DFJP, que la manifestation réunit des membres de plusieurs partis. La collaboratrice de la DFAC indique elle que «les élèves abordent de manière neutre le paysage politique et ses principales orientations». Avec des invités qui ne sont pas censés intervenir, nous nous trouvons donc dans une situation d'intervenants issus du même bord politique (y compris l'animatrice), sans débat et sans arguments contraires. Le Conseil d'Etat confirme-t-il la position de la DFAC? Cette situation respecte-t-elle l'esprit de l'article 2 al. 3 de la Loi scolaire?*
5. *Dans sa longue réponse à la question 2021-CE-200 de l'ancien député Philippe Demierre en août 2021, le Conseil d'Etat précisait, en parlant du traitement de la question des partis politiques dans les écoles, que «Le but est que les élèves aient une vision du pluralisme des partis en Suisse» et précisait encore, en parlant de ce même sujet dans les cours d'histoire en 10 H, que «Dans les deux cas, il s'agit d'une présentation neutre». Dans le cas précis, nous serons dans une vision et une présentation totalement socialo-socialiste. Le Conseil d'Etat compte-t-il intervenir pour que ces événements orientés politiquement en milieu scolaire ne se reproduisent plus?*

Le 20 avril 2023

Réponse du Conseil d'Etat

Le 20 avril 2023, la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) publiait un communiqué de presse où elle indiquait notamment qu'une manifestation ayant lieu au sein d'une école et dans le cadre du cours de citoyenneté devait permettre un dialogue neutre et sans aucune pression pour les élèves. Elle rappelait également que la présence d'invités officiels ou de médias, dans le cadre d'un événement qui doit rester scolaire, doit être préavisée par les autorités scolaires.

La partie officielle du programme, c'est-à-dire en présence des invité-e-s politiques et des journalistes, ne pouvait ainsi pas être organisée dans l'école durant le temps scolaire.

Dans ce sens, la DFAC a décidé que l'établissement scolaire reprenait en main l'organisation de la rencontre entre la Conseillère fédérale et les élèves. Cette visite s'inscrivait dans les apprentissages de citoyenneté prévus par le Plan d'études romand (PER) en vigueur dans la partie francophone du canton. Cette rencontre a eu lieu le 1^{er} mai dans un cadre qui respectait la neutralité politique de l'école inscrite dans la Constitution fribourgeoise (art. 64 al. 4) ainsi que dans la loi scolaire (art. 2 al. 3).

1. *Le Conseil d'Etat était-il informé de cet événement? Si oui, comment a-t-il réagi?*

Le Conseil d'Etat a reçu une invitation de la part du Parti socialiste bullois via l'adresse de messagerie électronique de la Chancellerie d'Etat le 13 avril dernier, en même temps que les autres invité-e-s à l'événement. Comme toute invitation officielle adressée au Conseil d'Etat, celle-ci a été transmise par la Chancellerie lors de l'inscription au bordereau de sa séance hebdomadaire suivante, dans le cas présent après les vacances scolaires, au bordereau du jeudi 20 avril pour la séance du 25 avril 2023.

De son côté, la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) n'a pas été contactée par le parti. Elle a été informée indirectement de la manifestation le 18 avril 2023 et a contacté immédiatement les parties concernées. Dans la foulée, elle a pris des mesures auprès des organisateurs et organisatrices pour replacer l'événement dans un cadre purement scolaire. Elle a ainsi exigé que la partie officielle réunissant les invité-e-s politiques et les médias ait lieu en-dehors de l'établissement ou du temps scolaire. Un [communiqué de presse](#) a été publié à cet effet par la DFAC le 20 avril 2023.

2. *Il semble qu'il aurait été élégant d'organiser un mot de bienvenue de la part d'un représentant des autorités cantonales. Au-delà de la simple invitation qui leur aurait été envoyée, les représentants des institutions cantonales que sont Monsieur le Président du Conseil d'Etat, Monsieur le Préfet ou Madame la Présidente du Grand Conseil, ont-ils été sollicités pour prononcer un mot de bienvenue à Madame la Conseillère fédérale?*

Le Président du Conseil d'Etat n'a pas été contacté pour organiser un mot de bienvenue avant l'envoi des invitations du Parti socialiste bullois le 13 avril 2023. A la connaissance du Conseil d'Etat, ni la Présidente du Grand Conseil, ni le Préfet de la Gruyère ne l'ont été non plus. En complément de cette invitation, l'ensemble des invité-e-s a reçu le 14 avril 2023 un message du parti comprenant la phrase suivante: «Un programme définitif vous sera prochainement transmis puisque nous attendons encore quelques confirmations.». N'ayant pas été associés à l'organisation, ni le Conseil d'Etat, ni la DFAC

par son service de l'enseignement n'ont eu d'information sur les compléments qui devaient être ajoutés au déroulé de l'événement.

3. *Par la presse, on apprend que la manifestation du Parti socialiste «est organisée en étroite collaboration avec le CO...». Cela signifie-t-il que le CO de la Gruyère ou sa direction est en relation avec toutes les sections politiques de sa région ou est-ce un privilège accordé au Parti socialiste?*

Dans ses contacts avec les parties prenantes dès le 18 avril 2023, la DFAC a pu clarifier le déroulé de l'organisation de l'accueil de M^{me} la Conseillère fédérale Baume-Schneider au cycle d'orientation de la Tour-de-Trême. Les échanges se sont faits directement entre le Parti socialiste bullois, à l'initiative de l'événement, et le directeur du cycle d'orientation. Il était alors principalement question d'organiser la venue de la Conseillère fédérale pour une discussion avec des élèves.

La direction d'école a vu l'opportunité didactique de cet échange avec une représentante du gouvernement fédéral dans le cadre du cours de citoyenneté. Dans ce cours, les enseignant-e-s abordent de manière neutre le paysage politique national et ses principales orientations. L'école s'est ainsi occupée de la partie pédagogique de la visite, c'est-à-dire d'inscrire les discussions entre les élèves et la Conseillère fédérale dans le programme scolaire prévu par le Plan d'études romand. La participation à cette rencontre a été proposée aux élèves de manière facultative.

Les invitations et le programme complet ont été organisés et envoyés par la section bulloise du parti socialiste. Le directeur de l'établissement a consulté une proposition du contenu du texte pour l'invitation, mais n'a toutefois pas jugé utile d'en informer sa hiérarchie, l'événement rassemblant des invité-e-s représentant différents horizons politiques et la rencontre n'ayant pas encore été confirmée. L'invitation à en-tête socialiste adressée largement aux politiciens et politiciennes fribourgeois-e-s a été transmise au directeur durant ses vacances à l'étranger.

Au terme de ces éclaircissements, le Conseil d'Etat a pu constater que la venue de la Conseillère fédérale a suscité beaucoup d'enthousiasme et que durant l'organisation, la dimension politique de l'événement n'a pas été appréhendée comme potentiellement problématique. Le service de l'enseignement obligatoire et la DFAC n'ont ainsi pas été associés à l'événement par le parti ou par le directeur. Ce dernier reconnaît avoir sous-estimé la sensibilité politique autour de cet événement et assure qu'il veillera à cet aspect à l'avenir.

4. *Il est fait mention, dans la réaction du DFJP, que la manifestation réunit des membres de plusieurs partis. La collaboratrice de la DFAC indique elle que «les élèves abordent de manière neutre le paysage politique et ses principales orientations». Avec des invités qui ne sont pas censés*

intervenir, nous nous trouvons donc dans une situation d'intervenants issus du même bord politique (y compris l'animatrice), sans débat et sans arguments contraires. Le Conseil d'Etat confirme-t-il la position de la DFAC? Cette situation respecte-t-elle l'esprit de l'article 2 al. 3 de la Loi scolaire?

Le Conseil d'Etat soutient que la visite d'une Conseillère fédérale dans une école respecte la neutralité politique de l'école. La rencontre avec un représentant ou une représentante du gouvernement suisse est une opportunité et un événement d'importance dans une vie citoyenne. Il n'est d'ailleurs pas inhabituel que des élèves rencontrent un-e responsable politique pour un échange dans le cadre de l'éducation à la citoyenneté. Sous cet angle, et comme exprimé par la DFAC dans la presse, cet échange organisé dans un cadre scolaire respecte la neutralité politique de l'enseignement au sens de l'article 2 alinéa 3 de la loi scolaire.

Cependant, comme indiqué dans le communiqué de presse DFAC du 20 avril 2023, pour une manifestation ayant lieu au sein d'une école et dans le cadre du cours de citoyenneté, il est impératif que l'événement permette un dialogue neutre et sans aucune pression pour les élèves.

Un parti politique n'est en effet pas habilité à organiser ce genre d'événement dans une école durant le temps scolaire et à proposer un programme de visite sans en référer aux autorités scolaires. La présence d'invité-e-s officiel-le-s ou de médias doit être préavisée par ces mêmes autorités.

Dans ce sens, la DFAC a avisé le Parti socialiste bullois le 20 avril 2023 que la partie officielle du programme prévu le 1^{er} mai au CO de la Tour-de-Trême, c'est-à-dire en présence des invité-e-s politiques et des journalistes, ne pourrait pas être organisée dans l'école durant le temps scolaire. L'organisation de l'échange entre les élèves et la Conseillère fédérale a été depuis repris par l'établissement scolaire.

5. *Dans sa longue réponse à la question 2021-CE-200 de l'ancien député Philippe Demierre en août 2021, le Conseil d'Etat précisait, en parlant du traitement de la question des partis politiques dans les écoles, que «Le but est que les élèves aient une vision du pluralisme des partis en Suisse» et précisait encore, en parlant de ce même sujet dans les cours d'histoire en 10 H, que «Dans les deux cas, il s'agit d'une présentation neutre». Dans le cas précis, nous serons dans une vision et une présentation totalement socialo-socialiste. Le Conseil d'Etat compte-t-il intervenir pour que ces événements orientés politiquement en milieu scolaire ne se reproduisent plus?*

Le Conseil d'Etat rejoint le constat des députés Mesot et Kolly sur l'organisation d'un événement par un parti politique au sein d'un établissement scolaire. C'est pourquoi, lorsque la DFAC a été informée de l'événement et de ses modalités, elle a décidé d'intervenir afin que la venue de M^{me} la Conseillère

fédérale Baume-Schneider s'inscrive dans un cadre purement scolaire.

Comme l'indique la réponse à la question 2021-CE-200, dans le cadre de l'éducation à la citoyenneté, les élèves abordent de manière neutre le paysage politique national et ses principales orientations. La visite de la Conseillère fédérale a été préparée avec les élèves par les enseignant-e-s en respectant ce prérequis. A noter également que le plan d'études recommande l'échange avec des acteurs et actrices de la vie politique.

Le 6 juin 2023

Anfrage 2023-GC-100 Roland Mesot/ Nicolas Kolly

Die Neutralität in der Schule wird von der Sozialdemokratischen Partei untergraben

Anfrage

Wir haben erfahren, dass Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider am 1. Mai die OS des Greyerzbezirks besuchen wird. Es kommt nicht jeden Tag vor, dass Schülerinnen und Schüler Gelegenheit haben, sich mit einer Bundesrätin auszutauschen. Eine solch einzigartige gelebte bildungspolitische Erfahrung ist zu begrüssen.

Leider verbirgt sich hinter dieser Initiative in Wirklichkeit die Einladung einer Partei mit dem Briefkopf der Sozialdemokratischen Partei von Bulle, was im Widerspruch zu Artikel 2 des Schulgesetzes steht, der die Achtung der politischen Neutralität der Schule verlangt.

Der Ablauf der Veranstaltung wirft bei uns Fragen auf, insbesondere da keine Vertreterin oder kein Vertreter der eingeladenen kantonalen Behörden an diesem Anlass eine Rede halten wird. Wäre es nicht angebracht gewesen, den Präsidenten des Staatsrats, den Oberamtmann oder die Präsidentin des Grossen Rates einige Begrüssungsworte sprechen zu lassen? Sollten diese Personen nicht darauf angesprochen worden sein, zeigt dies den ausschliesslich politischen Charakter und Zweck dieser Veranstaltung auf.

Viele andere in den Medien angesprochene Elemente werfen Fragen oder sogar Bedenken hinsichtlich der politischen Neutralität der Schule auf. Diese Situation veranlasst uns, dem Staatsrat folgende Fragen zu stellen:

1. *War der Staatsrat über diese Veranstaltung informiert? Wenn ja, wie hat er darauf reagiert?*
2. *Es wäre offenbar angebracht gewesen, eine Grussbotschaft von einer Vertreterin oder einem Vertreter der kantonalen Behörden zu organisieren. Wurden die Vertreterinnen oder Vertreter der kantonalen Institutionen, d. h. der*

Präsident des Staatsrats, der Oberamtmann oder die Präsidentin des Grossen Rates, nebst der blossen Einladung gebeten, ein Grusswort an die Bundesrätin zu richten?

3. *Aus den Medien haben wir erfahren, dass die Veranstaltung der Sozialdemokratischen Partei in enger Zusammenarbeit mit der OS organisiert werde. Bedeutet dies, dass die OS des Greyerzbezirks oder ihre Schuldirektion mit allen Sektionen politischer Parteien in ihrer Region in Verbindung steht, oder ist dies ein Privileg, das der Sozialdemokratischen Partei gewährt wird?*
4. *In der Reaktion des EJPD wird erwähnt, dass Mitglieder mehrerer Parteien an der Veranstaltung teilnehmen. Die Mitarbeiterin der BKAD wiederum gibt an, dass «sich die Schülerinnen und Schüler auf neutrale Weise mit der nationalen politischen Landschaft und ihren wichtigsten Ausrichtungen befassen». Angesichts dessen, dass die eingeladenen Gäste nicht das Wort ergreifen sollen, handelt es sich folglich um einen Anlass mit Rednerinnen und Rednern aus demselben politischen Lager (einschliesslich der Moderatorin), ohne Debatte und ohne Gegenargumente. Bestätigt der Staatsrat die Stellungnahme der BKAD? Steht dies im Einklang mit Artikel 2 Abs. 3 des Schulgesetzes?*
5. *In seiner ausführlichen Antwort auf die Anfrage 2021-CE-200 des ehemaligen Grossrats Philippe Demierre vom August 2021 präzisierte der Staatsrat zur Frage, wie die politischen Parteien an den Schulen behandelt werden: «Ziel ist es, den Schülerinnen und Schülern einen Einblick in die Vielfalt der Parteienlandschaft in der Schweiz zu geben», und erläuterte ferner in Bezug auf das gleiche Thema im Geschichtsunterricht in der 10H: «In beiden Fällen werden die Parteien neutral präsentiert». In diesem konkreten Fall wird aber eine völlig sozialistische Sicht- und Denkweise präsentiert. Wird der Staatsrat eingreifen, damit sich solche einseitig orientierten politischen Veranstaltungen an einer Schule nicht wiederholen?*

Den 20. April 2023

Antwort des Staatsrats

Am 20. April 2023 veröffentlichte die Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) eine Medienmitteilung, in der sie unter anderem darauf hinwies, dass eine Veranstaltung, die in einer Schule und im Rahmen des Unterrichts in politischer Bildung stattfindet, einen neutralen Dialog ohne jeglichen Druck für die Schülerinnen und Schüler ermöglichen solle. Sie erinnerte auch daran, dass die Anwesenheit von offiziellen Gästen oder Medienvertretern im Rahmen einer Veranstaltung, die schulisch bleiben soll, von den Schulbehörden vorab befürwortet werden muss. Der offizielle Teil des Programms, d.h. in Anwesenheit politischer Gäste sowie Journalistinnen und Journalisten, durfte

daher nicht während der Schulzeit an der Schule durchgeführt werden.

Dementsprechend hat die BKAD beschlossen, dass die Schule die Organisation des Treffens zwischen der Bundesrätin und den Schülerinnen und Schülern wieder selbst in die Hand nehmen solle. Der Austausch mit der Bundesrätin war Teil des Unterrichts in politischer Bildung, wie dies im Westschweizer Lehrplan (Plan d'études romand – PER) vorgesehen ist, der im französischsprachigen Kantonsteil gilt. Dieses Treffen fand am 1. Mai unter Wahrung der politischen Neutralität der Schule statt, wie sie in der Freiburger Kantonsverfassung (Art. 64 Abs. 4) sowie im Schulgesetz (Art. 2 Abs. 3) verankert ist.

1. *War der Staatsrat über diese Veranstaltung informiert? Wenn ja, wie hat er darauf reagiert?*

Der Staatsrat erhielt am 13. April über die E-Mail-Adresse der Staatskanzlei eine Einladung der Sozialdemokratischen Partei von Bulle, gleichzeitig mit den anderen Personen, die zur Veranstaltung eingeladen wurden. Wie jede offizielle Einladung an den Staatsrat wurde auch diese von der Staatskanzlei bei der Eintragung in die Liste ihrer nächsten wöchentlichen Sitzung übermittelt, in diesem Fall nach den Schulferien in der Liste von Donnerstag, 20. April, für die Sitzung vom 25. April 2023.

Die Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) ihrerseits wurde von der Partei nicht kontaktiert. Sie wurde am 18. April 2023 indirekt über die Veranstaltung informiert und setzte sich sofort mit den betroffenen Parteien in Verbindung. Daraufhin unternahm sie bei den Organisatoren und Organisatoren Schritte, um die Veranstaltung in einen rein schulischen Rahmen zu stellen. So verlangte sie, dass der offizielle Teil mit den politischen Gästen und den Medien ausserhalb der Schule oder der Schulzeit stattfinden solle. Diesbezüglich hat die BKAD am 20. April 2023 eine Medienmitteilung veröffentlicht.

2. *Es wäre offenbar angebracht gewesen, eine Grussbotschaft von einer Vertreterin oder einem Vertreter der kantonalen Behörden zu organisieren. Wurden die Vertreterinnen oder Vertreter der kantonalen Institutionen, d. h. der Präsident des Staatsrats, der Oberamtmann oder die Präsidentin des Grossen Rates, nebst der blossen Einladung gebeten, ein Grusswort an die Bundesrätin zu richten?*

Der Präsident des Staatsrats wurde nicht angefragt, um vor dem Versand der Einladungen der Sozialdemokratischen Partei von Bulle am 13. April 2023 ein Grusswort zu organisieren. Soweit dem Staatsrat bekannt ist, wurden auch weder die Präsidentin des Grossen Rates noch der Oberamtmann des Greyerzbezirks einbezogen. Zusätzlich zu dieser Einladung erhielten alle Gäste am 14. April 2023 eine Nachricht der Partei, worin stand, dass sie in Kürze ein endgültiges Programm erhalten werden, da man noch einige Bestätigun-

gen abwarten. Da sie nicht in die Organisation eingebunden waren, hatten weder der Staatsrat noch die BKAD über ihr Amt für Unterricht (SEnOF) Informationen über die Ergänzungen zum Programm der Veranstaltung.

3. *Aus den Medien haben wir erfahren, dass die Veranstaltung der Sozialdemokratischen Partei in enger Zusammenarbeit mit der OS organisiert werde. Bedeutet dies, dass die OS des Greyerzbezirks oder ihre Schuldirektion mit allen Sektionen politischer Parteien in ihrer Region in Verbindung steht, oder ist dies ein Privileg, das der Sozialdemokratischen Partei gewährt wird?*

In ihren Kontakten mit den Beteiligten ab dem 18. April 2023 konnte die BKAD den organisatorischen Ablauf des Empfangs von Frau Bundesrätin Baume-Schneider an der Orientierungsschule La Tour-de-Trême klären. Der Austausch fand direkt zwischen der Sozialdemokratischen Partei von Bulle, die die Veranstaltung initiiert hatte, und dem Schuldirektor der Orientierungsschule statt. Damals ging es hauptsächlich darum, den Besuch der Bundesrätin für eine Diskussion mit Schülerinnen und Schülern zu organisieren.

Die Schuldirektion sah die didaktische Chance, die sich aus dem Austausch mit einer Vertreterin der Bundesregierung im Rahmen des Unterrichts in politischer Bildung ergab. In diesem Unterricht befassen sich die Lehrpersonen auf neutrale Weise mit der Vielfalt der Parteienlandschaft in der Schweiz. So kümmerte sich die Orientierungsschule um den pädagogischen Teil des Besuchs, d. h. darum, die Gespräche zwischen den Schülerinnen und Schülern und der Bundesrätin in den im Westschweizer Lehrplan vorgesehenen Unterrichtsprogramm einzubinden. Die Teilnahme an diesem Treffen wurde den Schülerinnen und Schülern auf freiwilliger Basis angeboten.

Die Einladungen und das vollständige Programm wurden von der Sektion Bulle der Sozialdemokratischen Partei organisiert und verschickt. Der Schuldirektor sah sich einen Vorschlag für den Inhalt des Textes für die Einladung an, hielt es jedoch nicht für nötig, seine Vorgesetzten zu informieren, da die Veranstaltung Gäste mit unterschiedlichem politischen Hintergrund versammelte und das Treffen noch nicht bestätigt worden war. Die Einladung mit sozialistischem Briefkopf, die weitgehend an Freiburger Politikerinnen und Politiker gerichtet war, wurde dem Schuldirektor während seiner Ferien im Ausland übermittelt.

Nach diesen Abklärungen konnte der Staatsrat feststellen, dass der Besuch der Bundesrätin auf grosse Begeisterung stiess und dass während der Organisation die politische Dimension des Ereignisses nicht als potenziell problematisch wahrgenommen wurde. Das Amt für obligatorischen Unterricht und die BKAD wurden somit weder von der Partei noch vom Schuldirektor in die Veranstaltung einbezogen. Dieser gibt zu, dass er die politische Sensibilität rund um diese

Veranstaltung unterschätzt hat, und versichert, dass er in Zukunft auf diesen Aspekt achten wird.

4. *In der Reaktion des EJPD wird erwähnt, dass Mitglieder mehrerer Parteien an der Veranstaltung teilnehmen. Die Mitarbeiterin der BKAD wiederum gibt an, dass «sich die Schülerinnen und Schüler auf neutrale Weise mit der nationalen politischen Landschaft und ihren wichtigsten Ausrichtungen befassen». Angesichts dessen, dass die eingeladenen Gäste nicht das Wort ergreifen sollen, handelt es sich folglich um einen Anlass mit Rednerinnen und Rednern aus demselben politischen Lager (einschliesslich der Moderatorin), ohne Debatte und ohne Gegenargumente. Bestätigt der Staatsrat die Stellungnahme der BKAD? Steht dies im Einklang mit Artikel 2 Abs. 3 des Schulgesetzes?*

Der Staatsrat argumentiert, dass bei einem Besuch einer Bundesrätin in einer Schule die politische Neutralität der Schule gewahrt bleibt. Das Treffen mit einer Vertreterin oder einem Vertreter der Schweizer Regierung ist eine Gelegenheit und ein wichtiges Ereignis im Leben einer Bürgerin oder eines Bürgers. Es ist übrigens nicht ungewöhnlich, dass sich Schülerinnen und Schüler im Rahmen der politischen Bildung mit Politikerinnen und Politikern zu einem Austausch treffen. Unter diesem Gesichtspunkt und wie von der BKAD in der Medienmitteilung ausgedrückt, respektiert dieser an einer Schule organisierte Austausch die politische Neutralität des Unterrichts im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 des Schulgesetzes.

Wie in der Medienmitteilung der BKAD vom 20. April 2023 erläutert, ist es für eine Veranstaltung, die in einer Schule und im Rahmen des Unterrichts in politischer Bildung stattfindet, jedoch zwingend erforderlich, dass die Veranstaltung einen neutralen Dialog ohne jeglichen Druck für die Schülerinnen und Schüler ermöglicht.

Eine politische Partei ist nämlich nicht berechtigt, eine solche Veranstaltung in einer Schule während der Schulzeit zu organisieren und ein Programm mit geladenen Gästen anzubieten, ohne die Schulbehörde zu informieren. Die Anwesenheit von offiziellen Gästen oder Medienvertretern muss von den Schulbehörden vorab genehmigt werden.

Daher teilte die BKAD der Sozialdemokratischen Partei von Bulle am 20. April 2023 mit, dass der offizielle Teil des für den 1. Mai in der OS La Tour-de-Trême geplanten Programms, d.h. in Anwesenheit der politischen Gäste sowie der Journalistinnen und Journalisten, nicht während der Schulzeit in der Schule stattfinden könne. Die Organisation des Austauschs zwischen den Schülerinnen und Schülern und der Bundesrätin wurde von da an von der Schule übernommen.

5. *In seiner ausführlichen Antwort auf die Anfrage 2021-CE-200 des ehemaligen Grossrats Philippe Demierre vom August 2021 präziserte der Staatsrat zur Frage, wie die*

politischen Parteien an den Schulen behandelt werden: «Ziel ist es, den Schülerinnen und Schüler einen Einblick in die Vielfalt der Parteienlandschaft in der Schweiz zu geben», und erläuterte ferner in Bezug auf das gleiche Thema im Geschichtsunterricht in der 10H: «In beiden Fällen werden die Parteien neutral präsentiert». In diesem konkreten Fall wird aber eine völlig sozialistische Sicht- und Denkweise präsentiert. Wird der Staatsrat eingreifen, damit sich solche einseitig orientierten politischen Veranstaltungen an einer Schule nicht wiederholen?

Der Staatsrat schliesst sich der Feststellung der Grossräte Mesot und Kolly über die Organisation einer Veranstaltung durch eine politische Partei an einer Schule an. Daher beschloss die BKAD, als sie über die Veranstaltung und ihre Modalitäten informiert wurde, sich dafür einzusetzen, dass der Besuch von Frau Bundesrätin Baume-Schneider in einem rein schulischen Rahmen stattfindet.

Wie in der Antwort auf Frage 2021-CE-200 ausgeführt, befassen sich die Schülerinnen und Schüler im Rahmen der politischen Bildung auf neutrale Weise mit der Vielfalt der Parteienlandschaft in der Schweiz. Der Besuch der Bundesrätin wurde von den Lehrpersonen unter Berücksichtigung dieser Voraussetzung mit den Schülerinnen und Schülern vorbereitet. Zu erwähnen ist auch, dass im Lehrplan der Austausch mit Akteurinnen und Akteuren des politischen Lebens empfohlen wird.

Den 6. Juni 2023

Question 2023-GC-105 Marie Levrat/ Armand Jaquier Pour des salaires décents!

Question

L'explosion des coûts de la vie et la constante augmentation des primes d'assurance maladie ont pour conséquence des situations financières difficiles pour bon nombre de familles fribourgeoises. Les personnes aux revenus les plus modestes sont tout spécialement impactées par ces augmentations. Il s'agit de personnes qui travaillent souvent dans des conditions pénibles avec des horaires irréguliers et qui, tout de même, doivent compter à la fin de chaque mois en raison de leur salaire peu élevé. Bon nombre de salariés, en particulier des femmes, ne peuvent pas effectuer les heures de travail désiré (travail à temps partiel non souhaité). Ceci conduit également à une grande précarité économique.

Dans le Canton de Fribourg, en 2023, il existe encore nombre de travailleuses et travailleurs qui sont rémunérées à moins de 25 francs l'heure, et qui n'arrivent pas, ou peu, à joindre les deux bouts à la fin du mois. Ces personnes doivent souvent

soutenir leur famille, ce qui s'avère difficile avec des revenus trop bas. Pour un niveau de vie décent pour chacune et chacun, la rémunération doit être correcte et surtout suffisante. Cela est d'autant plus important maintenant avec l'inflation à laquelle fait face toute la population fribourgeoise, les personnes les moins aisées en première ligne. Pour lutter contre cette précarité, le canton doit agir.

A la suite de ces constats, nous posons au Conseil d'Etat les questions suivantes:

1. *Combien d'entreprises rémunèrent tout ou partie de ses employés à moins de 25 francs l'heure (hors secteur agricole, stagiaires et apprentis)?*
2. *Quelles sont les professions respectivement les branches principalement touchées par une rémunération à moins de 25 francs l'heure?*
3. *Quel est le nombre approximatif de travailleurs dans le canton de Fribourg qui sont rémunérés à moins de 25 francs l'heure?*
4. *Combien de personnes effectuent du travail à temps partiel non souhaité?*

Le 27 avril 2023

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à souligner qu'il est sensible à la question de la rémunération du travail. Le Conseil d'Etat soutient les contrôles visant à veiller au respect des conditions cadres de travail et de lutte contre le travail au noir. Une rémunération adéquate passe notamment par une formation de base de qualité, l'acquisition de compétences spécialisées ainsi qu'une formation continue tout au long du parcours professionnel. L'expérience professionnelle ainsi que le développement de compétences transversales sont aussi des facteurs favorables à un bon salaire horaire. Enfin, si l'on parle du salaire total, l'augmentation du temps de travail pour les personnes à temps partiel est aussi une possibilité, en principe, d'augmenter le revenu à la fin du mois.

Le Conseil d'Etat répond de la manière suivante aux questions qui lui sont adressées:

1. *Combien d'entreprises rémunèrent tout ou partie de ses employés à moins de 25 francs l'heure (hors secteur agricole, stagiaires et apprentis)?*

Les données statistiques à disposition ne permettent pas de répondre à cette question.

2. *Quelles sont les professions respectivement les branches principalement touchées par une rémunération à moins de 25 francs l'heure?*

L'enquête suisse sur la structure des salaires (ESS), basée sur un échantillon d'entreprises et d'établissements, permet d'établir quelques estimations pour le canton de Fribourg sur le nombre de personnes ou postes concernés (question 3) ainsi que les branches (Tableau 2) ou les professions principalement concernées (Tableau 3).

Si on regarde les chiffres selon la part de postes avec un salaire inférieur à 25 francs de l'heure par branche (les plus importantes en termes d'emplois), on peut constater que 46% des postes dans l'hébergement et la restauration et 29% des postes dans le commerce de détail ainsi que dans la branche des activités de services administratifs sont concernées dans le canton de Fribourg.

Du côté des professions¹ et par postes dans le canton, 33% des postes dans les professions des services directs aux particuliers, commerçants et vendeurs ont un salaire inférieur au seuil de 25 francs l'heure. C'est le cas de 29% des postes où la personne exerce une profession élémentaire.

Les ordres de grandeur par branche ou professions sont proches entre le canton et le niveau national.

3. *Quel est le nombre approximatif de travailleurs dans le canton de Fribourg qui sont rémunérés à moins de 25 francs l'heure?*

Sur la base de l'enquête suisse sur la structure des salaires de l'Office fédéral de la statistique, on peut estimer qu'il y a environ 11 000 personnes salariées (Tableau 1) dans le canton de Fribourg qui occupent un poste ayant un salaire inférieur à 25 francs de l'heure dans le privé, ce qui représente environ 14% des personnes salariées (12% pour l'ensemble de la Suisse, voir aussi Graphique 1). Plus de trois-quarts (78%) sont dans le secteur tertiaire et un quart dans le secteur secondaire (22%). Cela représente environ 7600 postes de travail dans le canton.

Enfin si on regarde les résultats selon le taux d'occupation dans le privé (voir Graphique 2), les personnes à temps partiels sont surreprésentées parmi celles ayant un salaire inférieur au seuil de 25 francs de l'heure. En effet, dans le canton de Fribourg, 23% des personnes salariées à temps partiel ont un salaire horaire inférieur au seuil contre 10% des personnes à plein temps (taux d'occupation de 90% ou plus). Au niveau national, 18% des salariés du privé à temps partiel ont un salaire horaire inférieur à 25 francs contre 9% parmi les personnes salariées du privé à plein temps.

4. *Combien de personnes effectuent du travail à temps partiel non souhaité?*

¹ La nomenclature des professions CH-ISCO-19 peut être consultée sur la plateforme d'interopérabilité I14Y: Nomenclature suisse des professions CH-ISCO-19 v.1.2 (admin.ch)

Il n'est pas possible de répondre directement à cette question avec les données statistiques à disposition. Toutefois, l'enquête suisse sur la population active (ESPA), basée sur un échantillon de personnes âgées de 15 ans ou plus permet de connaître les raisons pour lesquelles les personnes travaillent à temps partiel (voir Graphique 3). Dans le canton de Fribourg, les femmes qui travaillent à temps partiel mentionnent le plus souvent la garde des enfants comme raison principale de leur taux d'occupation réduit (29% des femmes à temps partiel contre 15% des hommes). Quant aux hommes, le travail à temps partiel est principalement motivé par la formation et la formation continue (20% contre 10% chez les femmes). En outre, les femmes évoquent plus fréquemment les responsabilités familiales et personnelles que les hommes (17,5% contre 6%), tandis que le motif du «manque d'intérêt pour un travail à temps plein» est similaire pour les deux sexes (17% des hommes et 16% des femmes). L'ordre de grandeur de ces chiffres est équivalent au niveau national¹.

Le 20 juin 2023

Annexes

1. Tableau 1

Nombre et part (en%) de postes ou de personnes salariées avec un salaire horaire inférieur au seuil de 25 francs/heure².

Avec la définition de l'OFS pour un salaire mensuel brut^{3,4}, soit à 4⅓ de semaine à 40h.

	Suisse	Fribourg
Seuil salaire mensuel brut dans le secteur privé	4 333	4 333
Postes ayant un salaire inférieur au seuil	291 200	7 600
Total de postes	2 807 200	66 000
Postes ayant un salaire inférieur au seuil, en %	10%	12%
Personnes occupant un poste ayant un salaire inférieur au seuil	400 000	10 900
Total des personnes salariées	3 317 800	77 400
Personnes occupant un poste ayant un salaire inférieur au seuil, en %	12%	14%

Source: OFS/SStat: Enquête Suisse sur la structure des salaires 2020.

¹ Voir le communiqué de presse de l'ESPA 2022: <https://www.bfs.admin.ch/asset/fr/24368917>

² Estimation à partir d'un relevé par échantillon. Les résultats sont arrondis à la centaine. Les éventuelles différences entre le total et la somme des nombres sont dues aux nombres arrondis et aux chiffres non mentionnés pour insuffisance de données (...).

³ Le salaire mensuel brut fait référence au salaire brut du mois d'octobre (y compris les cotisations sociales à la charge du salarié pour les assurances sociales, les prestations en nature, les versements réguliers de primes, de participations au chiffre d'affaires et de commissions), les allocations pour le travail en équipe et le travail le dimanche ou de nuit, ⅓ du 13^e salaire et ⅓ des paiements spéciaux annuels. N'en font pas partie les allocations familiales et les allocations pour enfants.

⁴ Les salaires inférieurs au ⅓ de la médiane, soit 2120 francs mensuel sont exclus du calcul par l'OFS. 0,6% des personnes salariées ont un revenu inférieur à ce seuil.

2. Tableau 2

Part de postes ou de personnes salariées (en%) avec un salaire horaire inférieur au seuil de 25 francs/heure selon les branches¹.

	Suisse Postes: Part en% < seuil par branche	Suisse Salariés: Part en% < seuil par branche	Fribourg Postes: Part en% < seuil par branche	Fribourg Salariés: Part en% < seuil par branche
Industries extractives	...	...	...	...
Fabrication de produits à base de tabac	...	...	...	...
Autres services personnels	55%	51%	...	...
Hébergement et restauration	42%	43%	46%	47%
Industries du textile et de l'habillement	32%	32%	...	...
Activités de services admin. (sans 78)	26%	35%	29%	45%
Industries alimentaires; fabr. de boissons	22%	24%	18%	20%
Commerce de détail	18%	19%	29%	31%
Arts, spectacles et activités récréatives	16%	20%	...	...
Activités liées à l'emploi	15%	16%	13%	15%
Transp. terrestres, par eau, aériens; entrepôtage	14%	15%	19%	16%
Autres activités spéc., scient. et techn.	12%	19%	...	...
Prod. et distr. d'eau; gestion déchets	11%	11%	...	...
Fabrication d'équipements électriques	10%	10%	...	...
Industries du caoutchouc et du plastique	9%	9%	...	...
Activités de poste et de courrier	9%	16%	...	...
Enseignement	9%	8%	...	...
Fabr. meubles; autres ind. manufact.; rép. et inst. Machines	8%	8%	...	...
Commerce de gros; com. et rép. d'automobiles	7%	8%	13%	14%
Activités immobilières	7%	10%	...	...
Santé humaine et action sociale	7%	7%	8%	10%
Industries du bois et du papier; imprimerie	7%	7%	...	...
Métallurgie; fabr. produits métalliques	6%	7%	...	...
Fabr. prod. informatiques, électroniques et optiques; horlogerie	6%	6%	...	...
Activ. org. associatives et religieuses; réparation biens pers.	6%	8%	...	...
Édition, audiovisuel et diffusion	6%	9%	...	...
Activ. jur., comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie	4%	5%	3%	5%
Recherche-développement scientifique	3%	4%	...	...
Cokéfaction; industrie chimique	3%	3%	...	...
Activ. informatiques et services d'information	3%	4%	...	...
Construction	3%	3%	3%	3%
Industrie pharmaceutique	3%	3%	...	...
Fabr. de machines et équipements n.c.a	2%	3%	...	...
Fabrication de matériels de transport	2%	3%	...	...
Services financiers; activ. auxiliaires de serv. fin. et d'ass.	2%	2%	...	...

¹ Estimation à partir d'un relevé par échantillon. (...) chiffres non mentionnés pour insuffisance de données.

	Suisse Postes: Part en% < seuil par branche	Suisse Salariés: Part en% < seuil par branche	Fribourg Postes: Part en% < seuil par branche	Fribourg Salariés: Part en% < seuil par branche
Télécommunications	2%	2%	...	...
Assurance	1%	1%	...	...
Production et distribution d'énergie	1%	1%	...	...
Total	10%	12%	12%	14%

Source: OFS/SStat: Enquête Suisse sur la structure des salaires 2020.

Présentation en ordre décroissant selon la part des postes concernés au niveau national.

Avec la définition de l'OFS pour un salaire mensuel brut^{1,2}, soit à 4 $\frac{1}{3}$ de semaine à 40h.

3. Tableau 3

Part de postes ou de personnes salariées (en%) avec un salaire horaire inférieur au seuil de 25 francs/heure selon les professions³.

	Suisse Postes: Part en% < seuil par profession	Suisse Salariés: Part en% < seuil par profession	Fribourg Postes: Part en% < seuil par profession	Fribourg Salariés: Part en% < seuil par profession
Professions élémentaires	32%	35%	29%	34%
Personnel des services directs aux particuliers, commerçants, vendeurs	26%	26%	33%	37%
Agriculteurs et ouvriers qualifiés de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche	16%	16%	...	...
Conducteurs d'installation et de machines, ouvriers d'assemblage	14%	15%	11%	11%
Employés de type administratif	10%	11%	13%	14%
Métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat	7%	7%	6%	7%
Professions intermédiaires	5%	6%	5%	7%
Directeurs, cadres de direction et gérants	3%	4%	...	...
Prof. intellectuelles et scientifiques, spécialistes	2%	3%	2%	3%
Total	11%	13%	12%	15%

Source: OFS/SStat: Enquête Suisse sur la structure des salaires 2020.

Présentation en ordre décroissant selon la part des postes concernés au niveau national.

Avec la définition de l'OFS pour un salaire mensuel brut^{1,2}, soit à 4 $\frac{1}{3}$ de semaine à 40h.

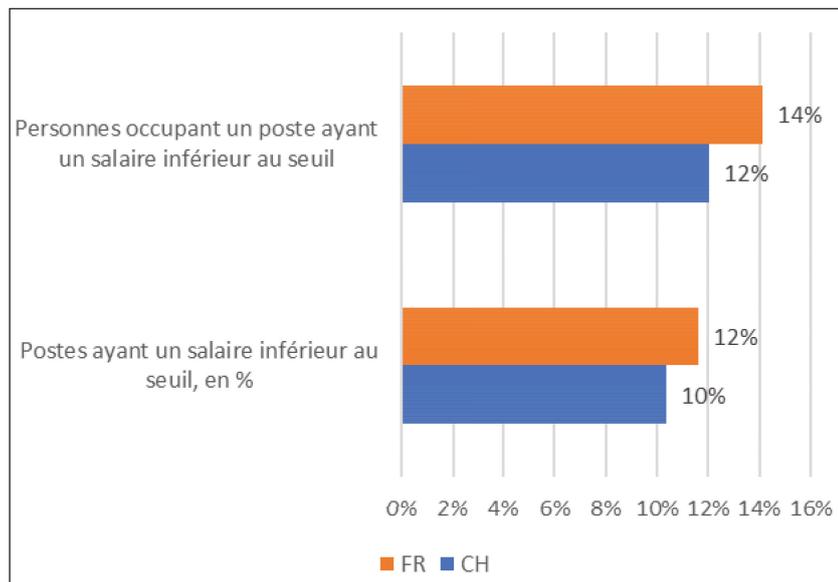
¹ Le salaire mensuel brut fait référence au salaire brut du mois d'octobre (y compris les cotisations sociales à la charge du salarié pour les assurances sociales, les prestations en nature, les versements réguliers de primes, de participations au chiffre d'affaires et de commissions), les allocations pour le travail en équipe et le travail le dimanche ou de nuit, 1/2 du 13^e salaire et 1/2 des paiements spéciaux annuels. N'en font pas partie les allocations familiales et les allocations pour enfants.

² Les salaires inférieurs au 1/2 de la médiane, soit 2120 francs mensuel sont exclus du calcul par l'OFS. 0,6% des personnes salariées ont un revenu inférieur à ce seuil.

³ Estimation à partir d'un relevé par échantillon. (...) chiffres non mentionnés pour insuffisance de données.

4. Graphique 1

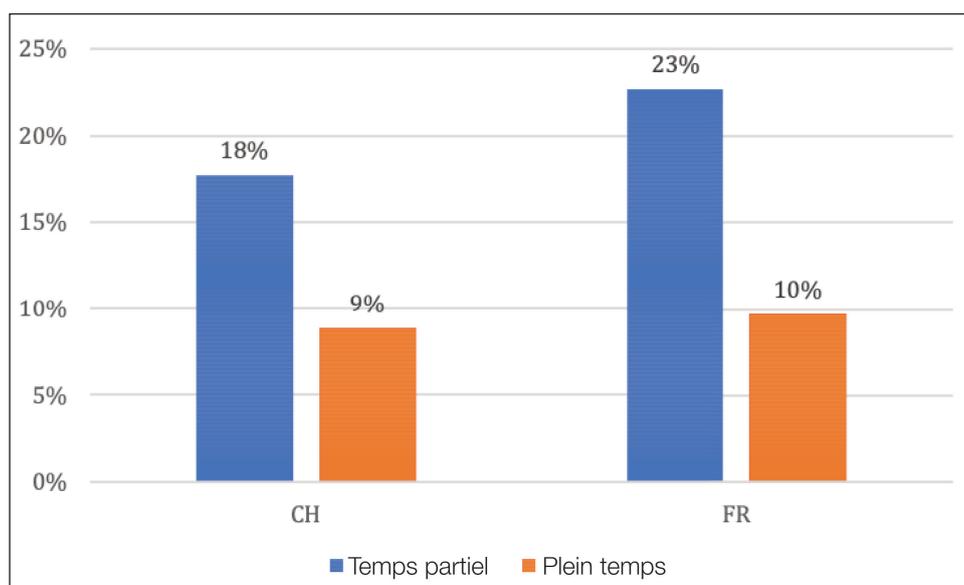
Part personnes salariées ou de postes avec un salaire brut inférieur au seuil de 25 francs/heure, 2020; Suisse et canton de Fribourg.



Source: OFS/SStat: Enquête Suisse sur la structure des salaires 2020. Avec la définition de l'OFS pour un salaire mensuel brut soit à 4¹/₃ de semaine à 40h.

5. Graphique 2

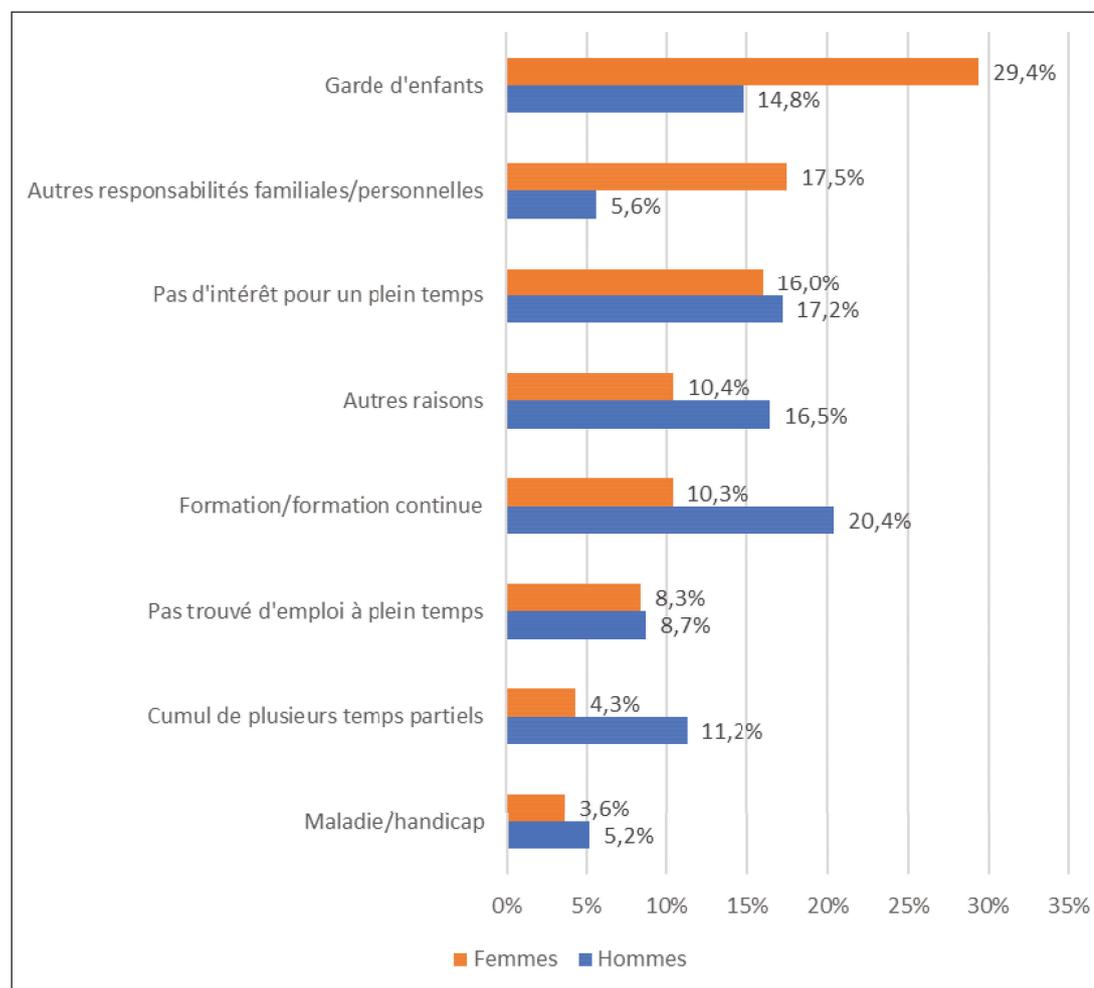
Part personnes salariées avec un salaire brut inférieur au seuil de 25 francs/heure selon le taux d'occupation, 2020; Suisse et canton de Fribourg.



Source: OFS/SStat: Enquête Suisse sur la structure des salaires 2020. Avec la définition de l'OFS pour un salaire mensuel brut soit à 4¹/₃ de semaine à 40h.

6. Graphique 3

Raison du travail à temps partiel selon le genre dans le canton de Fribourg, 2021–2022.



Source: OFS/SStat: – Enquête suisse sur la population active (ESPA).

Anfrage 2023-GC-105 Marie Levrat/ Armand Jaquier Für existenzsichernde Löhne!

Anfrage

Die explodierenden Lebenshaltungskosten und die stetige Zunahme der Krankenkassenprämien bringen viele Freiburger Familien in finanzielle Nöte. Den Personen mit den tiefsten Einkommen fallen die steigenden Kosten besonders zur Last. Es handelt sich oftmals um Personen, die beschwerliche Arbeiten mit unregelmässigen Arbeitszeiten ausführen und die aufgrund ihres tiefen Lohns Ende Monat trotzdem jeden Rappen umdrehen müssen. Manche Lohnempfängerinnen und -empfänger, besonders Frauen, können nicht zum gewünschten Beschäftigungsgrad arbeiten (unfreiwillige Teilzeitarbeitnehmende), was ebenfalls prekäre finanzielle Verhältnisse zur Folge hat.

Im Kanton Freiburg gibt es im Jahr 2023 noch zahlreiche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die einen Stundenlohn von weniger als 25 Franken beziehen und die nicht oder nur knapp über die Runden kommen. Diese Personen müssen oft für den Unterhalt einer Familie aufkommen, was mit einem zu tiefen Lohn schwierig ist. Damit jeder und jedem ein angemessener Lebensstandard gewährleistet werden kann, muss die Entlohnung korrekt und vor allem ausreichend sein. Dies ist heute umso wichtiger angesichts der Inflation, von der die ganze Freiburger Bevölkerung und in erster Linie die weniger Betuchten betroffen sind. Der Kanton muss etwas gegen diese Verarmung tun.

Aufgrund dieser Feststellungen richten wir die folgenden Fragen an den Staatsrat:

1. *Wie viele Unternehmen zahlen allen oder einem Teil ihrer Angestellten einen Stundenlohn von weniger als 25 Franken (ohne Landwirtschaft, Praktika und Lehrstellen)?*
2. *Welche Berufe beziehungsweise Branchen sind besonders von einer Entlohnung unter 25 Franken pro Stunde betroffen?*
3. *Wie viele Arbeitnehmende gibt es ungefähr im Kanton Freiburg, die einen Stundenlohn von weniger als 25 Franken erhalten?*
4. *Wie viele Personen sind unfreiwillig Teilzeit angestellt?*

Den 27. April 2023

Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat betonen, dass auch ihn die Frage der Entlohnung der Arbeitnehmenden beschäftigt. Der Staatsrat unterstützt die Kontrollen, die darauf abzielen, für die Einhaltung der Rahmenarbeitsbedingungen zu sorgen und die Schwarzarbeit zu bekämpfen. Für eine angemessene Entlohnung braucht es namentlich eine gute Grundausbildung, eine Spezialisierung und eine ständige Weiterbildung im Laufe des gesamten Berufslebens. Die Berufserfahrung und die Entwicklung von gebietsübergreifenden Kompetenzen sind weitere Faktoren, die sich positiv auf den Stundenlohn auswirken. Wenn es um den Gesamtlohn geht, ist zudem die Erhöhung des Beschäftigungsgrads von Teilzeitangestellten grundsätzlich ebenfalls eine Möglichkeit, das monatliche Einkommen zu steigern.

Der Staatsrat beantwortet die an ihn gerichteten Fragen wie folgt:

1. *Wie viele Unternehmen zahlen allen oder einem Teil ihrer Angestellten einen Stundenlohn von weniger als 25 Franken (ohne Landwirtschaft, Praktika und Lehrstellen)?*

Diese Frage kann mit den verfügbaren statistischen Daten nicht beantwortet werden.

2. *Welche Berufe beziehungsweise Branchen sind besonders von einer Entlohnung unter 25 Franken pro Stunde betroffen?*

Die Schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE), die auf einer Stichprobe von Unternehmen und Betrieben beruht, ermöglicht eine Schätzung der Zahl der betroffenen Personen bzw. Arbeitsplätze (Frage 3) sowie der besonders betroffenen Branchen (Tabelle 2) und Berufe (Tabelle 3) im Kanton Freiburg.

Wird der Anteil der Arbeitsplätze mit einem Stundenlohn von weniger als 25 Franken nach Branche betrachtet (diejenigen mit den meisten Beschäftigten), zeigt sich, dass im Kanton Freiburg 46% der Arbeitsplätze im Gastgewerbe und 29% der Arbeitsplätze im Detailhandel und in der Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen betroffen sind.

Was die Berufe¹ betrifft, werden 33% der Arbeitsplätze im Kanton im Bereich personenbezogener Dienstleistungen und Verkauf mit einem Stundenlohn von weniger als 25 Franken entlohnt. Dies trifft auf 29% der Arbeitsplätze als Hilfsarbeitskraft zu.

¹ Die Berufsnomenklatur CH-ISCO-19 ist auf der I14Y-Interoperabilitätsplattform abrufbar: Schweizer Berufsnomenklatur CH-ISCO-19 v.1.2 (admin.ch)

Die Ergebnisse nach Branchen und Berufen im Kanton liegen nahe am Landesdurchschnitt.

3. *Wie viele Arbeitnehmende gibt es ungefähr im Kanton Freiburg, die einen Stundenlohn von weniger als 25 Franken erhalten?*

Gestützt auf die Schweizerische Lohnstrukturerhebung des Bundesamts für Statistik kann davon ausgegangen werden, dass etwa 11 000 Lohnempfängerinnen und Lohnempfänger (Tabelle 1) im Kanton Freiburg eine Stelle mit einem Stundenlohn von weniger als 25 Franken im privaten Sektor haben, was etwa 14% aller Lohnempfängerinnen und Lohnempfänger entspricht (12% im Landesdurchschnitt, vgl. hierzu Grafik 1). Über drei Viertel (78%) von ihnen sind im Tertiärsektor und ein Viertel (22%) im Sekundärsektor tätig. Dies entspricht etwa 7600 Arbeitsplätzen im Kanton.

Mit Blick auf die Ergebnisse nach Beschäftigungsgrad im privaten Sektor (vgl. Grafik 2) sind die Teilzeit angestellten Personen unter denjenigen mit einem Stundenlohn von weniger als 25 Franken übervertreten. In der Tat haben im Kanton Freiburg 23% der Teilzeitangestellten einen Stundenlohn, der unter diesem Wert liegt, gegenüber 10% der Vollzeitbeschäftigten (Beschäftigungsgrad von 90% oder mehr). Im Landesdurchschnitt haben 18% der Teilzeitangestellten im privaten Sektor einen Stundenlohn von weniger als 25 Franken, während es unter den Vollzeitbeschäftigten im privaten Sektor nur 9% sind.

4. *Wie viele Personen sind unfreiwillig Teilzeit angestellt?*

Diese Frage kann mit den verfügbaren statistischen Daten nicht direkt beantwortet werden. Doch die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), die auf einer Stichprobe von Personen ab 15 Jahren basiert, ermöglicht es, die Gründe zu kennen, weshalb die Personen Teilzeit arbeiten (vgl. Grafik 3). Im Kanton Freiburg nennen die Teilzeit erwerbstätigen Frauen die Kinderbetreuung als häufigsten Grund für den reduzierten Beschäftigungsgrad (29% der Teilzeit erwerbstätigen Frauen gegenüber 15% der Männer). Bei den Männern liegt der Hauptgrund für die Teilzeitarbeit in der Aus- und Weiterbildung (20% gegenüber 10% bei den Frauen). Auch die familiären und persönlichen Verpflichtungen werden von Frauen öfter genannt als von Männern (17,5% gegenüber 6%), während der Grund «kein Interesse an einer Vollzeittätigkeit» zwischen den Geschlechtern gleichbedeutend ist (Männer: 17%; Frauen: 16%). Diese Zahlen liegen etwa im Landesdurchschnitt.¹

Den 20. Juni 2023

¹ Vgl. Medienmitteilung zur SAKE 2022: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken.assetdetail.24368916.html>

Anhänge

1. Tabelle 1

Anzahl und Anteil (in%) der Arbeitsplätze bzw. der Lohnempfängerinnen und Lohnempfänger mit einem Stundenlohn unter 25 Fr.²

Nach der Definition des BFS für einen Bruttomonatslohn^{3,4}, d.h. 4⅓ Wochen zu 40 Stunden.

	Schweiz	Freiburg
Grenzbetrag Bruttomonatslohn im privaten Sektor	4 333	4 333
Arbeitsplätze mit einem Lohn unter dem Grenzbetrag	291 200	7 600
Total Arbeitsplätze	2 807 200	66 000
Arbeitsplätze mit einem Lohn unter dem Grenzbetrag, in %	10%	12%
Personen mit einem Arbeitsplatz mit einem Lohn unter dem Grenzbetrag	400 000	10 900
Total der Lohnbezügerinnen und Lohnbezüger	3 317 800	77 400
Personen mit einem Arbeitsplatz mit einem Lohn unter dem Grenzbetrag, in %	12%	14%

Quelle: BFS/StatA: Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2020.

² Schätzung gestützt auf eine Stichprobenerhebung. Die Resultate sind auf die nächsten Hundert gerundet. Allfällige Unterschiede zwischen dem Total und der Summe der Zahlen sind auf die gerundeten Zahlen und die wegen Datenmangel nicht erwähnten Zahlen zurückzuführen (...).

³ Als monatlicher Bruttolohn gilt der Bruttolohn vom Monat Oktober (vor Abzug der Arbeitnehmerbeiträge an die Sozialversicherungen, inkl. Naturalleistungen, regelmässig ausbezahlte Prämien, Umsatz- oder Provisionsanteile) sowie die Entschädigung für Schicht-, Nacht- und Sonntagsarbeit, 1/12 des 13. Monatslohns und 1/12 der jährlichen Sonderzahlungen. Nicht berücksichtigt werden die Familienzulagen und die Kinderzulagen.

⁴ Die Löhne, die weniger als 1/3 des Medianlohns bzw. 2120 Franken pro Monat betragen, sind von den Berechnungen des BFS ausgeschlossen. 0,6% der Lohnempfängerinnen und Lohnempfänger haben ein Einkommen, das unter diesem Grenzbetrag liegt.

2. Tabelle 2

Anteil der Arbeitsplätze bzw. der Lohnempfängerinnen und Lohnempfänger (in%) mit einem Stundenlohn unter 25 Fr. nach Branche¹.

	Arbeitsplätze Schweiz: Anteil in% < Grenzbetrag nach Branche	Lohnempfänger Schweiz: Anteil in% < Grenzbetrag nach Branche	Arbeitsplätze Freiburg: Anteil in% < Grenzbetrag nach Branche	Lohnempfänger Freiburg: Anteil in% < Grenzbetrag nach Branche
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	...	...	...	...
Tabakverarbeitung	...	...	...	...
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	55%	51%	...	...
Beherbergung und Gastronomie	42%	43%	46%	47%
Herstellung von Textilien und Bekleidung	32%	32%	...	...
Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen (ohne 78)	26%	35%	29%	45%
Herst. von Nahrungs- und Futtermitteln; Getränkeherstellung	22%	24%	18%	20%
Detailhandel	18%	19%	29%	31%
Kunst, Unterhaltung und Erholung	16%	20%	...	...
Vermittlung u. Überlassung v. Arbeitskräften	15%	16%	13%	15%
Landverkehr, Schifffahrt, Luftfahrt; Lagerei	14%	15%	19%	16%
Sonstige freiberufliche, wissenschaftliche und technische Tätigkeiten	12%	19%	...	...
Wasserversorgung, Abwasserentsorgung	11%	11%	...	...
Herstellung von elektrischen Ausrüstungen	10%	10%	...	...
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	9%	9%	...	...
Post-, Kurier- und Expressdienste	9%	16%	...	...
Erziehung und Unterricht	9%	8%	...	...
Herstellung von Möbeln; Sonstige Herst. v. Waren, Repara- tur u. Installation v. Maschinen	8%	8%	...	...
Grosshandel; Handel u. Rep. von Motorfahrzeugen	7%	8%	13%	14%
Grundstücks- und Wohnungswesen	7%	10%	...	...
Gesundheits- und Sozialwesen	7%	7%	8%	10%
Herstellung von Holzwaren und Papier; Druckerzeugnisse	7%	7%	...	...
Metallerzeugung; Herstellung von Metallerzeugnissen	6%	7%	...	...
Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten; elektro- nischen, optischen Erzeugnissen und Uhren	6%	6%	...	...
Interessenvertretungen und kirchliche Vereinigungen; Reparatur von Gebrauchsgütern	6%	8%	...	...
Verlagswesen, audiovisuelle Medien und Rundfunk	6%	9%	...	...
Rechts- und Steuerberatung, Verwaltung, Architektur- und Ingenieurbüros	4%	5%	3%	5%
Forschung und Entwicklung	3%	4%	...	...
Kokerei; Herstellung von chemischen Erzeugnissen	3%	3%	...	...
Erbringung von Dienstleistungen der Informations- technologie; Informationsdienstleistungen	3%	4%	...	...
Baugewerbe	3%	3%	3%	3%
Herst. von pharmazeutischen Erzeugnissen	3%	3%	...	...
Maschinenbau	2%	3%	...	...
Fahrzeugbau	2%	3%	...	...

¹ Schätzung gestützt auf eine Stichprobenerhebung. (...) Zahlen nicht angegeben wegen Mangel an Daten.

	Arbeitsplätze Schweiz: Anteil in % < Grenzbetrag nach Branche	Lohnempfänger Schweiz: Anteil in % < Grenzbetrag nach Branche	Arbeitsplätze Freiburg: Anteil in % < Grenzbetrag nach Branche	Lohnempfänger Freiburg: Anteil in % < Grenzbetrag nach Branche
Erbringung von Finanzdienstleistungen; mit Finanz- und Versicherungsdienstleistungen verbundene Tätigkeiten	2%	2%	...	...
Telekommunikation	2%	2%	...	...
Versicherungen	1%	1%	...	...
Energieversorgung	1%	1%	...	...
Total	10%	12%	12%	14%

Quelle: BFS/StatA: Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2020.
Anteil der betroffenen Arbeitsplätze auf Landesebene in absteigender Reihenfolge.

Nach der Definition des BFS für einen Bruttomonatslohn^{1,2}, d.h. 4⅓ Wochen zu 40 Stunden.

3. Tabelle 3

Anteil der Arbeitsplätze bzw. der Lohnempfängerinnen und Lohnempfänger (in %)
mit einem Stundenlohn unter 25 Fr., nach Beruf³.

	Arbeitsplätze Schweiz: Anteil in % < Grenzbetrag nach Beruf	Lohnempfänger Schweiz: Anteil in % < Grenzbetrag nach Beruf	Arbeitsplätze Freiburg: Anteil in % < Grenzbetrag nach Beruf	Lohnempfänger Freiburg: Anteil in % < Grenzbetrag nach Beruf
Hilfsarbeitskräfte	32%	35%	29%	34%
Dienstleistungsberufe und Verkäufer/innen	26%	26%	33%	37%
Fachkräfte in Land- und Forstwirtschaft und Fischerei	16%	16%	...	...
Bediener/innen von Anlagen und Maschinen und Montageberufe	14%	15%	11%	11%
Bürokräfte und verwandte Berufe	10%	11%	13%	14%
Handwerks- und verwandte Berufe	7%	7%	6%	7%
Techniker/innen und gleichrangige nichttechnische Berufe	5%	6%	5%	7%
Führungskräfte	3%	4%	...	...
Intellektuelle und wissenschaftliche Berufe	2%	3%	2%	3%
Total	11%	13%	12%	15%

Quelle: BFS/StatA: Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2020. Anteil der betroffenen Arbeitsplätze auf Landesebene in absteigender Reihenfolge.

Nach der Definition des BFS für einen Bruttomonatslohn^{2,3}, d.h. 4⅓ Wochen zu 40 Stunden.

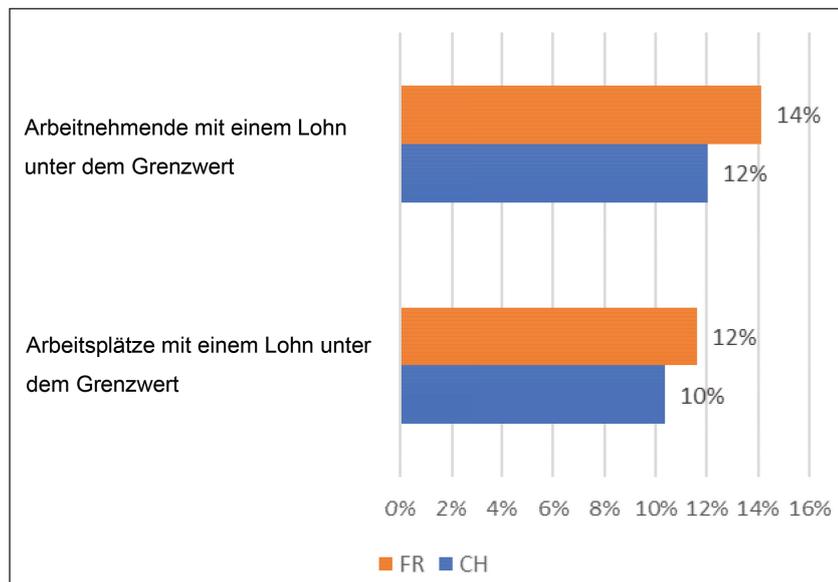
¹ Als monatlicher Bruttolohn gilt der Bruttolohn vom Monat Oktober (vor Abzug der Arbeitnehmerbeiträge an die Sozialversicherungen, inkl. Naturalleistungen, regelmässig ausbezahlte Prämien, Umsatz- oder Provisionsanteile) sowie die Entschädigung für Schicht-, Nacht- und Sonntagsarbeit, ⅓ des 13. Monatslohns und ⅓ der jährlichen Sonderzahlungen. Nicht berücksichtigt werden die Familienzulagen und die Kinderzulagen.

² Die Löhne, die weniger als ⅓ des Medianlohns bzw. 2120 Franken pro Monat betragen, sind von den Berechnungen des BFS ausgeschlossen. 0,6% der Lohnempfängerinnen und Lohnempfänger haben ein Einkommen, das unter diesem Grenzbetrag liegt.

³ Schätzung gestützt auf eine Stichprobenerhebung. (...) Zahlen nicht angegeben wegen Mangel an Daten.

4. Abbildung 1

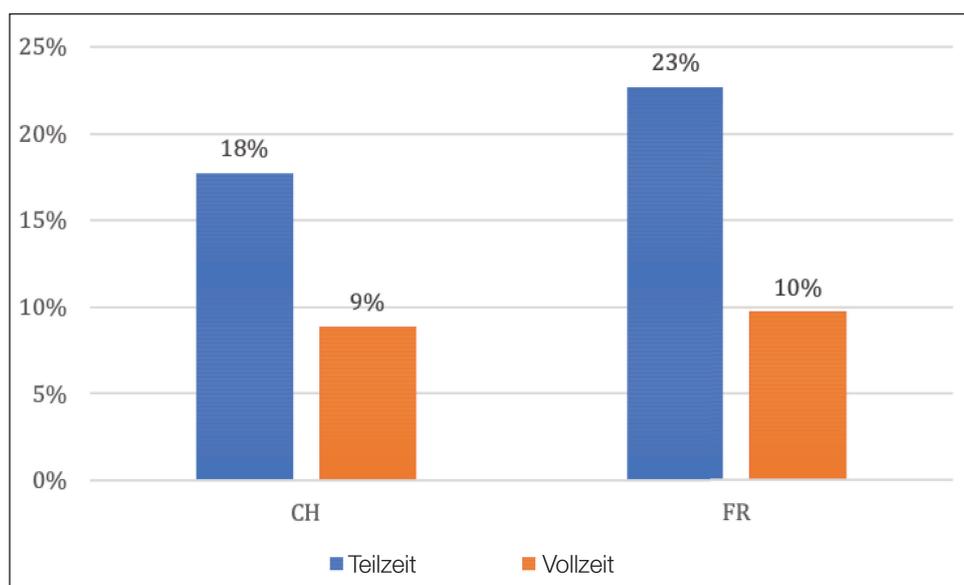
Anteil der Arbeitnehmenden und der Arbeitsplätze mit einem Bruttostundenlohn von weniger als 25 Franken, 2020; Schweiz und Kanton Freiburg.



Quelle: BFS/StatA: Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2020. Nach der Definition des BFS für einen Bruttomonatslohn, d.h. 4 1/2 Wochen zu 40 Stunden.

5. Abbildung 2

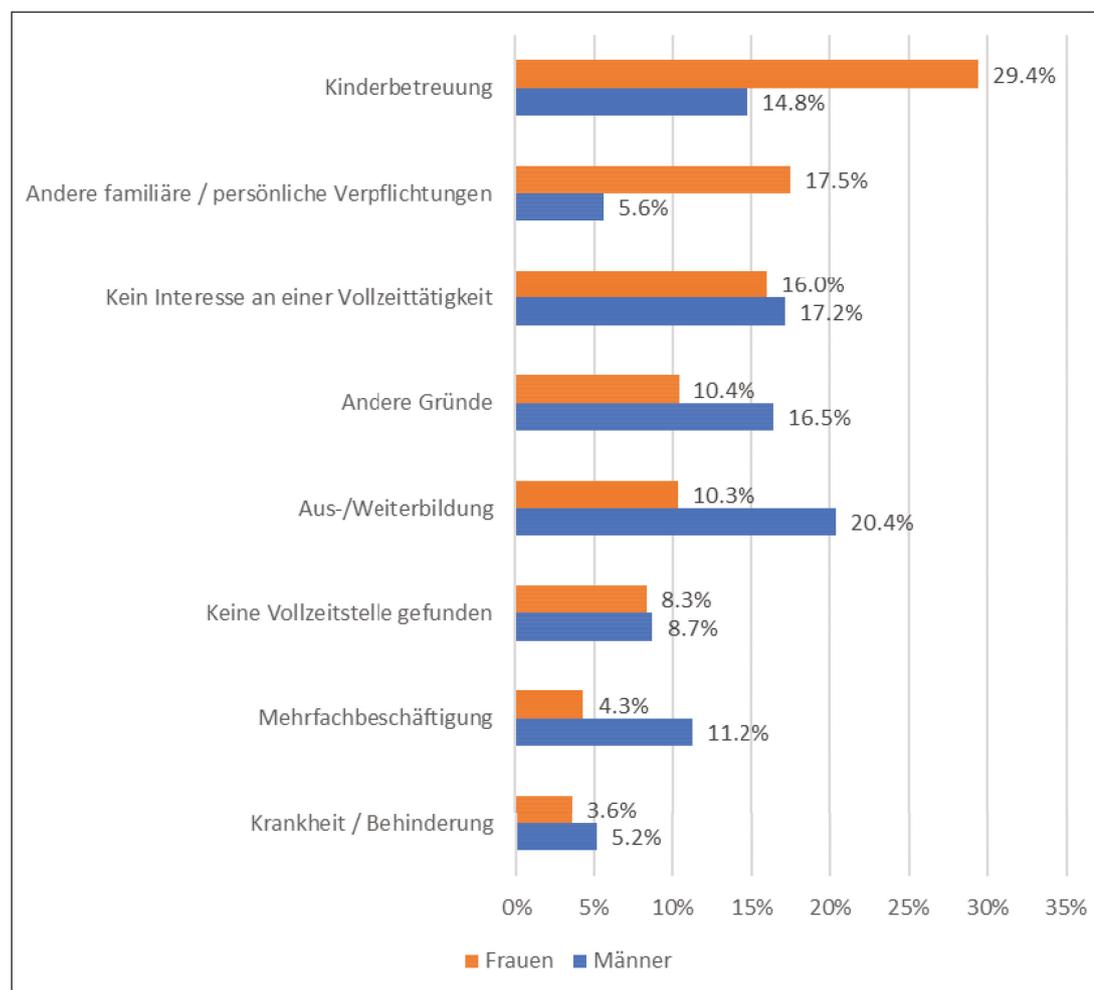
Anteil der Lohnempfängerinnen und Lohnempfänger mit einem Bruttostundenlohn von weniger als 25 Franken nach Beschäftigungsgrad, 2020; Schweiz und Kanton Freiburg.



Quelle: BFS/StatA: Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2020. Nach der Definition des BFS für einen Bruttomonatslohn, d.h. 4 1/2 Wochen zu 40 Stunden.

6. Abbildung 3

Grund für Teilzeitarbeit nach Geschlecht im Kanton Freiburg, 2021–2022.



Quelle: BFS/StatA: – Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE).

Composition du Grand Conseil
Zusammensetzung des Grossen Rates

Juin 2023
Juni 2023

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
1. Fribourg-Ville (13 membres : 2 Le Centre, 4 PS, 2 PLR-PVL, 4 VEA, 1 UDC) <i>Stadt Freiburg</i> (13 Mitglieder: 2 Die Mitte, 4 SP, 2 FDP-GLP, 4 GB, 1 SVP)			
Altermatt Bernhard, historien, Fribourg	Le Centre/Die Mitte	1977	2020
Berset Christel, déléguée à l'enfance et à la jeunesse, Fribourg	PS/SP	1969	2020
de Weck Antoinette, avocate, Fribourg	PLR-PVL/FDP-GLP	1956	2007
Dietrich Laurent, économiste, vice-syndic, Fribourg	Le Centre/Die Mitte	1972	2013
Galley Liliane, spécialiste en prévention et administration publique, Fribourg	VEA/GB	1973	2021
Ingold François, formateur HEP, Fribourg	VEA/GB	1977	2021
Moussa Elias, avocat, Fribourg	PS/SP	1984	2016
Papaux David, avocat, économiste, informaticien, Fribourg	UDC/SVP	1981	2021
Rey Benoît, chef du département Suisse romande et Tessin de Pro Infirmis, Fribourg	VEA/GB	1958	1996
Schumacher Jean-Daniel, médecin, Bourguillon	PLR-PVL/FDP-GLP	1956	2016
Steiert Thierry, syndic, Fribourg	PS/SP	1963	2016
Vuilleumier Marc, ethnologue, coll. sc., Fribourg	VEA/GB	1980	2021
Zurich Simon, juriste, Fribourg	PS/SP	1990	2021
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
2. Sarine-Campagne (23 membres : 5 Le Centre, 5 PS, 6 PLR-PVL, 4 VEA, 3 UDC) <i>Saane-Land</i> (23 Mitglieder: 5 Die Mitte, 5 SP, 6 FDP-GLP, 4 GB, 3 SVP)			
Bapst Pierre-Alain, directeur de Terroir Fribourg, Treyvaux	PLR-PVL/FDP-GLP	1979	2021
Berset Alexandre, consultant en gestion du CO ₂ , Lentigny	VEA/GB	1990	2021
Berset Solange, libraire, Belfaux	PS/SP	1952	1996
Bonny David, adjoint de direction au Gymnase intercantonal de la Broye, Prez-vers-Noréaz	PS/SP	1967	2011
Brodard Claude, expert-comptable diplômé, Le Mouret	PLR-PVL/FDP-GLP	1976	2011
Clément Christian, ingénieur, Arconciel	Le Centre/Die Mitte	1975	2021
Cotting Charly, agriculteur, Ependes	PLR-PVL/FDP-GLP	1976	2020
Dafflon Hubert, chef d'entreprise, Grolley	Le Centre/Die Mitte	1958	2015
Defferrard Francine, avocate, Villars-sur-Glâne	Le Centre/Die Mitte	1967	2016
Dorthe Sébastien, avocat, Matran	PLR-PVL/FDP-GLP	1982	2019
Galley Nicolas, policier, Ecuwillens	UDC/SVP	1985	2016
Ghielmini Kraysenbühl Paola, Ing. agronome EPFZ, Corpataux	VEA/GB	1963	2016
Kolly Nicolas, avocat, Essert	UDC/SVP	1986	2011
Lepori Sandra, juriste, Treyvaux	PLR-PVL/FDP-GLP	1987	2021
Marmier Bruno, traducteur indépendant, Villars-sur- Glâne	VEA/GB	1975	2016
Michel Pascale, sociologue, Neyruz	PS/SP	1976	2023
Morel Bertrand, avocat, Lentigny	Le Centre/Die Mitte	1975	2016

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
Peiry Stéphane, expert-comptable diplômé, Corminboeuf	UDC/SVP	1970	2007
Rey Alizée, juriste, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1987	2021
Savoy Françoise, adjointe de direction CO, Corpataux	PS/SP	1976	2021
Tritten Sophie, juriste, Vuisternens-en-Ogoz	VEA/GB	1976	2021
Wicht Jean-Daniel, directeur Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, Villars-sur-Glâne	PLR-PVL/FDP-GLP	1958	2007
Zamofing Dominique, maître-agriculteur, Posieux	Le Centre/Die Mitte	1972	2014
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
3. Sense (15 Mitglieder: 5 Die Mitte, 2 SP, 2 FDP-GLP, 3 GB, 3 SVP) <i>Singine</i> (15 membres : 5 Le Centre, 2 PS, 2 PLR-PVL, 3 VEA, 3 UDC)			
Aebischer Eliane, Schulleiterin, Düdingen	PS/SP	1967	2016
Baeriswyl Laurent, OS-Direktor, Düdingen	Le Centre/Die Mitte	1975	2021
Boschung Bruno, Versicherungs-Generalagent, Wünnewil	Le Centre/Die Mitte	1963	2004
Brügger Adrian, Meisterlandwirt / Agrokaufmann HF, Düdingen	UDC/SVP	1981	2016
Bürdel Daniel, Betriebswirtschafter, Plaffeien	Le Centre/Die Mitte	1974	2015
Bürgisser Nicolas, Immobilienentwickler, Tafers	PLR-PVL/FDP-GLP	1963	2016
Freiburghaus Andreas, Meisterlandwirt, Wünnewil	PLR-PVL/FDP-GLP	1961	2021
Grossrieder Simone Laura, Kauffrau, Studentin, Schmitten	VEA/GB	1989	2021
Hauswirth Urs, Vermessungszeichner, Düdingen	PS/SP	1974	2021
Julmy Markus, Betriebsleiter-Geschäftsführer, Schmitten	Le Centre/Die Mitte	1971	2019
Mäder-Brühlhart Bernadette, eidg. dipl. Kauffrau, Schmitten	VEA/GB	1958	2014
Riedo Bruno, Immobilienberater, Ueberstorf	UDC/SVP	1962	2021
Schneuwly Achim, Vermögensberater, Oberschrot	UDC/SVP	1967	2019
Schwaller-Merkle Esther, Pensionierte, Dozentin, Düdingen	Le Centre/Die Mitte	1956	2019
Stöckli Markus, Pensionierter, Tafers	VEA/GB	1957	2021
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
4. Gruyère (20 membres : 5 Le Centre, 4 PS, 6 PLR-PVL, 3 UDC, 2 VEA) <i>Greyerz</i> (20 Mitglieder : 5 Die Mitte, 4 SP, 6 FDP-GLP, 3 SVP, 2 GB)			
Bapst Bernard, garde-frontière, Hauteville	UDC/SVP	1960	2019
Barras Eric, agriculteur, Châtel-sur-Montsalvens	UDC/SVP	1969	2021
Beaud Catherine, réviseure-comptable, Riaz	Le Centre/Die Mitte	1982	2021
Clément Bruno, géographe, Charmey	VEA/GB	1969	2021
Doutaz Jean-Pierre, chef d'entreprise, Epagny	Le Centre/Die Mitte	1958	2011
Gaillard Bertrand, maître-menuisier, La Roche	Le Centre/Die Mitte	1973	2016
Glasson Benoît, charpentier/technicien en construction bois, Sorens	PLR-PVL/FDP-GLP	1973	2018
Gobet Nadine, juriste, directrice de la Fédération patronale, Bulle	PLR-PVL/FDP-GLP	1969	2007
Kolly Gabriel, maître-agriculteur, Corbières	UDC/SVP	1982	2011

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
Kubski Grégoire, avocat, Bulle	PS/SP	1991	2019
Lauber Pascal, préposé à l'Office des poursuites, Morlon	PLR-PVL/FDP-GLP	1971	2019
Levrat Marie, étudiante, Vuadens	PS/SP	1998	2021
Mauron Pierre, avocat, Riaz	PS/SP	1972	2007
Morand Jacques, chef d'entreprise, Bulle	PLR-PVL/FDP-GLP	1963	2016
Pasquier Nicolas, dr. sc. nat., maître professionnel, Bulle	VEA/GB	1978	2016
Pythoud-Gaillard Chantal, technicienne en radiologie médicale, Bulle	PS/SP	1964	2011
Remy-Ruffieux Annick, directrice administrative, économiste d'entreprise HES, Charmey	Le Centre/Die Mitte	1978	2021
Repond Brice, entrepreneur, data scientist, Bulle	PLR-PVL/FDP-GLP	1992	2021
Sudan Stéphane, enseignant CO, Broc	Le Centre/Die Mitte	1968	2016
Zermatten Estelle, infirmière, case manager, Bulle	PLR-PVL/FDP-GLP	1995	2021
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
5. See (13 Mitglieder: 2 Die Mitte, 2 SP, 4 FDP-GLP, 3 SVP, 2 GB) Lac (13 membres : 2 Le Centre, 2 PS, 4 PLR-PVL, 3 UDC, 2 VEA)			
Aebischer Susanne, Organisationsberaterin & Erwachsenenbildnerin, Courgevaux	Le Centre/Die Mitte	1976	2012
Baschung Carole, Bankfachfrau - Teamleiterin - Betriebsökonomin, Murten	Le Centre/Die Mitte	1987	2021
Bortoluzzi Flavio, Schreiner/Unternehmer, Muntelier	UDC/SVP	1977	2021
Esseiva Catherine, Bauingenieurin, Ried bei Kerzers	PLR-PVL/FDP-GLP	1976	2021
Hayoz Helfer Regula, Primarlehrerin, Bärfischen	VEA/GB	1977	2021
Herren-Rutschi Rudolf, Landwirt, Lurtigen	UDC/SVP	1970	2016
Jakob Christine, kaufm. Angestellte, Murten	PLR-PVL/FDP-GLP	1966	2015
Kaltenrieder André, chef de projets-spécialiste MT/BT, Sugiez	PLR-PVL/FDP-GLP	1968	2019
Müller Chantal, Ärztin, Sugiez	PS/SP	1986	2016
Schmid Ralph Alexander, Chirurg/Professor, Lugnorre	VEA/GB	1959	2011
Schwander Susanne, Geschäftsfrau, Kerzers	PLR-PVL/FDP-GLP	1960	2016
Senti Julia, Juristin, Murten	PS/SP	1989	2016
Thalmann-Bolz Katharina, Primarlehrerin, Murten	UDC/SVP	1957	2007
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
6. Glâne (8 membres : 2 Le Centre, 1 PS, 2 PLR-PVL, 2 UDC, 1 VEA) Glâne (8 Mitglieder : 2 Die Mitte, 1 SP, 2 FDP-GLP, 2 SVP, 1 GB)			
Dumas Jacques, agriculteur, chef d'équipe SIERA, Vuisternens-devant-Romont	UDC/SVP	1965	2021
Dupré Lucas, agriculteur, comptable, Villargiroud	UDC/SVP	1995	2021
Fattebert David, économiste d'entreprise, Le Châtelard	Le Centre/Die Mitte	1978	2020
Glauser Fritz, agriculteur, Châtonnaye	PLR-PVL/FDP-GLP	1961	2007
Jaquier Armand, secrétaire régional, Romont	PS/SP	1961	2018
Menoud-Baldi Luana, employée de commerce, responsable de projet, Sommentier	Le Centre/Die Mitte	1971	2021
Robatel Pauline, avocate-stagiaire, Torny-le-Grand	PLR-PVL/FDP-GLP	1995	2021
Roulin Daphné, greffière, Torny	VEA/GB	1989	2021

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
7. Broye (11 membres: 3 Le Centre, 1 PS, 3 PLR-PVL, 2 UDC, 2 VEA) <i>Broye (11 Mitglieder: 3 Die Mitte, 1 SP, 3 FDP-GLP, 2 SVP, 2 GB)</i>			
Chardonnens Christophe, avocat, Monbrelloz	PLR-PVL/FDP-GLP	1967	2021
Chardonnens Jean-Daniel, directeur/administrateur, Fétigny	UDC/SVP	1965	2016
Collomb Eric, directeur, Lully	Le Centre/Die Mitte	1969	2007
Grandgirard Pierre-André, maître-agriculteur, Cugy	Le Centre/Die Mitte	1963	2011
Meyer Loetscher Anne, graphiste indépendante, Estavayer-le-Lac	Le Centre/Die Mitte	1973	2011
Raetzo Carole, technicienne de laboratoire, Rueyres- les-Prés	VEA/GB	1969	2021
Raetzo Tina, étudiante, Rueyres-les-Prés	VEA/GB	1997	2021
Rodriguez Rose-Marie, enseignante, Estavayer-le-Lac	PS/SP	1965	2011
Savary-Moser Nadia, enseignante, Vesin	PLR-PVL/FDP-GLP	1967	2008
Thévoz Ivan, arboriculteur, agriculteur, maraîcher, Russy	UDC/SVP	1988	2021
Wüthrich Peter, économiste d'entreprise HES, Domdidier	PLR-PVL/FDP-GLP	1962	2011
	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
8. Veveyse (7 membres: 2 Le Centre, 2 PS, 1 PLR-PVL, 2 UDC) <i>Vivisbach (7 Mitglieder: 2 Die Mitte, 2 SP, 1 FDP-GLP, 2 SVP)</i>			
Emonet Gaétan, enseignant, Remaufens	PS/SP	1968	2010
Fahrni Marc, agriculteur, Châtel-St-Denis	UDC/SVP	1964	2021
Genoud (Braillard) François, enseignant, Châtel-St- Denis	Le Centre/Die Mitte	1957	2016
Mesot Roland, chef d'entreprise, Châtel-St-Denis	UDC/SVP	1962	2011
Michellod Savio, juriste, Granges (Veveyse)	PLR-PVL/FDP-GLP	1985	2020
Pauchard Marc, ingénieur HES, Progens	Le Centre/Die Mitte	1966	2021
Vial Pierre, enseignant, Progens	PS/SP	1978	2021

Présidente du Grand Conseil/Präsidentin des Grossen Rates: **Nadia Savary-Moser (PLR-PVL/FDP-GLP, BR)**
Premier vice-président/1. Vize-Präsident: **Adrian Brügger (UDC/SVP, SE)**
Deuxième vice-présidente/2. Vize-Präsidentin: **Françoise Savoy (PS/SP, SC)**

Table des matières

Lois

Signature	Titre	Traitement	Page
2015-DIAF-4	Loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR)	Message	2104
		Préavis	2137
		Entrée en matière	2000
		Première lecture	2003
		Deuxième lecture	2005
		Vote final	2005
2022-DAEC-177	Loi sur le climat (LClim)	Première lecture (suite)	1985
		Deuxième lecture	2075
		Vote final	2080
2023-DICS-9	Projet de loi modifiant la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université et abrogeant la loi du 21 mai 2015 sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg	Message	2342
		Préavis	2396
		Entrée en matière	2043
		Première lecture	2048
		Deuxième lecture	2051
		Vote final	2051

Décrets

Signature	Titre	Traitement	Page
2022-DAEC-281	"Crédit d'engagement pour l'acquisition de surfaces de bureaux dans le bâtiment ""Gare-Casino"" à Estavayer-le-Lac"	Message	2139
		Préavis	2157
		Entrée en matière	2081
		Lecture des articles	2090
		Vote final	2091
2023-DIAF-5	Naturalisations 2023 - Décret 2	Projet	2323
		Préavis	2340
		Entrée en matière	1998
		Lecture des articles	1998
		Vote final	1999
2023-DSAS-37	Décret concernant la prolongation du délai pour la votation populaire sur l'initiative constitutionnelle « Pour des primes abordables »	Message	2398
		Préavis	2420
		Entrée en matière	2028
		Première lecture	2031
		Deuxième lecture	2033
		Vote final	2034

Rapports

Signature	Titre	Traitement	Page
2022-DIAF-13	Péréquation financière fribourgeoise comparée – Quel besoin d'adaptation après dix ans d'application ? (Rapport sur postulat 2021-GC-93)	Rapport	2160
		Discussion	2020

Rapports d'activité

Signature	Titre	Traitement	Page
2023-CE-49	Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM) - Rapport d'activité 2022	Rapport Préavis Discussion	2242 2321 2035
2023-DEE-7	Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) - Rapport d'activité 2022	Préavis Discussion	2322 2092
2023-GC-106	CIP 'détenation pénale' : rapport aux parlements pour l'année 2022	Rapport Discussion	2435 2068
2023-GC-139	Conseil de la magistrature (2022)	Préavis Discussion	2434 2064
2023-GC-162	Commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CIP CSR) - 2022	Rapport Discussion	2471 2062

Motions

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2022-GC-99	de Weck Antoinette Zurich Simon	Fonds pour la séquestration et la réduction du CO2	Prise en considération	2096
2022-GC-158	Moussa Elias Levrat Marie	Introduction d'un examen préalable contraignant de la validité des initiatives populaires cantonales	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	2544 2016
2022-GC-182	Glasson Benoît Zamofing Dominique	Entretien des forêts par une exploitation respectueuse	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	2549 2006
2023-GC-33	Schneuwly Achim Bürgisser Nicolas	Enveloppes de vote préaffranchies pour Fribourg	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	2559 2012
2023-GC-135	Zermatten Estelle Zurich Simon	Personnel soignant épuisé : pour un système efficient de piquets et d'horaires	Dépôt et développement	2565
2023-GC-161	Kubski Grégoire Pythoud-Gaillard Chantal	Soutien à l'accès aux soins bucco-dentaires pour les plus démunis	Dépôt et développement	2566
2023-GC-164	Levrat Marie Rey Alizée	Pour une imposition correcte des successions	Dépôt et développement	2567

Postulats

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2022-GC-98	Ingold François	Vers une prise en compte des émissions de GES dans les investissements de l'Etat.	Prise en considération	2097
2023-GC-129	Jaquier Armand Gaillard Bertrand	Pour des infrastructures et des compétences en matière de première et deuxième transformation du bois de feuillus dans le canton.	Dépôt et développement	2563
2023-GC-133	Rodriguez Rose-Marie Moussa Elias	"Implanter et développer le modèle du ""consensus parental"" dans notre canton"	Dépôt et développement	2564

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2023-GC-136	Esseiva Catherine Wicht Jean-Daniel	Faillites et faillites abusives : de nouvelles mesures et de nouveaux outils doivent être mis en place pour promouvoir notre économie cantonale et encourager les entreprises responsables	Dépôt et développement	2565

Questions

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2022-CE-469	Levrat Marie Pythoud-Gaillard Chantal	Adaptation des forfaits d'entretien d'aide sociale – Pourquoi ce retard du canton de Fribourg ?	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2568 2569
2022-CE-472	Tritten Sophie	De quels moyens dispose le canton pour assurer la prise en charge des prestations fournies par les psychothérapeutes en formation ?	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2572 2573
2023-GC-25	Glauser Fritz	Conséquence de la délimitation de l'espace réservé aux Eaux pour l'agriculture	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2576 2576
2023-GC-60	Jaquier Armand Rey Alizée	Migrantes et migrants, que ferait l'économie du canton sans leurs contributions ?	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2582 2583
2023-GC-97	Kolly Nicolas	Prise de position sur la Conférence des gouvernements cantonaux par rapport au soutien aux nouvelles négociations avec l'UE	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2595 2595
2023-GC-100	Mesot Roland Kolly Nicolas	La neutralité dans le milieu scolaire mise à mal par le Parti socialiste	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2599 2600
2023-GC-105	Levrat Marie Jaquier Armand	Pour des salaires décents !	Dépôt Réponse du Conseil d'Etat	2604 2605

Mandats

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2022-GC-218	Mäder-Brühlhart Bernadette Pauchard Marc Bortoluzzi Flavio Jaquier Armand Schwander Susanne Julmy Markus de Weck Antoinette Thalmann-Bolz Katharina Rodriguez Rose-Marie Pasquier Nicolas	Pour la gestion de leurs établissements, les directions d'école primaire disposent d'ici fin 2030 des mêmes ressources en temps de travail que les directions d'école du cycle d'orientation	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	2552 2052

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2023-GC-134	Zermatten Estelle Zurich Simon Jeunesse socialiste Brodard Claude Robatel Pauline Meyer Loetscher Anne Genoud (Braillard) François Clément Christian Gobet Nadine Fahrni Marc Rey Alizée	Compensation des pertes de l'HFR dues au manque de places en EMS	Dépôt et développement	2564

Requêtes

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2023-GC-166	Marmier Bruno Bürdel Daniel	"Demande de procédure accélérée pour le traitement de la motion 2023-GC-165 ""Suppression de l'obligation d'adapter les PAD lors d'une révision générale du PAL"""	Dépôt et développement Prise en considération	2567 2038

Elections (autres)

Signature	Titre	Traitement	Page
2023-GC-145	Un membre de la Commission des naturalisations, en remplacement d'Anne Meyer Loetscher	Scrutin de liste	2098

Elections judiciaires

Signature	Titre	Traitement	Page
2023-GC-138	Prolongation du mandat de juge de paix ad hoc Yannick Riedo	Préavis Discussion Vote	2482 1984 1984
2023-GC-146	Juge cantonal-e 70%	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	2490 2539 2024
2023-GC-147	Juge suppléante au Tribunal cantonal	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	2497 2539 2024
2023-GC-148	Président-e 10% du Tribunal des prud'hommes du Lac	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	2497 2539 2071
2023-GC-149	Président-e 10% du Tribunal des baux de la Singine et du Lac	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	2497 2539 2071
2023-GC-150	Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Sarine - Poste 1	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	2497 2539 2025
2023-GC-151	Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Sarine - Poste 2	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	2497 2539 2071

Signature	Titre	Traitement	Page
2023-GC-152	Assesseur-e suppléant-e (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Sarine	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	2497 2539 2098
2023-GC-153	Assesseur-e suppléant-e (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Singine	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	2497 2539 2072
2023-GC-154	Assesseur-e (contrôle des comptes) à la Justice de paix de la Gruyère - Poste 1	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	2497 2539 2025
2023-GC-155	Assesseur-e (contrôle des comptes) à la Justice de paix de la Gruyère - Poste 2	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	2497 2539 2072
2023-GC-156	Assesseur-e (domaine santé mentale et/ou addiction) à la Justice de paix de la Glâne	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	2497 2539 2098
2023-GC-157	Assesseur-e (domaine social et/ou éducatif et/ou coaching et/ou psychologie) à la Justice de paix de la Glâne	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	2497 2539 2099
2023-GC-158	Membre de l'Autorité de surveillance du Registre foncier	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	2497 2539 2025
2023-GC-159	Membre suppléant-e de l'Autorité de surveillance du Registre foncier	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	2497 2539 2072

Divers

Titre	Page	Titre	Page
Communications	2042	Prise de congé : Solange Berset, députée	2097
Assermentations	2075		

—