

**Bulletin officiel
des séances du Grand Conseil**

**Amtliches Tagblatt
der Sitzungen des Grossen Rates**

—
Février / Februar 2016



**GRAND CONSEIL
GROSSER RAT**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG



Tome CLXVIII

Session ordinaire

Band CLXVIII

Ordentliche Session

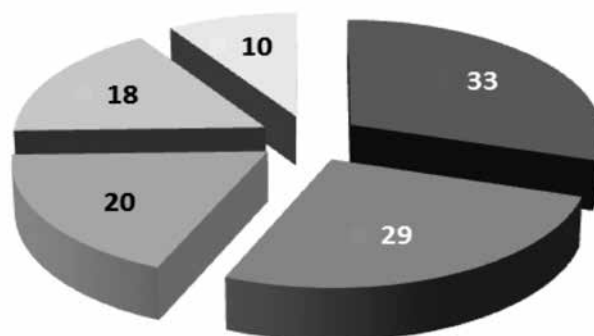
—

Février / Februar 2016

Contenu – Inhalt	Pages	–	Seiten
Table des matières – <i>Inhaltsverzeichnis</i>	3	–	5
Première séance, mardi 2 février 2016 – <i>1. Sitzung, Dienstag, 2. Februar 2016</i>	7	–	38
Deuxième séance, mercredi 3 février 2016 – <i>2. Sitzung, Mittwoch, 3. Februar 2016</i>	39	–	70
Troisième séance, jeudi 4 février 2016 – <i>3. Sitzung, Donnerstag, 4. Februar 2016</i>	71	–	102
Quatrième séance, vendredi 5 février 2016 – <i>4. Sitzung, Freitag, 5. Februar 2016</i>	103	–	132
Attribution des objets aux commissions – <i>Zuweisung der Geschäfte an die Kommissionen</i>	133	–	135
Messages – <i>Botschaften</i>	136	–	420
Préavis – <i>Stellungnahmen</i>	421	–	433
Réponses – <i>Antworten</i>	434	–	441
Dépôts et développements – <i>Begehren und Begründungen</i>	442	–	447
Questions – <i>Anfragen</i>	448	–	509
Liste des orateurs – <i>Rednerliste</i>	510	–	516
Composition du Grand Conseil – <i>Zusammensetzung des Grossen Rates</i>	517	–	520

Répartition des groupes – *Fraktionsstärken*

PDC	Groupe parti démocrate-chrétien – parti bourgeois-démocratique
CVP	<i>Fraktion Christlichdemokratische Volkspartei – Bürgerlich-Demokratische Partei</i>
PS	Groupe socialiste
SP	<i>Sozialdemokratische Fraktion</i>
PLR	Groupe libéral-radical
FDP	<i>Freisinnig-Demokratische Fraktion</i>
UDC	Groupe de l'Union démocratique du centre
SVP	<i>Fraktion der Schweizerischen Volkspartei</i>
ACG	Groupe de l'Alliance centre gauche
MLB	<i>Mitte-Links-Bündnis</i>



Abréviations – *Abkürzungen*

FV	Fribourg-Ville – <i>Stadt Freiburg</i>
SC	Sarine-Campagne – <i>Saane Land</i>
SE	Singine – <i>Sense</i>
GR	Gruyère – <i>Greyerz</i>
LA	Lac – <i>See</i>
GL	Glâne – <i>Glane</i>
BR	Broye – <i>Broye</i>
VE	Veveyse – <i>Vivisbach</i>

■	PDC-PBD/CVP-BDP
■	PS/SP
■	UDC/SVP
■	PLR/FDP
■	ACG/MLB

*	Rapporteur/e – <i>Berichterstatter/in</i>
CFG	Commission des finances et de gestion – <i>Finanz- und Geschäftsprüfungskommission</i>
I	Initiative parlementaire – <i>parlamentarische Initiative</i>
M	Motion – <i>Motion</i>
MA	Mandat – <i>Auftrag</i>
MV	Motion populaire – <i>Volksmotion</i>
P	Postulat – <i>Postulat</i>
QA	Question – <i>Anfrage</i>
R	Résolution – <i>Resolution</i>

Table des matières

1. Assermentation	71	2016-GC-10 Pierre-Alain Clément – Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (permis de construire)	
2. Attribution des affaires aux commissions	133	dépôt et développement	445
3. Clôture de la session	131	2016-GC-11 Antoinette Badoud/Michel Losey – Loi sur les impôts communaux (abolition de la fonction dirigeante – art. 9)	
4. Elections judiciaires	38	dépôt et développement	446
préavis	421		
5. Mandat		7. Ouverture de la session, discours inaugural	7
2016-GC-13 Jean-Daniel Wicht/Nadine Gobet/Yvan Hunziker/Fritz Glauser/Nadia Savary-Moser/Antoinette de Weck/René Kolly/Didier Castella/Jacques Vial/Madeleine Hayoz – Marchés publics – remise automatique du procès-verbal d'ouverture des offres aux entreprises soumissionnaires		8. Postulats	
dépôt et développement	447	2015-GC-114 de la Commission des finances et de gestion – Communication de l'administration cantonale: quels coûts pour quel contenu?	
6. Motions		réponse du Conseil d'Etat	440
2015-GC-81 Antoinette Badoud/Michel Losey – Modification de la répartition de l'impôt des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société, tout en maintenant la pratique en la matière		2016-GC-2 Peter Wüthrich/Marie-Christine Baechler – Etat des travaux au niveau de l'adaptation des structures territoriales aux exigences actuelles	
prise en considération	121	dépôt et développement	442
réponse du Conseil d'Etat	434	2016-GC-7 Stéphane Peiry – Nouvelle attribution au Fonds de soutien à l'innovation	
2015-GC-91 Romain Collaud/Nadine Gobet – Montant fixe de déduction sociale par enfant pour chaque contribuable		dépôt et développement	443
prise en considération	126	2016-GC-8 Hubert Dafflon/Albert Lambelet – Utilisation de la fortune non affectée pour la croissance pérenne du PIB cantonal	
réponse du Conseil d'Etat	436	dépôt et développement	444
2016-GC-3 Simon Bischof – Modification de la loi sur les communes (art. 27)		2016-GC-12 Sabrina Fellmann/Laurent Dietrich – Stratégie globale et coordonnée du développement économique, spécifiquement sur la question de l'implantation des entreprises dans le canton de Fribourg	
dépôt.....	442	dépôt et développement	446
développement	443		
2016-GC-6 Didier Castella/Romain Collaud – Initiative cantonale – Amnistie fiscale générale			
dépôt et développement	443		
2016-GC-9 Pierre-Alain Clément – Loi sur la protection des biens culturels (Commission des biens culturels)			
dépôt et développement	444		

9. Projets de décrets

2015-DAEC-158 – Octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la jonction autoroutière N12 Fribourg-Sud/Centre	
entrée en matière	52
première lecture	58
deuxième lecture	61
vote final.....	62
message	224
annexe	258
2015-DAEC-159 – Principes généraux et objectifs en matière d'aménagement du territoire	
entrée en matière	9
lecture des articles.....	16
vote final.....	21
message	260
annexe	318
2015-DFIN-106 – Crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat pour l'année 2015	
entrée en matière	116
lecture des articles et vote final.....	121
message	320
annexe	327
2015-DIAF-115 – Naturalisations	
entrée en matière.....	68
lecture des articles et vote final.....	69
décret.....	328

10. Projets de lois

2015-DAEC-137 – Modification de la loi sur les marchés publics (certificats d'origine – art. 3b [nouveau])	
entrée en matière	62
première lecture	67
deuxième lecture et vote final	68
message	136
annexe	150
2015-DAEC-138 – Modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions	
entrée en matière	21
première lecture	30
première lecture (suite)	39, 71
message	152
annexe	216

2015-DICS-39 – Modification de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur et de la loi sur la formation professionnelle (prévention du surendettement)	
entrée en matière	103
première lecture, deuxième lecture et vote final.....	106
message	332
annexe	348

2015-DICS-52 – Modification de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur (année scolaire administrative)	
entrée en matière	107
première lecture, deuxième lecture et vote final.....	108
message	349
annexe	354

2015-DICS-55 – Approbation de la modification de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études	
entrée en matière	108
première lecture, deuxième lecture et vote final.....	111
message	355
annexe	372

2015-DSJ-121 – Modification de la loi sur le notariat (nombre de notaires et surveillance)	
entrée en matière	91
première lecture	95
message	394
annexe	418

11. Questions

2014-CE-215 Anne Meyer Loetscher – Comment soulager au mieux le proche aidant à domicile	448
2015-CE-189 Nicolas Kolly/Claude Brodard – Transformation de la Tuilerie du Mouret en un établissement médico-social	453
2015-CE-239 Sylvie Bonvin-Sansonnens – Le glyphosate, trop dangereux!	457
2015-CE-257 Xavier Ganioz – Quelle aide du canton aux producteurs de lait?	465
2015-CE-261 Bernadette Mäder-Brülhart / André Schneuwly – Haute école de travail social Fribourg: section germanophone?	472
2015-CE-264 Nicolas Kolly – Pratique en matière de recouvrement de factures par l'Etat de Fribourg	475

2015-CE-272 Daniel Gander/Michel Losey – Pose de panneaux solaires sur les accotements des autoroutes	477
2015-CE-274 Giovanna Garghentini Python/Nicole Lehner-Gigon – Soutien à la jeunesse	479
2015-CE-278 Bernadette Mäder-Brülhart / André Schneuwly – Conséquences des flux de réfugiés sur les écoles de notre canton	482
2015-CE-283 Simon Bischof – Manipulation des valeurs des gaz d'échappement et impôt écologique sur les véhicules	487
2015-CE-294 Romain Collaud – Prévention en matière de sécurité routière	490
2015-CE-300 Olivier Flechtner/Dominique Butty – Transition de la banque de données des chiens: conséquences pour les communes et vétérinaires	492
2015-CE-312 Bernadette Mäder-Brülhart / Daniel Bürdel – Avant-projet du règlement d'exécution de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS) – Préservation des différences judiciaires entre les deux systèmes scolaires.....	498
2015-CE-354 Andrea Burgener Woeffray / Christa Mutter – Réalisation du plan de mobilité dans le quartier du Bourg à Fribourg	504

12. Rapport

2015-DICS-66 – Bilan du Lot 1 du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles	
discussion	111
rapport	373

13. Recours en grâce

2015-DSJ-237.....	71
-------------------	----

Première séance, mardi 2 février 2016

Présidence de M. Benoît Rey, président

SOMMAIRE: Ouverture. – Projet de décret 2015-DAEC-159 Principes généraux et objectifs en matière d'aménagement du territoire; entrée en matière, lecture des articles et vote final. – Projet de loi 2015-DAEC-138 Modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions; entrée en matière et première lecture. – Elections judiciaires.

La séance est ouverte à 14h00.

Présence de 99 députés; absents: 11.

Sont absents avec justifications: M^{mes} et MM. Solange Berset, Pierre Décrind, Marc-Antoine Gamba, Emmanuelle Kaelin Murith, Rose-Marie Rodriguez, François Roubaty, Ralph Alexander Schmid, Yvonne Stempfeler-Horner, Laurent Thévoz et Ruedi Vonlanthen; sans: Albert Lambelet.

M. Beat Vonlanthen, conseiller d'Etat, est excusé.

Ouverture de la session

Le Président. Monsieur le 1^{er} Vice-président,
Monsieur le 2^e Vice-président,
Mesdames et Messieurs les Députés,
Madame la Présidente du Conseil d'Etat,
Madame et Messieurs les membres du Conseil d'Etat,
Madame la Secrétaire générale,
Madame la Chancelière d'Etat,
Monsieur le Vice-chancelier,
Mesdames et Messieurs les représentants des médias,
Mesdames et Messieurs,

Les années se suivent et parfois malheureusement se ressemblent étrangement. Il y a une année, mon prédécesseur ouvrait son discours inaugural en évoquant les tueries de Charly Hebdo, qui venaient de se produire. Je peux aujourd'hui enchaîner avec celles d'il y a deux mois, à nouveau à Paris, avec l'attentat du Bataclan et d'autres lieux publics, au Burkina Faso, il y a deux semaines, où deux amis valaisans ont trouvé la mort parmi d'autres étrangers et autochtones et celle d'il y a deux jours à Damas. Parlons aussi de la découverte – mais nous ne pouvions que nous en douter – de scènes abominables d'enfants, de femmes, de personnes âgées décharnées, mourant de faim dans des villes assiégées par différents protagonistes en Syrie. Ces images, nous croyions ne plus jamais devoir les revoir en Europe depuis le milieu du siècle passé et pourtant... Elles se sont réimprimées dans les médias et dans nos consciences durant les différents conflits qui ont secoué les Balkans et désormais nous touchent régulièrement en provenance du Proche-Orient ou d'Afrique.

Rien ne change-t-il donc réellement? Sind wir dazu verdammt, scheinbar nur machtlos, möglicherweise aber auch verantwortlich, uns Unmengen von Zerstörungs- und Todes-szenen anzusehen? Von Generation zu Generation müssen wir zusehen, wie dieses Leid zu Massenmigration führt und wie die betroffenen Menschen ihr Schicksal in die Hände von ausbeutenden Fluchthelfern oder professionellen Totengräbern legen.

Diese Frage quält im Moment ganz Europa. Jedes Land probiert unkoordiniert, Lösungen zu finden. Politische Gruppen treten gegeneinander an, und die wenigen Lösungen werden sofort in Frage gestellt. Diese Konfrontationen hinterfragen einige Regeln des Zusammenlebens wie die Schengen/Dublin-Abkommen. Diese Abkommen wurden in Schönwetterperioden verhandelt und umgesetzt. Nun, da sich das Wetter verschlechtert hat, haben sie grosse Schwierigkeiten, sich dieser Situation anzupassen.

Notre pays, île au sein de ce continent, n'est évidemment pas épargné. Les réfugiés, craints actuellement bien que moins nombreux qu'à certaines époques, frappent également à notre porte. Chez nous aussi, le débat sur les solutions à mettre en œuvre est ouvert. Fédéralisme oblige, notre canton de Fribourg participe également à l'accueil.

Le débat a lieu ici également, les feux de la crainte côtoient la mise à disposition de lieux d'hébergement et d'offres d'encadrement. A chacun d'agir selon sa conscience, mais le devoir constitutionnel d'accueillir celui qui est en danger et de protéger le plus faible n'est pas négociable sous peine de perdre les valeurs et la dignité de notre canton et de notre pays.

Si ces arrivées d'immigrés peuvent être vécues comme une charge, un risque pour nos habitudes culturelles ou une concurrence pour l'emploi, ils sont aussi source de belles rencontres. Combien d'habitants de ce canton ont reçu chez eux il y a plusieurs dizaines d'années de nombreux réfugiés ayant fui le Chili, le Viêtnam, le Cambodge et ont noué avec ces personnes des relations durables, fortes, enrichissantes, toujours vivantes des décennies plus tard alors que ces personnes soit se sont parfaitement intégrées soit sont reparties reconstruire leurs pays respectifs. Je ne peux que rêver de tels dénouements lorsque je vois sur les photos que m'a montrées la Directrice des affaires sociales l'autre soir et sur La

Liberté de ce matin les visages d'espoir des familles et enfants accueillis ces derniers jours à Enney, qui, à leur tour, ouvrent leur cœur et accueillent la population locale. Nous savons être ouverts, solidaires, partageants et le resterons.

Cette ouverture à la richesse de la diversité, qui peut être due à de tout autres facteurs tels que l'âge, le handicap, nous allons, ces prochains mois, en discuter intensément afin d'améliorer certaines conditions cadres. En effet, ce sont pas moins de trois piliers essentiels de la politique d'inclusion de ces personnes que nous allons ériger. Je me réjouis beaucoup d'avoir l'honneur de diriger les débats de notre Parlement pour ces questions, qui me touchent de près tant au niveau professionnel qu'à celui de mes engagements: Senior+, la loi sur la personne en situation de handicap, la loi sur le subventionnement des institutions et celle sur l'enseignement spécialisé. Autant d'occasions de concrétiser la reconnaissance de la valeur de ces personnes, de leur apport pour notre société et de construire avec elles une organisation sociale où chacun a sa place et son importance.

Wir wissen alle, dass diese sozialen Herausforderungen finanzielle Mittel benötigen. Unser Kanton muss über die notwendigen Mittel verfügen, um seine Politik zu verwirklichen. Als Parlamentarier ist es unsere Rolle, darauf zu achten, dass unser Kanton über diese Mittel verfügt.

Schauen wir der Wahrheit ins Auge und seien wir einmal ehrlich: Jede Seite dieses Halbrundes vertritt sowohl potentielle Empfänger als auch Zahler. Wir wissen es alle: Es wäre naiv, uns in zwei Gruppen zu teilen, in der die einen Ausgaben verlangen und in der die anderen den Staat nur als Ersatz für Eigenverantwortung betrachten.

Tour à tour, nous sollicitons les moyens de l'Etat pour le social, l'éducatif, la formation, la santé mais aussi pour soutenir l'agriculture, pour développer les infrastructures et l'aménagement, pour épauler les entreprises en conjoncture difficile soit par le biais d'investissements, qui leur ouvrent des perspectives, soit en prenant en charge ceux qui sont éjectés du marché du travail. L'économie a souffert du franc fort, qui, heureusement, s'affaiblit quelque peu face à l'euro, mais aussi de délocalisations décidées en dehors de nos sphères de compétence et qui souvent, de façon inique, laissent tomber des sites de production mais aussi et surtout des collaborateurs alors que leurs résultats sont largement positifs. Cherchons l'erreur!

Les prochaines échéances en matière fiscale, en particulier en lien avec la troisième réforme de la fiscalité des entreprises, vont exiger de nous d'exercer nos responsabilités de façon réfléchie au-delà de nos querelles partisans – quel défi que de continuer à assurer les ressources nécessaires tout en restant un canton attractif! Il faudra mettre de l'eau dans son vin et chercher des consensus.

Cette année 2016 sera particulièrement chargée du fait qu'elle comporte des enjeux particuliers. En effet, nous sommes à l'aube, que dis-je en plein dedans pour le niveau communal, d'échéances électorales importantes, qui exigent de nous tous, les élus, un travail, un engagement considérable que nous soyons candidats aux différentes fonctions ou membres des comités électoraux. A peine remis de cette étape communale, il sera déjà temps, comme tous les 5 ans, de préparer l'échéance cantonale qui nous attend en fin d'année.

Bien évidemment, de tels enjeux développent les velléités lyriques de nous tous, députés friands de prise de parole, et augmentent les interventions en plénum ou celles faites par le dépôt d'instruments parlementaires. C'est de bonne guerre, mais il faudra gérer ceci au sein d'un programme chargé donc gare au clignotement de la bague rouge de votre microphone.

Wie bereits erwähnt werden wir uns mit zahlreichen Gesetzen und Dekreten befassen. Die Regierung möchte verständlicherweise, dass viele Projekte noch vor dem Ende der Legislaturperiode unter Dach gebracht werden. Das Büro hat sich mit der Grobplanung des ersten Semesters bereits einen ziemlich präzisen Überblick verschafft. Ich kann Ihnen bereits mit Gewissheit sagen, dass die Zeit der Zwei-Tages-Sessionen vorbei ist und dass wir vor einem schwierigen parlamentarischen Jahr stehen. Die Sessionen werden oft voll sein und obwohl wir sie nicht besonders schätzen, werden wir möglicherweise auch Abendsitzungen haben. Wir müssen uns dementsprechend vorbereiten und die notwendige Zeit und Energie dafür sparen.

La photo projetée sur les écrans aux derniers moments de notre session de décembre vous l'avait déjà dévoilé: j'aime beaucoup le ski et surtout la peau de phoque. Ce que je préfère c'est plutôt celle des amoureux de la montagne en chemise à carreaux, un bon sac approvisionné sur le dos, que celle des sportifs d'élite en pyjama moulant que je croise toujours à trois reprises lors de mes montées à la Berra. Une première fois au début de la montée, où j'ai à peine le souffle d'un bonjour avant de ne voir que leurs talons qui s'estompent rapidement. Une seconde fois lorsqu'ils me croisent vers la mi-parcours descendant à tombeau ouvert et la troisième alors que j'arrive enfin en vue de l'arrivée et qu'ils me refont le coup de la vision furtive de leurs talons pour me coiffer au poteau.

Il me plaît de comparer cette activité sportive au travail qui nous attend cette année. Cette course en politique, nous la préparons en groupe, fourbissons notre matériel, nos arguments, nos atouts. Aujourd'hui, c'est le départ. Chaque patrouille choisit son parcours:

- > ceux qui montent par la gauche en direction du Cou-simbert découvrent un parcours écologique, doivent traverser des ruisseaux en restant solidaires;
- > ceux qui montent par la droite, préférant la sécurité du parcours, l'étape du gîte d'Allières, bref, ce que l'on connaît et que l'on apprécie;

- > ceux qui montent au centre se retrouvant sur la piste noire verglacée – pas moyen de monter tout droit si l'on n'a pas de couteaux, alors il ne leur reste que la solution du zigzag en mordant les bords de la piste, une fois à droite une fois à gauche.

Mais pour nous tous, l'arrivée est en vue et après ce bel effort, un fois en haut du Mont, on y voit notre canton. Cette vue panoramique nous rappelle, clin d'œil à la brochure du Conseil d'Etat, la responsabilité que nous avons acceptée et que nous portons vis-à-vis du peuple fribourgeois. La descente ensuite, parsemée peut-être de l'une ou l'autre gamelle, ne sera que *Fribourg, le bonheur en plus!*

Projet de décret 2015-DAEC-159 Principes généraux et objectifs en matière d'aménagement du territoire¹

Rapporteuse: **Gilberte Schär** (UDC/SVP, LA).

Commissaire: **Maurice Ropraz**, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.

Entrée en matière

La Rapporteuse. Avant de rentrer dans le vif du sujet, je tiens à remercier M. le Commissaire du gouvernement, M^{me} la Cheffe du SeCA et M. le Secrétaire adjoint de m'avoir fourni toutes les informations et tous les renseignements nécessaires pour traiter ce sujet.

La commission a siégé en date du 20 janvier 2016. Sa mission était claire et précise: définir les principes et objectifs en matière d'aménagement du territoire, permettant ensuite à l'Exécutif cantonal d'établir la révision totale du plan directeur cantonal. Pour ce faire, un projet de décret nous est proposé. Il a été construit sur la base du décret précédent, puis adapté afin de pouvoir répondre aux exigences de la nouvelle LAT. Il a été approuvé par le comité de pilotage et validé par le Conseil d'Etat.

Comme nous avons pu le constater en lisant le message accompagnant le projet de décret, la nécessité d'une révision complète du plan directeur cantonal est incontestable et n'a pas été remise en question par la commission, l'actuel plan directeur cantonal datant de 2002 et la durée de vie d'un plan directeur cantonal prévu par la LAT étant de 10 ans.

Les membres de la commission ont relevé la qualité de la conception du message accompagnant le décret, en l'appréciant à sa juste valeur. Lors de la discussion sur l'entrée en matière, des points essentiels ont été relevés par les membres de la commission:

1. le respect des différents délais de l'échéancier est capital afin d'éviter un blocage du développement de notre canton.
2. Le développement des exploitations agricoles et l'assouplissement de la protection des forêts sont des éléments essentiels à prendre en considération.
3. Le projet de décret qui nous est présenté comprend cinq principes généraux et vingt objectifs. Il a été relevé en commission l'aspect confusionnel entre la signification des termes, principes généraux et objectifs.
4. La nécessité de la vulgarisation du plan directeur cantonal a été soulignée afin qu'il soit accessible par tous les utilisateurs et qu'il soit plus fréquemment utilisé que le plan directeur actuel.
5. Il manque une stratégie spécifique de soutien aux régions périphériques.

La particularité du thème traité est qu'il s'agit de définir le cadre de la politique territoriale du canton de Fribourg permettant l'élaboration de son document stratégique de base: le plan directeur cantonal. En définissant un cadre, il n'est pas forcément conseillé d'entrer de manière approfondie dans le détail.

L'entrée en matière a été acceptée par la commission.

Le Commissaire. Le Grand Conseil est saisi aujourd'hui de deux objets, qui constituent le projet Territoire 2030, appellation désignant la mise en œuvre de la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) au niveau du canton de Fribourg. Avant l'examen de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions LATeC, le Grand Conseil doit finaliser tout d'abord le programme d'aménagement cantonal, qui va servir de fil rouge pour l'ensemble des travaux de révision du plan directeur cantonal. C'est donc la première partie du plan directeur cantonal. Je vous rappelle que nous disposons d'un délai jusqu'au 1^{er} mai 2019 pour réaliser l'ensemble des travaux exigés par la Confédération. Passé ce délai, sans adaptation de la LATeC et sans approbation fédérale de notre nouveau plan directeur, l'ensemble de nos zones à bâtir serait totalement gelé jusqu'à l'obtention d'une décision favorable du Conseil fédéral.

Après l'adoption – ce jour, nous l'espérons – du programme d'aménagement, l'année 2016 sera consacrée à la suite des travaux sur le plan directeur, principalement à établir des propositions de contenus pour la planification cantonale. Cette démarche sera confiée aux différents groupes de travail, validée par le comité de projet et le comité de pilotage. A ce titre, je vous rappelle que le comité de pilotage est formé de trois conseillers d'Etat, deux préfets et différents représentants des communes.

La consultation publique sur le projet de plan directeur et l'examen préalable de la Confédération sont prévus en automne 2017. L'adoption par le Conseil d'Etat est planifiée en automne 2018 une fois que les communes qui auraient

¹ Message pp. 260ss.

exprimé des divergences majeures auront été entendues et que le Grand Conseil aura pu être informé du contenu du plan directeur. Sur la base de cet échéancier, une approbation fédérale sera possible d'ici à mai 2019.

Les nouvelles dispositions de la LAT impliquent un changement de paradigme important pour l'aménagement du territoire en Suisse. Il en résulte notamment que le plan directeur cantonal doit impérativement voir son rôle renforcé. Ce plan directeur doit être plus impératif et surtout plus précis. Ainsi, la priorité doit être donnée à la construction des zones à bâtir non construites et à la densification des zones légalisées avant toute extension des surfaces constructibles. L'objectif voulu par la Confédération et le peuple suisse est de lutter contre le mitage du territoire. Cela peut sembler un discours très théorique, mais ce changement est fondamental. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, réviser le plan directeur et adapter la LATeC ne feront pas reprendre à l'aménagement du territoire le cours qui était le sien avant le 1^{er} mai 2014. Le système prévalant avant l'entrée en vigueur de la LAT appartient bien au passé. Le Grand Conseil doit commencer aujourd'hui ses travaux, pour permettre au canton de se doter des instruments nécessaires pour entamer une réorientation stratégique de l'aménagement du territoire fribourgeois, obligatoire et inéluctable.

En ce qui concerne le contenu thématique du plan directeur cantonal, le message qui vous a été transmis décrit l'évolution de politiques publiques importantes, qui ne sont plus prises en compte de manière totalement adéquate dans le plan en vigueur. Ces thèmes sont bien plus vastes que ceux qui ont été traités dans le cadre de la modification de la LAT. Il convient de rappeler à cet égard qu'un plan directeur cantonal se doit non seulement de déterminer le développement spatial souhaité par un canton dans le domaine de l'urbanisation, mais aussi de définir toutes les politiques publiques cantonales qui ont un impact sur l'organisation du territoire.

Le Grand Conseil est l'instance en charge de fixer les principes et les objectifs généraux qui doivent être atteints par le plan directeur cantonal. Il l'avait fait déjà à l'époque pour le plan directeur actuel. Le Conseil d'Etat vous soumet donc une proposition par le biais d'un message et d'un projet de décret. Et si en tant que tel le plan directeur cantonal est de la compétence du Conseil d'Etat, la loi cantonale prévoit que le Grand Conseil sera aussi informé le moment venu par le biais d'un rapport sur le contenu de ce plan avant son adoption définitive. Par ce biais, le législatif sera donc informé des modalités qui auront été définies pour mettre en œuvre le décret qui doit être arrêté aujourd'hui.

La commission parlementaire a proposé quelques amendements au projet de décret; le Conseil d'Etat peut se rallier aux propositions qui ont été formulées. Je vous invite donc à initier nos débats sur cet important projet pour l'avenir du canton en gardant à l'esprit qu'une révision totale du plan direc-

teur cantonal est impérative étant donné l'ancienneté du plan actuel et surtout sa non-conformité aux nouvelles exigences de forme de la Confédération.

Vous avez compris également que nous ne pouvons pas nous permettre une non-entrée en matière de la Confédération sur ce plan directeur. Dès lors, l'exercice est assez ardu au niveau cantonal, puisque nous allons devoir élaborer un projet qui doit d'une part remplir l'ensemble des exigences fédérales, qui doit être accepté par le Conseil fédéral et qui doit, dans la mesure du possible, déplaire le moins possible aux différentes entités et différents organismes actifs au niveau cantonal.

C'est dans ce contexte que j'invite le Grand Conseil à examiner le projet de décret proposé.

Glauser Fritz (PLR/FDP, GL). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis agriculteur à Châtonnaye et président des paysans fribourgeois.

Le groupe libéral-radical a discuté intensivement ce projet de décret. L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire a déclenché la révision du plan directeur cantonal. La mission du Grand Conseil est de fixer les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire. La mission est ambitieuse. Le projet du Conseil d'Etat est déjà bien équilibré et reflète aussi les multiples besoins et intérêts.

Mon groupe soutient la version bis. Il a relevé que les points 11 et 12 des objectifs sont à renforcer. Favoriser le développement touristique nous semble justifié et même important.

Le groupe libéral-radical vous invite à soutenir ce projet de décret dans sa version bis.

J'aimerais finir mon intervention par mon point de vue personnel. L'aménagement du territoire nous concerne tous, mais en tant que représentant des intérêts des agriculteurs, je relève que nous sommes spécialement concernés. Le sol est la base principale de production. Sans terre, sans surface, pas d'agriculture, pas de production fribourgeoise locale et saine, pas de travail et de production agricole, production à laquelle vous êtes toutes et tous si attachés. L'agriculture est aussi un partenaire important de l'économie fribourgeoise. Nous sommes également conscients du besoin de surfaces de notre économie et de notre population pour le développement futur. Nous voulons trouver les solutions ensemble, des solutions qui prennent également les revendications au sérieux. La protection de la surface d'assolement est un pas dans la bonne direction. Cette missive protège davantage les meilleures terres mais augmente la pression sur le reste des terres agricoles, qui nous sont aussi chères et importantes.

Les principes généraux sont un signal clair que nous devons trouver des solutions ensemble. Nous plaidons pour un équilibre des sacrifices. Dans le passé et aujourd'hui, seule la terre agricole a été la catégorie dans laquelle on se servait

sans compter. A l'avenir, la densification, la réhabilitation des friches industrielles, mais aussi des surfaces de forêts toujours en augmentation, doivent être utilisées pour satisfaire le besoin en surfaces constructibles.

Je soutiens les principes et les objectifs décrits dans ce projet de décret, parce qu'il reprend les considérations qui nous sont chères. Le souverain a fait clairement part de sa volonté en 2013: stoppons le gaspillage de nos terres! Nous le devons aussi à nos générations futures.

Kolly Gabriel (*UDC/SVP, GR*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis conseiller communal de la «petite» commune de Corbières, en charge de l'aménagement du territoire.

Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance des principes généraux et objectifs en matière d'aménagement du territoire. Le défi pour notre canton est important. Ces principes généraux et objectifs vont modeler le futur plan directeur cantonal et ainsi influencer et définir une partie de l'avenir de notre canton, que ce soit en matière d'habitat ou en influençant la politique économique de notre canton. C'est justement là la principale question qui se pose. Quel avenir voulons-nous pour notre canton? Quel développement économique et démographique? Quel type de mobilité? Sur quel terrain, à quel endroit? Ces principes et objectifs vont être le cadre, mais nous nous devons de garder à l'esprit que ce projet ne fait que de commencer et qu'il sera très certainement perfectible au fur et à mesure de son évolution. L'une des principales craintes de notre groupe est le manque de considération et surtout le manque de propositions pour les communes dites périphériques. Dans ces objectifs et propositions, on parle beaucoup de centres et de l'agglomération mais trop peu du reste du canton. Il faut que le Conseil d'Etat ne perde pas de vue que tous les citoyens et citoyennes de notre canton vont être concernés par ce projet et qu'il ne faudra pas oublier les régions éloignées des centres.

Notre groupe déposera donc un amendement dans ce sens et entre en matière.

Chassot Claude (*ACG/MLB, SC*). Le groupe Alliance centre gauche a pris connaissance avec satisfaction de cet important projet de décret, qui nous donne les grandes lignes relatives à une gestion responsable – du moins elle devrait l'être – de notre territoire cantonal. Ce dernier, rappelons-le, a une surface de 1670 km², pas extensible, et nous y relevons la présence d'une importante surface agricole utile de quelque 940 km², qu'il faudra, à mon avis, préserver. Si notre canton a vécu durant des décennies dans la quiétude d'un territoire rural caractérisé par une industrialisation relativement faible, on constate qu'il se trouve rattrapé, notamment, par sa démographie avec une moyenne d'âge qui oscille aux environs de 40 ans.

Le groupe Alliance centre gauche exprime tout de même quelques inquiétudes, notamment en ce qui concerne la

répartition de cette population sur le territoire cantonal. J'ai porté une oreille attentive aux propos de mon collègue Kolly sur les zones ou villages périphériques. La colonne vertébrale routière, la nationale 12, canalise autour d'elle des forces vives et actives de notre population, dont la mobilité est un atout pour l'emploi, indéniablement. C'est donc inévitable que les terrains construits situés aux abords de cette artère routière prennent l'ascenseur pour atteindre des sommets inimaginables il y a peu de temps. Tout cela bien sûr débouche sur une sélection, sur de la spéculation. L'accès à la propriété, chers Collègues, qui pourra encore se l'offrir dans les prochaines années? Une habitation, devenir propriétaire d'une petite maison deviendra presque, à mon avis, difficile, parce que des moyens financiers considérables seront donc nécessaires.

Le groupe Alliance centre gauche s'est également arrêté au chapitre traitant du tourisme. Dans la stratégie qui sera élaborée, nous constatons que le plan directeur cantonal a défini des priorités d'exploitation. Si Fribourg a un potentiel de développement conséquent, il est judicieux que les projets importants soient également traités par ce biais. L'aménagement de notre territoire devra se mettre en accord avec un tourisme en pleine mutation, qui devrait occuper une place plus conséquente dans notre économie fribourgeoise. A ce titre-là, vous avez pu lire dans notre quotidien de ce jour toutes les inquiétudes qu'ont nos stations touristiques, non seulement en raison de la météo mais pour d'autres raisons également. Je crois que nous devons avoir une oreille attentive au développement futur de ces stations.

C'est avec ces quelques considérations et en remerciant les auteurs de ce pavé très conséquent, extrêmement bien rédigé, que le groupe Alliance centre gauche entrera en matière.

Kolly René (*PLR/FDP, SC*). L'aménagement du territoire est un sujet que chacun, selon son activité, qu'il soit paysan, artisan indépendant, ouvrier ou résident d'une zone à bâtir d'un quartier d'une commune de ce canton, voit ou imagine à sa façon, surtout selon ses propres intérêts. Le message qui fixe les objectifs et les principes généraux en matière d'aménagement répond aux besoins et exigences fixés par la nouvelle LAT, que le peuple a voté. Il est globalement bien rédigé et répond aux besoins d'une société moderne, qui évolue dans le sens d'une amélioration de la qualité de vie de nos concitoyens.

Par contre, je réagis par rapport à la répartition des activités économiques dans les régions périphériques, en particulier la Haute-Sarine. Tous les graphiques illustrant le développement futur du canton montrent notre région occupée uniquement par l'espace rural et des zones de résidence: une vraie réserve d'un arrière-pays. En tant que fromager je devrais être rassuré par cette exclusivité. Néanmoins, des espaces sont nécessaires pour nos PME, artisans locaux du secteur alimentaire et de la sylviculture (boucherie, bou-

langerie, menuiserie, ébénisterie, sanitaire et autres PME) à l'intérieur de nos villages pour leur propre développement et pour assurer un service de proximité pour la population locale. C'est aussi un atout pour limiter la mobilité et protéger l'environnement, thème incontournable et capital dans l'aménagement du territoire. Même si le plan directeur cantonal et le plan d'aménagement local des communes peuvent corriger la tendance, je m'insurge contre la répartition de ces activités économiques à l'intérieur du canton, en tout cas à sa tendance fixée dans les objectifs et principes généraux de ce message.

Pour terminer, je propose à l'Etat de Fribourg de prévoir, pour la Haute-Sarine, à défaut d'autoroute, de chemins de fer, à défaut de grandes zones industrielles et artisanales, à l'horizon 2030, un téléphérique reliant le haut du plateau du Mouret à la réputée Basse-Ville, avec un arrêt dans les zones industrielles de Marly et de Matran, pour aller travailler dans les centres industriels du Grand Fribourg mais surtout pour venir en retour acheter du bon fromage et d'autres produits du terroir de la Haute-Sarine.

Brodard Claude (PLR/FDP, SC). J'interviens à titre personnel et je cite mes liens d'intérêts: je suis président du Conseil d'administration de la Société des remontées mécaniques de La Berra et membre du Conseil d'administration des Remontées mécaniques fribourgeoises SA. Tout d'abord, merci à vous, M. le Président, pour votre coup de publicité en faveur de la Berra, magnifique station par ailleurs.

Décrire les principes directeurs d'un territoire aussi varié que celui du canton de Fribourg en tenant compte de toutes les contraintes imposées par le contexte légal fédéral et cantonal relève d'un véritable exercice de style. En ce sens, je souligne la qualité du message du Conseil d'Etat qui nous est soumis.

Le plan directeur cantonal ne fait pas que de définir *où* nous allons vivre, mais également et surtout *comment* nous allons vivre. Quelle qualité de vie voulons-nous pour nos enfants, pour les familles fribourgeoises, pour nos seniors et même bien au-delà, pour toutes ces personnes qui visitent notre beau canton? Dans le «comment nous allons vivre», n'oublions pas de faire une place à notre temps libre et à nos loisirs. Pensons au tourisme et prévoyons un cadre réfléchi, tourné vers l'avenir, tout en tenant compte des réalisations déjà faites. Diminution de la pratique du ski, réchauffement climatique, franc fort, le tourisme de montagne et plus particulièrement les remontées mécaniques sont en danger. Les enjeux de cette révision sont énormes pour ce secteur et nous n'avons pas droit à l'erreur. Le canton, les régions et des milliers d'actionnaires de nos sociétés de remontées mécaniques ont su reconnaître ces dernières années l'importance de cette branche de notre économie: emplois directs et indirects, restauration et hôtellerie, prestations de services, commerces de détail et j'en passe. Qu'on le veuille ou non, le secteur des remontées mécaniques est important pour notre canton et il

doit vivre, non seulement économiquement mais aussi pour les possibilités de bien-être et de joie que ces infrastructures offrent hiver comme été. Nous aurions tort de l'oublier. On peut certes penser, même affirmer, que nos stations se développent mal ou pas du tout, et qu'elles sont le maillon faible du tourisme fribourgeois. C'est toutefois méconnaître la réalité quotidienne du terrain, ne pas prendre conscience de tous les efforts faits pour pérenniser les sociétés et tout simplement négliger les apports des stations.

Je souhaiterais par conséquent rendre attentif le Conseil d'Etat à certains points essentiels:

Tout d'abord, posons un cadre souple, car il est beaucoup plus difficile de prévoir le développement du tourisme de montagne que d'imaginer celui du tourisme urbain ou culturel. La plupart des activités du tourisme de montagne impliquent des influences sur le territoire. Le plan directeur actuel a été avalisé en 2002 et sa rédaction date de 1998. Qui parlait à l'époque de via ferrata, de parc aventure, de piste de descente VTT et j'en passe? Les zones et leur affectation doivent être définies avec le plus de souplesse et de largesse possible. Permettons à toutes les stations fribourgeoises de créer, d'innover afin qu'elles restent compétitives ou le deviennent davantage. La problématique du développement des remontées mécaniques nécessite une analyse fine et spécifique de chaque station. Les personnes chargées de la rédaction des chapitres liés au tourisme et à son développement connaissent-elles nos problématiques et les enjeux qui en découlent? Notre administration doit être à l'écoute. A ce jour, seul un représentant de l'Union fribourgeoise du tourisme est impliqué dans cette révision. Je suis inquiet. Il faut impérativement intégrer dans les comités de rédaction des acteurs du terrain afin de s'assurer que la planification réponde aux besoins des remontées mécaniques.

Zones de tranquillité et de biodiversité, inventaires cantonaux, bas marais, etc. – créer des zones naturelles est important pour le tourisme doux, pour la faune et la flore. Evitons toutefois de délimiter des zones de tranquillité et de protection sur des domaines skiables présents depuis des décennies. Ne protégeons pas des éléments naturels situés dans des zones de développement touristique. Notre territoire est grand et nos stations sont petites. Coordonnons mieux notre territoire et évitons les conflits. En ce sens, le principe général n° 1, «Cohésion et développement durable», et l'objectif n° 11 amendé, «Favoriser l'emploi et prendre en compte les besoins de développement économique en fonction des différents types d'activités», vont dans le sens de mes propos. Un aménagement du territoire souple et cohérent était... [*temps de parole écoulé*].

Repond Nicolas (PS/SP, GR). Le groupe socialiste a pris connaissance avec attention du message du Conseil d'Etat pour le projet de décret fixant les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire. Cet aménagement du territoire sera d'ailleurs un réel défi pour notre

canton pour les prochaines années aussi bien en ce qui concerne ces principes généraux qu'en ce qui concerne les objectifs énoncés dans ce message.

Cette loi, qui se veut loi cadre, est probablement la plus importante après notre Constitution de 2004. En effet, c'est elle qui dictera les lignes, les principes, les objectifs et les enjeux auxquels notre canton devra faire face dans notre futur proche et plus lointain. Le message présenté par le Conseil d'Etat est de bonne facture et chaque point y est bien présenté et expliqué. M. le Commissaire nous a également bien précisé, et cela est important, que les objectifs mentionnés dans les vingt points de l'article 3 ont autant de valeur les uns que les autres et qu'ils ne se priorisent donc pas. Ainsi, l'objectif n° 17, «Maintenir, valoriser et compléter les milieux naturels, réseaux écologiques et paysages caractéristiques», a autant d'importance que le n° 5, où il est inscrit qu'il faut développer une stratégie urbaine adaptée aux agglomérations. J'aurais pu aussi mentionner l'objectif n° 16, où il est écrit qu'il faut maintenir et valoriser l'espace rural en tenant compte de sa diversité et de ses différentes fonctions, qui a autant d'importance que l'objectif n° 2, qui propose de renforcer la position du centre cantonal sur le plan national. Les deux exemples n'ont bien entendu pas été choisis au hasard, puisque les objectifs de ces points, qui correspondent à des régions et des milieux différents, pourraient être mis en concurrence alors qu'ils doivent être pris et mis en association et en complémentarité. Ceci est extrêmement important pour favoriser une excellente cohésion cantonale.

C'est aussi uniquement dans ce sens que notre canton pourra faire face aux grands défis qui l'attendent dans le futur, défis qui se situeront aussi bien au niveau des quatre objectifs mentionnés précédemment qu'au niveau de ceux liés à sa démographie, la plus dynamique de Suisse. C'est d'ailleurs principalement pour cette raison que le groupe socialiste, comme le gouvernement, soutient le scénario démographique le plus élevé établi par l'OFS, soit 98%. Et ceci pour des raisons évidentes de ne pas avoir à prendre des mesures de dézonage généralisées à l'ensemble des communes y compris pour le centre cantonal et les centres régionaux du canton. De plus, cette démographie influera aussi bien sur les stratégies d'urbanisation, qu'il faudra coordonner avec celles de la mobilité – par exemple pour les transports publics –, que sur la prise en compte des besoins du développement économique en fonction des différents types d'activités. Ainsi, tous les objectifs mentionnés dans l'article 3 sont liés les uns aux autres et, en finalité, ils ne font qu'un. Ils doivent être en tous cas pris et utilisés tels quels, car ils sont notre futur et c'est uniquement en les travaillant de cette façon que nous arriverons à construire une unité, un canton où les habitants se sentiront bien et auront plaisir à vivre. Il n'y a pas plus dynamique qu'une entreprise où les employés sont heureux et ont plaisir à travailler. Il en va de même pour un canton où il fait bon vivre et où les offres en structures, en culture, en transports ou en emplois sont optimales.

C'est tout ce que je souhaite à notre beau canton de Fribourg et c'est également dans ce sens que le groupe socialiste entrera en matière sur ce décret pour y fixer les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire.

Bapst Markus (PDC/CVP, SE). Zuerst meine Interessenbindungen: Ich bin Mitglied der beratenden kantonalen Kommission für Raumplanungsfragen und Mitinhaber eines Ingenieurbüros, das sich von Zeit zu Zeit auch mit solchen Fragen auseinandersetzt. Ich gebe hier zwei, drei Bemerkungen der Fraktion der Christlichdemokratischen Volkspartei und der Bürgerlich-Demokratischen Partei an.

Die Fraktion der Christlichdemokratischen Volkspartei und der Bürgerlich-Demokratischen Partei begrüsst zuerst, dass sich das Parlament zu den Prinzipien und Zielen der Raumplanung äussern kann. Für die Fraktion der Christlichdemokratischen Volkspartei und der Bürgerlich-Demokratischen Partei sind zwei Punkte zentral.

Erstens sind wir der Überzeugung, dass die Wahl des hohen Bevölkerungswachstums-Szenarios richtig ist. Dies entspricht der Realität und ermöglicht es dem Kanton, in den nächsten rund 15 Jahren eine ausgewogene Bilanz im Bereich der Wohnzonen zu erreichen. Das Szenario lässt somit die grösste Flexibilität offen, die wir uns hier im Zusammenhang mit der Bundesgesetzesrevision noch wünschen können.

Zweitens wünscht die Fraktion der Christlichdemokratischen Volkspartei und der Bürgerlich-Demokratischen Partei, dass in diesem Kanton weiterhin Arbeitsplätze entstehen und wir nicht zu einem Schlafkanton degenerieren. Eine ausgewogene Entwicklung zwischen Arbeitsplatzangebot und Wohnen soll deshalb angestrebt werden. Dies ist in verschiedenen Zielen ausgedrückt. Wir unterstützen diese voll und ganz und in diesem Sinne auch das Projekt bis der Kommission.

Meyer Loetscher Anne (PDC/CVP, BR). Je déclare mes liens d'intérêts: je vis dans une région périurbaine rattachée à l'arc lémanique – selon la tendance 2030 mais en aucun cas selon la volonté politique de cette région. Il est primordial pour notre région, qui se développe tant sur le plan de la population que de l'emploi, d'être une région suffisamment forte pour ne pas être avalée par l'arc lémanique. Ainsi, M. le Commissaire du gouvernement, pouvez-vous m'éclairer quant aux intentions de requalifier, de revoir la localisation de certains secteurs stratégiques aux zones d'importance cantonale? Les zones prévues actuelles dans les régions périurbaines seront-elles prioritairement touchées? Les régions-centres actuelles garderont-elles leur vocation et seront-elles donc renforcées?

Pour finir, comme présidente de la Société de développement d'Estavayer et région, je demande aussi que la vocation touristique de la rive sud du lac de Neuchâtel soit aussi prise en compte. C'est en effet un apport important pour l'économie de notre région.

Bürdel Daniel (*PDC/CVP, SE*). Ich erkläre meine Interessenbindungen: Ich bin Vize-Syndic der Gemeinde Plaffeien, welche mit Schwarzsee zusammen einen kantonalen Tourismusschwerpunkt bildet. Zudem bin ich stellvertretender Direktor des Freiburgischen Arbeitgeberverbandes und somit Vertreter des Gewerbes, welchem ebenfalls die Tourismusbranche und all die davon abhängigen Branchen angehören.

Le décret concernant les principes de base et les buts de l'aménagement du territoire présenté par le Conseil d'Etat forme le niveau stratégique pour les futures élaborations du plan directeur cantonal et de la loi sur l'aménagement du territoire. La composante essentielle, dans la phase de planification, est certainement le choix du bon scénario démographique. Il serait dévastateur pour le futur développement du canton si un autre scénario que celui de la croissance démographique la plus élevée, proposé par le Conseil d'Etat, devait être appliqué. Nous serions confrontés ces prochaines années, voire ces prochaines décennies, au dézonage, à la stagnation et à de graves difficultés économiques.

Ein wichtiger Aspekt ist ebenfalls die vom Staatsrat unter Punkt 2.1.8 beschriebene neue Raumordnung. Lassen Sie mich herzu zwei Bemerkungen anbringen.

Der Staatsrat hält richtig fest, dass die Zahl der Arbeitsplätze im Industriesektor im Kantonszentrum und in den Regionalzentren in den vergangenen Jahren zurückgegangen ist. Ich begrüsse deshalb den Vorschlag, dass zur Steigerung der wirtschaftlichen Attraktivität des Kantons für die Industrie sogenannte Beschäftigungspole entwickelt werden könnten, welche auch ausserhalb der definierten Zentren angesiedelt werden können. Hierzu muss jedoch das Ziel 11, «die Bedürfnisse der wirtschaftlichen Entwicklung in Abhängigkeit von verschiedenen Wirtschaftszweigen berücksichtigen», genauer formuliert werden. Es ist für die weitere wirtschaftliche Entwicklung entscheidend, dass genügend Industrie- und Gewerbebezonen zur Verfügung stehen. Oder anders ausgedrückt: Der Kanton und die Regionen müssen dafür sorgen, dass der Wirtschaft – mittels überregionaler Planungen – diese Arbeitszonen in genügendem Masse und an den richtigen Orten zur Verfügung stehen.

Zweitens ist im Punkt 2.1.8, neue Raumordnung, ebenfalls entscheidend, dass nicht nur in den Kantonszentren, sondern insbesondere auch in den voralpinen Gebieten Entwicklungsmöglichkeiten bestehen, sei dies im Bereich Tourismus oder im Gewerbe. Hier ist der Kanton ebenfalls gefordert, wie bei den kantonalen und regionalen Zentren eine effiziente Unterstützung zu bieten. Ansonsten kann die zum Teil bereits einsetzende Abwanderung und Entvölkerung des Voralpengebietes nicht gestoppt werden.

Im Ziel 13, zum Thema der touristischen Entwicklung, ist aus diesem Grund der Kommissionsantrag zu unterstützen, welcher klar festhält, dass die touristische Entwicklung durch den Kanton gefördert werden soll. Der Tourismus ist

vor allem für das Berggebiet der oftmals entscheidende Wirtschaftszweig. Die Tourismusträger müssen deshalb vermehrt und effizienter in die Ausarbeitung der kantonalen Planung einbezogen werden, und es dürfen unter keinen Umständen zu hohe Hürden für die weitere Entwicklung gesetzt werden. Ich denke hier insbesondere an die in den kantonalen Ämtern oftmals sehr strenge und teils überrissene Umsetzung der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebungen, welche leider sehr oft – und dies gerade im Voralpengebiet – zu einer massiven Verzögerung und manchmal entscheidenden Behinderung von touristischen und wirtschaftlichen Projekten führt. Gerade im Gewässer- und im Waldbereich muss deshalb unbedingt auf zu restriktive Regelungen und Gesetzesanwendungen verzichtet werden und eine Interessenabwägung zwischen Umweltschutz und wirtschaftlicher Vertretbarkeit gemacht werden.

In diesem Sinne und unter Berücksichtigung dieser Aspekte bin ich für ein Eintreten auf die Vorlage.

Gobet Nadine (*PLR/FDP, GR*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis secrétaire de l'Association régionale de la Gruyère et membre du Conseil d'administration des Remontées mécaniques fribourgeoises SA.

Comme vous le savez, l'activité touristique est une activité importante dans notre région avec des retombées directes et indirectes dans l'économie régionale. Avec la vision 2030, nous discutons aujourd'hui des principes et objectifs valables pour les 15 prochaines années. A moyen et long terme, admettons que nous ne connaissons pas tous les projets, toutes les tendances ou modes pour notre développement touristique futur. Il est donc de notre responsabilité de nous laisser suffisamment de marge de manœuvre pour nous permettre de favoriser les activités touristiques dans notre région, ces activités touristiques qui reposent sur de bonnes volontés, de vrais entrepreneurs, qui ont des idées et souhaitent les réaliser. On constate malheureusement trop souvent qu'on les décourage à coup de normes, de directives et qu'il devient toujours plus difficile d'entreprendre dans ce secteur. Ces acteurs touristiques, qu'ils soient actifs dans le domaine des remontées mécaniques, du tourisme doux, des activités mises en place autour du lac de la Gruyère par exemple, ont trop souvent l'impression que les services de l'Etat ou de la Confédération sont là pour leur mettre les bâtons dans les roues, sans prendre en considération l'aspect économique de leur projet. Ne perdons pas de vue ces enjeux économiques importants pour notre canton et notre région, qu'ils soient touristiques ou favorables au développement économique et aux emplois.

Faisons en sorte dès lors de conserver toute latitude de développement. C'est à ce titre que je soutiendrai la proposition de la commission aux points 11 et 13 et que je vous invite à en faire autant.

Losey Michel (PLR/FDP, BR). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis tout d'abord président du groupe d'intérêts pour la sauvegarde des terres agricoles de la Broye, ensuite membre du comité cantonal de l'Union fribourgeoise du tourisme et finalement président de l'Association des remontées mécaniques fribourgeoises.

Le message accompagnant le décret qui fixe les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire est intéressant. Il me satisfait concernant les surfaces d'assolement, qui doivent être protégées afin de maintenir cette capacité de production alimentaire sur les meilleures terres arables du canton, notamment en plaine. Ce maintien de la production agricole alimentaire doit être doublement prioritaire, en relation avec les compensations écologiques à outrance, qui sont avancées pour la revitalisation des cours d'eau ou pour le développement des zones d'habitat du castor.

Par contre, je vais concentrer mon intervention sur la problématique du tourisme cantonal, incluant bien entendu le développement touristique de nos Préalpes fribourgeoises, conditionné par les remontées mécaniques. A mon avis, l'état d'esprit utilisé dans ce message n'est pas la meilleure des attitudes. Nous sommes en face d'une approche restrictive, qui n'est pas favorable à un déploiement de futures activités. Il faut absolument éviter de rendre le plan directeur cantonal plus restrictif demain qu'aujourd'hui. La logique territoriale retenue dans ce message est une logique restreignant le développement touristique à des pôles avec des limites géographiques gravées dans le marbre, qui ne correspondent plus du tout à la réalité et à la demande touristiques, lesquels fonctionnent aujourd'hui à la satisfaction générale.

Il me semble que si nous voulons avoir une quelconque chance de doubler l'apport économique du tourisme contenu dans la vision 2030, avec les arbitrages contraignants déjà intervenus (lex Weber, taux plancher franc/euro), nous devons, dans le plan directeur cantonal, impérativement adopter une logique de développement souple. Il faut imaginer de grands espaces de développement, par exemple les Préalpes, avec des zones d'intensification. Ces pôles de développement doivent être retenus dans un esprit de pôles de croissance, qui tiennent compte des flux touristiques réels, qui évoluent, qui se déplacent et qui, à certains endroits, disparaissent de manière très dynamique, ce qui est le propre des réseaux.

Il est primordial de ne pas continuer à opposer cette dynamique de la demande à un cadre de développement rigide avec une pensée territoriale limitative pour l'offre. Nous disposons déjà aujourd'hui d'une analyse fine pour chaque pôle et chaque station. Ces chiffres concrets montrent comment et à quelle hauteur le tourisme contribue à l'économie. Ces chiffres sont obtenus par l'Observatoire du tourisme fribourgeois, c'est une analyse en continu des impacts du tourisme et de son évolution. Au vu des moyens d'investissements, des subventions et de terrains disponibles limités, nous avons,

avec cette contribution économique chiffrée, un moyen alternatif aux simples délimitations géographiques pour éviter que le développement ne s'éparpille de manière incontrôlée dans tout le canton et en même temps pour stimuler la croissance dans des zones avec une réalité existante. Encore faudrait-il concevoir les pôles comme facilitateurs de croissance plutôt que comme terrains de compromis cloisonnés. Dans un esprit de pérenniser la réalité touristique existante, qui génère aujourd'hui environ 1,3 milliard de francs de contributions totales par année à l'économie fribourgeoise, il est crucial de pouvoir garantir aux acteurs touristiques une certaine souplesse en matière de réglementation, de perspectives de développement constructives et à la hauteur de leur grand engagement. Je compte sur cette révision pour faire du futur plan directeur cantonal un levier plutôt qu'une contrainte.

Le Commissaire. Je remercie tout d'abord les différents rapporteurs de groupes et intervenants pour leur soutien à l'entrée en matière de ce projet. Je crois que vous avez tous compris les enjeux importants qui nous attendent et la nécessité d'aller de l'avant avec ce programme d'aménagement cantonal. Je me permets de rebondir sur quelques considérations qui ont été formulées par différents intervenants.

Tout d'abord, s'agissant des régions périphériques – je crois que ça fait l'objet d'un amendement –, la volonté du Conseil d'Etat est d'avoir un développement équilibré sur l'ensemble du territoire cantonal. Il n'y a pas de volonté de préteriter une région par rapport à une autre. Nous devons développer une stratégie cohérente, qui s'inscrit aussi dans les principes de priorisation qui sont voulus et exigés par le droit fédéral. On a aussi un intérêt à éviter un financement tous azimuts, parce qu'investir notamment dans les infrastructures, dans la mobilité, coûte extrêmement cher. Donc, on doit le faire de manière intelligente et en priorisant les projets. On aura l'occasion de revenir sur le débat à l'occasion de l'amendement. A mon sens, différents principes généraux assurent précisément ou ont pour mission d'assurer cette cohésion et le développement durable sur l'ensemble du territoire cantonal.

On a également, à plusieurs reprises, entendu les intérêts manifestés à propos du développement touristique. Le Conseil d'Etat a bien conscience que c'est important; le tourisme joue un rôle stratégique dans le développement économique de ce canton. Différentes études et rapports ont démontré les bénéfices directs ou indirects, les emplois créés directement ou indirectement par les différents secteurs touristiques. C'est dans ce sens que le canton de Fribourg s'est doté, déjà en 2006, d'une loi sur le tourisme. Il a élaboré une stratégie du tourisme fribourgeois, qui doit être régulièrement repensé et redynamisé, ceci avec le soutien en particulier des différents acteurs, que ce soit au niveau cantonal, régional ou local. Dans ce contexte, on peut en tout cas espérer que les acteurs touristiques eux-mêmes puissent s'accorder à parler d'une seule voix à l'avenir, parce que – on le voit ou le lit encore récemment – il ne semble pas y avoir

une unité de doctrine au sein des différents acteurs touristiques. Là, c'est important que l'Etat puisse aussi s'appuyer sur une certaine cohésion et une stratégie qui soit partagée par les différents acteurs touristiques.

Je vous rassure également en vous rappelant que les travaux du plan directeur cantonal font l'objet de travaux dans les groupes, avec des groupes de projets, respectivement dans le comité de projet et le comité de pilotage. L'ensemble de ces travaux doivent être suivis par la commission consultative sur l'aménagement du territoire (CCAT) dans laquelle vous avez ici plusieurs représentants, que ce soient à titre de députés, ou de syndicats, également des gens qui sont proches des milieux touristiques. Vous aurez donc l'occasion de faire part de vos attentes ou de vos inquiétudes aussi dans le cadre de cette commission consultative. Mais, évidemment, toutes vos propositions sont toujours les bienvenues dans le cadre de ce projet en évolution et en préparation constantes. Vos propositions peuvent être adressées à la Direction, au Service cantonal de l'aménagement du territoire, qui coordonne l'ensemble des projets. Toutes vos propositions constructives seront les bienvenues. Il ne faut toutefois pas perdre de vue, et ça – c'est une exigence du droit fédéral, que désormais les projets touristiques qui ont des incidences importantes sur le territoire devront également – et c'est nouveau – figurer dans le plan directeur cantonal. C'est important que nous puissions inclure dans ce plan directeur cantonal les projets existants mais aussi les projets importants qui devraient être développés à l'avenir. Là, il faut un consensus minimum des acteurs touristiques pour que nous puissions reprendre cette stratégie dans le cadre du plan directeur cantonal.

Certains soucis ont été manifestés aussi sur la répartition des activités économiques. Je ne vais pas revenir sur les propos d'un district ou de l'autre. Je crois qu'il y a une volonté globale, dans le cadre de ce plan directeur cantonal, d'essayer de mettre les zones d'activités là où elles doivent être. Actuellement, vous savez que nous avons différentes zones d'activités entre les secteurs stratégiques, zones d'importance cantonale et autre zones, en particulier les zones communales. Là, je réponds à M^{me} Lötscher: il s'agira de voir aussi dans le cadre du plan directeur cantonal lui-même, de savoir si on reconferme les zones existantes ou si on les adapte, si on les modifie. C'est précisément du travail de contenus qu'on va devoir faire dans le cadre du plan directeur cantonal. L'objectif global du Conseil d'Etat est de favoriser le développement de ce canton, développement qui doit être équilibré entre l'habitat et la création d'emplois. Cela a été bien compris d'ailleurs par la commission, qui a proposé une adaptation d'une disposition à cet effet et c'est aussi dans ce sens qu'on a retenu le scénario haut, parce qu'on aurait pu imaginer que d'aucuns veuillent intervenir artificiellement sur le développement du canton avec un scénario moyen, voire faible. On a pu se rendre compte ces dernières années que le canton de Fribourg a été celui qui a connu pratiquement la croissance la plus forte de Suisse, que dans toutes nos différentes réalisations, souvent, les pronos-

tics étaient inférieurs à la réalité et il était donc logique de retenir le scénario le plus élevé. Mais on voulait aussi faire le débat dans le cadre de ce programme d'aménagement, qu'on reprenne cette forte évolution démographique à travers ce scénario haut. Ce scénario haut a aussi l'avantage d'éviter des dézonages massifs dans le canton de Fribourg, ce qui aurait dû être le cas si, par hypothèse, on était venus intervenir artificiellement sur le développement du canton.

Voilà les différentes remarques que je me permets de formuler sur les intervenants. Encore une fois, c'est dans le cadre de la discussion de détail qu'on pourra revenir sur certaines inquiétudes qui ont été manifestées dans le débat d'entrée en matière.

- > 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

La Rapporteuse. Effectivement, un point 6 a été ajouté par la commission: «assurer un rapport équilibré entre le développement de l'emploi et celui de l'habitat.» Cette phrase résume bien la stratégie de l'Etat. Il faut également prendre en considération le développement d'emplois et viser une croissance parallèle était le but de la commission.

Le Commissaire. Comme je l'ai indiqué dans le débat d'entrée en matière, le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission. Je crois que cette volonté de veiller à un rapport équilibré entre le développement de l'emploi et celui de l'habitat ressortait aussi des différents principes et objectifs. Je peux me rallier à cette proposition.

Repond Nicolas (PS/SP, GR). Le groupe socialiste soutient clairement la proposition d'alinéa 6 que notre collègue Thévoz a proposé d'ajouter en commission. En effet, le principe d'assurer un rapport équilibré entre le développement de l'emploi et celui de l'habitat donne tout leur sens aux objectifs des alinéas 7 et 11 de l'article 3, objectifs qui consistent à définir les besoins de l'urbanisation et à favoriser l'emploi et prendre en compte les besoins du développement économique. Ceci doit être vu comme un tout pour qu'il y ait un équilibre entre habitat et emploi, pour que notre canton, encadré par deux grands pôles, ne devienne pas un jour un canton dortoir.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis).
- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).¹

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 318ss.

ART. 3

OBJECTIFS N° 1 À 3

Le Commissaire. Au sujet des objectifs n° 1 à 3, j'ai eu l'occasion, dans les débats de la commission, de donner toutes les informations à l'argumentaire du Conseil d'Etat. Je ne vais pas y revenir dans la mesure où cela n'est semblé-t-il pas contesté.

> Adoptés.

OBJECTIF N° 4

La Rapporteuse. La commission a simplement apporté un complément d'information, c'est-à-dire le souci de parfaire la collaboration avec les cantons voisins et leurs centres, pas uniquement avec leurs centres.

Le Commissaire. Le Conseil d'Etat peut se rallier à la formulation proposée par la commission. Je voulais relever que, ces dernières années, de nouvelles plateformes de collaboration ont été mises sur pied et celles déjà existantes ont été poursuivies. Je pense en particulier aux projets suivants:

1. Territoire suisse avec la Confédération et tous les cantons;
2. Capitale suisse, en particulier avec les cantons de Berne, Neuchâtel, Soleure et Valais;
3. l'espace lémanique;
4. la Broye intercantonale.

C'est dans ce sens-là qu'il y a lieu d'assurer une coordination et surtout une collaboration avec les cantons voisins et leurs centres.

- > Le Conseil d'Etat se rallie aux propositions de la commission (projet bis).
- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).¹

OBJECTIF N° 5

La Rapporteuse. *Développer une stratégie urbaine adaptée aux agglomérations.* Il a été évoqué, lors de la discussion en commission, qu'il manquait les intérêts des zones périphériques. Mais, aucun amendement n'a été déposé dans ce sens. De ce fait, la commission a adopté le point 5 en sa version initiale.

Le Commissaire. S'agissant du chiffre 5 dans sa version initiale, je voulais relever que le plan directeur cantonal actuel a été établi avant la mise en œuvre de la politique fédérale des agglomérations. Il est donc clair que la stratégie d'urbanisation que l'on va devoir développer dans le plan directeur cantonal doit tenir compte maintenant des besoins spécifiques des agglomérations. La Confédération a d'ailleurs établi des directives pour le contenu minimal des plans directeurs cantonaux et elle demande aux cantons d'établir un volet straté-

gique qui identifie les différents types d'espaces et il est impératif, si l'on veut aussi bénéficier du subventionnement de la Confédération pour les projets d'agglomérations, que notre plan directeur cantonal en tienne compte.

> Adopté.

OBJECTIF N° 5^{BIS}

La Rapporteuse. Cette proposition n'a pas été évoquée en séance de commission, donc je m'abstiendrai de tout commentaire. En ce qui me concerne personnellement, je soutiendrai cette proposition étant donné que les régions périphériques ne doivent en aucun cas être lésées et qu'en principe, les régions périphériques sont souvent complémentaires des zones urbaines.

Mesot Roland (UDC/SVP, VE). Dans les objectifs fixés dans ce projet et notamment à l'article 3, il est souvent fait référence aux zones urbaines. Dans l'entrée en matière, beaucoup se sont inquiétés pour les zones périphériques et périurbaines, tel que je l'ai entendu. Il a même été relevé qu'il n'y a pas de chapitre spécifique qui concerne des régions périphériques. C'est pour cette raison que je me permets de solliciter à cet article 3 un chiffre 5^{bis}, où l'on prend en compte les régions périphériques et le texte demanderait un développement adéquat des dites régions.

Le Commissaire. Le Conseil d'Etat n'a naturellement pas eu connaissance de cette proposition. Je ne peux donc pas me rallier à cet amendement en tant que tel.

Je relève néanmoins que le souci du motionnaire est couvert par le chiffre 1 des principes généraux, où l'on dit que l'on veut assurer la cohésion et un développement durable sur l'ensemble du canton. Le chiffre 2 indique également que l'on veut renforcer le réseau entre les centres et le reste du territoire. Enfin, au chiffre 16 des objectifs, on parle de maintenir et de valoriser l'espace rural en tenant compte de sa diversité et de ses différentes fonctions. A mon sens, les régions périphériques ne sont pas oubliées. Différentes dispositions en traitent. Mais, comme je l'ai dit tout à l'heure, il faut bien voir que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire souhaite désormais éviter l'étalement des constructions, que l'on doit naturellement concentrer certaines activités prioritairement dans les centres et les agglomérations, qui bénéficient d'un réseau de transports publics plus dense. Il faut aussi éviter de devoir investir financièrement tous azimuts dans la mobilité de manière excessive, parce que tout simplement on n'en a pas les moyens.

Soyez rassurés, on va veiller à ce développement adéquat des régions périphériques à travers les dispositions que je viens de citer.

Mesot Roland (UDC/SVP, VE). Je vais maintenir mon amendement. Si l'on considère les objectifs, il y en a plusieurs que l'on retrouve dans les principes généraux. L'argument qui est

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 318ss.

développé concernant mon texte pourrait aussi s'appliquer à d'autres, raison pour laquelle je maintiens mon amendement.

Mon amendement concerne un nouveau chiffre 5^{bis}: «Assurer un développement adéquat des régions périphériques.»

- > Au vote, la proposition de MM. Mesot et Kolly concernant l'objectif n° 5^{bis}, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 49 voix contre 35 et 6 abstentions.

Ont voté en faveur de la proposition Mesot/Kolly:

Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 49.*

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

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP). *Total: 35.*

Se sont abstenus:

Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,ACG/MLB), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 6.*

- > Modifié selon la proposition de MM. Mesot et Kolly.

OBJECTIFS N° 6 À 10

- > Adopté.

OBJECTIF N° 11

La Rapporteuse. Article 3, objectif 11: la commission a jugé opportun d'ajouter le terme «favoriser et prendre en compte les besoins du développement économique en fonction des différents types d'activités». Ceci a donc été accepté.

Le Commissaire. Je l'ai indiqué tout à l'heure, le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission. Dans le plan directeur actuel, les zones d'activités sont définies selon trois niveaux hiérarchiques: les secteurs stratégiques, les zones d'activités d'importance cantonale et autres zones. Afin de répondre aux nouvelles exigences de la loi fédérale, le système doit être certainement affiné, rediscuté dans le cadre de la mise en œuvre du plan directeur cantonal.

Collomb Eric (PDC/CVP, BR). Il s'agit ici de compléter cet objectif n° 11, en mentionnant vraiment le fait de favoriser le développement économique par la mise à disposition de terrains appropriés et d'assurer leur accessibilité. Mon groupe et moi-même étions un peu surpris qu'on ne parle pas du tout de politique foncière active alors que ça fait bien longtemps qu'on le traite dans cette enceinte. Donc, pour nous, c'est vraiment un élément totalement incontournable qu'il faut mentionner, qu'il faut vraiment appuyer en le mentionnant dans le principe n° 11.

Je rappellerai le fameux triangle d'or: il faut être bien placé en termes de fiscalité, il faut être innovant, mais il faut aussi le troisième axe, cette politique foncière active, cette possibilité d'avoir des terrains. D'ailleurs, on est aussi un peu surpris de voir qu'à la page 17, on mentionne que «la stratégie de développement de centres d'emplois est une piste à explorer». Je m'excuse, mais pour moi, ce n'est vraiment pas assez fort que de dire que c'est une piste à explorer. Je pense que c'est vraiment quelque chose d'extrêmement important pour notre économie. Donc, il s'agit, à l'objectif 11, de le rappeler et de l'ancrer véritablement pour qu'on en tienne compte.

Waeber Emanuel (UDC/SVP, SE). Effectivement, dans cet amendement, M. le Député Eric Collomb l'a mentionné, nous parlons des différents secteurs économiques, mais on ne parle pas des zones d'activités et c'est la raison pour laquelle nous vous proposons, avec les chefs des groupes PLR et PDC-PBD, de formuler cet objectif n° 11 comme suit: «Favoriser le développement économique par la mise à disposition de terrains appropriés, assurer leur accessibilité et prendre en compte les besoins du développement économique en fonction des différents types d'activités.» En allemand: «Die Wirtschaftsentwicklung mittels Bereitstellung von geeigneten Grundstücken fördern, die Zugänglichkeit zwischen den Wirtschaftssektoren gewährleisten und die Bedürfnisse der wirtschaftlichen Entwicklung in Abhängigkeit der verschiedenen Wirtschaftszweige berücksichtigen.»

Piller Benoît (PS/SP, SC). Mes liens d'intérêts: je suis syndic d'une commune et membre du comité de l'Agglomération.

Personnellement, j'ai beaucoup de peine avec cet amendement. Je ne vois pas comment on peut définir dans un objectif quelque chose que nous ne pourrions pas réaliser. Mettre à disposition des terrains appropriés: quand on va parler cet après-midi ou demain du refus du droit d'emption, comment voulez-vous que les communes, que le canton, mettent à disposition des terrains lorsqu'ils ne les possèdent pas. Donc, le texte de la commission pour l'objectif 11 «favoriser l'emploi et prendre en compte» est largement suffisant. Ne mettons pas dans cette liste de souhaits des choses qu'on ne pourra pas réaliser.

Bapst Markus (PDC/CVP, SE). Wir haben in der Kommission über einen ähnlichen Antrag diskutiert, und es kam in der Folge die Frage auf, wie der Staat die Bereitstellung von geeigneten Grundstücken konkret fördern kann. Wie Herr Piller bereits gesagt hat, hat der Staat nur beschränkte Möglichkeiten. Wir wurden in der Kommission auch darüber informiert, dass es im Bereich Arbeitszonen und Grundstücke für Industrie und Gewerbe im Kanton heute insgesamt zu viele Grundstücke gibt. Diese sind allerdings am falschen Orte platziert und oft nicht oder nur gering überbaut.

Wir müssen einen Austausch organisieren unter den Gemeinden. Beim Vergleich der zwei Varianten zeigt sich, dass beide das gleiche Ziel und die gleiche Absicht verfolgen. Im ursprünglichen Ziel des Staatsrates beschränken wir uns einfach darauf festzuhalten, dass er die Beschäftigung fördern soll, was, so glaub' ich, unbestritten ist in diesem Saal. Wenn wir jedoch die andere Formulierung nehmen, dann beschränken wir sogar die Handlungsfreiheit beim Erstellen des Plans, indem wir uns darauf beschränken, «mittels Bereitstellung von geeigneten Grundstücken» zu handeln. So ist der deutsche Text zu lesen, es sei denn, ich hätte diesen semantisch nicht richtig verstanden.

Darum werde ich diesem Antrag nicht zustimmen und die Version der Kommission bevorzugen.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). J'avais aussi remarqué la même contradiction entre ce qui s'est passé dans la discussion concernant la LATeC et cet amendement que mon collègue Piller. Mais, j'ai envie de dire le contraire. Si toutes les personnes qui acceptent cet amendement se voient obligées ensuite de voter logiquement le droit d'emption légal, on pourrait presque accepter cet amendement. Dans ce sens-là, ce serait assez logique, parce qu'il est clair qu'il ne faut pas seulement mettre de grands principes dans ce programme, mais aussi voter les instruments par après qui devraient le mettre en application.

Was hingegen die deutsche Formulierung dieses Amendements betrifft: Diese ist derart unverständlich, dass ich sie nicht 15 Jahre in einem programmatischen Text haben

möchte. «Die Zugänglichkeit zwischen den Wirtschaftssektoren gewährleisten» ist eine Formulierung, die mir überhaupt nichts sagt und unter der ich mir nichts vorstellen kann. Gegen die deutsche Version würde ich mich also wehren. Demzufolge werde ich trotzdem das ganze Amendement ablehnen.

Waeber Emanuel (UDC/SVP, SE). Zu Kollegin Christa Mutter. Wenn ich die Ziele alle semantisch und über ihre Verständlichkeit analysiere, habe ich bei einigen Zielen grosse Mühe, nachzuvollziehen, was eigentlich die Absicht der Regierung ist.

Zu Kollege Markus Bapst: Semantisch haben wir eingefügt, den ersten Teil betreffend der Zur-Verfügung-Stellung von geeigneten Grundstücken. Das Ziel Nr. 11 bleibt im zweiten Teil des Textes sowohl auf Französisch als auch auf Deutsch unverändert.

Nous avons repris l'objectif n° 11 dans la deuxième partie de la phrase ici sur votre écran et je vous invite à soutenir cet amendement.

La Rapporteuse. La commission ne s'étant pas prononcée sur cette proposition, je ne ferai donc aucun commentaire.

Le Commissaire. Le Conseil d'Etat n'a pas eu connaissance non plus de cet amendement. J'ai confirmé tout à l'heure me rallier à la proposition de la commission, qui, à mon sens, répond déjà aux attentes des différents intervenants. L'amendement qui nous est proposé introduit en deuxième phrase des éléments qui me sont peu compréhensibles, je dois le dire. Assurer l'accessibilité entre les différents secteurs d'économie, j'ai honnêtement un peu de la peine à comprendre le sens précis de cette proposition. Je crois que la volonté partagée par tous, c'est de pouvoir bénéficier de terrains à disposition pour l'économie, que ce soit pour les entreprises existantes ou les entreprises qui voudraient venir s'installer chez nous. J'ai déjà eu l'occasion de rappeler que dans les faits, actuellement, nous avons quand même déjà des sites industriels qui sont disponibles: pensez aux dossiers Elanco, Tetra Pak, Glas Troesch et j'en passe. On a aussi pas mal de zones industrielles immédiatement disponibles, pour répondre aux attentes des entrepreneurs. Et puis, l'objectif est aussi de faire de la politique foncière active, de faire de la promotion économique, mais ce sont des activités qu'on ne va pas déployer forcément dans le cadre du contenu du plan directeur cantonal. Donc, on ne peut pas non plus demander au plan directeur cantonal de régler tous les problèmes ou toutes les attentes des citoyens. Il y a d'autres activités et d'autres politiques publiques pour répondre à ces attentes.

Au vu de l'incertitude qui est créée par le texte proposé, je propose de confirmer la proposition de la commission.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis).¹
- > Au vote, la proposition de MM. Waeber, Wüthrich et Lambelet concernant l'objectif n° 11, opposée à la proposition de la commission (projet bis), est rejetée par 57 voix contre 38 et 0 abstention.

Ont voté en faveur de la proposition de la commission (projet bis):
 Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Chasot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Pythou Giovanni (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 57.*

Ont voté en faveur de la proposition Waeber/Wüthrich/Lambelet:
 Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johnner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 38.*

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

OBJECTIF N° 12

- > Adopté.

OBJECTIF N° 13

La Rapporteuse. La commission a jugé que le terme «favoriser» était plus approprié que «concentrer». Donc, l'article devient «favoriser le développement touristique d'importance cantonale et régionale dans les endroits appropriés».

Le Commissaire. Le Conseil d'Etat s'est rallié à la proposition de la commission. Comme indiqué tout à l'heure, la LAT exige désormais que les projets touristiques ayant des incidences importantes sur le territoire, tel que précisément le domaine des remontées mécaniques, soient prévus dans le plan directeur préalablement à leur légalisation.

En outre, dans le domaine des résidences secondaires, la LAT exige également que les territoires où des mesures particulières doivent être prises en vue de maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires soient également désignés dans le plan directeur.

En définitive, la version bis peut être soutenue.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis).²
- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).

OBJECTIFS N° 14 À 20

Repond Nicolas (PS/SP, GR). Je comprends aussi parfaitement le message énoncé par le Conseil d'Etat sur l'aménagement et la gestion des forêts fribourgeoises, objectif n° 19. En effet, l'exploitation du bois en tant que matière première – et quelle belle matière première – doit être renforcée. De même, la pratique de la sylviculture proche de la nature et respectant d'avantage les associations naturelles doit également permettre d'accroître la biodiversité sur l'ensemble de la surface forestière.

Par contre, je reviens un peu sur ce qui a été dit en commission par certains de mes collègues députés, surtout en ce qui concerne la possibilité d'implanter des éoliennes dans les forêts fribourgeoises. Là, je dois dire que j'aurais un peu de peine à m'y faire. Je rappelle que la forêt, avec certaines montagnes, est encore un des rares endroits, territoires, où la nature, la faune et la flore peuvent s'épanouir en toute quiétude et en liberté. Je ne vois pas très bien comment tout cet ensemble pourrait encore s'épanouir avec des hélices au sommet des cimes des arbres ou même dans les clairières. Je me dis aussi que décimer et mettre en place les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire, ce n'est pas le faire que pour l'homme, que pour les Fribourgeoises et les Fribourgeois, mais aussi pour la nature,

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 318ss.

² Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 318ss.

pour la faune et la flore. Car, sans ces éléments essentiels à la vie sur Terre, nous ne sommes rien. Nous avons besoin d'eux pour nous épanouir et nourrir non pas seulement notre corps mais aussi notre esprit.

Cette remarque est également valable pour les objectifs 16 et 17. Alors oui, l'exploitation du bois doit être renforcée; oui, il faut introduire des limites statistiques et maintenir les limites dynamiques de la forêt, mais la forêt ne doit en aucun cas devenir un fourre-tout pour satisfaire uniquement l'homme.

Je vous remercie de votre attention.

Le Commissaire. Je relève tout d'abord que c'est le chiffre 15 qui traite des énergies et qui a pour objectif précisément de valoriser le potentiel des énergies indigènes et renouvelables. Le chiffre 19, c'est l'objectif d'aménager et de gérer l'espace forestier de manière à assurer ses diverses fonctions. Selon l'ordonnance de mise en œuvre de la loi fédérale sur les forêts, les cantons peuvent désormais désigner dans leur plan directeur cantonal les régions où la surface forestière augmente et celles où, au contraire, ils veulent empêcher sa croissance. Actuellement, vous avez vu que la planification forestière fait l'objet d'une consultation. Les milieux intéressés pourront naturellement se déterminer. On reprendra aussi le résultat de cette planification dans le cadre du plan directeur cantonal et, s'agissant de l'éolien, eh bien, c'est le concept éolien qui devra déterminer les objectifs et la stratégie du gouvernement.

> Adopté.

ART. 4

> Adopté.

ART. 5, TITRE ET CONSIDÉRANTS

> 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 85 voix sans opposition ni abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Cas-

tella Romain (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganiot Xavier (FV,PS/SP), Garghenti Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gailard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 85.*

Projet de loi 2015-DAEC-138 Modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions¹

Rapporteur: **Markus Bapst** (PDC/CVP, SE).

Rapporteur de minorité: **Pierre Mauron** (PS/SP, GR).

Commissaire: **Maurice Ropraz, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.**

Entrée en matière

Le Rapporteur. L'enjeu de l'aménagement du territoire est très important pour le canton de Fribourg. La LAT contraint les cantons à agir en leur demandant d'économiser au mieux le sol et d'aménager différemment les zones à bâtir. La Confédération demande aux cantons d'introduire des instruments d'aménagement qui permettent d'atteindre les objectifs fixés, c'est-à-dire l'économie du sol, donc une limitation de l'extension de la zone à bâtir. Les conséquences sont la densification, une meilleure gestion des infrastructures et une protection accrue des meilleures surfaces agricoles. Il est utile de rappe-

¹ Message pp. 152ss.

ler que cette politique reflète la volonté du peuple suisse, qui a accepté, à une large majorité, la nouvelle LAT. Cette révision a donc pour objectif d'introduire les éléments nécessaires imposés par la LAT dans la loi du canton afin de pouvoir atteindre les objectifs fixés.

Les objectifs fixés par la révision n'ont pas été combattus dans la commission, l'entrée en matière a donc été acceptée à l'unanimité. Quant aux mesures et instruments à introduire dans la LATeC, la commission est, par contre, partagée. Nous avons deux tendances.

La majorité souhaite faire le minimum nécessaire afin de protéger la propriété privée et d'éviter de charger l'économie, notamment le secteur immobilier et de la construction, avec de nouvelles charges dépassant ce qui est imposé par la loi fédérale.

Une minorité de la commission estime que le projet du Conseil d'Etat n'était pas assez ambitieux et ne garantissait pas un développement harmonieux. Le rapporteur de la minorité expliquera son point de vue.

La majorité de la commission était de l'avis que le projet du Conseil d'Etat allait plus loin que les exigences de la LAT et estime que ce n'est pas nécessaire de contraindre le canton de Fribourg avec des règles plus sévères que celles prévues par la Confédération. Il est essentiel que le canton garde une flexibilité maximale sans perdre de vue les objectifs fixés par la LAT, qui seront concrétisés dans le plan directeur cantonal.

Avec la révision de la LATeC, il s'agit donc ici prioritairement de fixer le taux de la plus-value et d'introduire les contraintes qu'elle estime suffisantes. Le projet bis assure donc un développement harmonieux selon les règles décidées par le peuple suisse.

La majorité de la commission veut que le droit d'emption légal reste réservé au canton et vous propose de fixer le taux de la taxe sur la plus-value au minimum de 20%. Elle estime également que la perception de la taxe doit se limiter aux cas de nouvelle mise en zone et de changement d'affectation.

La minorité de la commission ira certainement prétendre que le projet bis a été vidé de la substance et que les instruments nécessaires manquent. Ceci n'est pas le cas, la majorité de la commission est convaincue que le projet bis satisfait pleinement les exigences de la LAT, fait le nécessaire sans aller plus loin que demandé par le législateur fédéral.

La majorité de la commission est soucieuse quant au développement économique du canton et de la protection de la propriété privée. Elle estime que l'intervention de l'Etat ainsi que les charges financières nouvelles en rapport avec cette révision doivent se limiter au strict nécessaire afin de ne pas mettre en péril la compétitivité du canton.

La majorité de la commission vous remercie donc d'entrer en matière et de soutenir son projet.

Le Rapporteur de minorité. Je tiens d'abord, au nom de la minorité de la commission, à remercier le Conseil d'Etat et le SeCA notamment, avec sa cheffe de service ici présente, et son chef de service adjoint, pour la qualité du travail et la qualité des rapports fournis. Les débats de la commission ont été d'une bonne tenue. Il a été répondu à toutes les questions et on avait véritablement l'impression d'une grande maîtrise de la matière et de ce dossier.

La projet qui nous est soumis ce jour n'a pas atterri sur notre bureau par hasard. La population suisse, de même que la population fribourgeoise, a démontré sa volonté en acceptant la LAT en 2013 par une majorité confortable de 63%. Le but était de lutter contre deux aspects principaux, d'une part, le mitage du territoire et, d'autre part, la spéculation.

Pour le mitage du territoire, je crois qu'il faut être sourd pour ne pas entendre la grogne de la population – pas seulement en Gruyère – ou être aveugle pour ne pas voir qu'on ne peut pas continuer ainsi à construire tout et n'importe quoi n'importe où. En parallèle, les communes, les régions et le canton doivent avoir les outils de gestion appropriés pour faire en sorte que les milieux bâtis, notamment les centres de villages, les centres villes ainsi que d'autres zones, sportives notamment, soient aménagés correctement. Tout le monde s'accorde à dire qu'il y a effectivement un problème et il est maintenant de notre responsabilité de le résoudre.

Concernant la spéculation, à savoir l'enrichissement de quelques bénéficiaires au détriment de tout le reste de la population, il est également nécessaire d'apporter quelques règles utiles à tous. Il ne s'agit pas d'instaurer un système stalinien en voulant faire en sorte que plus personne ne fasse de bénéfices mais uniquement de cadrer un tout petit peu et de réglementer les bénéfices que quelques privilégiés gagnent en millions de francs par une simple décision administrative d'une collectivité publique. Une commune prend une décision et un terrain agricole passe de 2 francs à 350 francs le mètre carré; ce serait une réalité.

En fin de compte, sans agir, les millions de bénéfices, que quelques privilégiés ont, sont payés, d'une part, par les autres membres de la collectivité, lesquels financent les infrastructures – écoles, les études, déchetteries et j'en passe – ainsi que par les personnes qui désirent acquérir un terrain, notamment construire une villa – comme c'est le cas de trop nombreux jeunes couples aujourd'hui. Comme on l'a toujours su, la loi de la jungle dans un marché capitaliste n'est pas propice au bonheur de tous. Il faut quelques règles nécessaires pour que notre société fonctionne correctement.

Avec le projet de loi que le Conseil d'Etat a rédigé, nous avons les bases nécessaires pour une solution relativement acceptable. Contrairement à ce qu'a dit le rapporteur de la majorité,

il y a uniquement deux points que la minorité a contestés, c'était le taux d'imposition et la question de l'indice pour les plus-values; on y reviendra. Pour le reste, le projet du Conseil d'Etat était considéré comme acceptable. Même si l'approche pouvait être jugée timide, liée à la taxe à la plus-value. Il s'agissait néanmoins clairement d'un projet de centre-droit en prenant en compte les intérêts de tous et la volonté politique de la population au sujet de son aménagement.

Le Conseil d'Etat avait réussi à estimer et comprendre, d'une part, les besoins des propriétaires fonciers tout en assurant à la population un degré de protection par le financement notamment des expropriations matérielles sur la base de plusieurs scénarios. Il dotait aussi les communes et les cantons d'outils actifs en matière d'aménagement du territoire. Pour établir cette loi, le Conseil d'Etat a dû procéder à plusieurs estimations. Plusieurs scénarios possibles ont été pris en compte. L'objectif du Conseil d'Etat, c'est de mettre en œuvre la loi, y compris son esprit, tout en assurant aux propriétaires concernés un traitement équitable. L'idée est simple, on donne des outils de gestion corrects aux communes et au canton et ensuite, par une taxe à la plus-value, on désintéresse complètement les propriétaires concernés par le dézonage, voire en cas de surplus, on finance encore quelques autres études et mesures d'aménagement.

Si les outils de gestion ne sont pas donnés aux communes et au canton, tout cela n'aura servi à rien et les mêmes qui se plaignent à longueur d'année du problème lié à l'aménagement du territoire seront ceux qui n'auront pas voulu les résoudre ou alors on aura une solution vidée de toute sa substance avec une loi qui n'a qu'un os sans rien à ronger autour.

Concernant la taxe à la plus-value, il en va de même si le fonds est insuffisant pour procéder aux indemnisations des propriétaires qui auront des terrains dézonés, avec quelques mesures d'aménagement s'il reste encore quelque fonds, comme la loi le prévoit. Le fonds sera insuffisant et ce seront les communes, respectivement l'Etat – à voir l'un des amendements qui est déposé – qui devront passer à la caisse pour indemniser les propriétaires des terrains dézonés alors que d'autres propriétaires, dont les terres ont été mises en zone, rigoleront avec uniquement 20% de taxes, avec des bénéfices par millions. A nouveau, la collectivité payera pour quelques privilégiés contrairement à ce que demande la loi.

Alors que le projet du Conseil d'Etat pouvait être acceptable, il n'en va absolument pas de même du projet bis qui ressort des travaux de la commission et qui nous donne finalement un projet largement inadmissible. Nous n'avons pas parlé d'aménagement du territoire, de mitage ou de solutions pour l'avenir. Nous avons assisté à une défense des propriétaires concernés par les terrains mis en zone par tous leurs avocats en commission. Or, il faut peut-être se rendre compte que l'intérêt général n'est pas la résultante ou la somme de l'intérêt ou de l'addition des intérêts particuliers, que ce soient

des agriculteurs, des entrepreneurs, des entreprises d'exploitation. L'intérêt de ces personnes doit bien évidemment être pris en compte mais d'une manière proportionnée et d'une manière correcte avec les intérêts des autres propriétaires. Il y a des solutions, nous avons déjà affronté des cas de figure. On construit une autoroute dans le canton de Fribourg – on l'a vu avec la H189 – cela ne fait pas toujours plaisir à tout le monde. Il y a des solutions à trouver qui préservent les intérêts des deux parties.

La minorité de la commission espère ainsi que le Grand Conseil revienne à la raison et adopte au minimum le projet initial du Conseil d'Etat, seul élément viable et seul garant du respect de la volonté populaire. Si on peut comprendre que quand on parle de taxes de 20, 30 ou 40%, il s'agit d'une décision politique, réduire systématiquement cette taxe, vider l'assiette, vouloir encore après indemniser avec un fonds qui n'existe pas ou faire payer le canton est tout simplement ne pas vouloir appliquer la loi et vider celle-ci de sa substance. Ça n'est absolument pas une solution.

Pour faire passer des idées, la minorité de la commission compte véritablement sur les représentants des communes également qui siègent au Grand Conseil pour que ces personnes comprennent véritablement les enjeux qui se dérouleront. Les majorités composant les exécutifs communaux dans ce canton étant quasiment les mêmes que celles qui composent la majorité du Grand Conseil, il ne devrait pas y avoir de crainte à avoir concernant l'exercice des droits qu'on pourrait leur donner. Il faut à chaque fois un intérêt public prépondérant, une indemnisation correcte.

Et, sur la base de ce qui précède, la minorité de la commission propose d'entrer en matière et de soutenir les propositions qu'elle défendra, souvent en relation avec la défense de ses propositions du Conseil d'Etat, simplement pour que le canton puisse se doter d'une loi qui soit correcte, qui ait la substance et qui respecte la volonté du peuple.

Le Commissaire. La présente modification de la LATeC s'inscrit – vous l'avez compris – dans le projet «Territoire 2030», lequel comprend la révision totale du plan directeur cantonal. Le but de ces travaux législatifs, pour le canton, c'est simplement de se conformer aux exigences de la LAT révisée en introduisant dans la loi de nouveaux instruments de gestion de la zone à bâtir ainsi qu'un régime de compensation qui doit permettre le prélèvement de la taxe sur la plus-value.

Lors de ma précédente intervention relative au programme d'aménagement cantonal, je vous ai exposé le contexte général qui prévaut pour l'ensemble de ces travaux. Compte tenu du calendrier serré qui nous est imposé par la Confédération, il est important que le canton se dote aussi rapidement que possible d'une base légale répondant aux exigences du droit fédéral et adaptée aussi à la situation du canton de Fribourg. Cette base légale permettra notamment d'asseoir les mesures qui seront prises dans le nouveau plan directeur cantonal

en matière d'urbanisation et de gestion des zones à bâtir sur l'ensemble du territoire.

Ainsi que l'ont montré les résultats de la consultation externe sur l'avant-projet, après les discussions également que nous avons eues au sein de la commission parlementaire, on constate que chacun est bien conscient de l'importance de l'enjeu et, dans ce sens, peut adhérer aux principaux objectifs visés par la modification de la LATeC. Elle est imposée par le droit fédéral, dont les nouvelles orientations ne peuvent être remises en cause aujourd'hui par le droit cantonal.

Cela dit, comme vous avez pu le constater en examinant le présent projet de loi, la matière est complexe et, sur certains aspects, de nature éminemment politique. Il est donc normal que certaines des dispositions légales proposées ne fassent pas l'unanimité, qu'elles suscitent même des réactions contrastées. Ces réactions reflètent des points de vue qui sont parfois radicalement opposés au droit fédéral mais qui, finalement, sont toutes défendables. En effet, du moment que les exigences de base de la Confédération sont respectées, il n'y a, à mon sens, pas de vérité absolue concernant les solutions à retenir pour la gestion de la zone à bâtir et pour le régime de compensation. Il s'agit avant tout de se doter d'un système légal qui soit conforme au droit supérieur, qui soit cohérent, opérationnel, qui permette au canton et aux communes d'aller de l'avant dans les travaux de planification et de poursuivre leur développement.

En ce qui concerne les instruments de gestion de la zone à bâtir, le projet du Conseil d'Etat préconise d'introduire un droit d'emption légal pour les communes avec la possibilité pour l'Etat de l'exercer à titre subsidiaire pour les zones d'importance cantonale reconnues par le plan directeur cantonal. La commission s'est majoritairement opposée à l'introduction de ce droit, estimant qu'il constituait une atteinte trop forte au droit à la propriété. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que le canton est contraint d'introduire un instrument pour concrétiser l'obligation de construire, qui, elle, est prévue par le droit fédéral. Des moyens plus restrictifs auraient pu être imaginés, tels que l'expropriation ou l'obligation pour le propriétaire de déposer une demande de permis de construire dans un certain délai. Le droit d'emption légal nous semblait un outil plus souple, il s'inscrit parfaitement dans le cadre légal défini par la LATeC en vigueur et qui pourrait être fort utile pour les communes.

Etant donné que le nouveau droit fédéral supprime de facto leur autonomie pour le dimensionnement des zones à bâtir, il apparaît primordial de donner aux autorités communales toute la flexibilité nécessaire afin qu'elles puissent mener une politique foncière active, efficace, qu'elles puissent gérer leurs zones à bâtir de manière à ce que les terrains non seulement soient construits dans les délais mais aussi utilisés de manière optimale. Le droit d'emption légal permet d'atteindre cet objectif tout en garantissant la prise en compte adéquate des

droits des propriétaires. Ce droit serait une faculté donnée aux communes et non une obligation. Par ailleurs, il ne pourrait pas être exercé par les communes avant dix ans, ce qui laisserait le temps aux propriétaires de prendre les mesures nécessaires pour construire sur leurs terrains. Enfin, si les communes voulaient faire usage de ce droit, elles devraient aussi justifier l'existence d'un intérêt public prépondérant, elles devraient motiver leurs décisions, lesquelles pourraient d'ailleurs être contestées par le propriétaire. La solution préconisée par le Conseil d'Etat prévoit donc suffisamment de garde-fous pour éviter une utilisation abusive du droit d'emption légal.

Concernant le prélèvement de la taxe sur la plus-value, le système légal doit tenir compte des nombreuses incertitudes qui pèsent encore sur l'aménagement du territoire. D'un côté, les possibilités d'étendre les zones à bâtir seront considérablement réduites à l'avenir, de l'autre, il est extrêmement difficile d'évaluer les montants qui devront être versés par les communes pour cause d'expropriations matérielles liées à des dézonages. Les conclusions que l'on peut tirer de la jurisprudence dans ce domaine doivent être prises avec une grande réserve. Il convient donc de se montrer prudent en veillant aussi à ce que le fonds cantonal de la plus-value soit suffisamment alimenté pour garantir le financement de ces indemnités. Là, c'est aussi un intérêt pour les propriétaires. Je relève sur ce point que si les cas d'expropriation matérielle seront liés, dans un premier temps, à des mesures de redimensionnement des zones à bâtir, il se peut que des dézonages soient nécessaires à plus long terme en tant que mesure de lutte contre la thésaurisation. Dans ces situations, les cas d'expropriation matérielle pourraient devenir plus nombreux et donc les montants à verser aussi plus importants.

Le projet bis adopté par la commission parlementaire prévoit de taxer les nouvelles mises en zone à bâtir ainsi que les changements d'affectation. En choisissant un taux minimal unique de 20%, ce qui était d'ailleurs une des propositions alternatives mises en consultation, en renonçant alors de surcroît à taxer les mises en zones spéciales, contrairement à ce que proposait le Conseil d'Etat, le projet bis pourrait avoir pour effet de diminuer les recettes qui vont alimenter ce fonds cantonal. En même temps, vous l'avez constaté, la commission vous propose d'étendre très largement les possibilités d'utilisation de ces recettes en prévoyant le financement d'une large palette de mesures d'aménagement, y compris d'ailleurs le financement de certaines infrastructures. Le Conseil d'Etat estime que ce choix, même s'il est conforme au droit fédéral, est de nature à donner de faux espoirs aux communes. Il est peu probable que le fonds soit suffisamment alimenté, compte tenu de l'assiette qui est proposée par la commission, pour permettre le financement proposé par cette même commission.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat défendra donc les solutions qui figurent dans le projet de loi initial, à savoir une taxation

des mises en zone à bâtir, des mises en zone spéciale et des changements d'affectation, un taux différencié de 30% pour les nouvelles mises en zone et de 20% pour les changements d'affectation. Cela permet aussi d'encourager la densification et un financement en première priorité des indemnités dues par les communes pour expropriations matérielles en cas de déclassement et, en deuxième priorité seulement, des études régionales ou communales en vue de la requalification et de la densification du milieu bâti.

J'attire enfin votre attention sur le fait que le projet de loi ne prévoit pas de règle matérielle sur la densification. Celles-ci seront introduites dans le cadre de l'adaptation du règlement d'exécution de la LATeC, le fameux ReLATeC. Le Conseil d'Etat mettra en consultation externe cette adaptation d'ici l'automne prochain.

Compte tenu des exigences posées par le droit fédéral, de la situation des zones à bâtir dans le canton de Fribourg mais aussi de la nécessité de mettre en place un système aussi rationnel que possible, le Conseil d'Etat est convaincu que le projet proposé est cohérent, équilibré et propre à faire atteindre les objectifs fixés.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous propose donc d'entrer en matière sur ce projet et, naturellement, de soutenir la version initiale du Conseil d'Etat.

Piller Benoît (PS/SP, SC). Mes liens d'intérêts, je suis syndic de la commune d'Avry et membre du comité directeur de l'Agglo, qui révisé actuellement son plan directeur.

Le groupe socialiste a examiné avec attention le projet de loi transmis par le gouvernement ainsi que les deux rapports faits par les membres de la commission parlementaire, à savoir le rapport de la commission et le rapport de minorité.

En préambule, j'aimerais tout d'abord insister sur l'importance de ce projet de loi pour l'avenir de notre canton. En effet, pour lever le moratoire sur la zone à bâtir qui existe depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} mai 2014, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), il faudra impérativement remettre aux autorités fédérales un plan directeur cantonal révisé mais aussi adapter notre loi cantonale, la LATeC, en y introduisant notamment une taxe sur la plus-value ainsi que des instruments de gestion de la zone à bâtir et, en tout premier lieu, un instrument-clé pour les communes du canton, le droit d'emption.

J'aimerais relever que le projet préparé par le gouvernement, qui a fait l'objet d'une consultation publique, est un projet que le groupe socialiste considère comme globalement équilibré et qu'il s'agit ici de ne pas le démanteler. Le groupe socialiste est d'avis que l'équilibre du projet du gouvernement est mis à mal dans le rapport de la commission sur la question fondamentale, pour toutes les communes de ce canton, du droit d'emption. Celui-ci est un instrument nouveau

du droit cantonal mais qui permet aux collectivités publiques d'acquérir, à certaines conditions et dans un délai donné, des terrains en zone à bâtir non construits afin de les valoriser. En effet, ce droit d'emption constitue une mesure-clé pour les communes, qu'elles soient petites, moyennes ou grandes ou même parties de l'Agglomération. Il leur permet de lutter concrètement contre la thésaurisation de terrains déjà mis en zone à bâtir mais dont les propriétaires refusent la vente. C'est un outil facile de mise en œuvre pour les exécutifs communaux, qui sont compétents en matière d'aménagement du territoire avec les PAL.

A noter que d'autres cantons, alémaniques ou romands, ont également introduit le droit d'emption dans leurs législations respectives. Dans le canton de Fribourg, l'Association des communes fribourgeoises est, elle aussi, convaincue du bien-fondé de ce droit d'emption. Elle soutient cette disposition, qui pourrait bien devenir le seul instrument à disposition des communes, lesquelles, sinon, seront dans l'incapacité d'étendre leurs zones à bâtir selon la LAT. Il semble essentiel au groupe socialiste que, dans le contexte nouveau introduit par la LAT, les communes puissent s'assurer que les terrains légalisés seront effectivement construits; il en va de leur développement. Sans quoi c'est la paralysie qui les menace et adieu à la chère autonomie communale en matière d'aménagement du territoire!

Pour ces motifs, le groupe socialiste considère, à la différence de ce que propose la commission parlementaire, que le droit d'emption dans l'article 46 du projet de loi ne doit pas être réservé à l'Etat et aux seules zones d'activités d'importance cantonale, selon le plan directeur cantonal. C'est bien trop restrictif et mettrait la plupart des communes, pendant des années, dans une situation extrêmement critique.

En conclusion, le groupe socialiste entre en matière sur ce projet de loi. Il vous demande de maintenir le projet du gouvernement sur l'article 46, article-clé, je le répète, pour les communes du canton. Le groupe socialiste soutiendra l'ensemble des propositions faites par la minorité.

Dafflon Hubert (PDC/CVP, SC). C'est une chance pour le canton de Fribourg de débattre de cette loi sur l'aménagement du territoire, voulue par le peuple fribourgeois en 2013 à une très forte majorité, comme pour le reste du peuple suisse.

La LAT fédérale du 1^{er} mai 2014 nous impose un moratoire en disant que chaque canton doit maintenant réviser ses bases légales, réviser son plan directeur – dont nous venons de traiter le cas – et introduire le principe de cette taxe sur la plus-value. Il s'agit aussi de favoriser la densification du territoire, l'économie du territoire.

40% des communes fribourgeoises ont des zones surdimensionnées, d'autres sont en manque de terrains. Le canton de Fribourg a déjà, ces dix dernières années, dézonné quelque 500 ha de surdimensionnement. Il reste environ 250 ha, dont

une centaine pourrait poser problème. C'est pour les hectares qui ont déjà été aménagés qu'une indemnisation entrera en ligne de compte.

Le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique, unanimement ou majoritairement, suivra l'avis de la commission et du projet bis. L'entrée en matière ne sera pas contestée bien sûr, elle sera acceptée à l'unanimité.

Concernant ce fameux droit d'emption, le Conseil d'Etat propose un droit d'emption communal comme instrument supplémentaire pour gérer le territoire. La commission, ainsi que la majorité du groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique, est d'avis que d'autres instruments existent déjà aujourd'hui au niveau communal, c'est le contrat de droit administratif à l'article 46. Lorsqu'il y a un cas majeur pour une commune, l'expropriation matérielle est toujours possible. Il n'est pas nécessaire de mettre la valeur du droit d'emption communal au-dessus de celle du principe de la propriété individuelle du terrain, qui est quand même dans la Constitution fédérale un principe fondamental.

Dans ce sens-là, le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique a proposé au canton de lui donner subsidiairement le droit d'emption cantonal uniquement sur l'aspect des zones d'activités dites d'importance cantonale. Il est important que ce canton ne se développe pas simplement au niveau résidentiel mais aussi au niveau des emplois. Dans ce sens-là, le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique suivra, très majoritairement, l'avis de la commission. Un amendement sera déposé à ce sujet.

Au sujet de l'assujettissement, je crois qu'il ne fait pas l'ombre d'un doute. Les mises en zone doivent être assujetties à la taxe, le changement d'affectation aussi. Par contre, toute augmentation d'indice, qui va dans la direction d'une densification, ne devra pas être assujettie à une telle taxe.

Pour les zones spéciales – c'est l'article 18 de la loi fédérale – que sont les gravières, les zones sportives de golf, à l'unanimité, le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique estime qu'il ne faut pas les taxer. Il est bien difficile aujourd'hui de taxer une gravière, qui, souvent, se réalise en plusieurs étapes sur plusieurs années et qui, finalement, retourne au monde agricole alors que la branche des matériaux de construction a déjà aujourd'hui pas mal de problèmes par rapport à la concurrence.

Concernant le taux, la Confédération nous dit «minimum 20 et maximum 60». A l'unanimité, le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique vous dira «20 minimum et on en restera à 20». Je peux m'imaginer que dans dix ans, lorsque les effets de cette loi se seront déployés, on pourra rediscuter de la chose, parce que si c'est simplement pour encaisser de l'argent pour indemniser, ce n'est pas forcément un bon signal que d'avoir trop d'argent en caisse à ce moment-là. Pour ce 20%, il y a aussi un argument qui

n'a pas été dit, plus ce taux sera élevé, moins l'impôt sur les gains immobiliers sera élevé pour le canton comme pour les communes. Cet impôt-là est important pour les communes et le canton, il va dans la caisse générale des communes et du canton. Or, ces 20, 40 ou 60% n'iront pas dans cette caisse générale. Ça, c'est un argument extrêmement important qui plaide contre un taux trop élevé. A propos de l'affectation de cet argent – cela a été dit – probablement, il y aura des expropriations avec des indemnisations qui seront dues. Jusqu'à maintenant, aucun juge n'a décidé 1 franc d'indemnisation. On peut partir du principe que ça peut rester comme ça, peut-être pas pour tous les cas de figure mais, effectivement, j'espère en tout cas que cela puisse être tenu ainsi.

Concernant l'affectation, le point 1, c'est l'indemnisation. Le point 2, c'est les études pour les communes et le canton. Le point 3, on est aussi favorables à des infrastructures par rapport à la mobilité.

Schär Gilberte (UDC/SVP, LA). Le groupe de l'Union démocratique du centre a examiné avec grand intérêt le projet de loi modifiant la LATeC. Le but de ce projet est louable: freiner le gaspillage du sol et les spéculations, réduire les zones à bâtir surdimensionnées, utiliser les réserves de terrain à bâtir de manière plus judicieuse, recentrer le développement de l'urbanisation à l'intérieur des milieux bâtis, privilégier les mesures de densification.

En étant parfaitement conscients qu'il s'agit d'une adaptation de notre loi cantonale à la LAT, acceptée en votation populaire et entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, nous déplorons tout de même la tendance à la centralisation. En effet, non seulement le canton perd son autonomie mais également les communes. Le principe du fédéralisme est bafoué.

Essentiellement pour cette raison, la majorité du groupe de l'Union démocratique du centre souhaite que toute forme de liberté d'action ou marge de manœuvre soit maintenue où cela est possible. Nous prendrons donc position sur les différents articles en restant fidèles à ce principe. Le cadre imposé par la LAT est drastique et endommage frontalement la garantie de propriété et le droit acquis. Il n'est pas modifiable. Cependant, nous nous opposerons à toute forme de contrainte supplémentaire. Les indemnités accordées pour cause d'expropriation matérielle restent un élément prioritaire.

Nous avons pris note de l'évaluation du canton de Fribourg, qui atteindrait un bilan équilibré entre les nouvelles mises en zone à bâtir et les dézonages sur une période de quinze ans. Il est opportun, à notre avis, de jouer la carte du scénario pessimiste avec un taux unique de 20% concernant la taxe sur la plus-value.

Etant évident que le calendrier est un élément essentiel et qu'en cas de non-respect des exigences fédérales dans les cinq

ans, le gel des zones à bâtir nous attend, le groupe de l'Union démocratique du centre accepte l'entrée en matière.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Das Mitte-Links-Bündnis hat dieses Gesetzesprojekt mit grossem Interesse diskutiert und schlägt eintreten vor.

Das Freiburger Volk hat am 3. März 2013, genau gleich wie das Schweizer Volk, das Raumplanungsgesetz auf eidgenössischer Ebene mit einer Mehrheit von 62,9 Prozent angenommen. Die Freiburgerinnen und Freiburger sagten damit ja zu mehr Landschaftsschutz, zu verdichtetem Bauen und vor allem zu griffigeren Planungsinstrumenten. Die Freiburgerinnen und Freiburger wollen nicht mehr zerstückelte Einfamilienhauszonen, in denen keine vernünftige Kadenz für den öffentlichen Verkehr ermöglicht wird.

Sie wollen richtige Städte und richtige Dörfer – am beliebtesten sind die mittelalterlichen Zentren – und eine gute Mischung von Wohnungen, Nahversorgung und Grünflächen. Das Mitte-Links-Bündnis teilt diese Sicht der Freiburger Bevölkerung.

Das Eidgenössische Raumplanungsgesetz definiert das obligatorische Minimum an Raumplanungsinstrumenten. Zusätzliche Instrumente stehen jenen Kantonen zur Verfügung, die wie Freiburg einen hohen Planungsbedarf haben. Während die Version des Staatsrates diesem Umstand weitgehend Rechnung trägt und die Möglichkeiten nutzt, hat die Kommissionsmehrheit die Handlungsoptionen von Staat und Kantonen erbarmungslos zusammengestrichen. Die Version bis der Kommission würde es nicht erlauben, die Entwicklung unserer Städte und Dörfer in Zukunft so zu lenken, wie es die Freiburger Bevölkerung 2013 gewünscht und bekräftigt hat.

Nous sommes ici avec le résultat de la commission face à un conflit d'intérêts qui s'est exprimé le long des axes, d'un côté, les milieux immobiliers et les notaires, de l'autre côté, les intérêts des communes et de la population.

Le groupe Alliance centre gauche défend, avec la minorité de la commission, trois principes.

1. Le canton et les communes doivent avoir les moyens légaux pour gérer leur aménagement dans l'intérêt de la qualité de vie de tous les citoyens, donc oui au droit d'emption légal.
2. Les communes doivent avoir les moyens financiers pour mener cette politique, donc oui à un taux de plus-value de 30, voire 40%, suivant la mise en zone ou le changement d'affectation.
3. La taxation doit intervenir de façon égalitaire là où des bénéfices importants sont réalisés par des mesures d'aménagement.

Donc, nous soutenons les trois possibilités de taxation:

1. un taux assez conséquent pour les mises en zone et les changements d'affectation, comme le prévoit le projet du Conseil d'Etat, voire un taux supérieur;
2. la taxation des zones spéciales où toujours des bénéfices importants sont réalisés, par exemple les gravières;
3. la taxation sur les modification d'indices d'utilisation, qui génèrent aussi des gains importants.

Regardons quels sont les bénéfices possibles dans ce domaine. Du point de vue du propriétaire, un mètre carré valant quelques francs se transforme en terrain constructible valant quelques centaines de francs. Les prix typiques de 10 francs en zone agricole se transforment par exemple en 120 francs pour des terrains industriels et des prix de 200 à 850 francs le m² en zone à bâtir; ce sont les prix de ce matin.

Avec ces prix, un paysan, qui vend juste 2000 m² pour pouvoir construire trois villas, se trouve déjà millionnaire. Avec une mise en zone d'un hectare, un agriculteur se transforme carrément en spéculateur immobilier, sans aucun travail fourni. Les charges pour ces bénéfices se limitent à l'impôt immobilier. Il ne payera que l'équipement de base.

D'autre part, le point de vue de la main publique, des communes et du canton. Les communes... [*temps de parole écoulé*].

Castella Didier (PLR/FDP, GR). En préambule, au nom du groupe libéral-radical, je tiens à rappeler ici l'urgence pour notre canton de répondre aux exigences de la Confédération en matière d'aménagement du territoire. C'est une véritable épée de Damoclès qui est suspendue au-dessus de notre développement cantonal, puisque, dès le 1^{er} mai 2019, faute de satisfaire aux exigences fédérales, plus aucune mise en zone à bâtir ne sera possible sur l'ensemble du canton, avec des conséquences désastreuses pour les habitants, comme pour l'économie de notre canton. Je tiens également à saluer l'effort fourni par le Conseil d'Etat en termes d'information. En effet, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions a parcouru l'ensemble du canton pour expliquer l'importance des enjeux et la nécessité de parvenir rapidement à des compromis et trouver des solutions conformes au droit fédéral.

Le groupe libéral-radical soutiendra les propositions de la commission, hormis un amendement qui prêterite les régions périphériques. Au sein de cette commission, nous avons vécu un débat très idéologique avec, d'un côté, une vision du tout-à-l'Etat, où j'ai parfois eu le désagréable sentiment que le propriétaire était perçu comme un profiteur et une vache à lait, cible parfaite qu'il fallait supprimer par expropriation au profit des communes et de l'Etat alors que, de l'autre côté, on y voyait plutôt un partenaire qui doit contribuer au développement harmonieux de notre canton pour le bien de ses habitants comme de l'emploi.

Le groupe libéral-radical tient à respecter la volonté populaire d'éviter le gaspillage du terrain et son mitage et de den-

sifier les zones construites. Par contre, il n'est pas en accord avec l'interprétation extrémiste qui met en péril la garantie de propriété, qui, je le rappelle, est un des droits fondamentaux inscrits dans notre Constitution fédérale. Le message du Conseil d'Etat a également permis de démontrer que Fribourg, autrefois mauvais élève en matière d'aménagement du territoire, a fait de grands progrès.

En conséquence, il n'est nul besoin de renforcer de manière drastique la volonté exprimée par le peuple dans la loi fédérale mais il faut l'appliquer en tenant compte des particularités régionales.

Dans sa grande majorité, le groupe libéral-radical est d'avis que la loi, telle qu'amendée par la commission, remplit totalement les exigences fédérales et vous invite donc à entrer en matière et à soutenir le projet bis de la commission.

Girard Raoul (PS/SP, GR). Je me permets d'intervenir dans ce débat d'entrée en matière en tant que représentant du club des communes. Je me fais également ici le relais de l'Association des communes fribourgeoises, qui s'est prononcée à plusieurs reprises sur ce sujet lors des consultations. Sans surprise, bien sûr, nous soutenons l'entrée en matière sur ce projet de loi, qui instaure le principe de la plus-value, principe qui est vraiment attendu par les autorités communales.

Comme l'écrivait l'ACF lors de sa prise de position par rapport à cet objet, la nouvelle LAT entraîne un changement de paradigme. Sa réforme ne touche pas seulement les principes d'aménagement mais clairement l'article 50 de la Constitution fédérale, qui fonde l'autonomie communale. Ce n'est pas ou ce n'est plus ici la place pour s'y opposer, c'est le constat qu'il faut relever en préambule, le constat de se rendre compte que si les communes pouvaient encore se prévaloir de parcelles d'autonomie en matière d'aménagement du territoire, particulièrement dans notre canton de Fribourg, la politique d'aménagement est désormais dictée par la Confédération.

A la lecture des propositions faites par la commission parlementaire, le club des communes a été déçu qu'un grand nombre des points que nous soutenions dans le projet du Conseil d'Etat aient tout simplement été abandonnés lors des travaux de la commission. Il nous semble que la commission a travaillé sans avoir pris la mesure des changements de philosophie apportés par la LAT. Sur un grand nombre de points, le club des communes soutiendra les propositions du Conseil d'Etat ou les propositions minoritaires, qui vont dans la même direction.

Je m'arrêtera ici quelques instants – certains en ont parlé – sur ce droit d'emption pour les communes fribourgeoises. Il est impératif d'attribuer ce droit d'emption en première ligne à la commune. Il s'agit ni plus ni moins de son territoire. Priver les autorités communales ne fait qu'accentuer les effets de la nouvelle LAT, qui restreint encore davantage l'autonomie communale en matière d'aménagement et de constructions.

D'ailleurs, la proposition d'un pacte d'emption en faveur de la commune puis, par la suite, de l'Etat est la proposition originelle du Conseil d'Etat dans l'avant-projet de loi et qui a été maintenue dans le projet. Les communes s'opposent fermement à l'allégeance de la commission sur l'autonomie communale. Dans un autre registre important de ce projet, le club des communes soutiendra les propositions, cette fois-ci du Conseil d'Etat, concernant la taxe sur la plus-value.

Pour conclure, et cette fois-ci à titre personnel, je constate que les différents débats qui ont lieu ces temps-ci dans nos communes se dirigent vers le sujet de l'aménagement du territoire. Tout le monde y va de sa méthode mais de ce que j'ai pu voir, de ce que j'ai pu entendre jusqu'ici, j'ai l'impression que tout le monde reste dans le cadre et dans l'esprit de la LAT. J'espère que nos décisions, ici au Grand Conseil, n'iront pas dans une autre direction.

Schnyder Erika (PS/SP, SC). J'interviens ici en mon nom personnel et je rappelle que je suis syndique d'une commune assez densifiée, d'une part, et membre, voire vice-présidente, du comité de l'Agglomération de Fribourg, d'autre part.

La LAT est un véritable casse-tête pour les communes, elle les a privées non seulement d'une bonne part de leur autonomie mais, en plus de ça, les a empêchées de développer des projets qui pourtant étaient initiés bien avant son entrée en vigueur. Résultat des courses, avec ce fameux moratoire, qui est censé protéger les zones agricoles, finalement, il n'est plus tellement possible de développer un territoire ailleurs que là où c'est déjà très fortement bâti.

Dans une commune comme Villars-sur-Glâne, le jour où on passera à la mise en zone des zones agricoles, qui, actuellement, oscillent entre 2 et 5 francs le m² – quand je dis 5 francs, c'est beaucoup – mais qui vont passer à 700 francs le m², là, le bénéfice pour les propriétaires est particulièrement indécent par rapport aux coûts générés pour la collectivité publique, qui devra supporter non seulement les frais d'infrastructures mais tout ce que j'appellerais des dommages collatéraux, c'est-à-dire les écoles, les transports, le social et j'en passe et des meilleures. Il me semble donc élémentaire, voire évident, qu'une certaine équité soit introduite dans la LATeC. Cette équité a été voulue par la LAT. Evidemment, le législateur fédéral, il impose aux communes et, après, il leur laisse soi-disant une certaine porte ouverte en se gardant bien de leur donner des éléments qui leur permettent quand même de réaliser une véritable politique d'aménagement du territoire. Si vous suivez les propositions qui sont faites par la commission, vous prêterez très fortement les communes et, dans les 20 à 30 années qui suivront, où on aura de gros problèmes démographiques, où les communes vont devoir débours des montants exponentiels pour la prise en charge précisément de cette démographie, il faut au moins leur laisser la possibilité d'avoir des retours. Et ces retours ne peuvent se faire que si les communes disposent précisément d'un droit d'emption

mais un véritable droit d'emption – déjà la version du Conseil d'Etat est assez restrictive – et, ensuite, qu'elles puissent avoir un fonds d'infrastructures qui, lui, sert à financer le dézouage, sert à financer tous les surplus qui seront générés par la mise en vigueur de la LAT. Je ne peux que vous exhorter à suivre la proposition du Conseil d'Etat, voire la minorité de la commission.

Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC). J'interviens à titre individuel, l'avis du groupe ayant déjà été exprimé par ma collègue.

Je ne peux pas rester sans réagir aux accusations formulées par le rapporteur de la minorité selon lesquelles les membres de la commission, dont je faisais partie, s'étaient faits uniquement les avocats de quelques privilégiés, accusations par ailleurs répétées par M^{me} la Députée Mutter, et que, de ce fait, la majorité de la commission aurait dénaturé la loi. C'est faux, les modifications apportées par la majorité de la commission respectent la loi fédérale, le commissaire du gouvernement l'a confirmé en commission. Je l'invite à le reconfirmer lors de la lecture des articles.

La version bis de la commission est au contraire équilibrée. Elle respecte un principe qui est cher, certes cher uniquement à une partie de Grand Conseil, celui de la protection de la propriété privée, principe qui, selon nous, était mis à mal par le projet du Conseil d'Etat. Le projet bis est équilibré quand il prévoit une taxe qui n'est pas excessive. Oui, les taxes excessives, nous n'aimons pas! Le projet bis de la commission est équilibré quand il prévoit un droit d'emption restreint et pas généralisé sur tout le canton dans des zones où il n'est pas nécessaire.

Je ne peux que vous encourager à accepter et à soutenir le projet bis de la commission. Il respecte totalement la volonté exprimée lors de l'adoption de la LAT par le peuple.

Le Rapporteur. Zuerst einmal stelle ich fest, dass Eintreten unbestritten ist. Alle Fraktionen und auch die einzelnen Votanten wollen Eintreten.

Maintenant, quelques remarques. Je remercie les groupes qui soutiennent entièrement ou partiellement le projet bis, donc le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique, le groupe de l'Union démocratique du centre et le groupe libéral-radical.

Das Mitte-Links-Bündnis und die Sozialdemokratische Fraktion unterstützen entweder den Antrag der Minderheit oder des Staatsrates.

Zu einzelnen Bemerkungen vielleicht Folgendes: Wir haben zur Kenntnis genommen, dass der Staatsrat bereits bei seinem Eintreten betreffend den Kommissionsantrag gesagt hat, «choix conforme au droit fédéral». Es ist wahr, dass sich die Kommission effektiv auf das Minimum beschränkt hat. Wir sind der Überzeugung, dass die Entwicklung in Zukunft dazu führt. Es gibt bereits Indizien, wir haben bereits jetzt

vom Bund Signale erhalten, dass wir im Bereich der Bauzonen Fortschritte gemacht haben. Wir sind nicht mehr diese schwarzen Schafe, die wir einmal waren. Wir sind der Auffassung, dass die Instrumente, die die Kommission einführt, ausreichen, um eine harmonische und geregelte Entwicklung zu ermöglichen.

Die Kommission will keinesfalls weiter gehen. Es wurde zum Beispiel behauptet, dass die 20 Prozent der Mehrwertabschöpfung nicht ausreichen. Die Kommission bestreitet dies. Sie ist der Auffassung – ich komme dann beim konkreten Artikel noch darauf zurück –, dass 20 Prozent ausreichen.

Ansonsten habe ich im Moment keine Bemerkungen. Es wurde bereits sehr viel zu den einzelnen Artikeln gesagt, ich komme dann bei der Detailberatung darauf zurück.

Le Rapporteur de minorité. Certains éléments doivent être repris. J'irai dans l'ordre inverse.

D'abord, le député Kolly nous explique que la législation fédérale est préservée avec le rapport de majorité. Ceci est faux! Il suffit de lire l'article 15a de la LAT pour voir que les cantons doivent prendre les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation. La LATeC prévoit que ce sont les communes qui veillent à l'utilisation de ces zones conformément aux zones à bâtir notamment. Si vous enlevez le droit d'emption, que les communes ne peuvent plus agir, vous n'arrivez pas avoir en main les outils d'aménagement nécessaires. Le message du Conseil fédéral donnait certains outils. Il parlait de droit d'emption, il parlait de déclassement ou d'autres mesures. Il n'y en a aucune, aucune qui est retenue dans le projet de la majorité. Lorsque j'entends le groupe de l'Union démocratique du centre, qui veut le moins de contrainte supplémentaire et pas de cadre, ou le plus petit cadre possible, je me réjouis simplement de les entendre jeudi lorsque nous parlerons des notaires.

Quant à M. Didier Castella, lorsqu'il parle de tout-à-l'Etat, du propriétaire vache à lait, de cible qui est vraiment désignée, je pense que ses propos s'adressaient au commissaire du gouvernement, son conseiller d'Etat, M. Maurice Ropraz (PLR), puisque la commission et la minorité se rapportent quasiment en tous points au rapport du Conseil d'Etat, qui, lui, est encore un projet de centre-droit. Je ne comprends pas pourquoi le curseur est ainsi déplacé à droite pour vider de sa substance ce projet de loi.

Nous appelons véritablement les représentants des communes à être très en alerte par rapport à ces points-là, puisqu'il peut y avoir des problèmes relativement importants, qui seront résolus de la manière suivante.

Si au niveau de la taxe à la plus-value, si au niveau d'autres éléments, il n'y a pas d'imposition cantonale, nous aurons dans ce canton autant de solutions qu'il y a de communes. Chaque commune, avant une mise en zone, négociera avec le

propriétaire un contrat de droit administratif pour lui dire: «Si tu veux ton terrain en zone, on est d'accord mais on aura tant de pourcents de taxes, telle condition, telle infrastructure.» Finalement, pour les territoires qui sont déjà en zone, il n'y aura rien. Vous créez simplement une inégalité de traitement et une centaine de systèmes différents. Ce n'est pas ça, le but de cette LATEC et je vous remercie de revenir à la raison.

Le Commissaire. Je note tout d'abord que l'ensemble des intervenants ont soutenu l'entrée en matière sur ce projet de loi et je vous en remercie. Je ne vais pas redévelopper tout l'argumentaire du Conseil d'Etat, ce que j'ai déjà fait tout à l'heure sur les différents outils et les différentes propositions.

Je prends acte des divergences de vue qui sont formulées entre la majorité et la minorité de la commission, respectivement entre différents intervenants. J'ai eu l'occasion de le dire, du point de vue du Conseil d'Etat, il n'y a pas une vérité absolue dans ce projet d'aménagement du territoire. Il y a des propositions que nous avons faites. Dans le projet qui a été mis en consultation, nous avons d'ailleurs proposé différentes variantes. Ensuite, nous avons fait un choix que nous estimions cohérent, équilibré. C'est aussi naturellement le fruit de discussions au sein du Conseil d'Etat.

Dans le cadre des différents amendements, j'aurai l'occasion de revenir sur les avantages ou les inconvénients des différentes propositions.

S'agissant des outils de gestion, effectivement, le Conseil d'Etat proposait le droit d'emption comme un des outils de gestion. Naturellement, on peut toujours relever que le dézonage, a posteriori, peut être considéré comme un outil de gestion. Il y a également les conventions administratives, déjà existantes dans le système légal, qui peuvent être mises à disposition. La position du Conseil d'Etat, c'est de prendre plutôt de la hauteur par rapport à ce débat passionné et c'est de dire que les options proposées par la commission, respectivement par la minorité de la commission, sont en soi défendables, sont en soi légales et possibles. Après, c'est un choix politique. Le Conseil d'Etat, encore une fois, confirmera sa position, à savoir celle de défendre la version initiale.

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

Première lecture

ART. 1

ART. 10 LET. C^{BIS} (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Dieser Buchstabe übernimmt die Forderung des Bundesgesetzes, nach innen zu verdichten, bevor Bauzonen erweitert werden können.

- > Adopté.

ART. 14 AL. 4 (NOUVEAU)

Le Rapporteur. In der Kommission gab es grosse Diskussionen, wie die Koordination über die Gemeindegrenzen hinaus zu bewerkstelligen sei. Nach diesen grossen Diskussionen ist die Kommission zum Schluss gekommen, im Artikel 14 einen neuen Absatz einzufügen, der festlegt, dass die Koordination über den kantonalen Richtplan erfolgen soll. Diese Regelung ist logisch, da der Kanton die Grösse der Bauzonen insgesamt festlegen muss. Er soll diese daher auch auf interkommunaler Ebene koordinieren können. Die Instrumente hierfür sind vorhanden. Es sind die regionalen Richtpläne. Die Agglomeration Freiburg, der Sense- und der Seebezirk beispielsweise haben bereits solche Richtpläne. Die Wichtigkeit regionaler Planung wird mit dieser Regelung verstärkt, ohne dabei die Gemeinden zu regionalen Richtplänen zu zwingen. Es könnte aber diejenigen motivieren, die keine haben, dann welche zu machen.

Le Commissaire. M. le Président de la commission parlementaire a souhaité une précision concernant la notion d'échelle supracommunale en prévoyant explicitement que la manière de coordonner l'emplacement et le dimensionnement des zones à bâtir à cette échelle soient définis dans le plan directeur cantonal.

Cette manière de coordonner devra, au sens du Conseil d'Etat, de toute manière être définie dans le cadre des travaux de révision de ce plan, conformément aux exigences fixées par la Confédération pour le contenu des plans directeurs cantonaux.

Le Conseil d'Etat estime que la modification apportée à l'article 35 al. 1 dans le projet de loi qu'il a adopté était suffisante. Je comprends le sens de l'amendement, mais le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est inutile, donc il renonce à s'y rallier.

- > Au vote, la proposition de la commission (projet bis), opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 75 voix contre 8 et 0 abstention.¹

Ont voté en faveur de la proposition de la commission (projet bis): Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bonny David (SC,PS/SP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 216ss.

Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 75.*

Ont voté en faveur de la proposition initiale du Conseil d'Etat: Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Wassmer Andréa (SC,PS/SP). *Total: 8.*

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

ART. 35 AL. 1, 2^e PHR. (NOUVELLE)

Le Rapporteur. M. le Président, suite aux décisions qui viennent d'être prises, à mon sens, cet ajout de phrase tombe, parce que le sujet ou le souhait de la coordination intercommunale vient d'être adopté dans l'article 14.

Le Président. M. le Rapporteur, vous proposez la suppression de cet article?

Le Rapporteur. Il s'agit d'une répétition ou d'un rappel. A mon avis, ce n'est plus nécessaire de le maintenir, parce que le principe a été fixé dans l'article 14, selon ma compréhension.

Le Commissaire. Au vu des explications et du vote qui vient d'intervenir, je peux me rallier à la proposition qui est faite de supprimer cette disposition.

> Biffé.

INTITULÉ DE LA SUBDIVISION AVANT L'ARTICLE 44

Le Commissaire. L'intitulé est modifié pour tenir compte de la nouvelle formulation des articles 45 et 46.

> Adopté.

ART. 44

> Adopté.

ART. 45 TITRE MÉDIAN ET AL. 1

> Adopté.

ART. 46 AL. 1

> Adopté.

ART. 46 AL. 2

Le Rapporteur. Je ferai un commentaire concernant les alinéas 2, 3 et 4 en fonction des décisions pouvant modifier la totalité du contenu de l'article. Le Conseil d'Etat prévoit dans son projet d'introduire un droit d'emption légal en faveur des communes et donc subsidiairement du canton. La majorité de la commission est d'avis qu'un droit d'emption légal en faveur des communes irait beaucoup trop loin et n'est pas nécessaire. Il existe déjà d'autres moyens pour la lutte contre la thésaurisation des terrains. Par exemple, la commune a déjà aujourd'hui, selon l'article 48 al. 2 de la LATeC existante, la possibilité de conclure des contrats de droit administratif, un instrument qui est utilisé par des communes. Elle a également la possibilité de régler des bases financières pour la mise en zone. A mon avis et de l'avis de la commission, il n'est pas vrai que la commune n'aurait plus la possibilité d'intervenir par la suite pour un terrain déjà en zone, par exemple. Après 15 ans, on doit réévaluer les terrains qui sont en zone et la commune a la faculté de trouver de nouvelles possibilités contractuelles. Je rappelle aussi que des instruments sont déjà en place: les taxes de base, les taxes d'épuration et d'autres encore. La commune a donc déjà la faculté d'encaisser des revenus.

Au sein de la commission, la vue de l'Etat est partagée. Nous avons beaucoup discuté de la protection de la possibilité d'intervention des communes, mais d'un autre côté, et c'est l'avis de la majorité de la commission, on doit protéger la propriété privée, c'est un droit constitutionnel qui est fort. La commission ne voit pas l'utilité de donner ce droit à des communes pour intervenir concernant maintes propriétés du canton avec un droit d'emption légal. Si un contrat existe au départ, le propriétaire doit donner son accord, ce qui n'est pas nécessaire si vous exercez le droit d'emption légal.

Dans ce contexte, la commission a une autre crainte: l'interprétation de l'utilité publique prépondérante. Vous posez la question à cinq juristes, et vous recevez cinq réponses différentes. Cela fait peur, car, après la vague de fusions, il y aura 150 communes et nous aurons 750 interprétations différentes de l'intérêt ou de l'utilité publique, ce que la commission ne souhaite pas.

La commission vous propose donc de supprimer le droit d'emption communal et de biffer cet alinéa concernant les communes, par contre de conserver ou de réintroduire un droit d'emption cantonal, qui permettrait au canton d'exercer un droit limité dans le cadre des zones d'importance cantonale. Cela fait sens, car le canton peut exercer sa tâche stra-

tégalement et la commission est d'avis qu'il s'agirait d'une bonne chose d'avoir une seule interprétation et une seule autorité qui exercerait ce droit.

Le Rapporteur de minorité. Il s'agit là de l'article le plus important de la loi que l'on a à traiter. De par ses explications, le rapporteur de la majorité nous a directement donné les raisons pour lesquelles il fallait maintenir la position du Conseil d'Etat.

Prenons le dernier exemple qu'il nous a donné avec le maintien d'un droit d'emption cantonal. Une école dans une commune n'est pas d'intérêt cantonal. Si une commune veut construire une école à un certain endroit sur un terrain qui n'est pas le sien, elle ne peut pas et le canton ne pourra pas non plus agir avec un droit d'emption. Il faut des éléments et des outils d'aménagement communaux lorsque c'est la commune qui est en charge de son aménagement. Le droit d'emption cantonal serait très bien si c'était le canton qui était en charge de l'aménagement dans les communes, mais cela n'est pas le cas.

L'article 15a LAT, cette LAT qui a été acceptée par le peuple fribourgeois à 63%, impose aux cantons de prévoir des moyens pour lutter contre la thésaurisation. C'est le principal but de ce droit d'emption et c'est l'un des moyens. C'est uniquement un moyen d'assurer la disponibilité d'un terrain à bâtir si ceux-ci ne sont pas construits dans un certain délai. Cela concerne uniquement les mises en zone liées à de grands projets. Et, de plus, les communes ont la possibilité de conclure des contrats de droit administratif, qui peuvent prévoir un droit d'emption conventionnel éventuellement. Mais il y a là une divergence de vues à comprendre fondamentalement. Il n'y aurait pas de problème s'il n'y avait que de nouvelles mises en zone. Dans ce cas-là, les communes pourraient conclure les contrats de droit administratif avec les propriétaires concernés en mettant des conditions. Le terrain passe en zone et nous concluons un contrat de droit administratif, qui impose un certain pourcentage de taxes ou autres participations aux infrastructures ou la donation d'un certain montant à titre de bénéfice. Cela se fait dans certaines communes. Mais que fait-on avec la thésaurisation des terrains qui sont déjà situés en zone à bâtir? Le propriétaire concerné ne va jamais accepter de conclure un contrat de droit administratif et vous avez donc une limite importante à la lutte contre la thésaurisation. C'est la principale raison d'être de ce droit d'emption avec les cautèles qu'a annoncées le commissaire du gouvernement avec un délai avant de l'appliquer. Il s'agit d'une possibilité et non pas d'une obligation des communes.

Lorsque l'on parle de l'obligation de la LAT, qui nous impose de prendre des mesures, le message est absolument clair: une définition adéquate des zones à bâtir ne suffit pas. Il faut que les terrains qui leur sont affectés soient disponibles et réellement utilisés pour la construction. De nombreux terrains à

bâtir demeurent aujourd'hui non construits parce qu'ils sont mal situés ou que le découpage des parcelles et leur état foncier soient peu favorables ou encore parce qu'ils sont thésaurisés, que ce soit pour conserver un patrimoine immobilier ou à des fins spéculatives. La thésaurisation des terrains à bâtir a pour effet d'accentuer la pression sur les terrains environnants et sur le territoire agricole. Elle contribue ainsi à l'extension des surfaces urbanisées, ce qui va à l'encontre des objectifs de concentration de l'urbanisation et de densification du milieu bâti. Il s'agit d'une obligation de légiférer pour le canton et si nous ne prenons pas ce droit d'emption et que nous ne mettons pas un autre moyen à la place, nous ne remplissons pas cette obligation légale.

L'utilisation rationnelle de ce territoire et la lutte contre la thésaurisation visent un intérêt public qui est prépondérant. Cela ne constitue pas du tout une atteinte disproportionnée à la garantie de propriété dès le moment où elle est soumise à des conditions strictes. Il faut un intérêt de la commune et qu'il y ait un droit de recours. Je vous donne l'exemple d'une commune où il y a un propriétaire d'une vaste surface utilisée à un emplacement stratégique. Il utilise ce terrain comme parc de stationnement, il ne doit pas pouvoir se soustraire à l'obligation de construire, en disant que la surface est déjà construite. Il y a déjà certains cantons qui prévoient une telle obligation de droit d'emption, notamment Argovie, Appenzell et Obwald, et l'on sent qu'il s'agit de l'élément nécessaire. Lorsque nous avons, dans certains cas, une zone à bâtir surdimensionnée à un endroit, mais qu'au vu de la configuration des lieux et du milieu bâti existant, il ne sera ni possible ni opportun de la réduire, nous aurons aussi un problème, puisque ces surfaces seront aussi comptabilisées. Si le propriétaire refuse de construire et qu'il ne soit pas prêt à conclure un contrat avec la commune, la commune va simplement se retrouver complètement bloquée. A un moment donné, cette parcelle, qui ne pourra être bâtie, sera prise en compte dans le calcul des surfaces nécessaires aux besoins des 15 prochaines années et empêchera peut-être un classement ailleurs. C'est un cas extrême, mais cela illustre bien le problème concerné. Que doit faire la commune avec un parking au milieu de son village où serait situé une école? Eh bien, elle doit simplement attendre les 15 ans et au bout éventuellement dézoner si la parcelle n'est pas construite ou prendre encore d'autres mesures qui rendent le problème insoluble. Si vous ne donnez pas aux communes les moyens d'agir, vous avez là une participation active au mitage du territoire. La garantie du droit de propriété est toujours soumise à des restrictions. On a la loi sur l'expropriation soumise à des restrictions assez grandes, avec le droit d'emption avec toutes les cautèles nécessaires. Il faut absolument donner cet outil aux communes pour régler les cas passés, et c'est bien ce problème-là qui nous hante. On voit partout des voix qui s'élèvent pour corriger ce problème. Il faut absolument le donner, à défaut de quoi vous ne respectez pas la législation fédérale.

Le Commissaire. Les deux rapporteurs ont déjà donné beaucoup d'explications sur ce droit d'emption, même si elles étaient parfois opposées.

Le Conseil d'Etat est parti de l'idée qu'il doit mettre en œuvre l'obligation de construire qui est prévue par le droit fédéral. Différents outils étaient possibles pour donner suite à ces exigences de la Confédération, notamment l'obligation éventuellement de déposer une demande de permis de construire. Le Conseil d'Etat a plutôt retenu l'idée d'introduire un droit d'emption, qui permet à la collectivité, passé un certain délai, de se porter acquéreur d'un bien qui n'est pas utilisé conformément à sa destination. Il y a un intérêt naturellement pour la commune, les communes l'ont souhaité dans le cadre de la consultation, à pouvoir aussi jouer un rôle actif, notamment dans le domaine de la politique foncière active, mais aussi dans la défense de la réalisation d'infrastructures publiques. Il y a naturellement aussi un intérêt du canton, le cas échéant, à jouer ce rôle de politique foncière active, qui est prévu dans la proposition majoritaire de la commission à titre principal. Nous l'avons prévu à titre subsidiaire en complémentarité au droit qui est donné à la commune.

Contrairement à l'expropriation, ce droit d'emption permet aux propriétaires d'obtenir un plein prix contre le transfert de la propriété de son terrain. Ce n'est pas simplement une indemnité qui est versée mais bien un prix complet, qui doit être fixé après consultation d'une commission ad hoc, qui doit faire l'objet d'une décision pouvant être contestée par la voie administrative. C'est donc une différence essentielle avec l'expropriation, qui se contente de verser une indemnité. Les débats ont été menés dans le cadre de la consultation et de la commission. On a évidemment les tenants du respect absolu du droit de la propriété privée et d'autres qui entrent en matière sur la possibilité pour les collectivités de se porter acquéreur. Encore une fois, il faut qu'il y ait des motifs d'intérêt public qui soient présents et démontrés et qui peuvent être contestés dans le cadre de la procédure de recours. Ce n'est pas simplement à bien plaisir qu'une commune peut se porter acquéreur d'un bien, encore faut-il que le législatif, conseil général ou assemblée communale, donne son aval à cette acquisition de propriété. Il y a ici, me semble-t-il, des garde-fous suffisants pour éviter des abus.

C'est dans ce sens que le Conseil d'Etat propose donc cet outil, outil qui reste facultatif, la commune reste libre de l'utiliser ou pas, mais c'est un moyen à sa disposition pour mettre en œuvre le postulat du droit fédéral, qui fixe encore cette obligation de construire.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). Les contrats administratifs, prévus à l'article 48, devraient être une généralité. C'est-à-dire que lorsque l'on met un nouveau terrain en zone, on devrait fixer les règles du jeu durant toute la durée de construction de ce terrain.

Si l'on regarde le droit d'emption prévu, que ce soit le droit d'emption communal ou cantonal, il devient automatique. Cela veut dire qu'aujourd'hui, un propriétaire (qui est souvent un agriculteur) a un terrain et pourrait s'opposer à la mise en zone, mais finalement la commune pourrait très bien mettre en zone sans avoir l'aval du propriétaire. Souvent on dit que cela n'est pas possible, mais vous ne trouvez nulle part la base légale qui permet à quelqu'un d'empêcher la mise en zone de son propre terrain.

Cela signifie que l'agriculteur qui travaille dans une exploitation, ayant un fils qui étudie à Grangeneuve et qui a l'intention de poursuivre son activité, pourrait se retrouver sans terre, étant donné que d'ici dix ans, le terrain qui a été mis contre son gré à bâtir devait être construit, et si ce n'est pas le cas, soit la commune soit l'Etat pourrait reprendre ce terrain et finalement le construire pour un intérêt communal ou cantonal.

Personnellement je trouve que cela n'est pas une bonne chose. C'est pour cela que je prévois de modifier la proposition à l'article 46 al. 2. Pourquoi l'article 46 al. 2? C'est parce que la proposition de la commission règle ce point concernant le canton à l'alinéa 2 si elle est modifiée dans le sens de la commission. C'est pour cela que je propose pour l'Etat: «pourra faire valoir un droit d'emption légal à la valeur vénale ou prédéfinie sur toute la surface concernée pour une partie de celle-ci, à l'exception des surfaces de réserve à disposition d'entreprises en exploitation, pour autant que celui-ci soit adopté par le propriétaire au moment de la mise en zone à bâtir». Cela veut dire que c'est bien au moment de la mise en zone à bâtir que l'on définit les règles du jeu, et ceci devrait se faire automatiquement aujourd'hui, que ce soit pour les communes ou l'Etat.

Je vous demande d'accepter cet amendement à la proposition de la commission et ainsi d'adopter la proposition de la commission.

Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC). Quand le Rapporteur dit qu'il y a autant d'avis que de juristes, cela se vérifie déjà maintenant. Je ne partage pas l'avis du juriste M. le Député Mauron, qui dit que l'on ne respecte pas l'article 15a de la loi fédérale, on le respecte. Le droit d'emption cantonal qui a été introduit est justement un outil allant dans ce sens. Les autres outils sont la convention administrative et le dézonage automatique si un terrain n'est pas utilisé conformément à son affectation.

Accepter la version du Conseil d'Etat, il faut en être conscient, ce serait un changement de paradigme énorme. Jusqu'à maintenant, il y avait le droit à la propriété privée, qui faisait qu'un propriétaire foncier décidait lui-même de ce qu'il faisait avec son terrain. Si on acceptait cette proposition, ce serait la collectivité qui déciderait, de manière totale, de l'affectation d'un terrain. Je crois que cela va trop loin. J'allais citer l'argument de M. le Député Ducotterd: l'agriculteur qui voudrait exploiter sa terre à des fins agricoles, qui pourrait

se voir enlever sa terre. Il y a d'autres exemples qui ont déjà été cités en commission. On pourrait avoir en tête une personne âgée qui souhaiterait donner des parcelles à ses petits-enfants, qui n'ont pas encore les moyens d'y construire une maison ou un petit immeuble. Parce qu'ils n'ont pas les fonds propres tout de suite, la commune pourrait intervenir et s'approprier le terrain moyennant une indemnisation. Alors certes, on va dire qu'il y a des intérêts prépondérants pour le faire. Mesdames et Messieurs, il y aura toujours un intérêt prépondérant d'une collectivité. On trouvera des intérêts prépondérants pour faire un accueil, des logements sociaux, etc...

J'aimerais également rappeler que si le propriétaire foncier ne veut pas construire, il y a quand même le couperet qui fera qu'après quinze ans, son terrain sera dézonné. Je crois que c'est quelque chose de nouveau qui n'est pas anodin.

C'est justement cela qui permet la thésaurisation. Après dix ans on a le droit d'emption, après quinze ans le dézoning. On ne pourra pas non plus thésauriser des terrains ad vitam aeternam. On lutte, à ce niveau-là, contre la spéculation.

Par rapport à l'amendement du Député Ducotterd, il y a un problème à mon avis, vous parlez des zones d'activités d'importance cantonale. La commission est consciente que, dans certains cas (sorties d'autoroutes de Bulle et Fribourg), il y a vraiment un intérêt prépondérant, s'il y a un superbe terrain, de pouvoir amener des entreprises comme Farchim ou Liebherr à Bulle. Dans ce cas-là, la collectivité a quand même un intérêt prééminent de pouvoir avoir ces terrains. Il n'existe cependant pas sur la totalité du territoire cantonal. S'il s'agit d'un terrain d'une importance cantonale qui pourrait avoir une plus-value énorme pour le canton, si la personne ne veut pas et met les pieds au mur, le canton ne pourra pas adopter cette politique foncière active.

Avec ces remarques, je vous remercie de soutenir la version adoptée par la commission.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Bien entendu, je vous invite à soutenir la proposition de la minorité de la commission, voire du Conseil d'Etat, comme M. Ropraz l'a défendu.

Le droit d'emption, dans la formulation proposée par le Conseil d'Etat à la minorité de la commission, est un instrument très mesuré et restrictif. Il ne touche pas outre mesure à la propriété privée. Bien sûr, nous avons entendu les exemples émouvants en commission (les grands-parents souhaitant léguer une parcelle à leurs petits-enfants), mais cet instrument n'est pas fait pour quelques parcelles de villas. Il est d'abord limité à des terrains stratégiques qui sont importants pour la commune, et sont seulement utilisables en cas d'intérêt public prépondérant. Il s'agit déjà d'une limitation très forte. Ce droit d'emption intervient seulement après une décennie. C'est un laps de temps durant lequel un propriétaire et la commune peuvent s'entendre. Et, si à la fin, il n'y

a aucune possibilité, ce droit permet de débloquer une situation qui est importante pour la maîtrise de l'aménagement d'une commune. Remplacer cela par un droit d'emption au niveau cantonal, qui était aussi extrêmement limité à de nombreux égards par la commission, qui s'étend seulement sur quelques zones d'activités cantonales, ne va, bien entendu, pas aider à résoudre les problèmes d'aménagement des communes. Il y a cent cinquante communes et à peine dix zones d'activités d'importance cantonale. Ce n'est pas cette proposition de la commission qui va aider les communes faisant face à des problèmes ou quand elles sont bloquées dans leur aménagement. Il nous faut inventer les instruments qui nous aident pour le futur.

Nous savons très bien qu'avec la LAT, et les membres de la commission l'avaient admis, on ne peut pas continuer comme cela. On a besoin de nouvelles solutions. Cela en est une, elle est mesurée et adaptée. Vous donnez ainsi la possibilité aux communes d'agir et c'est ce dont on a besoin.

Savary Nadia (PLR/FDP, BR). Je déclare mes liens d'intérêts: syndique de la commune de Cugy et présidente de l'Association des communes fribourgeoises.

Lors de la consultation du projet modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), l'Association des communes fribourgeoises (ACF) s'est très clairement positionnée en faveur du droit d'emption. Bien entendu, vous allez comprendre que je vais m'opposer à l'allégeance de la commission sur cette autonomie communale.

Je crois qu'il ne faut pas oublier que la mise en œuvre de la LAT nécessite une approche différente de ce qui existe actuellement. J'espère que, dans ce plénum, tous les membres d'un exécutif communal en soient conscients, voire d'autres députés.

Les communes ne disposeront plus que d'une marge de manœuvre restreinte. Il est donc impératif de leur attribuer ce droit d'emption. D'une part, c'est un outil efficace contre la thésaurisation, lutte qui, je vous le rappelle, est un élément important de cette nouvelle politique imposée par la Confédération. D'autre part, l'échéance et l'instrument du droit d'emption donnent aux communes des moyens supplémentaires pour maîtriser leur développement futur en facilitant la densification et la requalification des terrains, et surtout, croyez-moi, cela évitera certains blocages qui ne manqueront pas d'arriver, mais certaines communes le voient déjà. Il est aussi utile de rappeler que ce droit d'emption ne sera pas utilisé à tout va par les communes, car il est assorti des conditions suivantes: que la zone ait un intérêt public prépondérant et que le droit d'emption soit actionné uniquement après l'acceptation du législatif communal. Ces deux conditions, à mon avis, sont d'excellents garde-fous contre les abus.

C'est avec ces considérations que je vous prie d'accepter la version initiale du Conseil d'Etat et d'octroyer ce droit d'em-

ption aux communes et à l'Etat pour une maîtrise efficace de notre aménagement du territoire fribourgeois.

Piller Benoît (PS/SP, SC). J'annonce mes liens d'intérêts: je suis syndic d'une commune.

Il y a beaucoup de choses qui ont déjà été dites pour ce droit d'emption et je n'aimerais pas trop y revenir. Je reviens simplement sur le fait que lors d'une nouvelle mise en zone, il y a bien sûr cette possibilité de signer des contrats avec les propriétaires. J'aimerais parler des zones qui sont déjà mises en zone et qui ne sont pas construites. Là, contrairement à ce que dit mon collègue le Député Kolly, il y a déjà l'article 46 dans la loi, qui prévoit qu'au bout de quinze ans on peut dézoner une parcelle qui n'est pas construite. Mais bien sûr, cela fait l'objet de négociations, il faut payer des indemnités, cela n'est pas une procédure qui est facile mais réalisable.

Si vous me permettez de prendre un simple exemple: si, au milieu du village, un propriétaire a dix mille m² et qu'il ne veut pas construire, vous ne pourrez pas faire passer de zone agricole en zone à bâtir une autre zone tant que ces dix mille ne sont pas construits. Nous n'avons absolument aucun moyen de développer le village, car un propriétaire ne veut pas construire.

Quand on parle de violation de la propriété, je ne crois pas, par expérience, qu'on mette en zone des terrains lorsque le propriétaire ne veut pas les mettre en zone. On a là des terrains qui ont été mis en zone et qui, simplement par spéculation, ne sont pas construits. Il nous faut vraiment un outil contre cela. On parle souvent de politique foncière active, comment voulez-vous faire de la politique foncière active si vous n'avez pas d'outil? Vous ne pouvez absolument rien faire.

Plutôt que d'aller à l'expropriation lorsque l'objet sera vraiment d'intérêt public, je pense que le droit d'emption est un outil utile, nécessaire et absolument indispensable pour mener à bien une politique d'aménagement.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). Je dois juste apporter une correction par rapport à ce qui a été dit tout à l'heure. Je pense qu'il y a certains députés qui confondent les zones stratégiques et les zones d'importance cantonale. Nous n'avons effectivement que quelques zones stratégiques dans le canton alors que les zones d'importance cantonale sont beaucoup plus nombreuses dans le canton. Des communes comme Grolley, pourtant pas forcément proches de l'autoroute, comptent des surfaces d'importance cantonale. Je pense qu'il y a une confusion concernant ce qui a été dit précédemment.

Schnyder Erika (PS/SP, SC). Je rappelle que mes liens d'intérêts n'ont pas changé depuis tout à l'heure.

Je voudrais également dire la chose suivante: en lisant cette proposition faite par la majorité de la commission, je me dis que finalement elle revient strictement au même que si l'on avait purement et simplement biffé le droit d'emption. Je

rappelle encore que l'aménagement du territoire est une des rares tâches qui restent encore entre les mains des communes et même les communes qui sont membres de l'agglomération ont transféré cette tâche à l'agglomération. Je rappelle que la Confédération exerce des pressions terribles, par le biais de la LAT mais aussi par le biais de son office fédéral de l'aménagement du territoire, qui limitent très fortement les possibilités d'action des communes. Dans cette hypothèse, si vous enlevez aux communes la possibilité d'exercer un droit d'emption dans les cas où il y a un intérêt public communal prépondérant, cela équivaut à freiner toute possibilité de développement futur et cela veut dire que l'on s'expose au risque de voir la Confédération s'ingérer dans les affaires cantonales et communales.

Vous pouvez compter les projets stratégiques d'importance cantonale sur les doigts d'une main. Les existants sont déjà planifiés et on voit avec quel empressement le canton les développe. Inutile de vous dire que si vous voulez vraiment défendre à ce point ce que vous appelez la propriété privée en peignant le diable sur la muraille et en faisant croire que les communes vont utiliser l'arme absolue de destruction qu'est le droit d'emption, dites-le franchement, et supprimez ce droit d'emption.

Je vous conjure de vous rallier à la proposition du Conseil d'Etat.

Glauser Fritz (PLR/FDP, GL). J'aimerais prendre position au sujet de l'amendement Ducotterd, que je soutiens entièrement. Voilà quelques explications:

1. On ne parle pas de surfaces qui sont déjà mises en zone. On parle des futures mises en zone.
2. M. Piller, un paysan qui possède cinquante ares au milieu du village, vous connaissez le problème de la cohabitation qui devient de plus en plus difficile. Ce n'est pas à ce paysan, qui veut tenir tête à l'interne, de travailler cette parcelle. Dans la plupart des cas, elle est déjà mise en zone.

Je suis fier qu'il y a encore beaucoup de paysans dans ce canton qui veulent continuer à produire sur leurs terrains. On accompagne des cas, avec notre organisation de défense des intérêts professionnels, qui se sont éloignés du village à deux cent mètres et qui ont construit une nouvelle bâtisse agricole. Et le village s'approche de plus en plus de leur exploitation. Ils ont la contrainte de sortir le bétail, de travailler autour de leur maison. Alors, avec cet amendement, nous demandons uniquement que le propriétaire soit consulté afin de trouver des solutions pour la mise en zone. Nous ne combattons pas le droit d'emption, que ce soit au niveau de la commune ou du canton. Une fois que le propriétaire est d'accord pour la mise en zone, ce sera le programme proposé.

Donnez cette surface aux agriculteurs, qui ont besoin de continuer de travailler et cultiver nos produits fribourgeois de proximité de qualité.

Castella Didier (PLR/FDP, GR). Très rapidement, je tenais à préciser que le groupe libéral-radical soutient, à sa grande majorité, l'amendement proposé par la commission.

Il faut savoir aussi qu'en supprimant la garantie de la propriété, c'est un risque que l'on prend, puisqu'un investisseur potentiel qui a un terrain qui a été mis en zone depuis sept ans pourrait commencer sérieusement à avoir des doutes si cela vaut la peine d'investir dans le canton de Fribourg. Dans ce sens, la sécurité de la garantie de la propriété est un droit fondamental inscrit dans la Constitution et ce n'est pas pour rien. Pour ceci, nous avons accepté le compromis avec la vision d'un droit d'emption cantonal, mais on aurait effectivement aussi pu soutenir sa suppression.

Nous soutenons en tout cas le projet bis de la commission.

Le Rapporteur. Pour résumer, j'aimerais quand même répéter une chose et résumer une question.

Je pense que les avis divergent à ce sujet. Les uns pensent qu'il faut absolument donner ce droit d'emption à la commune, qui représente l'Etat. Les autres pensent que le citoyen propriétaire a une garantie de propriété et doit être protégé. Je vous laisse vous départager à ce sujet.

Quant à l'amendement du député Ducotterd, il n'apporte rien de nouveau si ce n'est de préciser que l'Etat de Fribourg peut effectivement contracter. Il est vrai que dans la loi actuelle, seules les communes peuvent contracter et non l'Etat. L'Etat n'a pas besoin de contracter, car dans les cas d'exceptions, il peut exercer son droit d'emption. Je vous demanderai donc de soutenir la proposition de la commission, qui est, à mon avis, conséquente.

J'ai également entendu que l'on enlève aux communes le droit d'emption, ce n'est pas le cas. On ne leur enlève rien, on ne le leur donne pas. La commune a le droit et la possibilité d'agir avec, je le répète, le contrat. Mais il y a beaucoup d'autres instruments et il ne faut pas croire que les communes ne bougent pas. Elles encaissent des taxes anticipées. Il y a déjà des charges financières sur ces terrains qui croissent au fil des années. Tous les quinze ans, la commune peut reconsidérer. Je m'étonne d'entendre que la commune ne peut pas mettre un terrain hors zone. J'aimerais bien que le commissaire s'exprime quand même à ce sujet, notamment par rapport aux terrains qui sont au milieu du village. Il est vrai que la question est délicate. On ne devrait pas miter le territoire comme cela. Mais, s'il s'agit d'un grand terrain d'une envergure de dix hectares, il me semble que l'on pourrait le mettre hors zone. Concernant la place de parc qui a été citée, il y a aussi la possibilité de changer d'affectation. La commune a les cartes en main.

Le Rapporteur de minorité. Lorsqu'on veut avoir des avis de juristes ou d'autres, il est important de se baser sur des faits qui soient, si possible, concrets et clairs.

L'article 15a est relativement clair. Les cantons prennent les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation. Quel est l'outil, à part ce droit d'emption, qui figure dans cette LATeC et dans ce projet? Il n'y en a pas d'autre. Contrairement à ce que dit M. Kolly, on n'introduit pas le dézonage, il était déjà là lors de la précédente LATeC, on le sait.

Quand on veut jouer avec les sentiments, il faut faire attention à ne pas avoir d'effet boomerang. L'agriculteur qui exploite ses terres, qui seront déjà en zone agricole, est aussi protégé avec les surfaces d'assolement (SDA). Il n'a rien à craindre, pour prendre le cas désespéré que nous avait donné M. Kolly.

Par contre, en entendant les remarques intéressantes de MM. Glauser et Ducotterd, je trouve que c'est bien dommage qu'il n'y ait pas eu d'agriculteur dans la commission, car je pense qu'il aurait pu y avoir des échanges intéressants avec des problématiques propres qui n'ont peut-être pas été discutées.

Vous louez tous le travail de la représentante des communes au sein de notre Parlement, M^{me} Nadia Savary. Les communes fribourgeoises savent ce qu'elles lui doivent. Il y a quelqu'un qui se préoccupe des communes, pour beaucoup vous êtes conseiller/conseillère communal-e et il faut que vous ayez les moyens d'agir. Nous n'avons pas ici un droit inconditionnel à toutes libertés. Pour que la démocratie fonctionne, et c'est le cas ici, elles sont toutes un peu limitées. En lieu et place de ce droit d'emption, le Conseil d'Etat aurait pu introduire d'autres éléments comme l'obligation de cession ou l'expropriation. Il a choisi le moins incisif, le plus proportionnel, en respectant les intérêts de tout le monde: le droit d'emption.

Les mêmes qui crient au scandale quand ils voient, au centre d'une ville ou d'un village, un trou non bâti ou un parking désaffecté que le propriétaire ne veut absolument pas traiter, ne veulent pas résoudre ce problème aujourd'hui. C'est vraiment dommage.

Quand M. Castella parle de liberté économique absolue, je me réjouis du débat de jeudi sur le *numerus clausus* des notaires. La liberté économique figure aussi dans la Constitution.

En résumé, il est impératif d'accepter la proposition de la minorité de la commission. Si celle-ci devait être rejetée, il faudrait au pire adopter l'amendement Ducotterd, qui va un petit peu moins loin. Mais le Conseil d'Etat, dans son explication qui va suivre, vous démontrera encore la nécessité de cette action. Il ne s'agit pas de quelque chose contre les propriétaires, il s'agit simplement d'un outil d'aménagement que nous devons mettre en œuvre. En le refusant, vous violez simplement la loi.

Le Commissaire. Tout d'abord, je tiens à préciser que le droit fédéral a prévu une obligation de construire à l'article 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. La question est de savoir comment on la met en œuvre.

Je précise également qu'après quinze ans de mise en zone d'un terrain, il n'est pas automatiquement dézonné. Par contre, ce délai de quinze ans est laissé à la commune pour réorganiser, modifier et repenser son plan d'aménagement local. Naturellement, après cette durée de quinze ans, elle décidera, en fonction des opportunités et de la situation, si oui ou non elle maintient ce terrain en zone dans le nouveau plan d'aménagement local.

Vous avez à faire un choix qui est finalement politique entre la proposition du Conseil d'Etat, soutenue par la minorité de la commission, qui vous propose d'introduire un droit d'emption communal, subsidiairement cantonal si la commune ne souhaite pas l'exercer. Il ne peut être exercé que dans une situation où un motif d'intérêt public prépondérant est démontré. Dans cette hypothèse, le législatif communal devra donner son accord pour que le terrain soit acquis, mais payé à plein prix. Ce n'est pas une expropriation ni une indemnité, mais bien le prix du terrain effectif fixé après estimation par la commission et rendu sous forme de décision qui peut être attaquée.

Il y a également le projet de la majorité de la commission, qui vous propose, elle aussi, d'introduire un droit d'emption restreint. Il serait donné uniquement au canton pour jouer son rôle de politique foncière active face à des zones d'activités d'importance cantonale. Cette variante était naturellement aussi incluse dans le droit d'emption général prévu pour la commune ou le canton à titre subsidiaire. Mais la commission l'a restreint au canton pour des zones d'activités d'importance cantonale.

Il y a l'amendement du Député Ducotterd. Je dois dire que le libellé de l'amendement suscite chez moi certaines interrogations. On est en train de créer une confusion entre le contrat de droit administratif prévu à l'article 48 LATeC et le droit d'emption que l'on prévoit d'introduire ici à l'article 46. A mon avis, ce serait la pire des solutions que de donner suite à cet amendement. On crée techniquement et juridiquement une confusion entre le droit d'emption et le contrat de droit administratif.

En définitive, je vous propose donc d'introduire le droit d'emption et de suivre la proposition du Conseil d'Etat.

Glauser Fritz (PLR/FDP, GL). M. Mauron, je crois qu'il est important de préciser ce qui suit. La surface d'assolement n'est pas égale à la surface agricole. Vous le savez, il y a 75 000 hectares (SAU) dans le canton Fribourg, dont 35 800 hectares sont dans la surface d'assolement. Plus de la moitié de la surface agricole ne profite pas de cette protection du statut de surface d'assolement.

> Au vote, la proposition de M. Ducotterd concernant l'alinéa 2, opposée à la proposition de la commission (projet bis), est rejetée par 53 voix contre 32 et 2 abstentions.¹

Ont voté en faveur de la proposition de la commission (projet bis): Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 53.*

Ont voté en faveur de la proposition de M. Ducotterd: Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sanonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Corminboeuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 32.*

Se sont abstenus:

Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB). *Total: 2.*

> Au vote, la proposition de la commission (projet bis) concernant l'alinéa 2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 47 voix contre 38 et 1 abstention.

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 216ss.

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

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 47.*

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

Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Corminboeuf Strehblow Dominique (BR,PS/SP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brülhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 38.*

S'est abstenu:

Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 1.*

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

> La lecture des articles est ici interrompue.

—

Elections judiciaires

Résultats des scrutins organisés en cours de séance

Assesseur-e à la commission de recours de l'Université (assesseur-e suppléant-e en cas de promotion d'un titulaire)

Bulletins distribués: 95; rentrés: 91; blancs: 1; nuls: 0; valables: 90; majorité absolue: 46.

Est élue *M^{me} Sarah Riedo*, à *Fribourg*, par 88 voix.

Il y a 2 voix éparses.

Assesseur-e suppléant-e (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes du Lac

Bulletins distribués: 96; rentrés: 95; blancs: 1; nuls: 1; valables: 93; majorité absolue: 47.

Est élue *M^{me} Anne-Marie Coopt*, à *Morat*, par 92 voix.

Il y a 1 voix éparse.

—

> La séance est levée à 17h35.

Le Président:

Benoît REY

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Reto SCHMID, *secrétaire général adjoint*

—

Deuxième séance, mercredi 3 février 2016

Présidence de M. Benoît Rey, président

SOMMAIRE: Projet de loi 2015-DAEC-138: modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC); 1^{re} lecture (suite). – Projet de décret 2015-DAEC-158: octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la jonction autoroutière N12 Fribourg-Sud/Centre; entrée en matière, 1^{re} et 2^e lectures, vote final. – Projet de loi 2015-DAEC-137: modification de la loi sur les marchés publics (certificats d'origine – art. 3b [nouveau]); entrée en matière, 1^{re} et 2^e lectures, vote final. – Projet de décret 2015-DIAF-115: naturalisations; entrée en matière, lecture des articles, vote final.

La séance est ouverte à 8h30.

Présence de 104 députés; absents: 6.

Sont absents avec justifications: M^{mes} et MM. Solange Ber-set, Gabrielle Bourguet, Pierre Décrind, Emmanuelle Kaelin Murith, Rose-Marie Rodriguez et Laurent Thévoz.

M^{me} et MM. Anne-Claude Demierre, Georges Godel, Erwin Jutzet, Jean-Pierre Siggen et Beat Vonlanthen, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

Projet de loi 2015-DAEC-138 Modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC)¹

Rapporteur: Markus Bapst (PDC/CVP, SE).

Rapporteur de minorité: Pierre Mauron (PS/SP, GR).

Commissaire: Maurice Ropraz, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.

Première lecture (suite)

ART. 1 – LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES CONSTRUCTIONS (LATEC)

ART. 46 AL. 3

Le Rapporteur. Hier, on a eu un vote formel sur l'al. 2, qui en modifiait la teneur et qui a techniquement déplacé le droit d'emption cantonal dans le projet initial proposé par le Conseil d'Etat, cela de l'al. 4 à l'al. 2. L'al. 4 est donc devenu caduc. On a aussi discuté du droit d'emption communal et hier, vous avez effectivement voté sur ce sujet avec 47 voix contre 38 et 1 abstention. Selon l'esprit de la discussion, vous avez enlevé, respectivement pas introduit dans la loi ce droit d'emption communal. On arrive à l'al. 3 où ce droit d'emption communal est encore explicitement mentionné. Puisqu'on n'a pas formellement voté l'al. 3, je vous demande de confirmer le

vote d'hier. On va refaire un vote et donc confirmer le vote d'hier. Sinon, une incohérence résidera effectivement dans le texte.

Je vous demande donc de suivre le projet bis de la commission, soit de supprimer l'al. 3, en confirmant le vote d'hier.

Le Rapporteur de minorité. Comme l'a fait le président de la commission, on peut interpréter le vote d'hier. Moi, je vous propose de vous en tenir au texte que l'on vote. En adoptant hier l'al. 2 de la commission, le Grand Conseil a introduit un droit d'emption pour le canton pour les zones d'intérêt cantonal. L'al. 3 du projet de loi prévoit le droit d'emption communal pour les zones d'intérêt communal. S'il est aujourd'hui accepté selon la version du Conseil d'Etat, il n'y aura aucune incohérence dans le projet de loi que nous votons. L'incohérence viendrait aux al. 4 et 5, mais pas encore à cet al. 3.

Vous avez eu une nuit pour réfléchir et vous demander ce qu'il en était dans votre commune. Il ne faut pas parler des agriculteurs; il faut parler des parkings ou des zones désaffectées dans les centres-villes, avec un immeuble qui tombe en ruine et un propriétaire qui ne fait rien sur des parcelles de 2000 ou 3000 m² qui sont déjà en zone. C'est sur ces zones-là que les communes et les syndics – qui sont présents ici au Grand Conseil – doivent pouvoir agir en disant maintenant au propriétaire: «Tu es en zone depuis 20 ans, ton parking est délabré ou ton immeuble vient en bas et ces 3000 m² sont nécessaires pour l'harmonie du village et l'urbanisation. Il faut que tu fasses quelque chose. Et si dans 10 ans, tu n'as rien fait, mais juste spéculé, eh bien dans ce cas-là, un droit d'emption sera exercé, parce que nous avons besoin de cette place pour une école ou pour quelque chose d'intérêt communal.»

Veillez maintenant, s'il vous plaît, accepter ce projet du Conseil d'Etat et le soutenir.

Le Commissaire. J'ai eu l'occasion hier de rappeler la position du Conseil d'Etat sur ce droit d'emption, que ce soit lors du débat d'entrée en matière ou lors de l'examen de cet al. 2. En première lecture, le Grand Conseil a introduit hier un droit d'emption cantonal à l'al. 2. Maintenant, nous traitons l'al. 3 qui traite formellement du droit d'emption communal.

¹ Message pp. 152ss.

Donc, je pars de l'idée qu'il faut effectivement procéder à un vote et opposer la version initiale du Conseil d'Etat à la proposition de la commission.

Butty Dominique (*PDC/CVP, GL*). Je n'avais pas prévu de prendre la parole si vite, parce que je pensais qu'il y aurait une deuxième lecture de type standard. Mais comme l'a dit mon vis-à-vis Pierre Mauron, j'ai bien réfléchi pendant la nuit. Je suis ex-citoyen de la commune de Vuisternens-devant-Romont et cette commune a une école qui a une particularité unique en Suisse: elle a été construite en forêt. On a dû se battre avec la loi sur les forêts pour construire une école, parce qu'un propriétaire privé est détenteur des deux tiers de la surface du village, au centre du village. Il y a plus de 100 ans qu'il n'y fait rien. Il y a trois ruines et deux bâtiments délabrés et la commune ne peut absolument rien faire. Donnez, s'il vous plaît, les moyens aux communes d'intervenir dans ce genre de cas. Ce sont des cas graves, où on a dû défricher pour construire une école à cause d'un blocage communal. La commune ne va pas jouer les Kadhafi avec la population. C'est dans des cas graves, des cas précis qu'elles vont utiliser ce droit d'emption. Je ne veux pas que d'autres communes doivent aller défricher pour construire des écoles. C'est un outil valable pour des gens élus. Utilisons ce droit d'emption. On parle de politique foncière active; c'est un moyen évident. Je ne vois pas Vuisternens-devant-Romont être un centre d'intérêt cantonal. Mais on a besoin d'avoir un outil pour faire de la place, pour le bien de la population.

Merci de voter l'al. 3 tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Ducotterd Christian (*PDC/CVP, SC*). Comme j'avais discuté lors des alinéas précédents, pour moi, il serait totalement incohérent qu'un agriculteur se fasse mettre ses terrains en zone à bâtir et que par la suite, alors qu'il a décidé de continuer d'être agriculteur et que son fils irait se former dans le but de reprendre l'exploitation, on puisse le forcer à vendre ses terrains dans les 10 ans, alors qu'il n'a pas la volonté de mettre en zone à bâtir et qu'il n'a pas la volonté de vendre.

Pour cette raison, je demande que lorsqu'il accepte la mise en zone à bâtir, ce soit clair que les choses soient réglées dans un droit d'emption. C'est pourquoi je propose l'amendement suivant à cet article-là, c'est-à-dire à l'al. 3, en précisant que le droit d'emption doit être établi lors de la mise en zone à bâtir: «Si les terrains ne sont pas construits et utilisés conformément à leur affectation dans ce laps de temps, la commune pourra faire valoir un droit d'emption légal pour autant que celui-ci soit adopté par le propriétaire au moment de la mise en zone à bâtir. Lorsque la commune souhaite faire usage de son droit, elle rend une décision qui doit être fondée sur un intérêt public prépondérant. Cette décision est susceptible de recours auprès de la Direction.»

Kolly Nicolas (*UDC/SVP, SC*). L'exemple qui nous a été donné par le rapporteur de la minorité et qui a été en partie repris par M. le Député Butty n'est pas correct. Si vous avez

un bâtiment qui tombe effectivement en ruine, il n'y aura pas de droit d'emption possible. En effet, lorsque le terrain est utilisé conformément à sa destination, soit que c'est du terrain à bâtir et qu'il est construit, quand bien même c'est un immeuble qui tombe en ruine, il n'y aura pas de droit d'emption dans ce cas-là, à moins que la zone n'ait évolué; mais il n'y aura pas systématiquement un droit d'emption, contrairement au cas par exemple de l'agriculteur qui exploite son terrain à des fins agricoles et que ce terrain a été mis en zone. Là, c'est sûr qu'il y aura un droit d'emption. On trouvera toujours des contre-exemples, mais de manière générale, je ne peux que vous conseiller de confirmer le vote qu'on a fait hier et de protéger la propriété privée. Je crois que hier, on a introduit un compromis tout à fait valable en donnant un droit d'emption cantonal pour les terrains qui en valent la peine, les terrains d'importance cantonale.

Par rapport à l'amendement de M. Ducotterd, c'est vrai qu'il est un peu moins violent, si je puis dire, que la proposition du Conseil d'Etat. Mais il réintroduit un peu cette confusion avec le contrat administratif, ce qui est un peu malheureux. Je crois que ça n'en vaut pas la peine.

Par rapport à l'exemple de l'école, gardons à l'esprit que si une commune ou une collectivité publique a absolument besoin d'un terrain pour construire par exemple une école et qu'elle ne peut pas la construire à un autre endroit, il y a toujours l'outil de l'expropriation qui est possible. Une collectivité peut s'emparer d'un terrain. C'est plus lourd, mais après, c'est une pondération des intérêts par rapport à la propriété du propriétaire.

Je vous demande de soutenir le projet bis de la commission, à savoir de biffer l'al. 3.

Savary Nadia (*PLR/FDP, BR*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis syndique d'une commune et présidente de l'Association des communes fribourgeoises.

J'aimerais juste vous rappeler ici mes propos d'hier et soutenir la version initiale du Conseil d'Etat. Le droit d'emption est soumis à des conditions qui éviteront les abus qui font peur à certains députés de ce Plénum. Ces conditions sont d'abord une zone d'intérêt public prépondérant et surtout aussi que ce droit d'emption soit accepté par le législatif. Donc, ici, tous les garde-fous sont présents pour ne pas avoir d'abus et peut-être actionner à juste titre ce pacte d'emption. C'est un outil nécessaire. On a besoin de cet outil pour maîtriser notre aménagement.

Je vous prie donc de voter la version initiale du Conseil d'Etat.

Schnyder Erika (*PS/SP, SC*). Je précise que je suis toujours syndique de Villars-sur-Glâne et toujours vice-présidente de l'Agglomération de Fribourg.

Au risque de me répéter, je voudrais également soutenir la version initiale du Conseil d'Etat. Je rappelle justement que

l'exemple qui vient d'être donné par notre collègue Butty est particulièrement parlant. C'est justement pour éviter à l'avenir ce type d'exemple que ce droit d'emption permettra à la commune d'éviter qu'une fois qu'un propriétaire aura son terrain mis en zone, que celui-ci ne thésaurise ledit terrain pour engranger encore plus de revenus – ce terrain prenant une valeur inestimable en passant de zone agricole à zone constructible, ce dans n'importe quelle commune d'ailleurs – et de rester ainsi bloquée pour des générations futures. Je rappelle encore une fois que ce droit d'emption ne pourra être exercé que dans des conditions extrêmement strictes. Il s'agit avant tout d'un intérêt public prépondérant. Le propriétaire ne sera pas simplement indemnisé. On pourrait d'ailleurs le faire par voie d'expropriation. Et là, l'expropriation vous donne droit à une indemnité et non pas à l'achat du terrain à sa valeur.

Aussi, je ne peux que vous conseiller de maintenir la version initiale du Conseil d'Etat.

Castella Didier (PLR/FDP, GR). Suite à l'intervention de M. Butty – je n'avais pas prévu d'intervenir – et pour en avoir discuté hier avec lui, la volonté première de Vuisternens-devant-Romont était de pouvoir construire cette école en zone d'habitation. Or, on sait que dans le cas présent, ça ne justifie pas d'un intérêt public prépondérant. C'est donc un exemple qui est donné, mais qui n'est pas justifié en l'occurrence, puisqu'on ne pourra pas exercer le droit d'emption sur ce cas précis.

C'est pourquoi je vous recommande de confirmer les premiers débats d'hier et de suivre le projet bis de la commission.

Le Rapporteur. Je ne veux pas répéter les arguments qui ont déjà été mis sur la table lors de notre discussion d'hier. Je veux juste vous rappeler qu'en fait, les communes disposent déjà d'un droit d'emption, car elles ont la faculté de conclure le contrat de droit administratif selon l'art. 48. Dans ce sens, la proposition d'amendement du député Ducotterd est pratiquement un rappel du droit existant. Il y a des communes qui utilisent cet instrument. Un droit d'emption légal ne laisse pas de choix au propriétaire et la majorité de la commission refuse de donner ce droit aux communes. La majorité de la commission craint que chaque commune ait une autre interprétation de ce qu'est l'utilité publique, laquelle est la condition pour l'exercice du droit d'emption légal. Les propriétaires ne seront donc pas tous traités de la même manière. Cette mainmise sur la propriété privée va trop loin aux yeux de la commission.

Je vous demande donc de suivre le projet bis, c'est-à-dire de biffer l'al. 3 et de confirmer le vote qu'on a eu hier.

Le Rapporteur de minorité. M. le Rapporteur de la majorité a dit quelque chose de juste pour le contrat de droit administratif et les droits dont disposent les communes aujourd'hui, mais on ne règle pas ce qui existait avant. Cela, on omet

volontairement de le dire. Pour l'application qui pourrait ne pas être uniforme pour les communes, il faut savoir qu'il y a un droit de recours expressément prévu pour la DAEC, qui elle, au niveau cantonal, va bien gérer un intérêt commun pour définir une pratique unifiée. Cette décision sera encore susceptible après de recours auprès d'un tribunal, si bien que tous les intérêts sont préservés. On ne doit pas parler des agriculteurs, mais uniquement par exemple d'un parking délabré, comme je vous l'ai expliqué. Il faut simplement pouvoir agir et ce qu'on avait dit hier – finalement, si le propriétaire ne veut pas construire, on va simplement dézoner après 15 ans –, ça n'est pas possible de remettre en zone agricole ou autre zone une parcelle de 2000 m² délabrée comme un parking au milieu d'un village. On ne pourra pas agir comme ceci. Donc, d'une part, on balafre le village ou la commune et on ne peut rien faire et d'autre part, on empêche le village de s'étendre, parce qu'il ne pourra pas mettre en zone d'autres terrains en raison de ce parking-là.

C'est la raison pour laquelle je vous demande de suivre la proposition de la minorité et du Conseil d'Etat.

La proposition du député Ducotterd est juste, mais elle est juste pour les terrains qui vont être mis en zone à l'avenir, pas les anciennes règles, pas les cas anciens. Elle est moins pire que la proposition de la commission, mais les communes pourraient dans ce cas avoir soit un droit d'emption conventionnel, soit un contrat de droit administratif conventionnel pour les nouveaux terrains. Ce qu'on voulait avec cet aménagement aujourd'hui, ce que la population veut, c'est qu'on règle aussi les problèmes du passé. Et c'est ce que nous permet le projet de loi du Conseil d'Etat.

Le Commissaire. Pour cet al. 3, nous sommes en face de trois propositions: celle du Conseil d'Etat, celle de la commission dans sa majorité et maintenant celle d'amendement du député Ducotterd. M. le Député Ducotterd propose, à lire son article, la création d'un droit d'emption qui serait adopté par le propriétaire au moment de la mise en zone à bâtir. Mais cela revient finalement à rappeler l'existence du contrat de droit administratif, qui est déjà prévu à l'art. 48 LATeC où là, lors de la mise en zone, il y a possibilité de passer un contrat entre la commune et le propriétaire. Donc, il est à mon sens inutile de vouloir introduire un outil comparable à l'art. 46 al. 3, puisqu'il existe déjà à l'art. 48 sous forme de contrat de droit administratif.

Pour le reste, je rappelle la position du Conseil d'Etat qui était favorable à ce droit d'emption communal.

Le Président. Nous allons donc passer au vote. Au préalable, je demande à M. le Député Ducotterd s'il maintient son amendement.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). Oui, M. le Président.

> Le Conseil d'Etat et la minorité ne se rallient pas à la proposition d'amendement Ducotterd à l'art. 46 al. 3.

- > Au vote, la proposition d'amendement Ducotterd, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est refusée par 59 voix contre 37. Il y a 1 abstention.

Ont voté pour l'amendement Ducotterd:

Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 37.*

Ont voté pour la version initiale du Conseil d'Etat:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP). *Total: 59.*

S'est abstenu:

Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 1.*

- > Le Conseil d'Etat et la minorité ne se rallient pas à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 46 al. 3.
- > Au vote, la proposition de la commission (projet bis), opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 49 voix contre 47. Il n'y a pas d'abstention.

- > Art. 46 al. 3 modifié selon la version de la commission (projet bis) (biffé).¹

Ont voté pour la proposition de la commission (projet bis):

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 49.*

Ont voté pour la version initiale du Conseil d'Etat:

Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 47.*

ART. 46 AL. 4

Le Rapporteur. C'est une conséquence logique qu'il devienne caduc, parce qu'on a déjà réglé la problématique à l'al. 2.

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 216ss.

Le Rapporteur de minorité. Dans le système qu'on a adopté, effectivement, même si ce n'est pas la formulation, cet al. 4 est repris dans l'al. 2. Si le commissaire du Gouvernement maintient le projet du Conseil d'Etat, la minorité le suivra. Si le Conseil d'Etat se rallie en disant que la proposition est contenue à l'al. 2, on se ralliera alors à cette position.

Le Commissaire. Le droit d'emption cantonal a été introduit à l'al. 2. En termes de technique législative, il est erroné maintenant de vouloir le rediscuter sous l'al. 4. Donc, je me rallie à la proposition de la commission de biffer cet alinéa.

- > Le Conseil d'Etat et la minorité se rallient à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 46 al. 4.
- > Art. 46 al. 4 modifié selon la version de la commission (projet bis) (biffé).¹

ART. 46 AL. 5

Le Rapporteur. Si après 15 ans, un terrain n'a pas été utilisé pour les constructions, la commune réexamine, lors de sa révision du PAL, l'utilité de le garder en zone à bâtir. Elle a donc aussi la faculté de refuser un terrain et de le laisser en zone à bâtir.

- > Adopté.

ART. 48 AL. 2 ET 3 (NOUVEAU)

Le Rapporteur. La majorité de la commission propose, compte tenu des décisions prises au sujet de l'art. 46, de biffer également cet article. On reviendrait donc ainsi au droit en vigueur, c'est-à-dire qu'effectivement le droit d'emption, donc la possibilité de conclure un contrat de droit administratif, est réglé là-dedans. Afin d'enlever toute incertitude, je précise ici qu'il convient en effet de ne pas biffer l'al. 2 de l'art. 48 LATeC existant, qui est actuellement en vigueur et qui garde toute sa pertinence. On supprime uniquement les nouvelles propositions, donc les nouvelles formulations, si on suit le projet bis de la commission.

Le Rapporteur de minorité. Cette proposition du Conseil d'Etat donne en soi des explications un peu plus complémentaires aux communes. Il a été question de la biffer ou pas; l'importance n'est pas primordiale que ces deux alinéas soient introduits ou pas; ça ne change rien aux possibilités des communes. Il faut maintenant penser à ces conseillers et conseillères communaux qui commencent et qui lisent aussi la loi sur l'aménagement du territoire. Si c'est mentionné, ça peut donner des idées. L'idée est relativement simple et certaines communes le font déjà avec succès: en cas de mise en zone, il est possible justement de prévoir un contrat de droit administratif dans lequel il y a une part qui est fixée et qui reviendrait à la commune pour des investissements, pour de l'argent qui serait donné ou pour payer des infrastructures. C'est exactement l'inverse du droit d'emption qui voulait une solution équi-

librée; vous aurez autant de solutions avec ces articles et ces contrats de droit administratif qu'il y a de communes dans le canton. Espérons simplement qu'il y ait une pratique unifiée et pas de copinage ainsi que, si possible, des bonnes solutions. Les communes n'auront pas d'autre choix que de se rabattre sur ces décisions pour toutes les mises en zone, si elles veulent un montant supérieur à la taxe de 20% qui pourrait être adoptée ou encore d'autres avantages. On voit finalement qu'en faisant l'inverse de ce que voulait le Conseil d'Etat au début, on va peut-être encore mettre plus de bâtons dans les roues des propriétaires ou des personnes qui veulent construire, parce que ce sont les communes qui vont se montrer, je l'espère, beaucoup plus agressives avec ces possibilités-là.

Le Commissaire. Dans la mesure où le Grand Conseil a décidé de ne pas accepter le droit d'emption communal, il est cohérent alors de ne pas accepter les modifications qui avaient été proposées par le Conseil d'Etat et de biffer ces alinéas, comme proposé par le président de la commission. Je me rallie donc au projet bis.

Le Président. Le rapporteur de minorité veut-il toujours le maintien de la version initiale du Conseil d'Etat?

Le Rapporteur de minorité. Oui, tout en précisant, comme l'a dit le rapporteur de la majorité, que ce n'est pas parce que le Grand Conseil pourrait ne pas accepter cet al. 2 nouveau ici, que l'autre al. 2 en vigueur disparaîtrait. Mais la minorité veut bien évidemment le maintien de ces deux alinéas qui offrent des possibilités supplémentaires aux communes.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 48 al. 2 et 3 (nouveaux).
- > La minorité ne se rallie pas à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 48 al. 2 et 3 (nouveaux).
- > Au vote, la proposition de la commission (projet bis), opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 56 voix contre 39. Il n'y a pas d'abstention.
- > Art. 48 al. 2 et 3 (nouveaux) modifié selon la version de la commission (projet bis) (biffé).²

Ont voté pour la proposition de la commission (projet bis):

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 216ss.

² Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 216ss.

Paul (LA,UDC/SVP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 56.*

Ont voté pour la version initiale du Conseil d'Etat:

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Corminboeuf-Strehlow Dominique (BR,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP). *Total: 39.*

ART. 63A (NOUVEAU)

Le Rapporteur de minorité. M. le Président, je n'ai pas de remarque et je vous remercie de ne plus me donner la parole jusqu'à l'art. 113a (nouveau) al. 2, let. a.

Le Commissaire. Cet article n'a pas été contesté en commission, mais je tiens à dire que nous introduisons effectivement un plan d'aménagement de détail cadre, qui va permettre aux communes urbaines, qui sont souvent confrontées à des problématiques plus complexes dans le cadre de leur développement, de disposer d'un instrument supplémentaire adapté à l'échelle des secteurs bâtis notamment. C'est donc un instrument qui est réservé aux communes, qui est facultatif et qui sera utilisé si elles le souhaitent.

> Adopté.

ART. 64 AL. 2 (NOUVEAU)

> Adopté.

ART. 83 AL. 1, 3^e PHR. (NOUVELLE)

Le Rapporteur. Es geht in diesem Artikel darum, dass jeder Bürger auch in elektronischer Form Auflage, Dossier end-

lich zur Verfügung hat. Ich glaube, dies geht auf eine Motion unseres heutigen Präsidenten zurück, wenn ich mich nicht täusche.

Le Commissaire. Cette modification résulte de la prise en considération par le Grand Conseil de la motion que vous aviez vous-même déposée, M. le Président, comme député. Le projet inscrit dans la LATeC le principe de la mise à disposition des plans et de leur réglementation à tout intéressé, cela sous forme électronique. Il faut toutefois dire qu'il ressort de la systématique de la LATeC que cette modification concerne uniquement les documents liés au PAL et au PAD et non les demandes de permis de construire. Il appartient donc aux communes de trouver les solutions adaptées pour garantir l'application de cette disposition légale.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Effectivement, nous avons ici une première étape qui permet de consulter des dossiers électroniques, au moins en ce qui concerne le PAL. Il y avait beaucoup de réserves de la part du Conseil d'Etat à l'époque, lequel parlait de problèmes techniques, de téléchargements et de dossiers trop lourds. Mais on a vu que depuis 2012, la pratique des liens qui vont vers une dropbox ou quelque chose de moins américain, mais semblable, a fait son chemin et il n'y aura plus de difficultés techniques.

J'aimerais quand même vous expliquer l'utilité d'avoir des documents électroniques précis à disposition. Hier, je me suis égarée entre zones stratégiques cantonales et zones d'activités d'importance cantonale, ce dont je m'excuse, parce que je m'étais basée sur un document papier qui s'appelle «Plan sectoriel des secteurs stratégiques et d'importance cantonale» et qui présente une jolie carte des zones stratégiques. J'aurais dû consulter le dossier électronique où j'aurais eu tous les détails et je n'aurais pas fait cette faute. En effet, ce sont les communes qui doivent introduire l'accessibilité électronique des dossiers du PAL et nous pensons que ce n'est qu'une première étape. Effectivement, dans d'autres cantons, il y a la possibilité de dérouler toutes les mises à l'enquête, tous les permis de construire, donc l'autre volet des documents, par voie électronique, ce qui facilite grandement le travail des professionnels de la branche, mais aussi de tout un chacun qui veut consulter des dossiers.

Dans ce sens, nous soutenons ce premier volet de modernisation des procédures.

> Adopté.

INTITULÉ DU CHAPITRE 7

> Adopté.

INSERTION D'UNE NOUVELLE SECTION APRÈS L'INTITULÉ DU CHAPITRE 7

Le Rapporteur. Nous arrivons, après le droit d'emption légal, aux deuxième pièces de résistance: les règles concernant

l'introduction d'une taxe sur la plus-value. En commission, les avis étaient partagés concernant les objets soumis, c'est-à-dire les types de zones, les cas de changements d'affectation, les zones ou encore l'augmentation des indices dans un même type de zones. La majorité de la commission veut une réglementation simple, équitable et efficace, laquelle évitera au mieux les futures affaires en justice. Le projet propose dès lors d'assujettir uniquement les mises en zone pour les zones à bâtir selon l'art. 15 LAT et de ne pas tenir compte des zones spéciales et donc de biffer le renvoi à l'art. 18 LAT. Le projet bis conserve l'assujettissement à la taxe pour les modifications d'affectation des zones par souci d'équité de traitement; et la commission pense que se limiter à ces deux cas de figure est suffisant et refusera donc toutes les propositions qui iront dans le sens de vouloir mettre une taxe sur l'augmentation des indices.

Le Président. Je vous remercie, M. le Rapporteur. Je précise que j'ouvrirai la discussion sur l'art. 113a (nouveau), alinéa par alinéa. Vous aurez le temps de revenir avec les différents arguments.

Le Commissaire. De manière générale, j'aimerais rappeler que le Conseil d'Etat propose de créer un régime cantonal unique. Ce Grand Conseil avait déjà examiné il y a quelques années l'option d'avoir un régime communal. Avec la mise en œuvre de la LAT, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il était préférable de créer un régime cantonal, en rappelant que ce n'est pas le canton lui-même qui va profiter de ce fonds à la plus-value, hormis le montant de 4% proposé pour les améliorations foncières. Ce sont avant tout les propriétaires, respectivement les communes qui pourront bénéficier de l'existence de ce fonds. Le système de compensation doit être cohérent par rapport à l'obligation qui est faite au canton de déterminer dans son plan directeur cantonal les limites des extensions des zones à bâtir. Le fonds permet aussi de créer un élément de péréquation entre les communes, entre les régions. C'est donc aussi un principe de solidarité qui complète l'existence de ce fonds. Créer ce fonds, c'est retenir finalement la solution la plus simple et la plus rationnelle pour mettre en œuvre le nouveau système.

> Adopté.

ART. 113A (NOUVEAU) AL. 1

Le Rapporteur. L'al. 1 précise l'introduction d'un régime de compensation, soit la taxe sur la plus-value, qui est prescrite par la loi fédérale.

> Adopté.

ART. 113A (NOUVEAU) AL. 2, LET. A

Le Rapporteur. Il est question ici de définir quels types de zones sont soumises à la taxe. La commission vous propose de biffer le renvoi à l'art. 18 LAT. C'est dans cet art. 18 que la LAT parle des zones spéciales. Que doit-on sous-entendre

avec les termes «zones spéciales»? On a beaucoup parlé des zones de gravières et de décharges et ceci n'est qu'une partie des zones spéciales. On en a d'autres, par exemple les zones de loisirs (golfs), les zones touristiques (domaines skiables). Une partie de ces zones spéciales ont un caractère temporaire, comme par exemple les gravières. Il est inutile de rappeler que ces zones, après la durée d'exploitation, bien qu'il y ait une plus-value – ça, ce n'est pas contesté –, reviendront en zones agricoles. Il y a donc un problème quelque part dans le système, vu qu'on taxe pour une durée de vie limitée un tel type de zone. Pour d'autres zones, par exemple les zones touristiques, elles ont souvent ou pratiquement toujours aussi un caractère public et là, la commission a considéré qu'il n'était pas cohérent ou qu'il n'était pas utile d'entraver encore la situation financière de ces projets qu'on met dans ces zones en les soumettant à la taxe.

C'est pourquoi la majorité de la commission vous demande de suivre son projet bis et de ne pas soumettre ces types de zones à la taxe sur la plus-value.

Le Rapporteur de minorité. Je ne sais pas comment vous avez prévu de formuler les votes, mais il serait préférable de voter lettre après lettre, puisqu'il y aura plusieurs propositions qui vont intervenir. Moi, je développerai uniquement la let. a dans cette intervention, parce qu'il y a après la let. b où il n'y aura pas de problème, puis la let. c, laquelle est une proposition de notre minorité.

Ce qu'il faut savoir avec cette taxe, qui a beaucoup été discutée et qui constitue le plat de résistance, d'après le rapporteur de la majorité, c'est que ce n'est en fait pas tout à fait exact. Elle concerne nos nouveaux terrains, les nouvelles mises en zone. Pour ces nouvelles mises en zone, les communes ont la possibilité de discuter avec les propriétaires et de conclure avec eux des contrats de droit administratif, si bien que la taxe de 20% sera soit seule, soit en plus d'un CDA que les communes vont conclure avec les propriétaires concernés. Alors que la taxe soit prélevée de cette manière-là, qu'elle soit à 20, 30 ou 40%, les communes auront toute latitude à côté pour demander aux propriétaires concernés de financer d'autres routes, d'autres projets ou encore certains autres éléments, voire une participation aux bénéfices, comme ça s'est fait dans certaines communes. Il faut que les communes soient simplement conscientes de ces possibilités-là.

Concernant l'art. 18, que la majorité de la commission demande de biffer, il y a plusieurs éléments qui sont erronés. Tout d'abord, on l'a vu en commission, M. Wicht a évoqué le souci de quelques entrepreneurs quant à l'extraction des gravières. En exposant le problème, on a vu qu'effectivement, dans certains cas, une exception pouvait se justifier. Mais ce n'est pas parce qu'on ferait une exception pour les gravières qu'il faut dispenser tous les autres cas de l'imposition. Prenez par exemple les golfs, prenez d'autres zones qui ne reviendront jamais en zones agricoles; quand vous allez de Fribourg

à Châtel-st-Denis, quand vous traversez le village de Riaz, vous voyez notamment sur la droite une construction pour accueillir des chevaux, relativement importante quand on la voit depuis le bord de la route: ce sont des zones qui sont spéciales et qui donnent une certaine plus-value au propriétaire. Je vois mal des halles pareilles construites pour des chevaux et d'une manière professionnelle, avec du personnel, revenir un jour dans une autre zone. Cela crée une plus-value, comme pour les golfs, comme pour d'autres éléments. En enlevant cet art. 18, vous soumettez une quantité d'exceptions où des propriétaires auront la plus-value pour une durée qui ne sera pas temporaire, mais définitive, et qui feront eux un bénéfice substantiel.

Deuxièmement, il n'est pas possible simplement d'enlever l'art. 18 en disant qu'on veut protéger quelques gravières et éviter d'autres problèmes. Il faut voir les conséquences financières que cela implique. Vous prenez la page 25 du message et vous voyez que dans le scénario pessimiste ou dans le scénario optimiste, vous faites dans les deux cas moins 30 millions de frs de recettes d'après les prévisions du canton. Cela signifie que quelqu'un d'autre payera, si ce ne sont pas ces personnes-là qui payeront pour le fonds. Quand on voit l'amendement d'Eric Collomb à l'art. 113c (nouveau) al. 3 qui explique que si la limite du fonds est atteinte, il est demandé qu'à titre subsidiaire, ce soit l'Etat qui paie, qu'on veut donc justement faire en sorte que ce que certains devraient payer d'une certaine manière soit payé en fin de compte par le canton, par les impôts de tout le monde, c'est bien évidemment largement inéquitable. Donc, il ne faut pas oublier qu'au-delà des quelques problèmes pour lesquels on peut trouver une solution, pour les gravières notamment, il y a d'autres zones.

Maintenant, encore une fois, ce n'est peut-être pas un avis que partagera le commissaire du Gouvernement, même si cet art. 18 est biffé, c'est un article très général et qui parle de certaines zones. Si cet article n'est pas maintenu à l'art. 113a (nouveau) al. 2, let. a, il appartiendrait, je pense, au canton de préciser d'autres zones pour faire en sorte que certaines zones spéciales soient tout de même imposées, à l'exception éventuellement des gravières. Cela demanderait simplement plus de travail de la part du canton, qui devrait décider ensuite s'il soumet ou pas des zones spéciales. Le maintien de l'art. 18 LAT permet de clarifier immédiatement. Mais vous ne pouvez pas enlever dans les deux scénarios 30 millions de frs uniquement en biffant cet article sans demander à la fin qui va payer cette différence.

C'est la raison pour laquelle je vous demande bien évidemment de soutenir la proposition du Conseil d'Etat et de la minorité et de ne pas modifier cette let. a.

Le Président. Pour donner réponse à la question de M. le Député Mauron, je ferai voter les trois lettres séparément.

Le Commissaire. Je rappelle que le Conseil d'Etat propose d'introduire cette taxe à la plus-value, sous la let. a, dans les

situations de mises en zone à bâtir, mais aussi pour les zones spéciales. C'est aussi une volonté que défend le Conseil d'Etat d'équilibrer le fonds, qui nous incite à faire cette proposition. Par zones spéciales, on retient notamment les zones d'exploitation de matériaux, mais on parle aussi plus largement des zones destinées à la pratique de sports ou de loisirs en plein air. Les zones d'exploitation de matériaux, il faut le rappeler, sont déjà soumises aujourd'hui à un impôt, destiné à compenser la diminution de l'aire agricole. Dans notre systématique, on remplacerait, pour les zones spéciales, la LIAA par la taxe sur la plus-value. Le caractère provisoire de l'affectation sera précisément pris en compte dans l'estimation de la valeur du terrain après son changement d'affectation. Effectivement, si l'affectation est provisoire, on peut en déduire que la valeur du terrain sera moins importante, mais on va en tenir compte dans le cadre de l'estimation de la valeur du terrain. Ce caractère temporaire est valable effectivement pour les exploitations de matériaux, de décharges, en rappelant qu'on peut quand même avoir parfois plusieurs décennies de mise à disposition de terrains pour ces zones spéciales. Mais les autres zones spéciales que j'ai citées (sport, loisirs) ont en principe un caractère illimité dans le temps. Donc, la question qui se pose est de savoir si on veut traiter différemment les propriétaires qui bénéficient pour les uns d'une mise en zone dans une zone à bâtir et pour les autres, dans une zone spéciale. Est-il équitable de taxer les premiers et de ne pas taxer les deuxièmes?

J'aimerais aussi rappeler qu'on a fait des estimations sur les conséquences pour le fonds. Le projet bis de la majorité de la commission a pour conséquence de diminuer les recettes potentielles du fonds. On les estime à environ 20 millions de frs sur 15 ans. Ce sont donc des moyens qui ne seront pas à disposition du fonds pour procéder au subventionnement ou au paiement d'études, tel que proposé par le projet.

C'est pour ces raisons que je vous invite finalement à soutenir la version initiale du Conseil d'Etat.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Effektiv haben der Kommissionssprecher und Herr Staatsrat Ropraz beide von «Equité» gesprochen. Was ist denn hier nun die Gleichbehandlung? Wir denken, dass es nicht darauf ankommt, ob ein Grundstück provisorisch eingezont wird oder nicht – dem wird ja in der Wertfestsetzung Rechnung getragen –, sondern es kommt darauf an, welcher Mehrwert, welcher Gewinn darauf erzielt wird. Wenn dieser Gewinn sehr hoch ist, obwohl es sich um ein provisorisches Projekt handelt, wie das zum Beispiel in Kiesgruben ist, oder wenn es definitiv ist, wie es zum Beispiel bei einem Golfplatz der Fall ist: In jedem Fall geht es um die Frage, welcher Gewinn erzielt wird.

Es ist aus einer juristisch moralischen Sicht – wenn ich das mal so sagen darf – nicht einsichtig, wieso ein Gewinn bei einer Einzonung in eine Bauzone besteuert werden soll, aber ein Gewinn bei einer Einzonung in eine Spezialzone nicht

besteuert werden soll. Wir denken, dass es darauf ankommt, wo grosse Planungsmehrwerte anfallen. Diese sollen gleichbehandelt, gleichmässig besteuert werden. Das ist der Sinn der Möglichkeit, die auch auf Bundesebene eingeräumt wird. Gerade Kantone, die viele solcher Spezialzonen haben sind gut beraten, diesen Artikel 18 miteinzubeziehen, darunter auch Freiburg.

Und dann bitte ich Sie wirklich, sich zu überlegen: In 5 Minuten werden wir über eine lange Liste von Wünschen sprechen, die alle aus diesem Fonds, der mit dem Mehrwert geüffnet werden soll, bezahlt werden sollen. Die Bauern werden noch ein Prozent mehr verlangen, die Gemeinden möchten auch ihre Infrastrukturen, ihre Planungsstudien finanziert haben. Wenn Sie aber einen Fonds seiner Mittel berauben, dann können Sie dieses Geld ja auch nicht ausgeben. Pierre Mauron hat erwähnt, dass es sich um 30 Millionen Franken handelt. Es handelt sich dabei um Schätzungen. Es ist aber klar, dass etwa die Hälfte des Ertrages durch verschiedene Entscheidungen der Kommissionsmehrheit schon im Vornherein weggeputzt wurde. Damit können Sie nachher eben nicht die nötigen Arbeiten finanzieren.

Aus diesen zwei Gründen, Gleichbehandlung und den Fonds aufnen, bitte ich Sie, der Version des Staatsrates zuzustimmen.

Dafflon Hubert (PDC/CVP, SC). Je faisais partie de cette commission et j'ai voté la suppression de l'art. 18 LAT. Pour quelles raisons? D'une part, j'ai été sensible aux arguments quant aux exploitations de matériaux et de gravières qu'avait soulevés effectivement notre collègue Jean-Daniel Wicht. C'est un pan important de l'économie fribourgeoise qui pourrait être mis en difficulté si on devait taxer les gravières. Un autre point m'a sensibilisé, celui relatif au sport, aux stations de ski, au tourisme: taxer de telles zones sportives n'était pour moi pas acceptable. Par contre, M. Mauron, je suis sensible à vos propos au sujet de Riaz. A mon avis, là aussi, il y a peut-être quelque chose à faire, mais je ne sais pas comment. J'avais aussi un certain problème par rapport aux terrains de golf. Mais globalement, les intérêts des gravières et des zones sportives, typiquement des zones de ski, étaient prépondérants par rapport aux cas de figure que vous avez souhaités et qui me heurtent aussi un peu.

J'aimerais quand même vous parler des scénarios pessimistes et optimistes, de ces 30 millions de frs. Je n'aimerais pas que les députés aient l'impression, si on trace cet art. 18 LAT, que c'est 30 millions de frs de moins. Ce sont des scénarios globaux, qui ont été pris en compte selon l'indemnisation probable ou non probable qui aura lieu dans les prochaines années, et pas forcément directement liés à cette décision, mais aussi liés à cette décision.

En l'état, personnellement, je vais maintenir mon vote pour la suppression de l'art. 18 LAT, tout en étant très conscient que ce n'est pas forcément idéal de a à z. Mais globalement, il y a un plus de maintenir cette exclusion.

Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC). J'avais également proposé au sein de la commission, la suppression de cet art. 18 LAT et je continue à maintenir que l'on doit aller dans ce sens. Je ne vais pas répéter les arguments qui ont été donnés, mais je vais quand même rappeler que cet art. 18 LAT est vraiment le cas particulier, soit quand une construction est imposée par sa destination. L'exemple typique que l'on apprend à l'Université, ce sont les téléskis: on ne peut pas faire un télésiège dans une zone à bâtir; il doit être sur la montagne. Et c'est clair que dans des zones de loisirs comme ça, le tourisme est suffisamment difficile à faire tourner sans qu'on en rajoute une couche. Bien sûr, il y a le contre-exemple qu'on cite toujours: les gravières. Mais le marché du gravier est également tendu. On voit que dans plusieurs grands chantiers soumis aux marchés publics, on a fait venir du gravier de l'étranger. Je crois qu'on a aussi un intérêt écologique à exploiter nos gravières. Dans ce sens-là, il faut éviter de surélever les coûts de production en rajoutant une taxe. Il y a encore l'exemple du golf, mais si je ne m'abuse, je crois que pour ouvrir aujourd'hui un golf dans le canton, ça doit être soumis et permis par la planification cantonale. A ce sujet, j'aurais une question pour M. le Commissaire: est-ce qu'aujourd'hui, il y a des projets de golfs dans le pipeline du Conseil d'Etat? Respectivement, est-ce que la planification cantonale permettrait d'ouvrir encore 10 golfs dans le canton?

Le Rapporteur. Concernant ces zones spéciales, on a parlé des zones de loisirs, des gravières, des décharges ainsi que d'autres cas de figure et j'aimerais quand même rappeler que par exemple un parc énergétique nécessite une mise en zone. Un parc énergétique, on peut longtemps en discuter, est d'utilité publique, je répète, effectivement par sa destination. Je suis de l'avis que là, dans ce contexte, on peut vraiment discuter si la taxe a sa raison d'être.

J'aimerais quand même revenir sur le sujet des gravières et des décharges. Il ne faut pas oublier que la richesse du gravier est un endroit précis et donné; on ne peut pas le bouger, on doit aller le prendre où il se trouve et la richesse n'est pas donnée ou liée au terrain uniquement. La richesse est le fruit du travail de l'extraction de cette ressource. Si ensuite vous fermez la gravière, la valeur du terrain après exploitation reprend sa valeur initiale. Ce qui n'est pas le cas pour une zone à bâtir ordinaire. Là, c'est la situation de la zone à bâtir. Vous avez un quartier qui est effectivement créé. Le terrain peut avoir n'importe quelle valeur; il augmente sa valeur uniquement par le fait de la situation et d'une décision administrative, ce qui n'est pas le cas dans les zones spéciales. La même problématique se pose effectivement pour les zones touristiques. A la limite, le terrain ne vaut rien. Quand vous êtes dans une zone touristique, ce n'est pas ça qui fait la différence. Là, la commission est d'avis que c'est une fausse valeur ajoutée dans le sens où la valeur qui est effectivement générée est le fruit du travail qui est fait. Effectivement, on doit, par une décision administrative – parce qu'on ne peut pas faire autrement –, mettre ces terrains en zones à bâtir. Donc, la

commission est d'avis qu'effectivement, on ne doit pas soumettre à la taxe ces zones spéciales et je vous demande donc de suivre le projet bis de la commission, c'est-à-dire de biffer la référence à l'art 18 LAT.

Le Rapporteur de minorité. Celles qui doivent se réjouir, si on biffe la référence à l'art. 18 LAT, sont à nouveau les communes. Quand on parle de zone de golf ou de créer une zone équestre, les communes ont toujours le choix, avec le propriétaire, de dire à celui-ci: «Dans ce cas-là, si ça n'est pas soumis, on vous met ça en zone équestre – exemple de Riaz –, mais vous participez à hauteur de tant de pourcents au paiement des infrastructures ou vous payez d'autres éléments.» Cela signifie finalement que vous aurez dans le canton 150 solutions différenciées qui vont être prises en compte, avec des communes qui ne vont plus jamais classer quelque chose en zone spéciale sans avoir au préalable convenu d'une contrepartie avec un propriétaire. Dans un souci de développer le canton et de favoriser des gravières ou autres, on met finalement des barrières, parce que les communes doivent se montrer dans ce cas beaucoup plus rigoureuses, parce qu'elles risquent éventuellement de passer à la caisse, vu que ce sont elles qui seront recherchées s'il n'y a pas assez dans le fonds.

Je viens maintenant avec ce qu'a dit M. Dafflon. Il est dommage que les arguments relatifs aux gravières l'emportent sur toutes les zones spéciales. Mais encore une fois, à mon avis, ce n'est pas parce que l'art. 18 LAT est biffé qu'automatiquement les zones spéciales ne seraient pas taxées. Si elles le sont, les communes agissent autrement. Concernant les 30 millions de frs, ce ne sont pas des chimères, ça ne tombe pas du ciel; c'est dans le message du Conseil d'Etat avec un scénario pessimiste et un scénario optimiste. Il n'y a pas besoin de beaucoup de chiffres. Vous en prenez trois. Vous prenez simplement la taxe avec les plus-values qui passeraient de 30 à 20%, si le Grand Conseil le veut. Vous enlevez les 30 millions de frs et vous voyez dans les deux cas que vous avez un scénario déficitaire. Déficitaire, ça veut dire pas assez d'argent pour payer les propriétaires qui sont expropriés matériellement. Qui va payer? Ce n'est pas une impression qu'il manquera de l'argent; il en manquera effectivement. Alors moi, je ne demande qu'une chose, que ce soit à la commission ou aux autres: qui va payer la différence s'il n'y a pas assez dans ce fonds? Ce sera bien évidemment le canton et les communes par d'autres biais. Certains gagnent en profits d'une manière relativement importante; ils doivent donc participer à l'effort. S'ils ne participent pas, c'est l'ensemble de la collectivité qui participe. Systématiquement, tous les amendements et changements voulus par la majorité de la commission vont dans ce sens-là. A la fin, qui sort le porte-monnaie? Ce seront toujours les mêmes et c'est ça qui est vraiment dommageable. Mais les communes, dans ce cas de figure-là, prendront d'autres moyens pour arriver à leurs fins.

Le Commissaire. Je réponds tout d'abord à la question de M. le Député Kolly: à ma connaissance, il y a un projet de golf

en discussion, dans la partie alémanique du canton, mais des difficultés sont rencontrées, notamment en lien avec les surfaces d'assolement. Donc, ce projet n'a pas été validé à ce jour.

Ensuite, j'aimerais vous rappeler qu'effectivement, le droit fédéral oblige le canton à introduire la taxe sur la plus-value pour les zones d'affectation qui découlent de l'art. 15 LAT; donc, ce sont les zones à bâtir. Là, nous n'avons pas le choix. Pour l'art. 18 LAT, c'est un choix plus politique. Le Conseil d'Etat a proposé cette taxation également sur les zones spéciales pour les raisons que j'ai invoquées tout à l'heure, en rappelant notamment que ces zones spéciales font déjà l'objet d'un impôt, la LIAA. Celui-ci est destiné à compenser la diminution de l'aire agricole. La taxe que l'on introduirait aujourd'hui remplacerait cet impôt. Après, effectivement, si on devait renoncer aujourd'hui à soumettre à la taxe les zones spéciales, il y aurait des conséquences financières que le Grand Conseil devra assumer. On ne pourra effectivement pas donner suite à toutes les attentes à l'égard de ce fonds tel qu'on le voit dans les propositions de la commission. En ramenant le fonds à peu de chagrin, en baissant les taux, en baissant l'assiette, à un moment donné, effectivement, il y aura une insuffisance dans le fonds et ce sera un débat encore plus politique de savoir qui peut payer ces indemnités.

Donc, pour ces raisons, je vous propose de voter la proposition du Conseil d'Etat.

- > Le Conseil d'Etat et la minorité ne se rallient pas à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 113a (nouveau) al. 2, let. a.
- > Au vote, la proposition de la commission (projet bis), opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 65 voix contre 34. Il n'y a pas d'abstention.
- > Art. 113a (nouveau) al. 2, let. a modifié selon la version de la commission (projet bis).¹

Ont voté pour la proposition de la commission (projet bis):

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP),

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 216ss.

Kolly René (SC,PLR/FDP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 65.*

Ont voté pour la version initiale du Conseil d'Etat:

Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP). *Total: 34.*

ART. 113A (NOUVEAU) AL. 2, LET. B

Le Rapporteur. Il s'agit ici des changements d'affectation qui seront soumis à la taxe. On a eu des discussions sur ces types de changements. Donc, il s'agit effectivement de changements de zone, par exemple un changement de la zone industrielle dans une zone d'habitation. Ce sont ces cas de figure qui sont soumis à la taxe.

Le Commissaire. Je voulais simplement préciser qu'un changement d'affectation de zone implique donc une modification du plan d'affectation des zones et du règlement communal d'urbanisme. Cela doit être approuvé par la DAEC.

> Adopté.

ART. 113A (NOUVEAU) AL. 2, LET. C (NOUVELLE)

Le Rapporteur. Je me prononcerai sur cet article après les explications du rapporteur de minorité.

Le Rapporteur de minorité. Concernant l'introduction de cette nouvelle lettre, l'objectif était simple: faire en sorte qu'une solution juste soit adoptée pour tout le monde. Nous avons des cas dans lesquels il n'y a pas de mise en zone, il n'y a pas de changement d'affectation; et uniquement grâce à un changement d'indice (IBUS ou autres), vous avez le terrain

qui passe de tant de francs le m² à une valeur de 2, 3, 4 fois supérieure. On parle d'une augmentation des degrés d'utilisation.

En commission, il est clair qu'un problème a été soulevé concernant un terrain partiellement bâti. Typiquement, dans un village ou dans une ville, vous avez une parcelle de 2000 m² avec une maison qui mesure 100 m² au sol, parce qu'à l'époque on n'avait pu construire que cette maison-là. On dit maintenant au propriétaire que sur ce même terrain, il peut effectivement construire deux, trois ou quatre fois plus d'emprise au sol, mais la personne, finalement, habite là et n'a pas les moyens de construire. Pour les terrains construits, ça pourrait effectivement être problématique dans le calcul, mais c'est quelque chose qui se vérifie aisément et facilement pour tous les terrains non construits. Il appartient ensuite au Conseil d'Etat, dans son règlement, d'établir que cet élément s'applique aux éléments non construits, voire aux éléments construits dans une certaine mesure, pour faire en sorte que la loi soit correctement utilisée. Lorsque vous pouvez construire sur un indice qui passe de 0,1-0,2 à 0,8-0,9, vous imaginez l'augmentation de valeur, qui peut être identique à un changement de zone.

Maintenant, encore une fois, si cette nouvelle lettre n'est pas acceptée, rien n'empêchera les communes de faire en sorte qu'il y ait effectivement un changement de zone ou un changement de RCU pour soumettre ce changement à la taxe, vu que le changement d'indice n'y donnerait pas droit. Il faudra simplement que les communes soient plus vigilantes.

A ce sujet-là, il me semble qu'un élément très important est à rappeler à tous nos syndicats et conseillers communaux aujourd'hui et peut-être aussi à l'intention du commissaire du Gouvernement: quand on donne des indices, on donne toujours des indices maximums d'utilisation du sol. Je trouve qu'il serait bien que le règlement, le ReLATEc, donne aussi aux communes – et que les communes les mettent dans leur règlements communaux – les indices minimums d'utilisation du sol en vertu desquels un permis de construire doit être refusé si la personne n'exploite pas son terrain. Quelqu'un qui achète une parcelle de 3000 m² et qui, pour son aise, ne veut construire juste au milieu qu'une maison de 100 m² d'emprise au sol, ça n'est pas acceptable à l'heure où l'on doit lutter contre le mitage du territoire. A mon avis, des indices minimums d'utilisation du sol doivent être mis et imposés par le canton, puis mis dans les règlements communaux justement pour éviter ce mitage et aller dans l'esprit de ce que l'on veut.

Je vous demande dès lors, encore une fois, de bien vouloir soutenir cette augmentation du degré d'utilisation qui, s'il n'est pas accepté sous cette forme, devra l'être sous une autre forme si les communes veulent pouvoir en bénéficier.

Le Commissaire. Je propose de ne pas accepter la proposition de la minorité. Donc, le projet de loi a décidé de renoncer à taxer l'augmentation de la valeur du terrain qui résulte

simplement d'une mesure d'aménagement qui augmenterait les indices. On parle là notamment de l'IBUS. Dans ce cas, on se trouve souvent face à des terrains qui sont déjà construits, partiellement construits, dans lesquels il serait extrêmement difficile de déterminer la plus-value. Cela pourrait conduire à des inégalités de traitement entre les propriétaires. Cela impliquerait aussi une grosse machinerie administrative à mettre en place. Là, je crois qu'on ne va pas mettre en place une usine à gaz pour taxer ces situations, d'autant plus que cela irait à l'encontre du principe même de la densification. Si on augmente les indices aujourd'hui, c'est pour permettre de densifier. C'est l'une des volontés de la nouvelle LAT. Taxer la densification irait donc à fin contraire.

Nous examinerons effectivement dans le cadre du ReLATeC – pour répondre à M. le Député Mauron – toute la problématique de ces indices, indices minimaux. Là, on fera des réflexions quant au cas qu'il vient de citer.

Mais pour les raisons évoquées, le Conseil d'Etat s'oppose à introduire une taxation de ces indices.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Ich bitte Sie, hier die Minderheit der Kommission zu unterstützen.

Effektiv haben einige Gemeinden noch Einzonungen und können dort einen Mehrwert abschöpfen. Es gilt jedoch zu bedenken, dass gerade in den städtischen Zentren, in den Agglomerationen, wo der Bedarf sehr hoch ist, in den nächsten Jahrzehnten nicht neue Einzonungen im Vordergrund stehen werden. Wir sehen das in der Stadt Freiburg zum Beispiel sehr stark. Es gibt schlicht fast keine neuen Grundstücke, die noch eingezont werden können, aber das Verdichtungspotential ist sehr hoch. Das wird in den nächsten Jahrzehnten im Vordergrund stehen.

Wenn Sie eine Aufzonung haben, zum Beispiel eine Erhöhung der Geschossflächenziffer, wenn Sie auf Ihrer Parzelle noch einen zusätzlichen Bau mit 4, 5 Stockwerken oder eine Aufstockung um 2 Stockwerke erstellen können, fallen ebenfalls erhebliche Mehrwerte an. Diese Mehrwerte sollten im Sinne der Gleichbehandlung und einer Äufnung des Fonds ebenfalls abgeschöpft werden können. Wenn wir dieses Element wieder nicht hineinnehmen, dann schaffen wir wieder eine Ungleichbehandlung zwischen den verschiedenen Arten von Gemeinden.

Ich bitte Sie deshalb, hier der Minderheit der Kommission zuzustimmen.

Castella Didier (PLR/FDP, GR). La majorité de la commission a rejeté cete proposition, parce qu'en effet, elle est en contradiction avec le but même de la LAT, soit encourager la densification. Dès lors, décourager la densification serait un pas contre-productif.

Par contre, nous rejoignons la position exprimée par M. Mauron. Nous avons également rendu attentif, lors de la consul-

tation, que nous étions favorables à un indice minimum pour encourager la densification.

Il n'empêche que cette proposition doit être refusée pour les raisons que j'ai données précédemment: la contradiction et éviter de faire une machine à gaz, comme cela a été spécifié par le Conseil d'Etat.

Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC). Par rapport à cette problématique de densification, un cas concret qui me tient particulièrement à cœur est la couverture autoroutière, secteur Chamblieux. Cette couverture permet une densification allant dans le sens de la LAT. La plus-value dont pourraient bénéficier certains promoteurs permettra de payer la couverture. Si tout à coup, on introduit encore une plus-value pour ce genre de densification, une chose est sûre: cela augmentera le coût de construction. Ça, c'est certain et ce n'est pas non plus, je crois, la volonté des citoyens de ce pays qui ont voté la LAT.

Pour toutes ces raisons, je vous encourage à ne pas accepter cete proposition.

Le Rapporteur. Je n'aimerais pas répéter les arguments qui ont été donnés concernant la densification. La majorité de la commission partage ces soucis. J'aimerais tout simplement faire une remarque par rapport aux dires du rapporteur de minorité.

Il a donné un exemple extrême quand il dit qu'il y a une maison qui peut se faire et tout d'un coup, on peut faire des immeubles dans la même zone. Là, à mon avis ou à l'avis de la commission, si on considère l'al. 3 du même article, ce serait clairement une modification de l'affectation dans le sens où on irait d'une faible densité à une haute densité. Dans ce cas de figure, on n'a pas besoin de faire une autre interprétation. Les RCU seront changés et effectivement, ce cas de figure sera soumis à la taxe sur la plus-value. A mon avis, là, il n'y a pas de doute. Il s'agit tout simplement de préciser – et il est important de le relever – qu'on ne veut pas, dans un même type de zone – par exemple dans une zone de haute densité où tout d'un coup, vous changez l'indice de 0,9 à 1,2 – que ce cas de figure-là sera taxé, car cela va clairement à l'encontre de la motivation de densifier, dans ce cas de figure, d'une décision administrative.

Le Rapporteur de minorité. J'ai pris note des arguments, que je peux partager en partie.

Je répondrai juste à M. Wicht qu'on ne fait pas une LATeC uniquement pour la tranchée couverte de Chamblieux, mais pour tout le canton.

Sauf erreur, le Tessin, dans son dernier projet, avait décidé de le mettre en vigueur. On voulait par-là, avec l'introduction de cette nouvelle lettre, simplifier la tâche des communes de notre point de vue. Effectivement si, dans la même zone avec le même RCU – tel que M. le Rapporteur de la majorité a pris

comme exemple –, au lieu d'avoir un indice de 0,5, on passe à un indice de 0,9 ou de 1,1 suivant comment, vous avez une plus-value qui doit, à notre avis, être taxée. Maintenant, si cette proposition est refusée, il appartiendra aux communes, en travail supplémentaire, de faire en sorte que ce changement d'indice s'accompagne d'un changement de RCU, voire d'un léger changement de zone, pour le soumettre à la taxe; donc, du travail supplémentaire pour les communes qui peuvent arriver au même résultat par un passage différent.

Le Commissaire. Je dirais simplement que la plupart des cantons renoncent également à introduire une taxation de ce changement d'indice. Ce serait compliqué, ça va à fin contraire de la densification.

Donc, je vous propose également de rejeter cette proposition de la minorité.

- > Le Conseil d'Etat ne se rallie pas à la proposition de la minorité à l'art. 113a (nouveau) al. 2, let. c (nouvelle).
- > Au vote, la proposition de la minorité, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est rejetée par 63 voix contre 34. Il n'y a pas d'abstention.¹
- > Art. 113a (nouveau) al. 2 adopté sans let. c (nouvelle).

Ont voté pour la proposition de la minorité:

Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Ducotterd Christian (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP). *Total: 34.*

Ont voté pour la version initiale du Conseil d'Etat:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hänni-

Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamoling Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 63.*

ART. 113A (NOUVEAU) AL. 3

Le Rapporteur. Wie ich vorhin gesagt habe, geht es hier darum festzulegen, welche Nutzungsänderungen unterstellt sind. Es handelt sich um «wesentliche Änderungen der Zonenänderung». Ich bitte Sie zu beachten: Nur leichte Änderungen der Zonenbestimmungen werden nicht in Betracht gezogen.

Le Commissaire. Cette disposition n'a pas été contestée à ma connaissance. Je rappelle simplement qu'un changement d'affectation de zone implique encore une fois une modification du plan d'affectation des zones et du règlement communal d'urbanisme et que ça doit être approuvé par l'autorité compétente.

> Adopté.

ART. 113A (NOUVEAU) AL. 4

> Adopté.

> La lecture des articles est ici interrompue.

**Projet de décret 2015-DAEC-158
Octroi d'un crédit d'engagement pour
les études et acquisitions de terrains
concernant trois projets dans le secteur
de la jonction autoroutière N12 Fribourg-Sud/
Centre²**

Rapporteur: **Elian Collaud** (PDC/CVP, BR).

Commissaire: **Maurice Ropraz**, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 216ss.

² Message pp. 224ss.

Entrée en matière

Le Rapporteur. Nous avons l'avantage de traiter le message du Conseil d'Etat relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la jonction autoroutière N12 Fribourg-Sud/Centre. Mon intérêt est strictement lié à la volonté du développement de ce secteur et l'accès facilité à l'HFR. «Les trois projets qui vont tout changer», titrait la Liberté du 26 novembre dernier. Le même jour, les Freiburger Nachrichten mentionnaient «Kanton ebnet Weg für Bertigny-West».

C'est vrai que l'enjeu est de taille et que nous sommes saisis d'une demande de crédits d'engagement de 11,5 millions de frs pour les trois projets suivants:

- > jonction autoroutière N12 Fribourg-Sud;
- > accès HFR et Bertigny;
- > modification du carrefour de Belle-Croix.

Ce montant comprend la participation cantonale aux études menées par l'OFROU. En l'état, les dépenses feront ultérieurement l'objet d'une répartition entre l'Etat, l'Office fédéral des routes et les tiers. Les modalités n'ont à ce jour pas pu être déterminées.

Ces études se situant dans le même secteur sont élaborées de manière coordonnée mais séparées, les buts et objectifs étant les suivants:

- > créer un nouvel accès à l'HFR et aux zones de développement de Bertigny et de Chandolan;
- > assurer le fonctionnement à l'accès de l'autoroute;
- > assurer la mobilité et la sécurité;
- > mettre à disposition un Park & Ride;
- > établir les étapes de réalisation.

Ces travaux sont menés par un comité de pilotage largement représentatif de la région, de l'Etat, de l'OFROU et de la députation. La répartition des tâches est réglée entre l'Etat et l'OFROU, selon la nécessité. Pour information, 27 000 véhicules empruntent journellement ce secteur.

Le 11 janvier dernier, la Commission des routes et cours d'eau a examiné minutieusement ce message. Une présentation détaillée et une visualisation modélisée de la circulation nous ont été présentées par les porteurs du projet, à savoir M. le Commissaire du Gouvernement, l'ingénieur cantonal et le chef du Service de la mobilité. Nous les remercions pour leur engagement, la pertinence de leurs arguments précis et bien préparés. Les trois projets correspondent à un besoin évident pour la suite des travaux. Il reste encore quelques réflexions à faire sur la mobilité douce, le délai d'aménagement de la passerelle de Villars-Vert, l'emplacement exact et le nombre de places du Park & Ride.

Enfin, le planning de la page 4 du message nous renseigne sur l'état des travaux d'études. Sous le point 4.6 (Tableau récapitulatif des coûts), nous distinguons la répartition par projets avec le montant total et celui à la charge du canton. Il est à noter que les études pour l'aménagement d'un accès Bertigny-HFR sera pris sur le crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrain du réseau routier cantonal pour les années 2014 à 2019. Enfin, il n'y a pas d'acquisition de terrain pour le carrefour de Belle-Croix.

En guise de conclusion, la Commission des routes et cours d'eau vous recommande, à l'unanimité des membres présents, d'entrer en matière et d'accepter ce projet de décret tel que présenté par le Conseil d'Etat. Il s'agit là d'un signe fort pour la suite de la collaboration entre le canton et l'Office fédéral des routes.

Le Commissaire. Le secteur situé à proximité de la jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre a connu un développement démographique, économique et urbanistique important au cours de ces dernières années. Il accueille de nombreuses entreprises, centres commerciaux ainsi que l'Hôpital cantonal fribourgeois. Par ailleurs, plusieurs projets d'urbanisation sont envisagés, notamment à Bertigny. Les charges de trafic routier mesurées dans ce secteur sont déjà actuellement très fortes, pratiquement les plus fortes du canton, et ces infrastructures routières figurent parmi les plus sollicitées.

Le crédit demandé par le Conseil d'Etat concerne trois projets qui forment un ensemble, ceci dans les environs de la jonction Fribourg-Sud/Centre:

> la modification de la jonction autoroutière rendue nécessaire pour des raisons de sécurité et de fluidité du trafic;

- > projet dont la Confédération a le lead, l'aménagement d'un nouvel accès nord à l'Hôpital cantonal de Fribourg ainsi qu'à Bertigny, afin de soulager l'axe qui est surchargé et de créer aussi un accès dans la zone d'activité;
- > la modification du carrefour de Belle-Croix/Villars-sur-Glâne exigée par l'OFROU, afin d'éviter le refoulement du trafic sur l'autoroute.

Ces projets ont déjà fait l'objet d'analyses et d'études de trafic qui ont permis de retenir certaines variantes. Le décret qui vous est présenté porte sur un montant de 11 537 800 frs nécessaire à la poursuite des études jusqu'à la mise à l'enquête publique des projets définitifs ainsi qu'aux acquisitions de terrains. Ce montant est basé sur une clé de répartition provisoire entre l'Etat et les tiers, notamment la Confédération, les communes et l'Hôpital cantonal fribourgeois. L'Etat assume le préfinancement de certaines études et des acquisitions de terrains, afin d'accélérer la réalisation de ces trois projets. Une demande de crédit d'engagement pour leur réalisation proprement dite vous sera soumise ultérieurement en fonction de l'avancement des études.

Ce projet est attendu par les communes concernées depuis de nombreuses années. Nous avons convaincu maintenant la Confédération de s'engager de manière très active dans ce

projet. Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à adopter ce décret qui concerne trois projets routiers indispensables à la fluidification du trafic dans le centre cantonal et indispensables pour le développement de l'Agglomération et du canton de Fribourg dans son ensemble.

Brodard Claude (PLR/FDP, SC). La Commission des finances et de gestion a examiné lors de sa séance du 20 janvier 2016 le décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrain concernant trois projets routiers situés dans l'Agglo de Fribourg.

Les membres de notre Commission estiment le réaménagement de ce secteur nécessaire tant du point de vue de la mobilité, du développement économique et de celui de l'habitat que de l'accès à l'HFR. Compte tenu des différentes parties prenantes, il est important que l'Etat prenne le lead sur ces projets. Si le montant du décret peut sembler élevé, il y a lieu de tenir compte que près des deux tiers de la dépense concernent les acquisitions foncières.

Pour toutes ces raisons, notre Commission vous recommande, sous l'angle financier, d'accepter ce projet de décret.

Bischof Simon (PS/SP, GL). Je déclare tout d'abord mon lien d'intérêts avec cet objet: membre du comité fribourgeois de l'Association transports et environnement.

Le groupe socialiste salue ce projet de décret qui permet d'aller de l'avant dans l'intérêt général dans ce secteur de la jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre. Il en ressort, en étudiant ce message, une impression que sur certains points, la Confédération souhaite se décharger sur le canton et l'Agglomération dans la répartition des frais qui lui incombent. Il sera nécessaire d'y prêter une attention particulière, de défendre nos intérêts, de sorte que cette répartition soit la plus correcte et la plus équitable. Ce n'est pas très surprenant, quand on sait qu'à droite, on agit de sorte à priver des institutions de certaines ressources financières nécessaires à l'accomplissement des tâches de nos institutions.

Pour l'aménagement du nouvel axe routier à l'Hôpital cantonal et à Bertigny, il est déterminant qu'il ne devienne pas un nouvel axe d'entrée en ville et qu'on y retrouve les problèmes de circulation existant déjà actuellement et qui sont à régler. La pose de bornes escamotables semble être la solution la plus judicieuse, garantissant que seuls les véhicules autorisés, tels que les véhicules de secours et les transports publics, ne passent; ce sont des éléments à poser autant vers le chemin des Pensionnats que vers l'avenue Jean-Paul-II.

Es könnte sein, dass bis dann der P+R ganz aufgehoben wird, was diese Massnahme auch noch vereinfachen würde, damit nicht zusätzliche Wohnquartiere der Stadt noch mehr als bisher vom Transitverkehr betroffen sind.

Johner-Etter Ueli (UDC/SVP, LA). Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei hat den ausführlichen Dekretsentwurf

rege diskutiert. Es ist unbestritten und richtig, dass bei grossen Verkehrsbelastungen eine Verbesserung des Anschlusses der Autobahn Freiburg-Süd ins Auge gefasst und geplant wird. Eigentlich ist es logisch, dass auch der Doppelkreisel Belle-Croix umgestaltet wird, um dem grossen Verkehrsaufkommen gerecht zu werden. Auch die neue Zufahrtsstrasse zum Kantonsspital ist unbestritten, umso mehr, als es keine neue Durchfahrtsachse in die Strasse werden soll.

Allerdings hat unsere Fraktion Mühe mit den drei vorgeschlagenen Varianten, mit Lichtsignalanlagen beim Doppelkreisel. Lichtsignalanlagen, die sowohl ein grosses Verkehrsaufkommen aus verschiedenen Richtungen als auch Fussgänger, Velos und landwirtschaftlichen Langsamverkehr regeln, können auch problematisch sein und die gewünschte Verbesserung des Verkehrsflusses behindern.

Da es sich beim Dekret aber – nebst noch zu verhandelndem Landerwerb – um eine Studie handelt, ist unsere Fraktion für Eintreten in das Geschäft.

Noch eine kleine persönliche Anmerkung, die ich bei allen Verkehrs- und Strassenstudien einfach nicht unterlassen kann: Wir haben nicht nur in den grossen Agglomerationen, sondern auch im Norden des Kantons – sei es nun der Sense- oder der Seebezirk – grosse Verkehrsaufkommen und ungelöste Strassenprobleme.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). Il est bien clair que nous devons aujourd'hui faire des routes qui permettent d'équiper les terrains qui sont en zone stratégique. Le raccordement à l'HFR s'impose aussi de manière à pouvoir se rendre facilement sans aller vers la ville en direction de l'HFR. On doit aussi permettre de pouvoir répondre à l'augmentation du trafic et surtout répondre aux besoins des entreprises. Aujourd'hui, les ouvriers passent beaucoup de temps sur les routes pour se rendre à leur travail et ceci a aussi un coût pour les entreprises,

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique a pris note que l'étude concernant les routes de contournement sera réévaluée en 2016 et que la route de contournement de Givisiez, c'est-à-dire la liaison reliant la zone industrielle à l'autoroute, sera réévaluée. Ainsi on pourra aussi tenir compte du résultat de cette évaluation dans l'étude dont on parle aujourd'hui.

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique est par contre moins enthousiaste à la vue de la suppression du double giratoire de Belle-Croix. Aujourd'hui, on peut relever que le réel problème n'est peut-être pas vraiment au double giratoire, mais on voit qu'en direction de la ville, on a des bouchons notamment dus par exemple à un passage pour piétons situé en direction de la ville. Là, finalement, un passage souterrain permettrait déjà de régler certaines choses.

Il faut aussi relever que si ce carrefour devait être modifié et fait avec des feux, des passages souterrains pour les piétons et pour la mobilité douce s'imposeraient aussi au nouveau carrefour de Belle-Croix, de manière à éviter que les piétons ralentissent encore une fois un carrefour qui serait réalisé avec des moyens importants et que cette nouvelle réalisation ne réponde pas aux attentes.

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique demande aussi qu'une étude de manière plus globale soit faite; aujourd'hui, un amendement sera déposé par Laurent Dietrich de manière à restreindre le budget prévu de 2 475 000 frs, à moins qu'on ait certaines garanties pour une étude plus globale. On se pose la question de savoir notamment si une éventuelle construction de la route Marly-Matran diminue le trafic sur le carrefour de Belle-Croix. Si c'était le cas, on pourrait dire que le carrefour de Belle-Croix suffit encore pour quelques années. La question qui doit se poser aussi est si on pourrait diminuer le trafic par exemple en posant un passage pour les voitures qui viennent d'Avry en direction de l'autoroute, vers la zone industrielle. Il déchargerait encore une fois le secteur de Belle-Croix. D'autres études pourraient être menées dans le but de diminuer les voitures qui se rendent sur le secteur de Belle-Croix et ainsi éviter la modification de ce carrefour. On peut aussi voir dans la population que les citoyens sont fortement étonnés de la disparition de ce carrefour de Belle-Croix qui finalement fonctionne bien et est un exemple. Au niveau suisse, je pense qu'il y a peu de places où un giratoire tel que celui-ci fonctionne aussi bien.

C'est donc avec ces considérations que le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique, tout en demandant une étude globale, soutiendra ce projet. Au cas où le commissaire partage nos préoccupations, l'amendement sera retiré.

Serena Silvio (ACG/MLB, SE). Die Fraktion des Mitte-Links-Bündnisses hat das umfassend ausgearbeitete Dekret diskutiert und einstimmig beschlossen, dem Eintreten zum Verpflichtungskredit zuzustimmen.

Ich möchte persönlich der Anmerkung von Kollege Johner folgen und ebenfalls darauf hinweisen, dass es weitere Strassenprojekte im Sense- und im Seebezirk gibt, die auch nicht länger aufgeschoben werden sollten.

Mit dieser Bemerkung möchte ich erwähnen, dass die Fraktion des Mitte-Links-Bündnisses der Kommission folgt und die Annahme des Dekretes empfiehlt.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). J'étais quelque peu surprise quand j'ai vu le message et le résultat de la commission qui n'y changeait rien, parce que je pense que ce n'est peut-être pas le projet le plus important, mais c'est une des zones absolument stratégiques du développement du centre cantonal et de l'Agglomération de Fribourg. C'est une des dernières zones de développement avec des acteurs multiples: un hôpital, des commerces, de l'industrie, de l'habitat. Quand vous

regardez le dessin, en page 18, vous voyez qu'il y a différentes zones et qu'on comptabilise pas moins de 3000 nouvelles places de parc.

J'ai été surprise – peut-être que c'est parce qu'il y avait un certain pilotage de l'OFROU – qu'on ne pensait que desserte routière. Bien entendu, je suis d'accord d'améliorer ce système, mais nous pensons pour quelques décennies. Si vous regardez autour de vous en Suisse, si vous prenez les exemples des quartiers Oerlikon ou Hardbrücke à Zurich, le Wankdorf à Berne – si vous avez eu l'occasion de le visiter ces derniers temps – ou tout le secteur de Renens à Lausanne, qu'est-ce qui a été fait là? Ce sont aussi des situations semblables au milieu d'un terrain urbain, mais avec un nouveau point fort. La première chose qui a été faite a été de dessiner de nouveaux axes de transports publics – pas seulement améliorer la desserte routière, pas seulement, comme c'est prévu ici, rajouter quelques pistes de bus sur une partie des trajets – et de vraiment penser un nouveau système de transports publics. Au futur, ce sera absolument nécessaire, parce que les routes n'arriveront pas à avaler tout le trafic supplémentaire. Il faut aussi penser transfert modal et il faut planifier le réseau des transports publics et pas seulement rajouter des morceaux de pistes de bus ou de cadences de bus supplémentaires.

Dans ce sens, j'ai déposé un amendement que je motiverai brièvement à l'article premier.

Dietrich Laurent (PDC/CVP, FV). Le message concernant le décret relatif à l'octroi d'un crédit sur les trois projets dont nous parlons revêt une importance cruciale. En effet, l'Hôpital cantonal génère actuellement un flux important de pendulaires le matin, à midi et le soir, péjorant non seulement le déplacement individuel, mais surtout le passage des bus de la très importante ligne N° 2 des TPF. L'aménagement de la jonction autoroutière ainsi que le nouvel accès sur Bertigny sont, à n'en pas douter, de bonnes solutions pour résoudre ce problème.

Cependant, la majorité du groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique est moins convaincue sur la nécessité absolue de l'adaptation du carrefour de Belle-Croix. Le double giratoire a déjà coûté fort cher et le projet présenté en rajoutera une couche.

Je propose donc l'amendement suivant à l'art. 1 al. 1. «Un crédit d'engagement de 9 062 800 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances pour le financement de la part cantonale des études pour la modification de la jonction autoroutière N12 Fribourg-Sud/Centre, l'aménagement d'un nouvel accès routier à l'HFR-Fribourg et au secteur stratégique de Bertigny, ainsi que pour les acquisitions de terrains nécessaires.»

Cet amendement, que je présenterai à l'article premier, vise d'abord à analyser l'effet réel sur la circulation de l'aménagement d'autres accès avant d'engager un crédit pour la modifi-

cation du carrefour de Belle-Croix. Autrement dit, il propose de ne pas octroyer le crédit dédié à ce projet pour l'instant et de soustraire au crédit total le montant de 2 475 000 frs. Nous désirons donc obtenir la garantie qu'une étude approfondie sera menée sur le trafic effectif du double giratoire suite à la réalisation d'autres voies d'accès. La nécessité de la modification sera ainsi prouvée.

Si cette garantie est donnée, l'amendement sera retiré.

Chassot Claude (*ACG/MLB, SC*). J'ai une question d'ordre technique à poser à M. le Conseiller d'Etat. J'ai lu, au point 6 du message, dans le cadre de l'analyse du risque, que l'on mettait en exergue les traditionnelles oppositions qui pourraient fleurir par rapport à un projet d'une telle envergure et également au bout du processus, au final, une éventuelle procédure d'expropriation, solution ultime, bien sûr, qui altérerait sérieusement le calendrier de réalisation des travaux. Nous avons été avisés que le prix du m² était d'environ 200 frs, ce qui est tout à fait correct. Dans cet ordre d'idées, je veux savoir si par hasard l'Etat devait envisager une procédure d'expropriation, ce que je n'espère pas. Pour prendre un exemple, pour ne pas nommer d'autres procédures que l'Etat serait amené à réaliser, par rapport à l'urgence de la réalisation de ces travaux, est-ce que le maître de l'ouvrage pourrait bénéficier d'une procédure juridique accélérée pour que le projet ne s'enlise pas?

J'ai été quelques temps syndic d'une commune sarinoise. J'ai vécu des procédures qui n'en finissaient pas et pour lesquelles un appui important de l'autorité de surveillance des communes, la Préfecture, aurait été bienvenu. Voilà, malheureusement, cela n'a pas toujours été le cas.

J'aimerais savoir, M. le Conseiller d'Etat, si pour l'Etat, on peut mettre un peu plus le pied sur l'accélérateur juridique.

Wicht Jean-Daniel (*PLR/FDP, SC*). Tout d'abord, je déclare mes liens d'intérêts: je suis membre du comité de pilotage de Fribourg de ce projet et je suis également ancien syndic de Givisiez. Donc, mon cœur bat toujours encore pour cette commune et c'est pourquoi je souhaite intervenir.

Le groupe libéral-radical a étudié avec beaucoup d'intérêt ce projet de décret. Il faut savoir que cela fait plus de 15 ans qu'il y a des projets dans ce secteur, qu'il y a des études. Il y a eu Gottéron-Village d'abord, où les communes ont dû se faire violence pour suivre le rythme qui était imposé afin de trouver des solutions. Il y a ensuite eu une task force mandatée par M. le Conseiller d'Etat Beat Vonlanthen pour pouvoir équiper ces terrains de Bertigny avec des routes d'accès en faveur d'entreprises à haute valeur ajoutée, qui ne sont pas venues, mais finalement, il n'y avait pas d'accès possibles. De nombreuses études des communes de sites ont été faites entre autres aussi avec le soutien de la NPR. Aujourd'hui, enfin, il y a un comité de pilotage. Il y a le Directeur de l'aménagement avec ses Services qui poussent sur ce projet-là et enfin

l'Office fédéral des routes qui s'est mis à la tâche. Aujourd'hui, nous avons la chance de réaliser enfin ces projets à l'horizon 2020 – malheureusement, ça fait encore loin, mais voilà c'est le rythme de l'Office fédéral des routes – sur un axe des plus empruntés de ce canton.

Il faut avoir à l'esprit les objectifs suivants: il s'agit impérativement de sécuriser les sorties autoroutières. Je ne vous cache pas que le matin, suivant de quelle direction vous venez, ça refoule et c'est dangereux. Il y a lieu de créer de nouveaux accès aux zones d'activités de Bertigny et de Chandolan. Il faut donner un accès cohérent à l'HFR, confortable et surtout performant, parce qu'aux heures de pointe, je me pose la question de savoir comment on accède à l'HFR aujourd'hui.

Finalement, là, je m'adresse au groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique, à Laurent Dietrich quant à son amendement: modifier le carrefour de Belle-Croix, condition sine qua non de l'OFROU pour entrer en matière sur ce projet; j'ai peur que si votre amendement passe, on coule le projet. Là, on en a de nouveau pour 20 ans. Donc, avant d'accepter cet amendement – on aura l'occasion d'en discuter tout à l'heure –, il faut bien réfléchir aux conséquences.

Finalement, pour garantir le fonctionnement de cet axe important de traversée de l'Agglomération, il faut vraiment que tous ces projets aillent de pair. On peut encore rêver que le projet de métrocable voie le jour et qu'il arrive par exemple sur une boucle autoroutière, au dernier étage d'un silo à voitures, qui serait un Park & Ride.

Donc, il y a quelque chose à faire dans ce secteur. C'est aujourd'hui et je vous encourage, comme le groupe libéral-radical à l'unanimité, à accepter ce décret.

Dafflon Hubert (*PDC/CVP, SC*). J'ai été aussi, comme Jean-Daniel Wicht, impliqué dans ces projets d'Agglomération des transports dans mes anciennes fonctions, comme responsable de la CUTAF.

En lisant ce dossier avec beaucoup d'intérêt, je suis favorable à l'entrée en matière sur ce décret. Cette jonction autoroutière et la desservance directe de l'Hôpital cantonal font sens. Le bémol que j'ai porté sur Belle-Croix, je tiens à le dire. J'apprends maintenant, par M. Wicht, que c'est une des conditions-cadres de l'OFROU.

Mes bémols sont les suivants: en disant qu'on fait une nouvelle jonction, on déleste donc Belle-Croix. Est-ce que la modification complète de Belle-Croix est encore justifiée? Sous sa forme actuelle, cela ne fonctionne pas si mal. Ça, c'est une question. Je pense que ce sera aux études de le prouver. Par contre, je sais pertinemment que lorsqu'on fait un giratoire à feux, on peut donner une priorité aux bus avec un by-pass, qui est un avantage fondamental.

Je tiens à dire ceci au Grand Conseil: dans mes anciennes fonctions, il faut savoir que, dans les heures de pointe, pour

la ligne de bus N° 2 – qui vient d’être citée par mon collègue Dietrich –, on injectait un neuvième bus, alors qu’il y en avait huit à l’horaire. Donc, les contribuables du Grand Fribourg et du canton de Fribourg finançaient un bus qui ne rapportait rien, mais qui cachait les retards. Une partie de ce retard est certainement mise à zéro par la construction du pont de la Poya. Le deuxième point sensible était Belle-Croix. Pour moi, ce qui est primordial dans ce projet, si on veut le réaliser, s’il faut passer par des feux, ce sera vraiment de donner une priorité aux bus, comme l’a dit ma collègue Christa Mutter. Je pense que son amendement est correct: il faut à tout prix garantir aux bus une priorité et une voie privée pour eux; sinon, cela ne fait pas de sens. Je me pose quand même la question fondamentale – et c’est aux études de répondre: faut-il ou ne faut-il pas changer ce giratoire? Bon, M. Wicht l’a dit clairement, cela fait certainement partie de l’OFROU et de son paquet global.

Donc, je suis favorable globalement à ce décret, avec cette réserve encore. Surtout, il faudra favoriser le transport public dans ce secteur très, très sensible. M. Ducotterd l’a dit aussi tout à l’heure: peut-être y a-t-il des mesures à prendre au niveau du passage de la mobilité individuelle privée, les piétons, qui pourraient aussi améliorer le secteur, peut-être à moindres frais.

Schnyder Erika (PS/SP, SC). Je déclare mes liens d’intérêts: je suis syndique de la commune de Villars-sur-Glâne et vice-présidente de l’Agglomération de Fribourg, deux parties particulièrement intéressées à ce projet.

Je dirais enfin. Enfin, nous avons quelque chose pour soulager un axe de circulation des plus importants du canton, voire – je dirais même – de Suisse. Quand on sait qu’il y a plusieurs dizaines de milliers de voitures qui circulent sur ce carrefour de Belle-Croix et cette sortie d’autoroute, quand on sait qu’aux heures de pointe, les bandes d’arrêts d’urgence servent à la sortie des voitures, quand on sait aussi que depuis le temps qu’on nous promet d’améliorer la situation et que l’on a laissé traîner les choses du côté de Berne – parce que, disons-le clairement, les projets romands passent toujours après les projets en Suisse alémanique –, eh bien, maintenant, nous avons enfin amener l’OFROU à une position un peu plus raisonnable. Je dirais que l’OFROU nous a mis un tas de bâtons dans les roues. Il a exigé qu’on fasse des comptages, des comptages et des comptages et a contesté la manière dont les comptages étaient faits. On en a vu de toutes les couleurs avec ce projet.

L’OFROU, enfin, a décidé qu’il y avait quand même urgence à modifier cette sortie d’autoroute et ce carrefour de Belle-Croix, mais l’OFROU exige que ce soit une solution unifiée; il n’y aura pas de tactique du salami. Là, je dirais que si on s’engouffre dans les propositions qui risquent de nous être faites de séparer les choses, donc d’arriver à cette tactique du salami, on finira par ne rien faire du tout. Je rappelle aussi

que nous avons, dans cet emplacement-là, la zone industrielle de Moncor, qui rapporte au canton les rentrées fiscales des personnes morales les plus élevées. Je rappelle aussi qu’il y a une zone qui pourrait être développée, qui a fait l’objet de plusieurs demandes pour l’implantation d’entreprises à haute valeur ajoutée, mais auxquelles l’Agglomération a dû répondre par la négative, parce que justement ce carrefour n’est équipé ni en matière routière, ni en infrastructures autres, puisque rien n’est fait là-dessus. Il est donc impossible d’implanter des entreprises sur ce carrefour.

Quant au chemin des Pensionnats, qui est la voie d’accès à l’Hôpital cantonal, je rappelle que c’est le balisage de ce qui était à l’époque la piste de chantier qui amenait les camions pour la construction de l’Hôpital. Depuis cette construction de l’Hôpital dans les années 70, on nous dit que c’est une route d’accès provisoire. Il y a des provisoires qui durent dans ce canton, je vous assure.

Maintenant, nous avons là, enfin, un crédit d’études qui est la première étape. Ce n’est vraiment que la première étape qui pourra enfin commencer à délester un peu le trafic, à répartir mieux les sorties d’autoroute. Je rappelle aussi que la commune de Villars-sur-Glâne et l’Agglomération de Fribourg ont inscrit dans le plan d’agglomération 2, le PA2, une parcelle qui est destinée à la circulation des piétons et qui doit relier cette zone de Villars-Vert à Moncor, qui n’est pas encore été faite dans l’attente des décisions qui seront prises après les études faites sur ces sorties d’autoroute.

Alors, s’il vous plaît, acceptez ce crédit sans y mettre encore des cautèles et autres sortes de conditions qui vont le rendre pratiquement lettre morte.

Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC). J’interviens à titre individuel. Il n’est pas contesté que la zone qui nous occupe, à Villars-sur-Glâne, est d’une importance primordiale pour le canton. C’est une zone tout à fait importante avec – cela a été dit – un trafic important et une industrie forte.

Cependant et à l’instar de mon collègue Ducotterd, je ne peux que regretter que le Conseil d’Etat n’ait pas pris un peu de hauteur pour analyser la circulation dans son ensemble. Je pense en particulier à la route Marly-Matran, dernier maillon important de la réalisation d’un périphérique urbain de qualité autour de Fribourg, route qui est attendue depuis trop longtemps maintenant par une région qui est la Haute-Sarine, qui est une région de la Ville de Marly mais également de la Basse-Singine. Cela aurait déchargé non seulement le trafic au carrefour de Belle-Croix, mais également sur toute la route allant de Marly et qui traverse Fribourg. Aujourd’hui, pour prendre l’autoroute depuis la Haute-Sarine, on doit traverser tout Fribourg. Cela engorge la circulation et cela amène à devoir modifier justement ces carrefours; c’est bien dommageable. Cette route Marly-Matran est en discussion depuis maintenant 25 ans. Je ne vous rappelle plus combien il

a fallu d'années pour le pont de la Poya; donc, on peut encore attendre un moment, mais ce n'est pas forcément un exemple.

Je rappelle quand même que ce Parlement avait déjà voté en 2006 un crédit d'études de plus de 6 millions de frs pour la route de Marly-Matran. Je ne sais pas où cet argent est passé, mais la route n'existe toujours pas. Je crois qu'il est temps d'arrêter de dépenser de l'argent en faisant des comptages – cela a été dit – et des études, mais de faire du concret.

M. le Conseiller d'Etat, je ne fais pas de doute quant à votre élection et je vous remercie pour la prochaine législature de mettre ce dossier sur la pile de vos priorités.

Gander Daniel (UDC/SVP, FV). Je déclare mes intérêts: je suis membre du COPIL.

Relevons qu'en commission, le projet a évolué dernièrement et que nous avons approuvé ce faisant le nouveau positionnement du giratoire de l'accès nord HFR que nous a présenté l'OFROU. Situé nouvellement plus haut dans la bretelle, il permet de simplifier les synergies pour accorder, par un passage souterrain sous la semi-autoroute, la nouvelle liaison HFR et la route de Moncor. Notons encore que lors de la dernière commission de janvier, avec M. Marmier, conseiller communal à Villars-sur-Glâne – que j'avais rencontré auparavant –, nous avons proposé d'annexer audit giratoire la route du quartier de Villars-Vert, ceci afin de mettre la circulation du quartier en sens unique et que celle-ci accède immédiatement à l'autoroute et au quartier de Moncor. Cette solution permettrait de réduire l'accès à la route de Villars et de supprimer le giratoire sis au bas du débouché. Il en irait ainsi une diminution de plusieurs centaines de véhicules aux heures de pointe en direction des actuels giratoires de Belle-Croix et de la semi-autoroute et donc une diminution du trafic sur la route de Villars.

L'ouverture de la route de l'HFR avec une liaison sur la route du Petit-Moncor permettrait une nette diminution sur le carrefour de Belle-Croix. Alors, il serait peut-être utile d'ouvrir le carrefour de Belle-Croix avec de nouvelles présélections un peu plus larges qu'auparavant. Ceci supprimerait éventuellement les travaux d'aménagement au centre du carrefour.

Je souhaite que vous preniez ceci en compte, M. le Directeur.

Dafflon Hubert (PDC/CVP, SC). Je m'excuse d'intervenir encore une fois, mais c'est aussi une question pour notre commissaire par rapport à l'intervention de M. Wicht. Est-ce juste que l'OFROU a mis comme condition sine qua non la mise en feux du carrefour de Belle-Croix pour l'obtention des subventions fédérales sur tout ce projet? Si ça devait être le cas, je ne pourrais plus me rallier à l'amendement de mon collègue Dietrich que j'avais soutenu.

Tout à l'heure concernant les bus, j'ai oublié de dire qu'un bus qu'on injecte en plus pour cacher les retards coûte entre 400 000 et 600 000 frs par année à la collectivité et vous

n'avez pas un franc en retour. Tout ce qu'on peut faire pour améliorer une bonne circulation des bus, c'est aussi moins à payer par le contribuable.

Le Rapporteur. Je constate que ces carrefours nous ne font tourner pas forcément en rond, mais vont certainement améliorer le tout. Je constate aussi que tous les intervenants, que je remercie, entrent en matière sur ce projet, chacun avec la pertinence de ses arguments, allant du cri de cœur de la région du Nord jusqu'aux autres entrées d'utoroute. Les raisons de sécurité ont été invoquées par un grand nombre d'entre vous. Elles ont déjà été notées lors de l'entrée en matière.

Principalement, je m'arrêterai sur les amendements de M. le Député Laurent Dietrich et de M^{me} la Députée Christa Mutter. Je crois que quelques commentaires ont été émis par les députés présents, tant membres de la Commission des routes et cours d'eau que syndicats d'une commune, avec les raisons qu'ils prévalent.

Quant à la Commission des routes, elle n'a pas été mise au courant et n'a pas traité ces amendements. Donc, au nom de la Commission des routes, je ne peux que vous recommander d'accepter le projet de décret tel que proposé par le Conseil d'Etat et les discussions auront lieu lors des articles.

Quelques questions ont été adressées directement à M. le Conseiller d'Etat. Je lui laisserai donc le soin d'y répondre, tout en remerciant chacune et chacun de l'intérêt qu'ils démontrent pour qu'on accède plus facilement à l'Hôpital, que la sécurité y soit, que les bus y arrivent et que l'OFROU enfin – comme il a été souligné – regarde Fribourg d'un meilleur œil. Soutenons ce projet.

Le Commissaire. Je remercie les différents intervenants. J'ai constaté que personne n'avait remis en cause l'entrée en matière sur ce décret et je vous en remercie.

Je précise que ces travaux sont imaginés, espérés, voire étudiés depuis de très nombreuses années. On a pu, ces deux dernières années, donner un coup d'accélérateur à ce projet en mettant en place deux comités de pilotage, un comité de pilotage fribourgeois – que je préside avec les représentants de toutes les entités intéressées – et un comité de pilotage de la Confédération dans lequel le canton est également présent. Je peux vous assurer que ça n'a pas été simple de convaincre la Confédération de s'engager dans ce projet. Donc, évitons aujourd'hui de faire la fine bouche et de poser des conditions qui ne seraient pas compatibles avec les attentes de la Confédération, parce que là, on prendrait le risque de faire un bel autogoal.

Aujourd'hui, il y a une attente de l'Agglomération, des communes, du canton, de la Confédération et il y a surtout une attente des usagers. J'entends tous les jours de nombreux automobilistes, notamment, se plaindre des conditions de circulation dans cette sortie Sud/Centre. Je crois qu'il y a de

fortes attentes à l'égard du politique de tenter de solutionner dans les meilleurs délais la circulation sur ces espaces.

Le projet est complémentaire, c'est-à-dire qu'il regroupe trois éléments distincts, mais qui sont complémentaires, qui forment un tout. L'objectif est d'améliorer la fluidité, de pouvoir absorber l'augmentation de trafic attendue ces prochaines années. Parce que si la situation est tendue actuellement, elle devrait l'être encore davantage avec l'augmentation de la population et l'augmentation du trafic. Donc, ce projet a aussi pour objectif de tenter d'absorber l'augmentation attendue du trafic ces prochaines années.

Ce projet est fortement attendu par l'HFR, qui nous a clairement indiqué qu'il souhaitait dès 2018 pouvoir avoir un accès provisoire pour la phase d'adaptation de ses infrastructures. Vous savez qu'il y a un grand projet de construction et d'agrandissement et pour l'accès au chantier, il est impératif que les travaux puissent se faire en direct. Il faut éviter encore de compliquer la situation dans ce secteur. Il y a de fortes attentes également de la promotion économique. Nous disposons dans le secteur de Bertigny d'un secteur stratégique au niveau du canton, stratégique pour le canton, stratégique pour l'Agglomération. Là, actuellement, il y a une nécessité d'offrir un accès à ce secteur stratégique et la route en direction de l'HFR permettrait également d'être utilisée partiellement pour accéder à la zone de Bertigny.

Concernant le carrefour de Belle-Croix, c'est effectivement une exigence de l'OFROU que des mesures d'accompagnement y soient mises en place. Je vous renvoie pour ceci au message, en page 9, sous chiffre 3.3. On nous dit clairement ceci: «Il faut éviter de refouler de la circulation sur l'autoroute en provenance du carrefour de Belle-Croix.» Là, c'est une exigence de l'OFROU, qui nous a clairement indiqué qu'il n'avancerait pas dans ce projet si on ne prenait pas des mesures d'accompagnement au niveau du carrefour de Belle-Croix. Donc, aujourd'hui, dire qu'on n'étudie plus Belle-Croix, parce que ce n'est pas intéressant, parce que ce n'est pas utile ou que ça coûte trop cher, c'est clairement signifier l'arrêt du projet. Donc là, je crois que c'est un risque qu'on ne peut pas courir vis-à-vis de la Confédération qui, elle, a le lead pour améliorer la sortie de l'autoroute Sud/Centre. Le canton, quant à lui, devra assumer ses responsabilités également pour que la circulation soit maîtrisée de manière globale sur l'ensemble du secteur.

Il est aussi indiqué sous chiffre 5.3 que nous devons procéder à ces études, mais que les travaux seraient réalisés en fonction des besoins réels. C'est clair que si les études que nous menons nous démontrent qu'on peut réaliser d'autres variantes ou que des travaux, peut-être imaginés, ne sont pas nécessaires, nous n'allons pas les réaliser. La mise à l'enquête du projet Belle-Croix est prévue à fin 2017, mais les travaux pourront être réalisés ultérieurement en fonction des besoins réels. Finalement, l'objectif global pour le Conseil d'Etat, c'est

de signifier son soutien clair à ce secteur stratégique, stratégique pour l'HFR, pour l'économie et pour l'Agglomération qui attend et soutient ce projet. Le comité de pilotage, qui s'est réuni à de nombreuses reprises, inclut l'ensemble des partenaires et je crois pouvoir dire que les partenaires sont derrière ce projet. Je remercie aussi d'ailleurs la Commission des finances et de gestion et la Commission des routes et cours d'eau qui ont clairement compris l'intérêt de ce projet et qu'elles soutiennent.

C'est avec ces considérations que je vous invite donc à soutenir ce projet en précisant peut-être aussi que la Confédération n'exige pas en tant que tels des feux. La Confédération exige que la fluidité du trafic soit assurée. Ce sont les études précisément menées maintenant qui nous diront si on devra mettre des feux ou pas. Actuellement, les études préliminaires nous laissent penser, que ce soit pour la sortie de l'autoroute ou au carrefour de Belle-Croix, que les feux peuvent présenter des avantages par rapport aux giratoires actuels, mais maintenant, il faut laisser faire le travail aux spécialistes avec les études que nous devons accepter.

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

Première lecture

ART. 1

Le Rapporteur. L'article premier mentionne qu'un crédit d'engagement de 11 537 800 frs est ouvert auprès de l'Administration des finances pour le financement de la part cantonale des études pour la modification de la jonction autoroutière N12 Fribourg-Sud/Centre, l'aménagement d'un nouvel accès autoroutier à l'HFR-Fribourg et au secteur stratégique de Bertigny et la modification du carrefour de Belle-Croix à Villars-sur-Glâne ainsi que pour les acquisitions de terrains nécessaires.

Dietrich Laurent (PDC/CVP, FV). Je crois qu'il était très intéressant de se positionner, de parler de ce carrefour de Belle-Croix ici, en notre sein. C'est un carrefour essentiel au niveau du canton, tout autant que l'est d'ailleurs ce décret dans son ensemble.

Je tiens quand même juste à faire un petit résumé des arguments qui ont été déposés. D'abord, on a besoin d'avoir une évaluation du trafic, parce qu'on est encore en train de parler de variantes. Les routes ne sont pas encore réalisées. Donc, nous prenons note qu'il est nécessaire après les deux autres projets d'évaluer l'effet sur le carrefour de Belle-Croix. Nous prenons également note que des ajustements sont à faire sur ce carrefour, que ce ne sera pas forcément des feux de signalisation qui seront posés, que les passages pour piétons doivent être analysés ainsi que la priorisation des lignes de bus. En outre, nous prenons aussi compte que d'autres liaisons et d'autres variantes peuvent être réalisées.

Cependant, là aussi, il y a une exigence de l'OFROU, même si cela peut paraître comme une sorte de petite menace envers notre législatif. C'est un projet attendu depuis longtemps et il ne faut absolument pas le péjorer aujourd'hui. On prend note aussi qu'il y aura une augmentation du trafic à long terme. On parle déjà de 2020 pour la réalisation et ça continuera très certainement.

Finalement, on prend aussi en compte que la réalisation et les études de ce carrefour se feront de manière conséquente aux deux autres projets; il va donc dans l'intérêt de notre canton de partir avec ce décret de manière complète en l'état. Je retire par conséquent mon amendement.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Je propose l'amendement suivant à l'art. 1 al. 1: «Un crédit d'engagement de 11 537 800 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances pour le financement de la part cantonale des études pour la modification de la jonction autoroutière N12 Fribourg-Sud/Centre, l'aménagement d'un nouvel accès routier à l'HFR-Fribourg et au secteur stratégique de Bertigny, la modification du carrefour de Belle-Croix, à Villars-sur-Glâne, de nouveaux axes en site propre pour les transports publics ainsi que pour les acquisitions de terrains nécessaires.»

Effectivement, j'aimerais rajouter la mention des nouveaux axes en site propre pour les transports publics dans le libellé de cet article. Comme je l'ai expliqué auparavant, c'est un système routier qui est planifié, ce qui est aussi nécessaire. Mais dans l'étape des études, on devrait aussi tenir compte du développement futur des transports publics; c'est une autre logique, c'est un autre réseau. J'aimerais aussi dire que les axes routiers sont pensés vers l'autoroute, tandis que pour les transports publics, il faut tenir compte plutôt des axes vers la gare. C'est une autre manière d'étudier.

Il me semble aussi important de dire qu'on ne va pas construire de nouveaux axes de transports publics dans les 2 à 3 ans à venir, mais qu'on est dans l'étape des études et de la réservation des terrains: effectivement; il faut aussi agir maintenant. Il ne suffira pas en 2025, lors du projet d'Agglo – Agglomération N° 3 ou N° 4, s'il y en a – de dire qu'il y a 10 ans, on aurait dû réserver ces terrains.

C'est pour cette raison que j'aimerais rajouter la mention des transports publics.

Vielleicht noch zur deutschen Fassung: Es ist kein Tippfehler. Ich will keine neuen Strassen für den öffentlichen Verkehr, sondern neue Trassen, also die Linienführung mit der zusätzlichen Reservierung der nötigen Grundstücke.

Das französische Wort «tracé» oder «axe» müsste auf Deutsch eher «Trassen» heissen, also die Linienführung mit den Grundstücken.

Ich bitte Sie, dieses hineinzufügen vor dem Schlusssatz «...les acquisitions de terrains nécessaires.»

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). J'ai pris bonne note que finalement, l'OFROU ne demande pas la suppression du double giratoire, mais demande d'empêcher qu'un refoulement des voitures se produise en direction de l'entrée de l'autoroute. M. le Commissaire s'est aussi engagé à dire que si des travaux n'étaient pas nécessaires, on ne les ferait pas, mais que par contre, on s'engageait à répondre aux besoins de l'OFROU de manière à ce que ces voitures ne bouchent pas l'entrée de l'autoroute, ce qui va probablement être fait. Cela correspond aussi à l'étude qui est demandée par le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique.

Concernant l'amendement Mutter, je pense qu'on peut très bien le soutenir. Pour moi, cela devrait être d'office qu'à chaque fois dans l'Agglomération, là où il y a une importante circulation, on étudie la possibilité de faire un site propre pour les transports publics. Finalement, cela ne devrait même pas figurer dans le projet tellement c'est logique. Donc, je pense qu'on peut soutenir cet amendement.

Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC). Je partage l'inquiétude de M^{me} Mutter. Je pense qu'il faut encore ajouter la mobilité douce, mais je ne suis pas sûr que ce soit à cet article qu'il faut ajouter ces éléments-là.

Pourquoi? Parce que ce n'est pas le canton qui étudie les lignes de transports publics dans l'Agglomération; c'est l'Agglomération elle-même. Des lignes sont prévues en site propre, notamment au sud de l'autoroute. Il y en avait même qui pouvaient être prévues au nord de l'autoroute sur Givisiez. Bien sûr, ça va de soi, mais je ne crois pas qu'on doive forcément le mettre ici aujourd'hui.

Dans le cadre du comité de pilotage, quelques députés se sont inquiétés justement qu'il y ait une étude aussi de tout ce qui est mobilité, mobilité douce. Cela doit être pris en compte. Dans ce comité de pilotage, il y a des représentants de l'Agglomération pour défendre justement ces lignes de transports publics. C'est une bonne idée, mais je ne sais pas si je vais la soutenir. J'attends un peu la prise de position de M. le Commissaire du Gouvernement.

Le Président. On vous laissera le temps de réflexion nécessaire.

Bischof Simon (PS/SP, GL). Je cite mon autre lien d'intérêts avec cet objet: je suis membre du comité central de la Communauté d'intérêts pour les transports publics. Effectivement, je vais aussi soutenir cet amendement. On peut se demander si c'est à la bonne place ici d'ajouter cette phrase, mais c'est quelque chose de nécessaire à faire: faire de nouveaux axes en site propre. En ville, à certaines heures, en plusieurs minutes, on voit se suivre un certain nombre de bus et tout à coup, après un long moment, plus rien à cause des bouchons. Pour

l'attractivité des transports publics, soutenons cet amendement.

Le Rapporteur. L'amendement de M^{me} la Députée Christa Mutter développe une possibilité d'annexer encore un travail supplémentaire sur ce projet. Il a été dit aussi que ça concerne directement un projet d'agglomération. Doit-on l'intégrer ici, à ce projet qui est piloté par l'OFROU, le canton et ce comité de pilotage?

Je n'en pas eu connaissance lors de la séance de la Commission des routes et cours d'eau. Donc, en ce sens, comme nous ne l'avons pas traité, je ne peux pas, au nom de la commission, entrer en matière sur cet amendement.

Je vous propose de suivre la version initiale du Conseil d'Etat.

Le Commissaire. Je prends acte tout d'abord du retrait de l'amendement déposé par le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique. Je crois avoir donné les informations et les indications. Il y a une volonté de faire ce qui doit être fait, mais de faire uniquement ce qui doit être fait. On ne va pas dépenser pour dépenser. C'est précisément l'objet des études maintenant de nous aider dans la clarification définitive du projet, en vous rappelant que le moment venu, on viendra naturellement solliciter le Grand Conseil pour un crédit d'engagement.

S'agissant de l'amendement déposé par M^{me} la Députée Mutter, j'aimerais préciser également que le Conseil d'Etat partage son souci de favoriser l'usage des transports publics dans ce secteur. Naturellement, nous n'avons pas eu connaissance de cet amendement. Je ne peux pas m'y rallier. Je crois que ce serait semer un peu la confusion que de l'introduire à l'art. 1 al. 1, dans la mesure où l'on a différents intervenants concernés par ce grand projet: l'OFROU, le canton, les communes, l'Agglomération. Je dirais et je crois que ce n'est pas juste d'imposer à l'Etat des tâches qui devront être menées en collaboration et en coordination. Je sais que dans les variantes actuellement en étude pour le giratoire de Belle-Croix, on a prévu d'ores et déjà un site propre pour les transports publics. Ce ne sera peut-être pas forcément possible partout sur les trois projets, notamment près de l'HFR, mais il existe une volonté de coordonner l'usage des transports publics avec ces trois projets.

Mais je pense que ce serait probablement trop restrictif d'imposer de nouveaux axes en site propre pour l'ensemble des trois projets, raison pour laquelle je vous invite à repousser cet amendement.

Le Président. M^{me} la Députée Mutter, maintenez-vous votre amendement?

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Oui, M. le Président.

> La proposition d'amendement Dietrich est retirée par son auteur.

> Le Conseil d'Etat ne se rallie pas à la proposition d'amendement Mutter à l'art. 1 al. 1.

> Au vote, la proposition d'amendement Mutter, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est rejetée par 48 voix contre 47. Il y a 1 abstention.

> Art. 1 adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Ont voté pour la proposition d'amendement Mutter:

Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brüllhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gailard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 47.*

Ont voté pour la version initiale du Conseil d'Etat:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Frosard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 48.*

S'est abstenu:

Bonny David (SC,PS/SP). *Total: 1.*

ART. 2

Le Rapporteur. Je pense que l'art. 2 ne sera certainement pas combattu, car il dit que le crédit de paiement nécessaire aux études et aux acquisitions sera porté au budget d'investissement des routes cantonales, tel que nous avons l'habitude de le voir.

> Adopté.

ART. 3

Le Rapporteur. Je crois qu'on va continuer dans le brouhaha parce que dans le brouhaha, on accepte les articles les uns après les autres.

> Adopté.

ART. 4

Le Rapporteur. L'art. 4 note que les dépenses relatives aux études et aux travaux prévus seront activés au bilan de l'Etat, puis amorties selon la loi.

> Adopté.

ART. 5, TITRE ET CONSIDÉRANTS

> Adoptés.

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

Deuxième lecture

ART. 1 À ART. 5, TITRE ET CONSIDÉRANTS

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Je maintiens mon amendement déposé et développé lors de la première lecture. Merci de le soutenir.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). Aujourd'hui, on parle d'équipements de zones stratégiques. Dans une zone stratégique, on doit pouvoir se rendre rapidement. Les personnes allant travailler doivent pouvoir s'y rendre rapidement. Si on a des bureaux, des administrations, des infrastructures, chacun doit pouvoir se rendre rapidement sur ces lieux-là. Les personnes ne doivent pas perdre du temps dans les bus, dans les bouchons pour s'y rendre. Je pense que si on veut que ce soit attractif, que ces terrains soient vendus, on doit les rendre attractifs. Aujourd'hui, créer des sites propres pour les bus, c'est rendre attractives des zones stratégiques.

Tout le temps, à chaque fois qu'on a des bouchons, on dit qu'il faut créer des sites propres partout. On dit qu'il faut créer des sites propres sur la route du Jura, etc. Et on dit qu'il n'y a pas suffisamment de place. Aujourd'hui, nous avons l'occasion de créer de la place pour un site propre sur les tronçons dont on discute aujourd'hui. J'aurais vraiment de la peine, surtout

que c'est un signe négatif de ne pas le mettre aujourd'hui; c'est un peu comme si on ne voulait pas créer de site propre.

Donc, je vous propose d'accepter l'amendement Mutter.

Dafflon Hubert (PDC/CVP, SC). Je renonce à la parole, mon collègue a tout dit.

Le Rapporteur. Pour revenir à cet article, je ne vais pas m'étaler, il a déjà été largement discuté. Je vais tout simplement demander, au nom de la commission, que vous acceptiez le projet tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Je confirme donc la première lecture.

Le Commissaire. Je vous invite également à confirmer le vote de la première lecture.

> Le Conseil d'Etat ne se rallie pas à la proposition d'amendement Mutter à l'art. 1 al. 1.

> Au vote, la proposition d'amendement Mutter, opposée au résultat de la 1^{re} lecture (version initiale du Conseil d'Etat), est rejetée par 51 voix contre 46. Il n'y a pas d'abstention.

> Confirmation de la première lecture.

Ont voté pour la proposition d'amendement Mutter:

Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brülhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schnewly André (SE,ACG/MLB), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 46*

Ont voté pour le résultat de la 1^{re} lecture (version initiale du Conseil d'Etat):

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fros-

sard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuway Roger (GR,UDC/SVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 51.*

- > 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, selon la version initiale du Conseil d'Etat, par 89 voix contre 0. Il y a 4 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganiot Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lamblet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/

CVP-BDP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuway Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 89.*

Se sont abstenus:

Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB). *Total: 4.*

—

Projet de loi 2015-DAEC-137 Modification de la loi sur les marchés publics (certificats d'origine – art. 3b [nouveau])¹

Rapporteur: **Elian Collaud** (PDC/CVP, BR).

Commissaire: **Maurice Ropraz**, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.

Entrée en matière

Le Rapporteur. Comme annoncé, nous examinons le projet de loi 2015-DAEC-137 modifiant la loi sur les marchés publics (certificats d'origine).

Je n'ai pas de liens d'intérêts avec ce sujet, si ce n'est d'être favorable à son acceptation, tel que le propose la commission parlementaire. En effet, sous la présidence de notre collègue, M. le Député Jacques Vial, nous en avons largement discuté lors de la séance du 14 janvier dernier. Sous l'impulsion des motionnaires et députés Pascal Grivet et Yvan Hunziker, le Conseil d'Etat nous propose une variante modérée par rapport à l'exigence du Certificat d'origine bois Suisse (COBS) pour les besoins de ses propres rénovations ou constructions.

Les marchés publics ont un effet contraignant dans le cadre d'élaboration des soumissions. Toutefois, conscient que l'utilisation du bois indigène est un atout important pour notre économie, le Conseil d'Etat édicta en 2014 une directive relative à son exploitation dans les constructions subventionnées par l'Etat. Il considère que la promotion du bois est ancrée dans la loi sur les forêts et que la dynamisation à tous les niveaux de la filière du bois est souhaitable. D'ailleurs, à l'art. 2 de cette directive, il mentionne qu'un maître d'ouvrage intègre un spécialiste bois, architecte ou ingénieur, comme membre du jury lors d'un concours d'architecture. Nous constatons donc que le bois indigène est au centre des préoccupations. Cependant, afin qu'il soit vraiment utilisé et que les exigences des marchés publics ne provoquent pas ou

¹ Message pp. 136ss.

moins de recours, le Conseil d'Etat propose une variante sous forme de porte de sortie. Elle est moins contraignante que la volonté des motionnaires, mais permettra de soutenir l'économie forestière avec la proposition potestative d'exigence du label COBS. De plus, les arguments environnementaux pourraient aussi être déterminants dans les critères de pondération et du développement durable. Enfin, le rapport demandé par Lignum-Fribourg est prudent et invoque quelques pistes au sujet de l'utilisation des labels.

C'est avec ces considérations que la commission, à la majorité des membres présents moins une abstention, vous propose d'entrer en matière et d'accepter ce projet de loi selon la variante 3b (nouveau) du Conseil d'Etat.

Le Commissaire. J'ai le plaisir de vous adresser, au nom du Conseil d'Etat, ce projet de modification de la loi sur les marchés publics. Ce projet s'inscrit dans le cadre de la motion Hunziker/Grivet. Il faut comprendre que du mois de juillet au mois de septembre 2015, nous avons mis en consultation un avant-projet de modification de cette loi avec deux variantes. La variante qui respectait strictement la volonté des motionnaires se heurte à un problème d'applicabilité concrète. En effet, favoriser dans les marchés publics un produit en fonction de son origine est considéré comme discriminatoire du point de vue légal. En d'autres termes, cela veut dire qu'une telle disposition risque d'être annulée soit par le Tribunal fédéral dans le cadre d'un recours de droit public, soit par le Tribunal cantonal à l'occasion d'une adjudication concrète.

Dès lors, le Conseil d'Etat a planché sur une variante qui soit juridiquement acceptable et qui satisfasse autant que possible la volonté des motionnaires. Nous sommes soucieux des intérêts de l'industrie locale du bois. Nous avons conscience des difficultés économiques que rencontre ce secteur et nous relevons aussi l'avantage écologique que représente l'utilisation du bois issu de nos forêts. C'est notamment dans ce cadre que nous avons émis, avant cette motion, une directive qui tend à favoriser l'utilisation du bois.

Dans le cadre de cette présente motion, le Conseil d'Etat a fait un pas supplémentaire en proposant d'ancrer le principe de l'utilisation des labels environnementaux dans la loi sur les marchés publics et en reconnaissant le Certificat d'origine bois Suisse (COBS) comme l'un de ses labels. D'autres labels sont naturellement autorisés comme le FSC ou le PEFC. Naturellement dans le cadre des marchés publics, le projet ne donne pas de garantie absolue que le marché revienne à une entreprise locale. Cette solution permet aussi à l'Etat d'utiliser son propre bois, ce que nous faisons dans le cadre de la construction du bâtiment de la Police. La consultation que nous avons faite montre une large préférence pour la variante proposée par le Conseil d'Etat et Lignum a d'ailleurs sollicité un avis de droit qui arrivait aux mêmes conclusions que le Conseil d'Etat. En lieu et place de l'exigence unique du Certificat d'origine bois Suisse, Lignum elle-même a émis

des recommandations à l'égard des pouvoirs adjudicateurs publics, dont celle d'intégrer dans le jury des concours d'architecture un spécialiste du bois. Nous le faisons et la variante proposée par le Conseil d'Etat permettra naturellement de confirmer cette pratique.

Pour toutes ces raisons, je vous recommande d'entrer en matière sur ce projet de loi et de vous prononcer en faveur de la variante proposée par le Conseil d'Etat.

Castella Didier (PLR/FDP, GR). Le bois est en effet la seule matière première présente en quantité en Suisse et dans notre canton. De plus, c'est une matière première durable, raison pour laquelle elle mérite un soutien particulier en regard des défis environnementaux et économiques de notre pays comme de notre canton.

Le Conseil d'Etat a présenté deux variantes pour répondre à la motion qui vise à garantir l'utilisation de bois suisse dans le cadre des constructions de l'Etat. La première variante atteint de toute évidence le but recherché par les motionnaires. Elle est toutefois considérée comme inapplicable en pratique et passible d'être cassée lors d'un éventuel recours. Cela a été dit, Lignum, association reconnue pour la défense du bois indigène, a elle-même reconnu, suite à un avis de droit, l'aspect discriminatoire d'une telle revendication et sa non-conformité en regard de la législation sur les marchés publics. Cette formulation pourrait donc devenir contre-productive dans le sens où le maître d'ouvrage comme le maître d'œuvre pourraient renoncer à utiliser du bois dans leurs constructions, de peur de devoir faire face à de longues procédures de recours avec de réelles chances de victoire in fine.

Dès lors, le groupe libéral-radical se rallie à la variante soutenue par le Conseil d'Etat, laquelle a le mérite, faute d'atteindre le but initial, de sensibiliser à l'utilisation du bois suisse. Il est utile de noter que les labels proposés s'appliquent uniquement à la fourniture et évitent ainsi des exigences supplémentaires aux entreprises qui rechignent à soumissionner dans le cadre des marchés publics en raison d'exigences administratives trop conséquentes.

Je tiens également à souligner que l'Etat peut toujours et en tout temps exiger l'utilisation de son propre bois, comme cela se fait avec succès dans le cadre du bâtiment de la Police à Granges-Paccot. Cette voie doit donc, dans la mesure du possible, être encouragée.

C'est donc à l'unanimité que le groupe libéral-radical se rallie à la position du Conseil d'Etat et vous invite à en faire de même.

Thalmann-Bolz Katharina (UDC/SVP, LA). Die Absicht, Holz als Rohstoff und Baumaterial zu fördern und dieses nach Möglichkeit aus den Staatswäldern für kantonseigene Bauten zu beziehen, steht dem Kanton gut an. Aus diesem Grund hat die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei die

vorausgegangene Motion der Grossräte Hunziker und Grivet im Jahre 2014 einstimmig unterstützt. Wir anerkennen und begrüssen, dass der Staat vorbildlich handelt, wenn er die Absicht äussert, Holz als Baumaterial zu fördern und pro Legislaturperiode ein Gebäude für den Staat errichten lässt, bei dem Holz ein wesentlicher Baubestandteil ist.

Mit einer Bestimmung im Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, die Holz aus Schweizer Herkunft berücksichtigt, kommt der Staatsrat der Forderung der Motionäre und der Mehrheit des Grossen Rates nach, wenn nicht diese unüberwindbare rechtliche Hürde wäre. Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei bedauert, dass die imperative Verwendung zugunsten unserer einheimischen Hölzer rechtlich in diesem Gesetz nicht anwendbar ist. Das Einfügen von Umweltschutzlabels jedoch, wie vom Staatsrat in seiner Variante vorgeschlagen, deckt die Motionsabsicht nur teilweise ab.

Nach grosser Diskussion ist die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei der Ansicht, dass Umweltschutzlabels lediglich einem Tropfen auf den heissen Stein gleichkommen. Die Absicht der Motionäre wird damit de facto im Keim erstickt. Die Frage bleibt im Raume stehen, ob sich nicht ein anderes Gesetz besser geeignet hätte, die Forderung der Motionäre umzusetzen.

Mit diesen Bemerkungen stimmt die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei für Eintreten des vorliegenden Gesetzesentwurfes. Ohne grosse Motivation wird sie auch die Staatsratsvariante unterstützen.

Repond Nicolas (PS/SP, GR). Le groupe socialiste a pris connaissance avec attention du message du Conseil d'Etat pour le projet de loi modifiant la loi sur les marchés publics.

Cette modification de loi intervient suite au dépôt et à l'acceptation de la motion Hunziker/Grivet en plénum le 9 octobre 2014. Avant de donner la position du groupe socialiste sur ce projet de loi, j'aimerais revenir sur la problématique qu'a vécue la commission avec la nomination à la présidence de celle-ci de notre collègue député Jacques Vial, lequel avait trop d'intérêts pour cette présidence. Cette malencontreuse nomination par le Bureau est due principalement au fait que la désignation de ce message n'informe pas suffisamment sur son contenu et sur la raison de la modification de la loi concernée, ici la motion Hunziker/Grivet. J'en avais déjà fait mention le 24 juin 2015 lors de mon intervention dans cette salle sur le projet de décret relatif aux subventions de la construction, transformation ou agrandissement des CO durant les années 2015 et suivantes. En effet, les désignations des lois devraient être plus précises et devraient comporter plus d'indices concernant la modification du contenu désiré. Ces indices donneraient plus d'informations aux députés lorsque les propositions de commissions sont présentées aux groupes et également au Bureau, lorsque ce dernier va choisir les futures présidents de commissions. Je remercie d'avance

les Directions respectives du Conseil d'Etat d'être plus claires dans les désignations des messages qu'elles nous soumettent, même si nous aurions pu deviner en cherchant un peu qu'il ne pouvait s'agir de certificat d'origine de béton ou de métal.

Revenons à notre loi sur les marchés publics et aux deux propositions que nous fait le Conseil d'Etat:

- > la variante A, dans laquelle le pouvoir adjudicateur exige le seul Certificat d'origine bois Suisse (COBS), a été considérée comme très restrictive par le groupe socialiste et donc pouvant être inapplicable et cassée lors d'éventuels recours;
- > la variante B est potestative et plus souple, puisque d'autres labels que le COBS – par exemple les labels FSC et PEFC – peuvent également être acceptés.

Sans casser la volonté des motionnaires, il nous a paru plus judicieux d'opter pour la variante B, laquelle évitera à coup sûr de longs recours, donc des frais supplémentaires pour l'Etat, tout en conservant une certaine assurance d'avoir du bois suisse dans les futures constructions des marchés publics. Notre collègue motionnaire Pascal Grivet interviendra également pour donner son propre avis sur les propositions faites par le Conseil d'Etat.

C'est dans ce sens que le groupe socialiste acceptera l'entrée en matière et soutiendra la variante B, celle que la commission choisit également.

Vial Jacques (PDC/CVP, SC). Je prends la parole en tant que représentant du groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique. Je précise tout d'abord que je ne suis pas propriétaire de forêts, que je ne fais pas de commerce de bois, même si j'ai travaillé pendant de longues années le noble matériau, et que je fais partie du Club du bois et de la forêt du Grand Conseil. Je n'ai aucun lien d'intérêts avec les certificats d'origines, n'en déplaise à certains membres de la commission qui ont qualifié, et je cite, «d'inacceptables mes intérêts privés avec le sujet». Je les laisse libres de leurs pensées. Je leur laisse la responsabilité de leurs paroles et préfère donner l'avis du groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique sur le sujet.

Sur le fond, les motionnaires Hunziker et Grivet demande que le COBS soit exigé pour les mandats financés et subventionnés par l'Etat. Leur but final est une augmentation de la valorisation du bois suisse. Or, la loi sur les marchés publics exclut toute notion de provenance. Selon le Conseil d'Etat, la motion Hunziker/Grivet se trouve donc en contradiction avec cette loi.

Le Conseil d'Etat propose alors en contrepartie d'introduire les labels environnementaux FSC et PEFC. De quoi s'agit-il exactement? Le label FSC atteste uniquement que le produit bois est en respect avec les lois des différents pays où il est produit. Le label PEFC, appelé aussi label Q, international lui

aussi, est garant du développement durable de la forêt. Les deux certificats FSC et PEFC couvrent les 85% des forêts mondiales et toutes les forêts suisses font partie de ces exigences-là.

En conclusion, notre groupe apprécie que l'Etat ait émis une directive pour l'utilisation du bois dans les projets de construction. Il accepte l'argumentation du Conseil d'Etat selon laquelle la provenance ne peut être garantie dans les marchés publics. Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique votera donc la variante du Conseil d'Etat. Il propose aux propriétaires de forêts de trouver d'autres canaux pour écouler le bois suisse.

Serena Silvio (ACG/MLB, SE). Das Mitte-Links-Bündnis hat einstimmig beschlossen, dem Eintreten zum Gesetz zuzustimmen.

Der Förderung des Holzeinsatzes aus nachhaltig geführten Schweizer Wäldern messen wir hohe Bedeutung zu. Wir begrüßen es deshalb sehr, dass in dieser Sache Initiative ergriffen wird und empfehlen Ihnen die Zustimmung zur Variante A1.

Schorderet Gilles (UDC/SVP, SC). J'interviens comme président du Club du bois et de la forêt du Grand Conseil et membre du comité Lignum-Fribourg.

Mon collègue Didier Castella a affirmé que Lignum s'était prononcé sur ce projet de loi. C'est faux; il a simplement fourni le rapport de Me Brahier qui avait été demandé à l'époque pour démontrer que, dans les marchés publics, les propriétaires forestiers pouvaient mettre à disposition leur bois pour leurs constructions.

Permettez-moi d'être déçu du projet qui est présenté aujourd'hui. Ce projet concerne la modification de la loi sur les marchés publics. C'est une toute petite part de ce qui est demandé par la motion Hunziker/Grivet. Largement acceptée par le Grand Conseil (66 contre 15 et 3 abstentions), que demandait-elle? Nous demandons la modification de la législation cantonale dans le sens que, pour toute construction ou rénovation d'un bâtiment propriété de l'Etat de Fribourg, ou si celui-ci y participe financièrement, le Certificat d'origine bois Suisse soit exigé. Aujourd'hui, le Conseil d'Etat nous propose la modification de la loi sur les marchés publics. Dans sa prise de position, le Club du bois a fourni un texte où un amendement a été déposé sur cette modification et est conscient que l'on ne peut pas appliquer telle quelle la motion, eu égard aux accords internationaux et aux marchés publics. Cependant, on pourrait modifier les lois pour tout ce qui concerne le gré à gré.

Je pose la question à M. le Rapporteur: quelle législation fribourgeoise doit-on adapter, par respect à la motion acceptée par le Grand Conseil, pour que l'on puisse imposer l'utilisation du bois suisse? Nous sommes conscients que cela n'est

pas possible dans les marchés publics, à moins de fournir notre bois. Mais pour le gré à gré, on peut demander le bois suisse. C'est l'acceptation de la motion. Pour les marchés publics, on savait que l'on ne pouvait appliquer le COBS qui est considéré, par rapport aux autres labels, comme environnemental.

Je ne vais pas m'opposer à l'entrée en matière et accepter ce projet. J'attends du Conseil d'Etat d'aller au bout de son travail par rapport à l'acceptation de cette motion et qu'il nous dise quelle loi cantonale doit être adaptée pour mettre en œuvre la motion de nos collègues.

Vous pouvez prendre connaissance de l'amendement à l'art. 3b (nouveau) que j'ai déposé: «Le pouvoir adjudicateur exige le Certificat d'origine bois Suisse (COBS) pour les marchés relatifs à la construction ou rénovation en bois d'un bâtiment propriété de l'Etat de Fribourg ou lorsque l'Etat y participe financièrement, sous réserve de l'application des accords internationaux et de la loi sur les marchés publics.»

Je suis conscient, comme discuté avec les membres du comité du Club du bois, qu'il ne peut pas être appliqué. Je vais donc retirer cet amendement, mais j'attends une réponse de M. le Conseiller d'Etat.

Grivet Pascal (PS/SP, VE). Mes liens d'intérêts: je suis syndic d'une commune forestière de ce canton et membre du Club du bois et de la forêt du Grand Conseil.

Je ne vais pas refaire tout le débat parlementaire autour de cet objet et toute la valeur que l'utilisation de ce matériau noble puisse être exigé soit plus ou moins acquise.

Comme l'a mentionné mon collègue Repond, le groupe socialiste soutiendra la version proposée par le Conseil d'Etat relative à la modification de la loi sur les marchés publics. Variante, qui en finalité, n'apporte pas grand chose de concret. En effet, la motion déposée par mon collègue Hunziker et moi-même – acceptée dans cette enceinte et exigeant que l'utilisation du bois suisse certifié soit obligatoire pour des constructions ou rénovations de bâtiments propriétés de l'Etat ou lorsqu'il y participe financièrement – n'a pas vu son but atteint. Si dans la première proposition du Conseil d'Etat, l'article 3b (nouveau) va entièrement dans le sens dur de la volonté de la décision acceptée, il n'en demeure pas moins que cette modification aura des répercussions néfastes sur les adjudications, des recours pouvant être déposés, vu que ce nouvel article viole la législation cantonale ainsi que la législation supérieure.

La variante proposée par le Conseil d'Etat lisse l'exigence d'utilisation du bois suisse certifié COBS, proposant la possibilité et non l'exigence d'utilisation dudit bois suisse. Le but n'est toujours pas atteint. Ce que le Conseil d'Etat propose n'est qu'une étape en modifiant la loi sur les marchés publics, la motion n'étant que partiellement appliquée, car l'exigence

de l'utilisation du bois suisse n'est que très peu applicable en utilisant la loi sur les marchés publics comme champ d'application de la motion. Je pense que le travail n'est pas terminé et que cette exigence doit figurer dans une loi autre que celle sur les marchés publics. Nous attendons une proposition du Conseil d'Etat ou éventuellement un nouveau dépôt d'instrument de notre part.

Hunziker Yvan (PLR/FDP, VE). Le but fixé par la motion était d'exiger le COBS lors des marchés publics. Les marchés publics étant soumis au droit fédéral, le Conseil d'Etat propose deux variantes:

- > l'une soutient en tout point la volonté des motionnaires;
- > l'autre est un peu plus consensuelle et ne devrait pas systématiquement impliquer des recours.

Sensibiliser nos autorités à utiliser le bois d'origine suisse est atteint. Contraindre celles-ci à l'exiger dans chaque mise à l'enquête en marché public pourrait avoir un effet contraire. En effet, si sur chaque marché public, on a droit à une kyrielle de recours à cause de cette exigence, les architectes ou maîtres d'œuvres pourraient ne plus favoriser le bois dans les constructions assujetties aux marchés publics. Et là, le but de la motion ne serait pas atteint.

C'est pour ces raisons que je soutiens la variante B du Conseil d'Etat et appuyée par la commission.

Le Rapporteur. L'intérêt pour cette modification est très important. Je remercie tout d'abord tous les intervenants concernant ce projet. Tout le monde adhère à la version qui a été proposée par le Conseil d'Etat et la commission. Nous y reviendrons à la lecture des articles.

Toutefois, les motionnaires, par leurs expressions, attendent encore des réponses de la part du Conseil d'Etat pour savoir s'ils veulent poursuivre leur requête. Je laisserai donc M. le Conseiller d'Etat répondre à cette question.

Quant aux conséquences liées à Lignum qui a effectivement établi un rapport – ajouté au procès-verbal –, mais n'a pas proposé de solution, il a été utile d'en discuter lors de notre séance de Commission. Le président du Club du bois et de la forêt et du comité Lignum s'inquiète aussi de cette procédure, mais je crois que par rapport à tout ce qu'a déjà dit le commissaire dans l'entrée en matière, le bois est quand même un lobby dans ce Grand Conseil, comparativement à d'autres matériaux beaucoup plus durs et difficilement cassants.

M. le Député Jacques Vial, incontesté spécialiste du bois et certainement aussi des marchés publics, pourrait presque répondre aux questions adressées au Conseil d'Etat.

Concernant la question du député Nicolas Repond au sujet de la problématique de la nomination d'un président et concernant les intérêts particuliers, nous en avons discuté lors de la séance de la Commission. Je la transmets à M. le Président du Grand Conseil qui est aussi président du Bureau.

Le Président. Je transmets la question à M. le Commissaire du Gouvernement et je reprendrai la parole par la suite, lorsque j'aurai entendu sa réponse sur la définition et les explications quant à la nature même des commissions que nous devons nommer.

Le Commissaire. Je remercie les différents intervenants et rapporteurs qui soutiennent l'entrée en matière sur ce projet de loi et qui soutiennent aussi la variante du Conseil d'Etat.

Il n'appartient pas vraiment au commissaire du Gouvernement de se positionner sur la composition de la commission. Je prends acte que la commission a estimé qu'il était préférable de désigner un autre rapporteur pour les débats de ce jour. S'agissant de l'intitulé du message, il s'appelait «Message du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les marchés publics (certificats d'origine)». Je crois que c'était clair pour le Bureau et on savait de quoi il s'agissait.

Tous les intervenants ont bien compris la problématique légale. On ne peut pas créer une discrimination sur la provenance du matériau, sans quoi on risque d'avoir de nombreux recours dans le cadre de ces procédures de marchés publics. On sait l'importance pour un maître d'ouvrage de pouvoir avancer dans le cadre d'un chantier; lorsque vous êtes empêtrés dans des recours jusqu'au Tribunal cantonal ou fédéral, les chantiers peuvent prendre des mois, voire des années de retard. Au niveau de l'Etat, on a aussi le souci, dans la mesure du possible, de respecter pleinement et clairement la législation pour éviter des recours inutiles. Je comprends bien l'intérêt qu'il y a de valoriser le bois de ce canton. La filière du bois est extrêmement importante et mérite d'être soutenue. On a un grand savoir-faire dans ce canton et nous avons de nombreuses entreprises et emplois qui gravitent autour de cette matière première renouvelable issue de nos forêts. J'observe aussi que l'on a de nombreuses entreprises dans ce canton actives avec d'autres matériaux comme le béton, le métal, qui créent aussi de très nombreux emplois et qui bénéficient aussi souvent des procédures de marchés publics pour exporter leur savoir-faire à l'extérieur du canton. Je dois dire que l'on a une très forte capacité dans le domaine de la construction. Si le marché fribourgeois était le seul vers lequel ces entreprises pouvaient se diriger, on aurait de gros soucis. On a donc besoin de pouvoir exporter le savoir-faire de nos entrepreneurs et les marchés publics peuvent aussi parfois ouvrir des portes à ces entreprises.

Dans le cadre de la consultation, nous avons consulté les milieux intéressés et en particulier Lignum. Je parlais de l'idée que Lignum se sentirait concernée par la mise en œuvre de cette procédure. J'attendais une belle réponse et une prise de position de Lignum. Nous n'avons reçu aucune réponse de leur part dans le délai imparti. J'ai pensé que c'était un oubli. Nous avons relancé Lignum pour qu'elle prenne position mais sans succès, ce que j'ai d'ailleurs regretté. Cela étant,

Lignum avait requis un avis de droit qui a été extrêmement clair et qui arrive à la conclusion qu'il aurait été discriminatoire de mettre en œuvre le COBS de manière exclusive; donc, implicitement, Lignum était consciente des difficultés juridiques qui résultaient de la mise en œuvre de cette motion.

Le Conseil d'Etat a toutefois fait le travail en toute transparence, puisqu'il a mis en consultation et vous propose d'ailleurs encore aujourd'hui une variante principale qui est la mise en œuvre complète de l'acceptation de la variante bois. On n'a pas éludé le problème. La variante principale consiste à dire ceci: la motion bois a été acceptée et voilà ce que cela donne si on l'introduit dans la loi sur les marchés publics. Cependant, on vous rend attentifs que l'on aura un problème de légalité et des procédures de recours. Raison pour laquelle on a tenté, via une variante, d'aller à la rencontre des motionnaires, de proposer une solution qui ne correspond pas totalement, j'en suis bien conscient, à vos désirs, mais qui permet aussi de faire en sorte que le Certificat d'origine bois Suisse soit considéré comme un label environnemental à l'instar de ce que l'on fait pour d'autres certificats.

Je vous rappelle également que nous vivons déjà sous l'empire d'une directive du Conseil d'Etat qui a fait la promotion du bois, qui intègre un expert du bois dans les procédures de marchés publics et qui permet à l'Etat en particulier de produire des constructions à l'aide du bois local.

Il n'y a pas une volonté du Conseil d'Etat de revenir avec un autre projet. On a ici une variante principale qui correspond à la motion bois, mais que l'on considère comme illégale. Il y a une variante qui se rapproche de la motion bois dans toute la mesure du possible, mais qui reste dans le respect de la procédure de marchés publics. Il appartient maintenant au Grand Conseil de faire son choix.

L'avis du Conseil d'Etat est que l'on aurait probablement des retours relativement dangereux de cantons si on devait commencer à pénaliser les entreprises qui sont actives parfois avec d'autres matériaux. Je vous rappelle aussi que l'on a à Fribourg des entrepreneurs qui ne sont pas forcément certifiés origine bois Suisse. Il faut faire attention, car cela peut aller dans les deux sens. Raison pour laquelle la formulation proposée par le Conseil d'Etat est empreinte de souplesse.

C'est pour ces raisons, M. le Président, que j'invite le Grand Conseil à entrer en matière et à soutenir la variante du Conseil d'Etat.

Le Président. En ce qui concerne la question de la définition du travail des objets soumis aux commissions, je la reprendrai dans le cadre du Bureau.

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

Première lecture

ART. 1 – LOI SUR LES MARCHÉS PUBLICS

ART. 3B (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Le texte que vous avez sous les yeux a été largement reconnu tout à l'heure.

Le Commissaire. Je précise donc qu'il y a une proposition principale et une variante. Dans la loi sur les marchés publics, on propose d'introduire la variante, l'article 3b (nouveau) tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Schorderet Gilles (UDC/SVP, SC). Comme vous, je ne peux que regretter qu'un comité Lignum n'ait pas été convoqué pour se prononcer à ce sujet.

Je ne sais pas si vous n'avez pas bien compris ma question et mon intervention. Je suis tout à fait conscient que l'on ne peut pas appliquer la motion dans les marchés publics. On doit exclure les marchés publics et on sait comment on doit les contourner. Je vous ai posé la question suivante: dans quel règlement et dans quelle loi cantonale doit-on intervenir pour appliquer la motion acceptée par le Grand Conseil? Le Grand Conseil a accepté une motion qui ne parle pas de la loi sur les marchés publics. Elle modifie toutes les législations cantonales afin que le bois suisse soit utilisé lors d'une construction, dans tout ce qui se fait gré à gré.

D'autre part, je confirme que je retire mon amendement.

Le Rapporteur. Je suis heureux que l'amendement soit retiré. Quant à la question sur la modalité d'utiliser le bois tel que demandé, elle s'adresse directement au Conseil d'Etat.

Le Commissaire. Je vais être très clair: aucune loi, que ce soit la loi sur les marchés publics ou autre loi, ne permet d'introduire un texte qui est en soi illégal.

La loi sur les marchés publics est claire. Nous n'avons pas le droit de faire de la discrimination. En revanche, il y a naturellement tout l'aspect du respect des seuils. Lorsqu'on est dans le respect des seuils pour faire une procédure de marché de gré à gré, le canton recouvre une grande liberté. mais il serait contreproductif de l'introduire dans la loi sur les marchés publics. La marge de manœuvre existe notamment lorsque l'on est dans le cas d'une procédure de marché de gré à gré, mais il s'agit là de valeurs seuils extrêmement limitées. Dans la plupart des marchés de l'Etat ou des communes, on dépasse les valeurs seuils et on entre dans des contraintes de respect et d'égalité de traitement qui sont beaucoup plus fortes.

Si vous voulez appliquer strictement la motion bois, telle qu'elle a été acceptée, vous devez voter la variante principale qui sera illégale.

Je vous propose de voter la variante du Conseil d'Etat. On l'utilisera dans toute la marge de manœuvre possible et conformément à la directive existante.

Le Président. Comme tout le monde est d'accord de se rallier à la variante présentée par le Conseil d'Etat et que l'amendement a été retiré, il n'y a pas lieu de passer à un vote.

- > La proposition d'amendement Schorderet est retirée par son auteur.

ART. 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

Le Rapporteur. L'art. 2 al. 1 fixe la date d'entrée en vigueur.

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

Deuxième lecture

ART. 1 ET ART. 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

- > 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 loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations (variante du Conseil d'Etat), par 82 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.¹

Ont voté oui:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Colaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johnner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattinger-Jut-

zet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauer Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). Total: 82.

Projet de décret 2015-DIAF-115 Naturalisations²

Rapporteur: **Gilles Schorderet** (UDC/SVP, SC).

Commissaire: **Marie Garnier**, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts.

Entrée en matière

Le Rapporteur. En préambule au projet de décret qui nous intéresse aujourd'hui, je tiens, au nom de la Commission des naturalisations, à vous donner quelques informations.

Concernant les dossiers [REDACTED] et [REDACTED], le Grand Conseil ayant refusé leur demande de naturalisation à deux reprises et le Tribunal cantonal ayant accepté le recours, la Commission des naturalisations réétudiera leur situation actuelle. Ensuite, se basant sur l'arrêt du Tribunal cantonal et sur la modification apportée par le Conseil d'Etat au règlement d'exécution de la loi sur le droit de cité fribourgeois, la Commission donnera un préavis sur ces dossiers, ceci pour le décret du mois de mai. Ces deux dossiers, les échanges de courriers entre le Bureau du Grand Conseil, le Conseil d'Etat, le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC) et la Commission des naturalisations démontrent que notre procédure de naturalisation doit être modifiée. La procédure qui a été mise en place depuis de nombreuses années est une procédure qui fonctionnait par beau temps, sans orage et sans vague. Mais le vent s'est levé, le droit de recours et l'intervention de plus en plus régulière d'avocats amène la Commission à demander une modification rapide de la procédure de naturalisation. Dans ce sens, la Commission des naturalisations, représentée par son président et sa vice-présidente, a rencontré M. Christophe Maillard, chef du Service des affaires institutionnelles, des

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 150ss.

² Message pp. 328ss.

naturalisations et de l'état civil, et M. Jean-Pierre Coussa, conseiller juridique et chef du Secteur des naturalisations.

La Commission a demandé au SAINEC d'étudier la possibilité de mettre en œuvre rapidement l'application stricte de la loi sur le droit de cité fribourgeois et notamment son art. 12 qui parle des compétences du Conseil d'Etat. Des propositions ont été faites soit par la Commission, soit par le Service; et M. Maillard a demandé l'avis du Service de la législation pour vérifier leur application. La Commission des naturalisations demande à Madame la Commissaire du Gouvernement de donner au SAINEC la compétence de recalcer des dossiers qui ne remplissent pas les critères définis par la loi sur le droit de cité.

Pour le décret qui nous concerne aujourd'hui, ce sont plus de 27% des dossiers qui ont été recalés par la Commission des naturalisations. C'est beaucoup trop. La plupart de ces dossiers recalés par la Commission n'auraient même pas dû lui être présentés. De manière récurrente, la Commission a demandé au Service de retenir les dossiers qui présentent des lacunes. Mais apparemment, le Service n'en a pas la compétence. Je demande donc à Madame la Commissaire de prendre cette responsabilité.

La Commission des naturalisations tient à relever le travail effectué par le personnel du Service des naturalisations et par son chef, M. Maillard, avec qui nous entretenons de très bons rapports constructifs. Ces personnes méritent le soutien du Grand Conseil et du Conseil d'Etat. Le personnel du Service travaille parfois dans un contexte difficile. Certaines questions peuvent être mal comprises ou considérées comme intrusives, mais elles sont bien souvent nécessaires à l'instruction.

Concernant le décret de ce jour, la Commission des naturalisations s'est réunie à 8 reprises pour étudier le présent projet de décret. Après examen de 69 dossiers et audition des personnes concernées, la Commission a donné un préavis positif pour 54 dossiers. Quinze dossiers ont été recalés pour diverses raisons. Toutes les personnes figurant dans le projet de décret qui vous est présenté remplissent les conditions définies par la loi sur le droit de cité fribourgeois et sur la nationalité. Une modification est à apporter au projet. Un requérant à la nationalité suisse est devenu papa. Je commenterai la modification à la lecture des articles.

La Commission des naturalisations, à l'unanimité, vous recommande d'entrer en matière et d'accepter le projet de décret tel que présenté. Si vous l'acceptez, ce sont 88 personnes qui obtiendront la nationalité suisse et 93 qui deviendront fribourgeois.

Le Président. En ce qui concerne l'introduction relative aux procédures et au fonctionnement de la Commission des naturalisations et des Services, je crois que nous sommes ici en discussion d'un décret qui nous est présenté. Je vous remercie

pour toutes ces remarques; il faudra en tenir compte. Nous reprendrons toutes ces questions directement au niveau du Bureau pour y apporter les réponses nécessaires.

La Commissaire. Le temps avançant, je me bornerai à vous recommander d'accepter le décret. Pour le reste, une optimisation des processus est en cours, en accord avec la Commission des naturalisations.

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

Lecture des articles

ART. 1

Le Rapporteur. A l'article premier, comme annoncé, il faut ajouter le nom d'un petit garçon au numéro 21. [REDACTED] est né le [REDACTED] dernier. Nous pouvons donc souhaiter beaucoup de bonheur aux parents et une longue et heureuse vie à [REDACTED].

- > Adopté avec la prise en compte de l'adjonction d'un nom au point 21.

ART. 2

Le Rapporteur. Ce sont 5 Confédérés qui deviennent fribourgeois.

- > Adopté.

ART. 3

- > Adopté.

ART. 4, TITRE ET CONSIDÉRANTS

- > Adoptés.
- > 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, avec la prise en compte d'une modification au point 21, par 78 voix contre 0. Il y a 1 abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier

(SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Garghenti Python Giovanna (FV,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gailard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 78.*

S'est abstenu:

Piller Alfons (SE,UDC/SVP). *Total: 1.*

—

> La séance est levée à 12h15.

Le Président:

Benoît REY

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Samuel JODRY, *secrétaire parlementaire*

—

Troisième séance, jeudi 4 février 2016

Présidence de M. Benoît Rey, président

SOMMAIRE: Assermentation. – Recours en grâce 2015-DSJ-237. – Projet de loi 2015-DAEC-138: modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC); 1^{re} lecture (suite). – Projet de loi 2015-DSJ-121: modification de la loi sur le notariat (nombre de notaires et surveillance); entrée en matière, 1^{re} lecture.

La séance est ouverte à 8h32.

Présence de 100 députés; absents: 10.

Sont absents avec justifications: M^{mes} et MM. Solange Berset, Gabrielle Bourguet, Pierre Décrind, Emmanuelle Kaelin Murith, Michel Losey, Rose-Marie Rodriguez, André Schneuwly, Laurent Thévoz et Dominique Zamofing.

M^{mes} et MM. Anne-Claude Demierre, Marie Garnier, Georges Godel, Jean-Pierre Siggen et Beat Vonlanthen, conseillères et conseillers d'Etat, sont excusés.

Assermentation

Assermentation de M^{mes} Anne-Marie Coopt et Sarah Riedo élues par le Grand Conseil à différentes fonctions judiciaires lors de la session de février 2016.

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

Le Président. Mesdames, vous venez d'être assermentées 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, désormais, est la vôtre. (*Applaudissements*).

Recours en grâce 2015-DSJ-237

Le huis-clos est prononcé.

- > La grâce est refusée dans un cas.

Le huis-clos est levé.

Projet de loi 2015-DAEC-138 Modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC)¹

Rapporteur: **Markus Bapst** (PDC/CVP, SE).

Rapporteur de minorité: **Pierre Mauron** (PS/SP, GR).

Commissaire: **Maurice Ropraz**, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.

Première lecture (suite)

ART. 1 – LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES CONSTRUCTIONS (LATEC)

ART. 113B (NOUVEAU) AL. 1, LET. A ET B

Le Rapporteur. L'article 113b (nouveau) fixe la hauteur de la taxe sur la plus-value. La commission vous propose un système de taxe unique, c'est-à-dire de 20% pour tous les cas de figure qui sont soumis. On est de l'avis qu'une taxe unique est correcte; la majorité de la commission aimerait un système simple et on n'a aucune motivation à aller plus loin que l'exigence minimale de la LAT.

Dans ce contexte, vous me permettez de relever une chose: on nous avait présenté en commission plusieurs scénarios de calcul de recettes qui iront dans le fonds. De manière unanime, nous pensions que tous ces calculs avaient d'énormes incertitudes et personne n'était vraiment en mesure de nous dire quel scénario aurait effectivement lieu. En allemand, on dit que c'est plus qu'un calcul, c'est Kaffeekatzlesen.

Alors, la commission a décidé de partir avec le minimum, consciente que c'est peut-être insuffisant dans un laps de temps de 10 ans. Mais à ce moment-là, il y aura tout de même la possibilité d'abord d'observer les choses et au besoin d'adapter la taxe. Cette possibilité serait toujours ouverte.

On a aussi relevé en commission que le nombre de cas d'indemnisations était relativement peu important ou moins important qu'on le préconise, essentiellement pour deux raisons:

¹ Message pp. 152ss.

- > toutes les nouvelles mises en zones seront faites maintenant dans les nouvelles conditions. Donc, ces terrains-là ne seront de toute façon plus sujets à indemnisation. Les instruments sont en place et il n'y a aucune raison de croire que pour un terrain nouvellement mis en zone, on devra une fois indemniser un propriétaire. Les règles sont telles qu'aujourd'hui, il est pratiquement exclu qu'un tel propriétaire aurait encore droit, sur un nouveau terrain, à une indemnisation;
- > parmi les terrains déjà en zones, il y a un grand nombre de terrains qui pourraient être l'objet d'une procédure, car ils ne sont pas équipés. Dans la LATeC, il est clairement mentionné que les terrains non équipés ne sont en principe pas indemnisés. La commune a la possibilité de reconsidérer le terrain, si un propriétaire demande effectivement une indemnisation et qu'il s'avère qu'on doit la payer. La commune peut reconsidérer la remise en zone et remettre le terrain en zone.

Donc, de ce point de vue, les cas seront peu fréquents. J'ajouterai encore qu'au niveau des tribunaux, on est extrêmement réticent à indemniser des propriétaires. Jusqu'à maintenant, nous n'avons pas eu de jugement dans ce domaine dans le canton de Fribourg.

Donc, la commission a conclu que la taxe minimale était le moyen qui est juste aujourd'hui. Dans ce contexte, je vous demanderai de soutenir le projet bis de la commission.

Le Rapporteur de minorité. Je me permets d'abord de rebondir sur ce qui a été dit. Effectivement, pour ces arguments-là, ça signifie que si le fonds est moins alimenté – parce qu'on baisse la taxe ou qu'on réduit l'assiette sur laquelle on prélève cette taxe –, il faudra peut-être trouver des solutions pour que les propriétaires qui voient leurs terrains dézonés ne soient pas indemnisés, peut-être avec des procédures, peut-être avec autre chose. C'est-à-dire qu'on baisse la taxe pour les futurs terrains qui passeront en zone et qui paieront moins et on dit à ceux qui vont être dézonés: «On va essayer de faire en sorte que vous ayez moins.» A la fin, il faut savoir peut-être quels sont les propriétaires qui doivent être défendus et ceux qui doivent être préférentiels et ne pas créer une guerre entre les deux.

Au niveau de ces taux, la discussion a eu lieu dans une large mesure. Il y a un minimum fixé de 20% et il n'y a pas de maximum fixé dans la loi. Le Tribunal fédéral l'a fixé à 60%. Bâle-Ville a mis 50%, mais la plupart des cantons s'en sont tenus au minimum, avec certaines exceptions à 30 ou 40%. Le projet valaisan, par exemple, où les gens s'étaient opposés à la révision de la LAT, avait prévu un taux de 40%.

Maintenant, il y a quand même des réflexions à faire. Le problème, vu qu'il s'agit d'un taux minimum, est qu'il n'y a pas forcément besoin d'aller au-delà. Néanmoins, au vu de la diversité des cantons, il pourrait se justifier de ne pas avoir le même taux partout, puisque l'ampleur des réductions de

zones à bâtir ne devrait pas être la même partout. On a justifié le taux de 40% en Valais en disant qu'il n'y aura vraisemblablement que peu de choses à dézoner. Si des cantons ont déjà pu faire approuver leur plan directeur cantonal – on pense à Zurich, Bâle ou Genève – et qu'ils n'ont pas vraiment des problèmes de surdimensionnement, ils peuvent avoir un taux de 20%. Le canton de Fribourg a quand même un peu plus de problèmes de surdimensionnement, selon qu'on applique un scénario de croissance démographique moyen ou haut. Mais il y aura quand même toujours des terrains à compenser. A cet égard, ce n'est pas un reproche que je fais à la Direction, mais tout de même, il faut se poser la question s'il n'aurait pas été opportun, comme l'a dit le rapporteur de la majorité, pour avoir une idée plus précise, de faire l'inverse et avancer la révision du plan directeur cantonal avant la révision de la LATeC, cela pour avoir une idée plus claire sur l'ampleur des déclassements et des indemnités à verser. Ceci pour avoir justement une marge de manœuvre plus faible.

Maintenant, quand on parle d'un certain problème, il faut se rendre compte de l'ampleur. En diminuant le taux de 30 à 20%, en réduisant l'assiette de fixation, en enlevant les zones spéciales, vous faites en sorte, même dans le scénario haut, que le fonds devienne déficitaire. La question que je pose encore une fois est la suivante: qui paiera s'il n'y a pas assez d'argent et que les propriétaires doivent quand même être indemnisés? Si on ne donne pas de réponse à cette question-là, c'est qu'on ne fait pas notre travail, parce qu'on n'informe pas clairement la population et on ne prend pas de loi qui permettrait une correcte indemnisation.

Je vous donne une ampleur du phénomène. Prenons une zone à bâtir de 100 000 m². Pour que vous voyez ce que ça représente, prenons par exemple la zone depuis l'entrée de l'autoroute à Riaz, à la hauteur de Glasson Matériaux, jusqu'à la station Coop qui est à l'entrée de l'autoroute, soit toute la parcelle se trouvant sur la droite. Elle est déjà en zone, mais c'est un exemple fictif que je prends, bien entendu. Vous avez à peu près, pour une place comme ça, 100 000 m². Vous avez un terrain qui peut être de 2 ou 3 frs, ce qui représente une valeur de 200 000 à 300 000 frs. Lorsque le terrain passe à 200, 250, 300, 350 m², on parle de 20, 25, 30 ou 35 millions de frs. Le même propriétaire, par une décision administrative, a un terrain qui vaut 200 000 frs et se retrouve avec un terrain qui vaut 35 millions de frs. Le bénéfice est largement exponentiel, bien sûr avant impôt. Avec un taux d'imposition à 20%, pour le même exemple, vous avez quelqu'un qui payerait environ 6,96 millions de frs de taxe; à 30%, cela fait 10,5 millions de frs; à 40%, ça fait à peu près 14 millions de frs.

Vous avez un solde résiduel, pour la même personne, qui est de 27, 24 ou 21 millions de frs. Finalement, pour ce terrain-là, quand un promoteur, respectivement un propriétaire, a un terrain qui passe de 200 000 frs à 21, 24 ou 27 millions de frs, permettez-moi de dire que cette personne qui s'enrichit par la décision administrative doit aussi contribuer à l'effort

collectif et faire en sorte qu'avec cette taxe, on puisse non seulement indemniser les propriétaires qui auront le terrain déclassé, mais également participer à des études et prendre les mesures d'aménagement prévues dans l'art. 3 LAT. Cela paraît nécessaire et c'est une participation à la collectivité. La collectivité enrichit cette personne par une décision – c'est tout à fait normal; eh bien, la personne redonne ensuite une partie de son dû. C'est là justement qu'il faut être un peu cohérent.

Encore une fois, si le taux de 20% est appliqué, ce qui à mon avis n'est pas suffisant, vous aurez dans ce cas-là les communes qui, souvent, pour les nouveaux classements, ne se contenteront pas de ceci. Par des contrats de droit administratif, elles prévoient d'autres choses avec ces propriétaires en disant: «On veut autre chose, on veut un financement de route, de trottoir, de piste cyclable, d'école, de déchetterie, etc.» Vous aurez 150 systèmes différents pour le canton, alors qu'on voulait justement un système unique. Donc, finalement, là encore, vous avez les propriétaires qui auront des terrains déclassés qui seront lésés, les propriétaires des terrains à classer fortement avantagés et les communes qui, elles, au milieu, pourraient se retrouver dans une zone d'équivalence, pour autant qu'elles arrivent à faire signer à ces propriétaires, qui passeraient en zone, des contrats de droit administratif pour prévoir certaines prérogatives.

Mais encore une fois, je crois qu'il faut prévoir un système cantonal uniforme; c'est ce qu'on a voulu avec la LAT et c'est ce pourquoi la minorité de la commission vous propose de fixer un taux qui n'est tout de même pas énorme, soit de 40% pour les nouvelles mises en zones et de 30% pour les changements d'affectation.

Le Commissaire. Je voudrais tout d'abord dire que le Conseil d'Etat tient à avancer dans les meilleurs délais avec cette mise en œuvre de la LAT, en avançant parallèlement avec la réalisation du plan directeur cantonal et la mise en œuvre de la LATeC.

Contrairement à ce qui vient d'être dit, l'état du surdimensionnement dans le canton de Fribourg est connu. Ce sont des informations qui sont maintenant à notre disposition. On a parlé d'environ 40% des communes qui sont touchées par un surdimensionnement, ce qui représente globalement, à l'Etat du canton de Fribourg, environ 150 ha à dézoner. Ce qui n'est pas connu, en revanche, ce sont les indemnités pour expropriations matérielles, qui pourraient être fixées en cas de déclassement. Cela n'est pas connu, parce que ça n'est pas de la compétence du Conseil d'Etat ou de la DAEC, mais bien de la commission d'expropriation à l'occasion de procédures à introduire par les propriétaires lésés. D'ailleurs, le canton de Fribourg a procédé à un dézoning d'environ 500 ha depuis 2005; c'est dire si des efforts importants ont été faits par le canton et par les communes.

Cela étant, le Conseil d'Etat avait mis en consultation différentes variantes fixant le taux pour cette plus-value et, au final, le Conseil d'Etat a retenu effectivement une médiane, une moyenne entre les différents taux qui étaient possibles: minimum 20%, maximum 60%. Le Conseil d'Etat voulait une taxe plutôt modérée, raison pour laquelle il a proposé 20% pour les changements d'affectation de zone. Il voulait faire une distinction avec les nouvelles mises en zones, où il a fixé un taux de 30%, cela pour favoriser la densification qui résulte des changements d'affectation. On ne voulait pas pénaliser les changements d'affectation, raison pour laquelle on a fait une distinction entre les deux taux. Alors, les taux qui sont proposés aujourd'hui ont naturellement des conséquences. Avec une proposition de la majorité de la commission à 20%, le souci du Conseil d'Etat est d'avoir un fonds équilibré à l'avenir. Et là, on l'a bien vu, la volonté du Grand Conseil est de sortir l'assiette que représentaient les zones spéciales et d'augmenter aussi probablement les prélèvements dans le fonds. Je dois dire qu'avec le taux minimum de 20%, on aura probablement un fonds qui sera déséquilibré dans cette première partie des 15 ans, d'autant plus, il faut bien le voir, que nous vivons sous le régime d'un moratoire. Et avec le moratoire, cela signifie qu'il y aura relativement peu de mises en zone et, donc, peu de taxes à encaisser à travers ce fonds ces prochaines années.

S'agissant du taux proposé par la minorité de la commission, le Conseil d'Etat le juge excessif. Nous ne voulons pas porter une taxe aussi importante. Nous sommes d'avis que ça représente aussi un renchérissement des promotions immobilières, qui sera finalement reporté aussi sur les locations. Donc, on aurait là un taux qui serait probablement peu compétitif.

Evidemment, c'est toujours difficile de faire des comparaisons entre cantons. On voit que le Gouvernement vaudois vient de publier son projet ou son avant-projet de taxe sur la plus-value. Il retient exactement les mêmes taux que ceux que nous proposons, à savoir 20 et 30%. Le canton du Valais retient effectivement un taux de 40%, mais là il faut bien dire qu'il y a très peu de propriétaires qui seront astreints à payer un tel taux, puisqu'il y a un surdimensionnement général dans le canton du Valais. Il y a donc très peu de possibilités de mettre encore des zones supplémentaires en Valais. Puis, dans le canton de Bâle, effectivement, c'est un taux de 50%. Mais là, nous sommes face à un canton-ville, avec trois seules communes, un petit territoire, un territoire qui est déjà grandement mis en zone; c'est donc clair que la situation est totalement différente.

Au final, le Conseil d'Etat est d'avis que le projet qu'il vous a proposé est un bon compromis entre la prise en compte des intérêts des propriétaires et la nécessité d'avoir aussi un fonds suffisant pour permettre d'aider au subventionnement des expropriations matérielles à venir.

C'est avec ces considérations que le Conseil d'Etat vous propose de suivre la version initiale du Gouvernement.

Dafflon Hubert (*PDC/CVP, SC*). Pour moi, l'art. 113b (nouveau) aura une durée de vie d'environ 8 à 10 ans. La solution de la commission dont j'étais membre est en l'état pour la première partie, soit pour cette période de 10 ans, la bonne solution. Après cette période de dézonage cantonal, la variante du Conseil d'Etat me semble, elle, justifiée. Pourquoi voir les choses en deux temps? Nous devons dézoner, nous allons encore dézoner et, probablement et effectivement, il y aura des indemnités allouées à certains propriétaires.

Il faut se rendre compte que cet argent qu'on va prélever ira à 99% d'un privé vers un autre privé. Et souvent peut-être pour des questions qu'on aura de la peine à accepter. Dans ce sens-là, je pense que ça n'a pas un grand sens de se battre sur un taux élevé. Laissons le taux le plus bas possible. Pourquoi? Ce taux-là, ce prélèvement de taxe, va être en diminution des gains immobiliers pendant cette période-là. Or, ce sont des impôts cantonaux et communaux affectés à la caisse générale qui vont manquer. Il faut voir ce côté-là. Cet argent dont vous parlez, c'est simplement essentiellement pour des règlements privés. On va parler tout à l'heure d'autres affectations, mais il ne faut pas se leurrer: tant que nous aurons un tel travail de dézonage à faire, cet argent ira d'abord pour ces indemnités.

Ensuite, il y a beaucoup d'avocats qui vont être intéressés. Il y aura un certain fonds. On dit toujours qu'il sera en minus, mais il sera peut-être positif et ça va créer une sorte d'appel d'air pour lancer les tribunaux, pour dire: «Demandons une indemnisation finalement.» Pourquoi pas, vu qu'il y a de l'argent dans ce fonds géré par le canton.

Par contre, je pense que dans les 8 ou 10 ans, lorsque le dézonage de ces terrains plus difficiles, de ces fameux 100 ha, aura été fait, la let. a sur l'affectation pour l'indemnisation n'aura plus raison d'être et là, il y aura sens de dire qu'on pourra différencier le taux; et probablement la version du Conseil d'Etat, dans 10 ans, sera la bonne version.

Mais en l'état, pour ces arguments, je vous recommande de soutenir et de voter le projet bis de la majorité de la commission.

Mutter Christa (*ACG/MLB, FV*). Je ne vais pas répéter les arguments avancés par le rapporteur de la minorité, auxquels je souscris entièrement. Le groupe Alliance centre gauche, dans sa grande majorité, va soutenir la proposition de la minorité.

Mais j'aimerais quand même vous rendre attentifs à la discussion qui nous attend à l'art. 113c (nouveau). Si vous prenez un taux de 20%, il y a déjà 4%, voire 5% si l'amendement Andrey/Kolly passe, qui sont enlevés pour le fonds des améliorations foncières. Il reste 16%. Avec ces 16%, on devrait payer d'abord les indemnités pour la moins-value, les études régionales pour

les infrastructures des communes, pour l'aménagement. Il y a aussi des demandes pour payer les infrastructures spéciales dans les agglomérations, d'autres demandes d'indemnités pour des infrastructures spéciales dans les régions périphériques. Il y a aussi la politique foncière active des communes qui devrait être payée par cette caisse. Tout cela avec les 16%.

Ensuite, il y a quand même un autre amendement qui nous pend au bout du nez – ça, c'est le comble, M. Eric Collomb – et qui propose qu'on vide d'abord la caisse et s'il n'y a pas suffisamment dans la caisse pour payer les indemnités de moins-value, c'est la caisse générale de l'Etat qui devra prendre le relais. C'est hallucinant. D'abord, on ne prend pas l'argent là où il devrait être affecté d'après la loi fédérale et ensuite on ose s'adresser à la caisse générale de l'Etat, qui a aussi quelques autres sollicitations, pour prendre le relais. Je pense qu'il faut quand même avoir une certaine cohérence dans les discours et mettre les moyens à disposition pour remplir tous les devoirs qui nous attendent dans l'article suivant et qui sont tous des besoins exprimés, donc existants.

C'est pour cela que je vous demande de soutenir les 40, voire les 30% de la proposition de la minorité.

Savary Nadia (*PLR/FDP, BR*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis syndique d'une commune et présidente de l'Association des communes fribourgeoises.

Le choix du taux est une question délicate, qui tient à la nature compensatoire du régime à mettre en place. On le sait, plus le taux est élevé, plus les recettes le seront aussi. Mais plus le taux est élevé, plus les effets de la nouvelle taxe sur l'imposition des gains immobiliers seront importants. On se retrouve donc devant un choix assez sensible. L'Etat propose, dans sa vision Territoire 2030, deux variantes: une variante avec le choix unique qu'a retenu la commission, soit 20%, et une variante des taux différenciés de 30 et 20% qu'a choisi le Conseil d'Etat dans ce projet.

Je pourrais vivre avec les deux variantes, mais je ne peux pas aller au-delà. Il faut faire un choix. Dans la variante des taux différenciés, l'Etat reconnaît, je cite, qu'une augmentation du taux de la taxation à 30% engendrerait une baisse des recettes de l'impôt sur les gains immobiliers. Cette baisse aura des conséquences négatives, bien entendu, tant pour les communes que pour le canton.

Comme je peux vivre avec deux variantes, mais qu'il faut faire un choix et comme il est difficile de connaître aujourd'hui les réels besoins du fonds par rapport aux différentes affectations, on se trouve devant des inconnus, M. le Rapporteur l'a dit tout à l'heure. Au vu des difficultés financières que connaît l'Etat, mais encore plus les communes, allons par étapes et je vous incite à soutenir le projet bis de la commission.

Piller Benoît (*PS/SP, SC*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis syndic d'une commune.

Le chiffre avancé par M. le Conseiller d'Etat me laisse songeur: 150 ha à dézoner, ce qui fait, si mes calculs sont corrects, 1,5 million de m². Le prix d'un équipement d'un terrain peut varier entre 30 et 150 frs, suivant ce que l'on fait au niveau des canalisations et des différents travaux. Si je prends une indemnisation pour remettre un terrain hors zone, au minimum à 30 frs, cela fait 45 millions de frs à payer pour le canton de Fribourg. Qui va payer si on n'alimente pas le fonds? Et là, je ne parle que des indemnisations, pas de tout du catalogue qu'a énoncé ma collègue, M^{me} Mutter.

Pour répondre à M. Dafflon, qui dit que les propriétaires vont s'inquiéter de la hauteur du fonds avant de demander une indemnisation, je crois que Pestalozzi est mort. Si la loi le permet, les propriétaires vont demander d'être indemnisés. Et je repose la question: qui va payer?

Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC). Il faut quand même rappeler quelque chose d'important par rapport aux pronostics du Conseil d'Etat: tous les terrains qui seront dézonés ne seront pas tous indemnisés. Le message l'explique assez bien. Il y a une jurisprudence du Tribunal fédéral qui dit que les plans d'aménagement qui étaient surdimensionnés n'auront pas le droit à une indemnisation. Je crois qu'il faut en tenir compte. M. le Député Piller, vous partez du principe que tous ces hectares qu'on devra dézoner seront indemnisés, mais ce n'est pas du tout le cas.

Je vous propose, comme la majorité de la commission, de commencer avec un taux raisonnable de 20%. Lorsqu'on fait une nouvelle loi, on a toujours une période où on examine un peu ce qu'il se passe. Peut-être que si la jurisprudence du Tribunal fédéral change ou qu'effectivement il y a énormément à indemniser, je serai alors le premier à venir dans ce Parlement et à soutenir l'augmentation du taux. Par contre, on sait très bien que si on met aujourd'hui un taux à 40%, eh bien, on aura personne pour baisser ce taux dans quelques années et on va de toute façon trouver où mettre cet argent.

Le Rapporteur. Je n'aimerais pas répéter tous les arguments qui ont été avancés, mais permettez-moi peut-être l'une ou l'autre remarque sur les dires des différents intervenants.

J'aimerais d'abord revenir sur l'intervention du rapporteur de la minorité. Je pense que la présidente de l'Association des communes fribourgeoises a clairement mis en évidence quelles étaient les conséquences de l'acceptation de la proposition de la minorité sur les recettes d'impôts communaux et cantonaux.

Ensuite, il y a la question de la conséquence sur le marché immobilier, qui n'a peut-être pas été mise assez en évidence pour le moment. Le rapporteur de la minorité a lui-même fait la démonstration concernant le renchérissement des terrains, entre une plus-value de 20 et 40%. Evidemment, celui qui payera cette facture, c'est vrai que c'est d'abord l'acquéreur, mais après, au bout de la chaîne, c'est le locataire qui en

payera aussi le prix. Que cela fasse peut-être quelques pourcents, je veux bien, mais quand même. Il semble opportun qu'une taxe à 20%, donc le minimum, soit introduite dans la loi actuellement.

Erlauben Sie mir, geschätzte Grossrätin Mutter, trotzdem eine Bemerkung zu Ihrer Intervention.

Es ist natürlich nicht so, dass wir mit diesem Fonds alles Mögliche bezahlen möchten im Bereiche der Raumplanung. Für die meisten Sachen haben wir Gebühren, und dann haben wir auch Steuern, und die Gemeinden sind verpflichtet, mit diesen Einnahmen vorerst diese Aufgaben zu erfüllen.

Die Kommission ist klar der Auffassung, dass die Einnahmen aus dieser Mehrwertabgabe zuerst und vor allem – und vor allem – zur Entschädigung der entsprechenden Aufwendungen für die Enteignungen dienen sollen und nicht für etwas Anderes. Da ist es wichtig zu bemerken – es wurde gesagt –: Je mehr Geld vorhanden wäre, umso grösser wäre die Motivation, Entschädigungen zu fordern und einzuklagen. Dies ist auch ein Grund dafür, dass Ihnen die Kommission 20 Prozent vorschlägt.

Une dernière remarque concernant le calcul du député Piller: on ne peut évidemment pas faire son calcul, parce qu'une large majorité de ces 150 ha, si on les met hors zone, ne seront pas du tout indemnisés. En effet, une grande partie de ces zones – et j'en connais plusieurs de par mon activité professionnelle – ne sont aujourd'hui pas équipées. Il n'y a aucune raison de croire qu'on devrait indemniser des propriétaires pour des terrains qui ne sont aujourd'hui pas équipés. A ma connaissance, les tribunaux n'ont, jusqu'à maintenant, jamais accordé des indemnisations dans de tels cas de figure.

Le Rapporteur de minorité. Nous avons un paradigme qui est totalement opposé avec la majorité sur ce point-là. La majorité, comme certains membres de la droite de ce Parlement, est persuadée que si une taxe est mise pour la plus-value, quel que soit son montant, cette taxe sera automatiquement reportée à la fin sur celui qui payera au final, soit celui qui construit, soit le locataire. C'est ce qui a été dit ici et c'est ce qui a été dit plusieurs fois en commission. Ce paradigme est simplement faux. Il faut admettre qu'avec une taxe, c'est le propriétaire initial de base qui va recevoir moins de bénéfices. Ce n'est pas forcément celui qui est à la fin qui payera plus.

Pensez-vous que vous vendez plus cher votre maison, parce que vous engagez un courtier qui prendra 3% de commission? Pensez-vous qu'on vend plus cher des maisons depuis qu'on a introduit l'impôt sur les gains immobiliers? Non. Les prix d'achat et de vente sont fixés en fonction de l'offre et de la demande et il faut partir du principe que la taxe qui est mise ici sert simplement à faire en sorte que le propriétaire touche un peu moins de revenus. Ce n'est pas à lui de dire que, vu que la taxe est de 20%, il augmente la valeur de son terrain de 20% et dit à l'acheteur de payer 20% de plus. Ce n'est pas

comme ça que ça fonctionne. C'est uniquement l'offre et la demande. Il n'y a pas de problème pour celui qui est en bout de chaîne, le locataire ou le couple qui achèterait une maison. Donc, il n'y a pas de renchérissement possible.

Maintenant, il est vrai qu'il y aura moins d'impôts sur les gains immobiliers si la taxe est prélevée. Les communes, respectivement l'Etat, s'y retrouvent également, puisque, hormis l'indemnisation des propriétaires, il y a des mesures d'aménagement qui peuvent être financées par ce fonds. On parle de mesures d'aménagement, de routes, d'études de faisabilité, d'aménagements harmonieux; c'est tout l'art. 3 LAT, qui fait environ une page A4 avec plein d'exceptions. On parle d'agriculture, de constructions, de protection de lacs et de rivières; on parle de beaucoup de choses qui peuvent être utilisées avec ce fonds. Les communes s'y retrouvent donc, de mon point de vue, avec la baisse de l'IGI et l'augmentation de ce fonds.

Maintenant, je demande véritablement à M. le Commissaire du Gouvernement de répondre concrètement à cette question qui a été éludée jusqu'à maintenant; j'aimerais vraiment une réponse et je vais vraiment insister là-dessus: en cas d'insuffisance du fonds, M. le Commissaire du Gouvernement, pouvez-vous nous dire qui payera? Qui sera le débiteur des propriétaires déclassés, s'ils ont droit à des indemnités et que le fonds n'est pas suffisant? Il faut que les députés de cette salle entendent qui payera à la fin, en cas d'insuffisance du fonds, avant que le vote n'intervienne. Je crois que c'est un élément essentiel et j'aimerais vraiment obtenir une réponse.

Le Commissaire. Nous sommes là placés face à une situation où on doit faire un choix sur ce taux. On l'a dit, sous l'angle légal, le taux possible oscille entre 20 et 60%. Après, évidemment, le taux retenu par le Grand Conseil a des conséquences, que ce soit sur les propriétaires ou sur les collectivités. J'aimerais préciser qu'à long terme, des dézonages risquent d'être toujours nécessaires si les zones ne sont pas utilisées conformément à leur affectation. Donc, il est faux de dire que des dézonages ne seront nécessaires qu'à court terme. Il n'est pas exclu qu'à long terme des dézonages soient également nécessaires. Mais il faut aussi préciser que tous les dézonages ne donneront pas lieu à indemnisation. Cela, il faut aussi être clair: les conditions fixées par la jurisprudence sont restrictives pour donner droit à une indemnisation. Le souci du Conseil d'Etat est de présenter un paquet qui soit globalement équilibré, dans le respect des propriétaires, mais aussi dans le respect du fonctionnement de l'ensemble du système, puisque ce qui entre d'un côté dans le fonds est censé ressortir de l'autre, avec priorité au prélèvement pour le fonds des améliorations foncières, ensuite pour l'indemnisation des propriétaires lésés, voire davantage si le fonds est suffisant.

Alors que se passe-t-il si le fonds n'est pas suffisant? Dans l'état actuel du système, il faut bien voir qu'actuellement, les propriétaires lésés qui réclameraient une indemnité pour expropriation matérielle doivent saisir la commission d'expropria-

tion et vont demander à la commune de verser l'indemnité. Il est clair que c'est la commune qui est débitrice, puisque c'est elle en soi qui prend une mesure dans son plan d'aménagement local. Et c'est la mesure prise par la commune, dans le plan d'aménagement local, même si elle est validée par le canton, qui a un effet direct sur le propriétaire.

Alors, le débiteur ou la débitrice restera la commune. Le canton, via le fonds, pourra aider la commune à verser une indemnisation, mais pour autant que le fonds soit suffisamment alimenté. Si le fonds n'est pas alimenté, il y aura probablement des listes d'attente qui vont gonfler et il ne sera en tout cas pas possible alors de donner suite à la liste au Père Noël qui est proposée en termes de prélèvements dans le fonds, parce que la priorité est vraiment d'aider les communes au paiement de l'indemnité pour les propriétaires lésés.

Le Conseil d'Etat est d'avis de retenir une imposition modérée. Il propose néanmoins de faire une différenciation de taux entre les mises en zone et les changements d'affectation de zones, de manière à encourager la densification. Le taux proposé nous semble globalement acceptable, puisqu'il permet un équilibre dans le système proposé par le Conseil d'Etat. C'est encore une fois le même taux qui est proposé par le canton de Vaud, qui a en fait suivi les propositions du Gouvernement fribourgeois.

Je vous invite donc à voter la version initiale du Conseil d'Etat.

- > Le Conseil d'Etat ne se rallie ni à la proposition de la commission (projet bis) ni à la proposition de la minorité à l'art. 113b (nouveau) al. 1, let. a et b.
- > La minorité ne se rallie pas à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 113b (nouveau) al. 1, let. a et b.
- > Au vote, la proposition de la commission (projet bis), opposée à la proposition de la minorité, est acceptée par 63 voix contre 32. Il n'y a pas d'abstention.¹

Ont voté pour la proposition de la commission (projet bis):

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collobert Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 216ss.

Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 63.*

Ont voté pour la proposition de la minorité:

Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP). *Total: 32.*

- > Au vote, la proposition de la commission (projet bis), opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 60 voix contre 35. Il n'y a pas d'abstention.
- > Art. 113b (nouveau) al. 1, let. a et b modifié selon la version de la commission (projet bis).¹

Ont voté pour la proposition de la commission (projet bis):

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Colomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lambelet

Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 60.*

Ont voté pour la version initiale du Conseil d'Etat:

Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP). *Total: 35.*

ART. 113B (NOUVEAU) AL. 2 À 4

> Adopté.

ART. 113C (NOUVEAU) AL. 1

Le Rapporteur. Nous sommes en face d'un amendement. Je le commenterai dès que j'aurai entendu les intervenants.

Le Rapporteur de minorité. Vous voyez, c'est un peu le principe qui a prévalu au sein de la commission. On baisse le taux, on limite les surfaces qu'on veut imposer. Par contre, on veut encore diminuer le fonds en prenant 1% supplémentaire pour le fonds des améliorations foncières pour ne pas indemniser les autres. On veut simplement faire passer les communes à la caisse; ceci est inadmissible.

Cela demande à être rejeté clairement.

Le Commissaire. Sur le système lui-même, j'aimerais simplement dire que la solution préconisée à l'al. 1 par le Conseil d'Etat tient compte du fait que le canton de Fribourg connaît un impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole. Le produit de cet impôt est versé au fonds des améliorations foncières dont l'usage est destiné au soutien de l'agriculture. L'impôt est prélevé en cas d'aliénation de terrain productif entraînant une diminution de l'aire agricole. C'est donc le système actuel et il est calculé sur la base du prix de vente du terrain, prix englobant la plus-value liée à la mesure d'aménagement.

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 216ss.

La solution retenue est donc d'intégrer la contribution due au fonds des améliorations foncières en application de la LIAA, mais ceci dans un nouveau régime de compensation qui permet une simplification de la taxation par rapport au régime actuel. Il n'existera donc plus qu'une seule autorité de taxation; et ceci a été discuté avec les différents milieux concernés et les différents Services concernés.

On vous propose donc d'intégrer directement dans le montant de la taxe – en l'occurrence les 20% qui viennent d'être fixés – un montant de 4% qui serait donc destiné prioritairement au fonds des améliorations foncières, le solde étant réparti selon les critères fixés.

Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC). L'amendement déposé avec notre collègue Pascal Andrey, président de la commission agricole, vise à augmenter la part dévolue aux améliorations foncières de 4 à 5%.

Comme l'a dit M. le Conseiller d'Etat, ce projet de loi anticipe la suppression de la loi sur la diminution de l'aire agricole. Cette loi prévoyait une taxe de 4% sur les terrains qui étaient donc soustraits à l'agriculture. Cette loi étant supprimée, cette taxe sera introduite dans la LATeC. Il s'agit là d'un changement probablement obligatoire dû à l'interdiction de la double imposition.

Le problème – et c'est la raison de cet amendement – est que l'assiette de l'impôt n'est pas la même. Avant, on prélevait ces 4% sur le montant total du prix de vente du terrain, alors que maintenant, ces 4% seront perçus uniquement sur la plus-value générée par la mesure d'aménagement. D'autre part, comme le nombre de terrains mis en zone sera appelé à diminuer, il est très probable que les recettes pour le fonds des améliorations foncières diminueront de manière importante. Cet amendement vise à compenser un peu ce manque en demandant d'augmenter de 1% seulement le taux pour les améliorations foncières et de le fixer à 5%.

Le but de cet amendement – et c'est vrai – est aussi un soutien plus important à une agriculture qui connaît des difficultés importantes aujourd'hui à cause de normes toujours plus exigeantes. Les agriculteurs doivent mettre aux normes leurs immeubles agricoles. Or, bon nombre d'agriculteurs ne disposent plus des fonds propres nécessaires avec les années difficiles que vous n'ignorez pas. C'est souvent, c'est presque toujours uniquement grâce aux aides des améliorations foncières que ces exploitations agricoles peuvent continuer à exister.

Cet amendement sera aussi favorable aux autres bénéficiaires des améliorations foncières. Lorsqu'on dit que ce seront les communes qui passeront à la caisse, c'est faux. Les représentants des exécutifs communaux savent très bien à quel niveau ils bénéficient aussi de ces améliorations foncières. Je pense aux chemins alpestres, aux remaniements parcellaires, aux adductions d'eau, mais aussi à toutes les mesures visant une

protection de l'environnement comme la remise en état de petits cours d'eau ou encore la protection contre les dangers naturels. L'institution des améliorations foncières est très importante pour notre canton et si nous n'adaptions pas le taux, elle est en danger.

Pour sa pérennisation, je vous remercie de soutenir cet amendement.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Zusammen mit der Minderheit der Kommission und dem Staatsrat bitte ich Sie, dieses Amendement zurückzuweisen. Es ist ja so, dass die 4 Prozent, die der Staatsrat vorge setzt hat, eine Steuer zur Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes, welche wegfällt, ersetzen. Deshalb waren wir mit diesen 4 Prozent schlussendlich einverstanden, wenn auch nicht sehr glücklich.

Werden diese 4 Prozent nun aber noch erhöht, geht es darum, die Mittel in die Kasse der Bauern – um es so zu sagen – umzuleiten und für die anderen Nutzungen zu senken. Es stimmt, dass die «assiette de perception», also das Steuersubstrat, das besteuert wird, nicht das gleiche ist. Aber im Gegensatz zu dem, was Herr Kolly behauptet, ist es nicht so, dass mit den 4 Prozent der Eintrag in den Fonds sinken wird.

Neu werden ja nicht nur Einzonungen besteuert, sondern auch Nutzungsänderungen. Ich basiere mich hier auf die Zahlen, die der Staatsrat vorgelegt hat. Dadurch wird die Steuer auf wesentlich mehr Akten erhoben und diese 4 Prozent werden also mehr ausmachen als die 4 Prozent zur Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes, die bisher erhoben wurden.

Ich möchte Sie auch darauf hinweisen, dass Herr Kolly nicht nur hier eine Erhöhung zugunsten der Bodenverbesserungen fordert. In seinem nächsten Amendement fordert er, die Entschädigungen zugunsten der Agglomerationen, wo ein grosser Planungsbedarf besteht, also der anderen Gemeinden, die heute wirklich einen Bedarf haben an Instrumenten zur Raumplanung, zu streichen.

Ich bitte Sie hier, die Absichten zu durchschauen und deshalb dieses Amendement abzulehnen.

Le Rapporteur. La commission soutient le projet initial du Conseil d'Etat. Je vais donner encore un argument supplémentaire. J'ai cherché le chiffre, mais je ne le trouve pas. Dans le fonds des améliorations foncières, il y a effectivement un capital positif. De l'argent est là, mais je ne me rappelle plus le montant. Peut-être M. le Commissaire pourrait-il nous le rappeler.

Au sein de la commission, on avait effectivement eu une longue discussion à ce sujet, soit savoir s'il faut avantager le fonds – parce que c'est vrai, effectivement, il y a un changement dans le cadre de ce fonds – avec ce pourcent. Cela a été dit, il n'y a pas que les mises en zone qui sont taxées, mais aussi les changements d'affectation. On a conservé ce prin-

cipe. De l'autre côté, la commission a quand même considéré, puisqu'on a une taxe unique minimale, qu'elle ne voulait pas enlever ce pourcent et le destiner à un seul but.

Donc, au nom de la commission, je vous demande de soutenir la version initiale du du Conseil d'Etat.

Le Rapporteur de minorité. Je crois que s'il y avait réellement la volonté de défendre le monde agricole de la part de M. Kolly, une autre alternative aurait dû être trouvée.

Premièrement, en ayant voté ce que vous avez voté jusqu'à maintenant, vous avez enlevé notamment l'art. 18 LAT de la surface de prélèvement d'impôt. Deuxièmement, vous avez également baissé la taxe de 30 à 20%. Si tel n'avait pas été le cas, les 4% prévu par le Gouvernement aurait rapporté plus de recettes que les 5% sur toutes les taxes réduites que vous prévoyez maintenant. Ensuite, on peut mettre un taux de 5, 6 ou 7%, dès le moment où vous augmentez l'assiette de fiscalité ou le taux. Mais venir voter systématiquement contre tout ce qui est perception de taxes et l'assiette pour ensuite, avec quelques trémolos dans la voix, venir défendre le monde agricole, alors que c'est absolument l'inverse qui a été voté jusqu'à maintenant, ça ne fonctionne pas.

Je vous remercie dès lors de rejeter cet amendement.

Le Commissaire. L'amendement Andrey/Kolly a déjà été déposé en commission et a été rejeté par ladite commission. Je comprends son souci de vouloir venir en aide aux agriculteurs et il est vrai que le fonds pour les améliorations foncières joue un rôle important dans le subventionnement des infrastructures agricoles; ça n'est pas contesté. Par contre, le fonds est actuellement suffisamment alimenté. Il n'y a pas un déficit dans ce fonds. Ce sont près de 4 millions de frs par année qui sont injectés dans ce fonds pour les améliorations foncières et il permet de répondre aux attentes des milieux agricoles en particulier. Donc, il n'y a pas une nécessité d'augmenter ce pourcentage pour un fonds dans la mesure où les demandes sont actuellement couvertes.

Effectivement, dans le système qui vous est proposé, vous avez compris que les 4% seraient prélevés non pas seulement pour les mises en zone, mais également pour les changements d'affectation de zone. C'est un élément nouveau. C'est une assiette fiscale supplémentaire par rapport à la situation actuelle.

Pour ces raisons, je vous propose donc de confirmer la version initiale du Conseil d'Etat avec le taux de 4% et de rejeter l'amendement.

Le Président. Je demande à M. le Député Nicolas Kolly s'il maintient son amendement.

Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC). Oui, je le maintiens.

- > Le Conseil d'Etat et la minorité ne se rallient pas à la proposition d'amendement Andrey/Kolly à l'art. 113c (nouveau) al. 1.
- > Au vote, la proposition d'amendement Andrey/Kolly, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est refusée par 57 voix contre 38. Il y a 1 abstention.
- > Art. 113c (nouveau) al. 1 adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Ont voté pour la proposition d'amendement Andrey/Kolly:

Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 38.*

Ont voté pour la proposition initiale du Conseil d'Etat:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbeuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganoz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brülhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Stempfél-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP). *Total: 57.*

S'est abstenu:

Castella Didier (GR,PLR/FDP). *Total: 1.*

ART. 113C (NOUVEAU) AL. 2, LET. A

> Adopté.

ART. 113C (NOUVEAU) AL. 2, LET. B

> Adopté.

ART. 113C (NOUVEAU) AL. 2, LET. C (NOUVELLE)

Le Rapporteur. Zuerst eine generelle Bemerkung zu Artikel 113c. Die Reihenfolge der Buchstaben, also a, b, c und dann noch d, den wir später diskutieren, entspricht effektiv den Prioritäten zur Verwendung des Geldes aus dem Fonds.

Zu Beginn werden aus dem Fonds nur Entschädigungszahlungen bei materieller Enteignung geleistet werden. Mit zunehmender Praxis werden diese Entschädigungsforderungen abnehmen und es wird mehr Mittel geben zur Finanzierung der weiteren Aufgaben der Raumplanung respektive der Kompensierung der Nachteile.

Der Staatsrat erhält dabei einen Spielraum im Bereich des Buchstabens d, den wir später noch diskutieren werden. Die einzelnen Fälle werden in der Verordnung präzisiert.

Die Einführung des Buchstabens c hat zum Ziel, die harmonische Entwicklung in den Agglomerationen und den Gemeinden, welche in einen Richtplan eingebunden sind, zu fördern. Die Kommission sieht darin auch einen Ansporn, weitere regionale Richtpläne zu initiieren und ist der Meinung, dass es effektiv angebracht ist, diesen Buchstaben einzufügen.

Le Rapporteur de minorité. La minorité de la commission était d'accord avec la majorité sur ce point-là, tout en sachant qu'avec les votes précédents, il ne s'agit que d'une déclaration d'intention, puisque le fonds sera vide avant d'arriver à exécuter ceci.

Le Commissaire. Au nom du Conseil d'Etat, je m'oppose à l'introduction de cette let. c (nouvelle), soit ce subventionnement des infrastructures.

Tout d'abord, j'aimerais rappeler qu'avec la loi sur les transports publics, nous avons actuellement déjà une base légale qui nous permet de subventionner certaines infrastructures, en particulier pour les agglomérations. Ce Grand Conseil a d'ailleurs voté un décret dans ce sens récemment.

Pour le reste, je le disais tout à l'heure, c'est un peu introduire la liste au Père Noël, parce qu'avec les taux qui sont votés, la suppression de la taxation de la zone spéciale, vouloir maintenant augmenter l'utilisation du fonds, je peux vous assurer qu'on n'en aura pas les moyens. Donc, on crée l'illusion, en particulier pour les communes, de pouvoir obtenir des subventions, alors que le fonds ne sera pas suffisamment ali-

menté. Je pense qu'il serait préférable d'en revenir à la version initiale du Conseil d'Etat, c'est-à-dire d'utiliser les 20% comme suit: 4% pour les améliorations foncières, puis le reste, dans l'ordre de priorité, soit les indemnités et, le cas échéant, les études régionales et communales, mais pas d'envisager un subventionnement d'infrastructures, parce que là, c'est une illusion. On n'aura pas les moyens de cette politique.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). J'aimerais poser la question à M. le Président de la commission: comment voit-il la gestion de ce fonds dans la durée? C'est définir à quel moment on va dire que les montants restant dans le fonds peuvent être utilisés pour les prestations qui sont mises dans les let. c et d (nouvelles). Certainement qu'on peut augmenter le fonds, mais peut-être que les besoins seront là dans 5, 6 ou 7 ans, alors qu'on l'aura déjà utilisé pour répondre à d'autres mesures.

L'impression que j'ai, c'est aussi qu'on prévoit aujourd'hui un fonds concret avec des taxes sur des terrains qui vont être mis en zone et que tout à coup, on va utiliser ce fonds pour des besoins complètement autres et sans relation avec ces surfaces-là. Pour moi, à ce moment-là, ce n'est plus une taxe, mais c'est un nouvel impôt. Je ne pense pas qu'on doive créer un nouvel impôt sur ces nouvelles zones qui seront mises à bâtir.

Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC). La let. c (nouvelle) vise à utiliser la taxe pour la plus-value de façon prioritaire pour les projets situés en agglomération et dans le cadre d'un plan directeur cantonal.

Aujourd'hui, cela concernerait uniquement les Agglomérations de Fribourg et de Bulle ainsi qu'éventuellement les districts du Lac et de la Singine. Pour rappel, la taxe vise en priorité les indemnités en cas d'expropriation matérielle et le dézonage. Si le fonds est bénéficiaire, alors que la minorité pense que non, la loi doit prévoir son utilisation mais, en particulier, le Conseil d'Etat règlera les principes de gestion du fonds; c'est ce qui est prévu à l'al. 4 de l'article précédent. Il lui reviendra donc d'attribuer lui-même les subventions.

De plus, la commission propose une let. d (nouvelle), afin que le fonds puisse également être utilisé pour les autres mesures découlant de l'art. 3 LAT, soit pour presque tout. Le problème est que la lettre en question sur laquelle nous nous prononçons maintenant est mise en priorité par rapport aux autres. Il est donc probable qu'il y aura suffisamment de projets – pour ces projets justement dans l'Agglomération – et que la totalité du fonds soit utilisée uniquement pour une partie restreinte du canton. Seront par conséquent exclus de la possibilité de toucher des subventions les districts de la Broye, de la Glâne, de la Veveyse ainsi que toute la Gruyère, hors la région bulloise, et toute la Sarine, hors de l'Agglomération, soit, je crois, plus de la moitié du canton. On met de côté à double titre cette moitié du canton. D'une part et c'est le principe de la révision de la LAT, on axera le développement uniquement

vers les centres. Ces centres pourront donc bénéficier d'un dynamisme et se développer davantage. De l'autre côté, ce que je conteste fortement, on exclut de facto un soutien aux infrastructures pour ces régions périphériques, puisqu'aujourd'hui, elles ne disposent pas de plan directeur et ne font par conséquent pas partie non plus des Agglomérations. Ces régions périphériques seront mises de côté à double titre.

Cette let. c (nouvelle) est particulièrement dangereuse dans l'optique d'une possible votation populaire. Il est important de faire une loi équitable pour toutes les régions du canton et de ne pas exclure de facto les régions périphériques.

Enfin, je me permettrai de soulever l'incohérence du rapporteur de la minorité, qui ne soutient pas une augmentation pour les améliorations foncières, parce qu'il n'y a pas d'argent; mais lorsque cela touche les agglomérations, alors là, on soutient.

Castella Didier (PLR/FDP, GR). Je ne peux que confirmer les propos qui ont été tenus jusqu'à présent par mon collègue député Kolly.

En effet, le fonds doit être en priorité attribué aux indemnités. Nous devons être cohérents avec nous-mêmes: nous avons soutenu un taux minimal de taxes et je pense que ce taux suffira à indemniser. Par contre, si on y ajoute toute une panoplie d'applications, ce n'est pas possible et ça rendrait du coup invalide totalement l'amendement de M. Collomb qui pourrait suivre.

Je vous demande de renoncer à ceci, d'autant plus que cette let. c (nouvelle) est discriminatoire envers les régions périphériques, qui sont appelées à financer ce fonds, mais ne pourront pas en bénéficier dans le cadre de ce rajout. C'est pourquoi je vous invite à maintenir la version initiale du Conseil d'Etat. Pour ma part, j'aurais même diminué cette dernière: j'aurais même préféré qu'on supprime la let. b (nouvelle), puisque s'il est vrai que des études sont parfois nécessaires, la réalisation, c'est mieux. Encore une fois, ce fonds n'est pas destiné à ceci; il est d'abord destiné à indemniser les propriétaires et il doit rester attribué à cet objectif.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Meine Damen und Herren, jetzt sind wir genau an diesem Punkt der Diskussion angekommen, wo es darum geht, kohärent mit den eigenen Meinungen zu sein. Herr Kolly hat uns vorgeführt, wie es ist, wenn man zuerst dafür schaut, dass die Mittel nicht vorhanden sind, dann noch möglichst ein Maximum davon zuhanden einer bestimmten Gruppe abzieht und am Schluss Mittel zurückweist, wo der Bedarf nachgewiesenermassen – und auch vom Kanton her immer wieder bestätigt – am grössten ist.

Klar ist es so, dass diejenigen Bezirke, die ihre Hausaufgaben gemacht haben und schon eine Regionalplanung vorgelegt haben, hier theoretisch Mittel beziehen könnten. Es handelt

sich aber um eine relativ theoretische Diskussion, weil in der Kasse ja nicht genügend Geld vorhanden sein wird. Es ist so, dass die Agglomerationsprojekte eben aus der Kasse über den regionalen Verkehr, die Herr Staatsrat Ropaz erwähnt hat, heute nicht genügend Mittel für ihre Aufgaben erhalten. Deshalb wäre es gut, wenn wir hier ebenfalls eine Möglichkeit zur Unterstützung hätten. Das gilt auch für Raumplanungsstudien, die den ganzen Kanton betreffen könnten.

Ich bitte Sie deshalb, das Amendement von Herrn Kolly abzulehnen und hier die Version der Kommission zu unterstützen.

Dafflon Hubert (PDC/CVP, SC). En tant que membre de la commission, mais aussi en tant que député convaincu du sens de cette let. c (nouvelle), laquelle veut favoriser les infrastructures par rapport aux projets d'agglomération et aux plans directeurs régionaux pour la mobilité douce, je tiens à vous dire ceci: on parle de la LATeC actuellement; c'est une loi d'aménagement du territoire. Or, quand j'étais dans cette commission, je me demandais si je n'étais pas dans une commission de fiscalistes. N'oublions donc pas la priorité. C'est d'abord faire de l'aménagement de qualité, de la densification et c'est ça qui importe aujourd'hui. Au fur et à mesure des débats dans cette discussion – qui ont duré 5 séances –, on s'est dit qu'il fallait aussi montrer un signal, qu'on n'est pas seulement là pour faire une loi, pour encaisser, pour passer d'un pot commun à l'autre, mais aussi pour faire de l'aménagement de qualité en subventionnant des études et en subventionnant aussi des mesures dans l'intérêt général des entités constituées au-delà des limites communales usuelles. C'est dans ce sens-là, qu'à notre avis, il est bon de soutenir le projet bis.

Je ne me fais pas de fausses illusions et je me rends bien compte pour les 10 prochaines années que cela ne sera pas le cas, mais pour après, lorsqu'on pourra dire du point a qu'il est coché, qu'il est terminé et que les indemnités ont eu lieu, faisons alors aussi de cette plus-value quelque chose d'utile pour les futures générations et pour pour la mobilité douce.

Dans ce sens-là, je vais soutenir le projet bis de la commission.

Le Rapporteur. Le député Ducotterd m'a adressé une question en tant que président de la commission. Je vais essayer de lui répondre.

Dans un premier temps, il est clair qu'il y aura des demandes d'indemnisation pour des propriétaires lésés. Maintenant, les communes sont en train de faire leur plan d'aménagement, elles vont mettre des terrains en zone. On ne sait pas le nombre de demandes qui nous seront soumises ou combien on devra effectivement payer à ces propriétaires. On peut partir du principe, sur une période de 15 ans maintenant, qu'on devra davantage indemniser les propriétaires.

Après, en principe, avec le temps qui s'échelonne, cela devient une exception dans le sens où les règles de la mise en zone

aujourd'hui sont telles que des indemnités ne devront plus être payées au futur. C'est difficile à évaluer, mais je dirais que pour la prochaine période de planification, donc certainement dans 10, 15, peut-être 20 ans, le fonds aura des moyens pour les autres lettres énumérées, donc effectivement aussi pour cette let. c (nouvelle) proposée – cela a été dit par plusieurs intervenants et c'est aussi l'avis de la commission – pour effectivement aider le développement et pour motiver aussi les districts – ceux qui n'ont pas encore de planification ou de plans directeurs régionaux – d'en établir, afin de pouvoir bénéficier de ces moyens.

Donc, la commission est effectivement, ici aussi, claire: elle met une priorité sur les problématiques d'agglomération, problématiques largement reconnues aujourd'hui aussi dans la discussion publique.

Le Rapporteur de minorité. Hubert Dafflon a raison. C'est dramatique de constater que dans cette commission, on a tout fait, sauf de l'aménagement du territoire. C'était une commission de fiscalistes pour savoir qui paie quoi, qui paie combien. Peut-on exonérer? Doit-on retaxer? Par contre, au niveau de l'aménagement qui doit être amélioré dans ce canton, là, personne ne voulait entrer en matière. On l'a vu avec le droit d'emption; on le voit maintenant avec cette let. c (nouvelle).

Je crois qu'il faut juste comprendre le système. Depuis que la LAT a été adoptée, elle ne laisse pas de choix aux cantons. Cela signifie que le canton de Fribourg, qui avait décidé en 2009–2010 de ne pas introduire de taxe à la plus-value, a été obligé de le faire avec cette loi fédérale. Le moratoire a aussi été imposé, de sorte qu'il contraint le canton. Une fois que la Confédération oblige les cantons à prélever des taxes, la Confédération oblige aussi les cantons à utiliser la taxe d'une certaine manière. Là, ce que dit le député Castella est erroné ou incomplet. Le fonds ne doit pas servir qu'à indemniser les propriétaires et un point, c'est tout. C'est l'art. 5 al. 1^{er} LAT qui explique clairement que le produit de la taxe est utilisé pour financer les mesures prévues à l'art. 5 al. 2 LAT – qui est donc l'indemnisation – ou d'autres mesures d'aménagement du territoire prévues à l'art. 3 LAT. La loi le dit: vous utilisez le fonds pour telle et telle chose.

On aurait pu dans ce Parlement prévoir que le fonds ne serve qu'à faire fonctionner des mesures d'aménagement du territoire et éventuellement, en deuxième ressort, à indemniser les propriétaires. Venir dire maintenant qu'il ne sert qu'à indemniser et ne rien faire du tout pour l'aménagement, c'est juste violer la loi fédérale. Alors si le peu qu'il reste, peut être pour le futur avec un peu de ce fonds – qui va quand même être alimenté sur le long terme – sert à prendre des mesures d'aménagement, c'est que le canton décide simplement de respecter la loi. J'étais plutôt favorable, avec la minorité, de dire qu'on prend des mesures correspondant à l'art. 3 LAT pour l'aménagement général plutôt que d'abord cet article. La

commission a mis des priorités avec lesquelles on a très bien pu vivre.

Pour les personnes qui souhaitent défendre l'agriculture, M. Kolly notamment, l'art 3 al. 2 LAT dit clairement à quoi doit servir l'aménagement: le paysage doit être préservé et il convient notamment de réserver à l'agriculture de bonnes terres cultivables, en particulier les surfaces d'assolement. Dès le moment où vous mettez les mesures d'aménagement comme priorité dans l'utilisation du fonds, vous aidez également l'agriculture, qui est une définition claire contenue dans la LAT. Ça fait partie aussi des priorités.

Alors, s'il vous plaît, ne réduisons pas cette LATeC à des simples questions financières. Même si ce n'est qu'une déclaration d'intention que le commissaire du Gouvernement ne souhaite pas voir introduite, les communes doivent savoir que pour l'instant, le fonds ne pourra certainement pas payer, mais qu'à l'avenir les dispositions sont prises pour que cela fonctionne. Faisons un tout petit peu attention à cet aménagement du territoire dans le canton en travaillant sur cette LATeC. Cela me semble être un minimum.

Je vous remercie de bien vouloir suivre le projet bis de la commission pour cette let. c (nouvelle) et pour la let. d (nouvelle), qui va dans le même sens.

Le Commissaire. Pour clarifier le débat, j'ai constaté donc que l'art. 113c (nouveau) al. 2, let. a et b, n'est pas contesté. Là, on a eu une discussion sur la let. c (nouvelle), qui est proposée par la commission et s'oppose à la version initiale du Conseil d'Etat. Il y a l'amendement Castella/Kolly qui veut supprimer cette let. c (nouvelle) et qui rejoint finalement la position du Conseil d'Etat. En tant que tel, l'amendement n'aurait pas été indispensable, puisque le Conseil d'Etat ne se rallie pas à cette let. c (nouvelle).

Effectivement, il faut rappeler le régime légal. Le droit fédéral fixe prioritairement la nécessité de créer ce fonds pour indemniser les propriétaires lésés. Je dirais que tout ce qui vient après, c'est naturellement dans le domaine du facultatif, du possible, mais pour autant que le fonds soit suffisamment alimenté.

Effectivement, je suis d'avis qu'il ne faudrait pas transformer cette taxe en impôt, qui aurait effet de vouloir régler tous les problèmes de la république, tous les problèmes de mobilité et d'aménagement du territoire. D'autres outils pour cela existent. D'autres instruments sont à disposition, par exemple la loi sur les transports publics, toute la politique des agglomérations qui permet de toucher des montants et des subventions. Donc, c'est un peu illusoire ici de dire qu'on supprime au minimum les encaissements, mais qu'on charge par contre le fonds pour répondre à toutes les attentes. Tout simplement, il y a un équilibre qui ne sera pas possible.

J'aimerais dire tout simplement que là, j'ai l'impression qu'on est en train de créer un petit peu des illusions. J'ai parlé de liste au Père Noël. Je peux vous assurer que pas très loin du Père Noël, il y a le Père Fouettard. Et le Père Fouettard, ce sera l'al. 4, qui donne au Conseil d'Etat la compétence de régler les principes de gestion du fonds de la plus-value; et c'est avec cet outil et dans le cadre du règlement d'application que le Conseil d'Etat devra clarifier les priorités et faire en sorte que la cohérence du système soit maintenue.

- > Le Conseil d'Etat ne se rallie pas à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 113c (nouveau) al. 2, let. c (nouvelle) et se rallie à la proposition d'amendement Castella/Kolly (revenir à la version initiale du Conseil d'Etat).
- > La minorité se rallie à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 113c (nouveau) al. 2, let. c (nouvelle).
- > Au vote, la proposition de la commission (projet bis) et la proposition d'amendement Castella/Kolly obtiennent chacune 45 voix. Il y a 3 abstentions.

Le Président. Le projet bis et le projet du Conseil d'Etat ont le même nombre de voix, à savoir 45 et il y a 3 abstentions. Donc, je vais être obligé de trancher et je tranche pour la version initiale du Conseil d'Etat.

Le Rapporteur de minorité. Est-ce que vous aviez bien à l'esprit que la minorité s'était ralliée à la majorité?

Le Président. Oui, M. le Député, j'avais ça bien à l'esprit.

- > Le président du Grand Conseil tranche en faveur de la proposition d'amendement Castella/Kolly (revenir à la version initiale du Conseil d'Etat).
- > Art. 113c (nouveau) al. 2 adopté sans let. c (nouvelle).¹

Ont voté pour la proposition de la commission (projet bis):
Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminboeuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Pythou-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoit (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Stempfeler-Hor-

ner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP). *Total: 45.*

Ont voté pour l'amendement Castella/Kolly (revenir à la version initiale du Conseil d'Etat):

Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 45.*

Se sont abstenus:

Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Schnyder Erika (SC,PS/SP). *Total: 3.*

ART. 113C (NOUVEAU) AL. 2, LET. D (NOUVELLE)

Le Rapporteur. La commission a longuement discuté et vous avez vu le vote: un vote à égalité, 45 sur 45, sur les choses qui devraient encore figurer dans ce texte légal sur lequel on devrait considérer quelles étaient les tâches encore à indemniser. On n'a pas eu de consensus à ce niveau-là et on a tout simplement, par la let. d (nouvelle), repris la formulation de la LAT.

En commission, on a dit que c'est le Conseil d'Etat, dans son règlement, qui fixera d'autres choses pour lesquelles il pourrait indemniser ou aider pour des tâches au niveau des communes ou des tâches d'une manière générale dans l'aménagement du territoire. La commission était consciente que les moyens sont limités, ce qui a aussi déjà été dit.

Comme président de la commission, je vous demande donc de soutenir le projet bis.

Le Rapporteur de minorité. Pour que ce soit clair, le Conseil d'Etat, comme il l'a dit, définira dans son règlement comment il va procéder aux indemnisations.

Pour la commission, il était clair que nous avions mis un ordre de priorité: les 1, 2, 3 et 4. Si bien que s'il n'y a rien dans le fonds, il n'y aura pas d'exécution de cet article. Je crois que les gens sont assez au clair pour comprendre.

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 216ss.

Maintenant, c'est quasiment ici la dernière possibilité que vous avez dans ce Parlement pour prendre une millimétrique mesure d'aménagement.

Ne le faites pas si vous voulez continuer dans ce système-là. Finalement, on pourra amener cette loi d'une autre manière à la prochaine révision.

Le Commissaire. Le Grand Conseil vient de refuser la let. c (nouvelle). La let. d (nouvelle) représente finalement une couche encore supplémentaire.

Le Conseil d'Etat vous propose de renoncer à l'introduction de cette mesure supplémentaire dans la mesure où précisément le fonds ne sera pas suffisant pour subventionner cette proposition.

Je vous invite à supprimer cette let. d (nouvelle) et à revenir à la version initiale du Conseil d'Etat.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Le projet bis de la commission renvoie juste à l'art. 3 LAT. J'aimerais juste rappeler en quoi consiste cet art. 3 LAT.

Bien sûr, il n'y a pas beaucoup de moyens à distribuer, mais la commission a tenu à rappeler quels sont les principes selon lesquels le Conseil d'Etat devrait agir dans son choix. Je vous épargne la liste, parce que c'est une longue liste. Mais pour rassurer une fois le côté des agriculteurs, l'art. 3 al. 2 LAT dit que le paysage doit être préservé en pensant aux agriculteurs, à l'intégration des constructions dans le paysage, au bord des lacs, aux sites naturels et à la forêt. Après – je vous épargne la liste –, il y a les 6 points (al. 3) concernant l'habitat et l'exercice des activités économiques et les 3 points (al. 4) qui concernent l'intégration des constructions publiques dans le paysage.

Donc, on a vraiment le cadre dans lequel il faut prendre des décisions d'aménagement. Je vous invite à y mettre quand même ce cadre-là pour donner une ligne de conduite pour l'utilisation du fonds.

Le Rapporteur. J'ai déjà donné mon commentaire et je n'ai rien à rajouter.

Le Rapporteur de minorité. Je crois que si dans la loi cantonale, on ne peut pas dire que celle-ci appliquera la loi fédérale, on a un problème.

Le Commissaire. Je confirme la version initiale du Conseil d'Etat.

- > Le Conseil d'Etat ne se rallie pas à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 113c (nouveau) al. 2, let. d (nouvelle).
- > La minorité se rallie à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 113c (nouveau) al. 2, let. d (nouvelle).

- > Au vote, la proposition de la commission (projet bis), opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est refusée par 50 voix contre 42. Il y a 2 abstentions.
- > Art. 113c (nouveau) al. 2 adopté sans let. d (nouvelle).¹
- > Art. 113c (nouveau) adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Ont voté pour la proposition de la commission (projet bis):

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganiot Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Roubaty François (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Stempf-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP). Total: 42.

Ont voté pour la version initiale du Conseil d'Etat:

Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). Total: 50.

Se sont abstenues:

Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Schnyder Erika (SC,PS/SP). Total: 2.

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 216ss.

ART. 113C (NOUVEAU) AL. 3

Le Rapporteur. Nous sommes face à un amendement qui demande qu'à titre subsidiaire, si le fonds était en manque de moyens, l'Etat s'engage à injecter des moyens de la caisse de l'Etat, respectivement des moyens qui proviennent d'impôts, si j'ai bien interprété l'amendement.

La commission n'en a pas discuté, mais je pense qu'on est en face d'un système réglé par taxes et il serait difficile ici, à mon sens, de s'écarter de cette voie et d'injecter tout d'un coup des moyens d'impôts qui proviendraient des caisses de l'Etat. A ma connaissance, sur d'autres problématiques de taxes, cela ne se fait pas non plus.

Je vous demanderai de rejeter cet amendement.

Le Rapporteur de minorité. Cet amendement va dans le sens de ce que veut la droite de ce Parlement, c'est-à-dire que ceux qui doivent payer des taxes en paient un minimum et que celui qui indemnise, c'est finalement l'Etat, c'est tout un chacun. C'est un système qui est inique et on ne peut pas fonctionner comme ceci. C'est le fonds qui doit servir à indemniser et pas les deniers de tous les contribuables de ce canton, sachant que 50% de la population est encore locataire.

Le Commissaire. Cette proposition n'a pas été faite par la commission, qui s'y oppose.

Il est vrai que cette proposition a effet de remettre en cause tout le système, puisqu'on a prévu d'introduire une taxe qui doit permettre d'aider les communes à verser les indemnités pour expropriation matérielle. Là, on crée un peu la confusion en disant que c'est à l'Etat de payer s'il n'y a pas assez d'argent dans le fonds.

Je vous rappelle quand même que dans la procédure de commission d'expropriation, c'est le débiteur, c'est la commune qui est astreinte au paiement de l'indemnité. Maintenant, on crée une confusion en introduisant dans cette LATeC une disposition qui semble indiquer que c'est finalement l'Etat qui s'engage à verser les indemnités accordées pour cause d'expropriation matérielle.

On tombe finalement d'un système de taxe à un système d'impôt général. Je vous invite à rejeter cet amendement.

Collomb Eric (PDC/CVP, BR). Je vous propose l'amendement suivant à l'art. 113c (nouveau) al. 3: «Si la limite de disponibilité du Fonds est atteinte, l'Etat s'engage à verser, à titre subsidiaire, les indemnités accordées pour cause d'expropriation matérielle.»

Il ne s'agit absolument pas que l'Etat paie. L'idée dans cet amendement est de dire qu'il faut qu'on puisse appliquer une décision du juge. A un certain moment, il faut que cet argent soit là et par cet amendement, je demande que l'Etat fasse une avance de fonds, pas que l'Etat paie à fonds perdu les

indemnités. Je suis tout à fait d'accord, M. le Commissaire du Gouvernement: le système n'est pas que M. ou M^{me} Tout-le-monde paie ces indemnités; je ne suis pas assez fou pour ça. L'idée est vraiment de dire que l'Etat avance l'argent et le récupère dès que le fonds est à nouveau doté. Si ce fonds est bien géré – à mon avis, on a bien fait de supprimer les let. c et d (nouvelles) –, sa mission première est vraiment bien la let. a, c'est vraiment bien d'indemniser.

Il ne faut quand même pas oublier qu'il y a quand même une égalité de traitement à avoir. Parce si Monsieur X se fait exproprier en janvier, il a droit de toucher, disons 30 000 frs pour son terrain par décision du juge; et s'il y a de l'argent dans le fonds, on l'indemnise. Malheureusement, Monsieur Y, quatre mois plus tard, arrive avec la même problématique, c'est-à-dire une décision d'un juge qui lui permet de toucher une indemnité de 30 000 frs, mais il ne la touche pas, parce qu'à ce moment-là, il n'y a pas d'argent dans le fonds. Il y a une inégalité de traitement. Ce que je demande ici simplement, ce n'est pas que la collectivité publique paie, mais que l'Etat avance ces fonds pour respecter une décision du juge concernant une expropriation matérielle.

Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC). J'avais une question par rapport à cet amendement qui m'interpelle effectivement. Il est vrai que les premières années, on pourrait imaginer qu'il y aura peu d'argent dans le fonds, puisqu'il y aura peu de nouvelles zones. Par contre, les premières années – quand bien même la taxe à la plus-value soit à 20, 30 ou 40% –, il y aura davantage besoin d'argent pour payer ces expropriations matérielles et dans ce sens-là, l'amendement de M. Collomb fait sens. Peut-être faut-il le modifier en indiquant que l'Etat s'engage à avancer à titre subsidiaire et non à verser, cela afin de ne pas créer de confusion.

M. le Conseiller d'Etat pourrait-il nous expliquer le fonctionnement concret? Y aura-t-il une liste d'attente ou y aura-t-il la décision d'entrée en force avec la taxation à laquelle le propriétaire aura le droit? Est-ce que les propriétaires seront payés en fonction de cette liste d'attente? On peut imaginer que certains devront attendre 4–5 ans avant d'être payés.

Dans ce sens-là, je crois que c'est peut-être le rôle de l'Etat d'avancer les fonds, quand bien même pour la gestion du fonds, il ne faudrait pas que l'Etat y injecte de l'argent par ce biais-là. Là, je crois que quelque chose est à clarifier, mais le sens de l'amendement, à mon avis, est juste.

Castella Didier (PLR/FDP, GR). Je suis entièrement d'accord sur le fond avec le député Collomb: nous devons pouvoir avancer ce montant. Par contre, je ne suis effectivement pas certain que la formulation corresponde à la volonté initiale, parce qu'il est vrai que ce n'est pas à la collectivité de payer ces montants.

Par contre, couvrir pendant un moment, par manque de financement provisoire, cela paraît logique vis-à-vis des

gens qui seront touchés par une mesure et qui devront, eux, toucher ce montant. La formulation de l'amendement est à revoir. Sur le fond, oui, mais il faut revenir en deuxième lecture avec une formulation qui correspond exactement à ce qui est voulu.

Piller Benoît (PS/SP, SC). Si je vous ai bien compris M. le Commissaire – et je suis aussi de cet avis –, ce sont les communes qui décident d'un déclassement. Ce sont donc les communes qui paient. Je vous rappelle qu'une commune peut être mise en faillite si elle n'a pas d'argent pour payer. Donc, le fonds servira pour rembourser ou pour subventionner. Et quand il n'y a plus d'argent dans un fonds qui subventionne, eh bien, il n'y a plus de subvention.

Là, encore une fois, on met le poids sur les communes – je rappelle mes liens d'intérêts – et j'ai quand même peur de ces décisions qui ont été prises ce matin,

Collomb Eric (PDC/CVP, BR). J'ai bien entendu les députés Kolly et Castella. Ils ont entièrement raison. Je propose de changer les termes «à verser» par «à avancer». Je ne sais pas si je peux le faire comme ça maintenant. Ce serait ma proposition: changer les termes «à verser» par «à avancer».

Je dirais aussi au député Piller que je pense que c'est justement pour que les communes n'aient pas besoin d'avancer elles-mêmes l'argent que je passe par l'Etat. On est sur un fonds cantonal géré par le canton. Donc, c'est au canton d'avancer cet argent. Bien entendu, cet argent n'est pas à fonds perdu. C'est un argent qui va être retrouvé dès le moment où le fonds sera suffisamment doté.

Suter Olivier (ACG/MLB, SC). Ma remarque allait dans le même sens que celles de MM. Kolly et Castella. M. Collomb nous propose maintenant une autre formulation de l'amendement. Malgré tout, je vous invite à refuser son amendement. Je crois qu'on est en train de jouer des artifices ici pour trouver des solutions, alors que le fonds n'est de toute façon pas suffisant avec les décisions qui ont été prises précédemment. On essaye de compenser ces risques de cette manière-là, qui est tout à fait artificielle.

Schnyder Erika (PS/SP, SC). Je dois dire que plus je vois les propositions qui sont faites dans cette LATeC, plus je me dis que la situation est vraiment catastrophique. On vient de retirer des moyens au fonds et maintenant, on vient avec une autre proposition en disant: «Oui, mais on dira à l'Etat de faire des avances; comme ça, on est sûr que les personnes concernées seront indemnisées.»

C'est vrai que la situation que vous avez créée va péjorer énormément l'état des finances des communes. Je peux vous dire que les communes vont devoir jongler avec cette loi, une fois entrée en vigueur, et seront très regardantes quant aux propositions de déplacement, surtout s'il n'y a plus d'argent dans le fonds.

Mais si on introduisait un amendement comme celui-ci, où nous verrions que l'Etat fait des avances, c'est un peu le serpent qui se mange la queue, parce qu'il n'y a plus d'argent. L'Etat fait des avances. Ensuite, une fois qu'il y a de l'argent, on rembourse l'Etat. Il n'y aura de nouveau plus d'argent et on referra des avances. Je trouve que c'est pratiquement inapplicable.

Je vous propose de rejeter cet amendement.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). J'aimerais répondre au député Piller par rapport à ce qu'il a dit tout à l'heure. La commune peut bien décider de dézoner dans sa propre commune pour mettre en zone sur le principe de compensation. Donc, dans ce cadre-là, ça veut dire qu'elle devrait dédommager pour des infrastructures qui ont été créées.

Par contre, le canton va faire un plan directeur cantonal où il va peut-être décider où on sait déjà qu'il y aura des zones qui devront être dézonées dans des régions périphériques et des nouvelles zones seront mises dans des régions où il y a déjà des infrastructures existantes. Cela veut dire qu'on ne parle pas de la même commune, celle qui est dézonée et celle où on met en zone. La commune où on doit dézoner n'aura pas le choix de dézoner; c'est le canton qui le lui imposera. Si c'est une décision qui devra être prise de manière formelle par la commune, ça sera bien le canton, l'Etat qui va imposer ce dézoning. Cela signifie que la commune pourrait être contrainte finalement de payer des infrastructures, alors que ce n'est pas elle qui a pris la décision de principe de vouloir dézoner sur son propre territoire des terrains qui étaient déjà aménagés.

Je vous remercie et vous propose d'accepter cet amendement, tout en se disant qu'il sera amélioré pour la deuxième lecture.

Le Président. Je ne veux pas que nous modifions cette proposition d'amendement en cours de lecture. Nous sommes en première lecture. Il y a possibilité de modifier cet amendement pour la deuxième lecture. Donc, nous voterons sur le texte qui nous a été soumis préalablement.

Le Rapporteur. J'aimerais faire une remarque sur la fin de l'intervention de M. Ducotterd. Personnellement, je ne pense pas que c'est l'Etat qui peut imposer un dézoning. La tâche d'aménagement, selon notre LATeC, est communale. C'est clair que l'Etat fixera des conditions dans le plan directeur, mais je ne pense pas qu'il peut contraindre une commune de tout simplement mettre en zone ou de mettre hors zone; ça, je ne pense pas. Au niveau de ces règles-là, c'est toujours la commune qui a la compétence.

Quant à l'amendement, il est vrai qu'il n'a pas été discuté en commission. Ses membres n'ont pas eu la possibilité de l'analyser, notamment concernant les conséquences au niveau du système. Personnellement, j'ai des craintes quant à la compatibilité au niveau du système. On est dans un système de taxes et on veut y injecter des moyens d'impôts dans un fonds sur lequel on avait clairement défini d'où provenaient les recettes.

Tout d'un coup, on remet une nouvelle possibilité de recettes. Je suis navré, mais je dois quand même constater qu'au niveau de l'amendement déposé, il est écrit: «[...] s'engage à verser [...]», ce qui n'est pas totalement ce que le député Collomb nous a présenté.

Donc, au nom de la commission et au vu de l'insécurité, je vous demanderais de rejeter l'amendement.

Le Rapporteur de minorité. M. le Député Collomb part d'un faux paradigme. Quand il parle de fonds équilibré avec peut-être un manque dans ce fonds qui sera alimenté à long terme pour assurer le paiement et que l'Etat fait des avances, il se trompe. Le fonds est équilibré lorsqu'il est le fruit du projet du Conseil d'Etat. Lorsque vous l'avez modifié, comme vous l'avez fait en enlevant les zones spéciales et en baissant de 10% la taxe, vous avez dans le scénario pessimiste le fonds à moins 30 millions de frs et dans le scénario optimiste, le fonds qui est juste en dessous de zéro. Donc, vous avez automatiquement une perte de ce fonds. Cela signifie que si vous prenez ce système-là, c'est simplement l'Etat qui paiera.

Le commissaire du Gouvernement vous expliquera ensuite, d'une manière beaucoup plus claire que la mienne, les modalités qui font que les communes seront débitrices et de quelle manière le système fonctionne. Il le fera très bien.

Maintenant, ce qu'il ne faut pas oublier, c'est la chose suivante: si on suit ce que dit le rapporteur de la majorité, dans quelle situation va-t-on arriver? Vous avez une commune qui ne peut pas prendre des mesures d'aménagement, parce qu'il n'y a pas de droit d'emption. Elle se dit qu'elle va suivre le plan directeur et on devra dézoner. Que se passera-t-il? Dézoner? Cela signifie indemniser pour les terrains équipés; pour les autres, c'est à voir encore. Mais le fonds est vide. Si le fonds est vide, la commune paie. Que va faire la commune? Pendant ce temps-là, elle ne va pas dézoner. Finalement, vous avez une commune qui ne peut pas prendre des mesures d'améliorations foncières actives avec des droits d'emption et qui ne pourra pas dézoner, parce qu'elle n'a pas les moyens d'indemniser. Et c'est ça que vous appelez de l'aménagement du territoire? Finalement, on voit que le système, tel qu'il ressort de ces débats, n'est pas viable, il ne peut pas fonctionner et en fin de compte, on appelle l'Etat à jouer les pompiers et à payer la différence du fonds par des impôts. Un tel système est inacceptable, inadmissible. Je n'ai pas de mots assez durs pour le qualifier.

Le Commissaire. J'aimerais rappeler que le propriétaire qui se sent lésé peut introduire une procédure devant la commission d'expropriation. Cette procédure, il va l'introduire contre la commune. Si les conditions restrictives fixées par la jurisprudence sont remplies, la commission d'expropriation va rendre un jugement. Elle va astreindre la commune à verser une indemnité au propriétaire lésé. Donc, le propriétaire va encaisser son indemnité auprès de la commune. Pour aider cette commune à verser son indemnité, nous créons précisé-

ment un fonds. Le rôle du canton est d'assumer de la gestion du fonds, mais le canton n'a pas un avantage financier. Il est là, finalement, comme le caissier de l'ensemble du système. L'argent qui entre et ressort, mais ne ressort pas pour le canton; il ressort précisément pour verser les indemnités, voire pour subventionner les communes.

Maintenant, on arrive avec un amendement qui dit au final, alors même que le canton n'a pas un intérêt direct dans la gestion de l'ensemble de ce système, qu'on veut lui imputer l'obligation – selon l'amendement que j'ai sous les yeux – de verser à titre subsidiaire les indemnités, voire même de faire l'avance selon un amendement qui viendra peut-être en deuxième lecture, de faire en plus le caissier. Là, je crois qu'on est en train de confondre les rôles. Vous faites supporter à l'Etat – je vous rappelle quand même que vous êtes des députés cantonaux – des charges nouvelles qui en soi n'ont pas à être imputées à l'Etat. L'Etat doit jouer le rôle de garant du système, de gérant de l'ensemble de la proposition qui vous est faite. Si maintenant, on fait encore passer l'Etat à la caisse, alors qu'on a réduit les taux, qu'on a réduit l'assiette fiscale, on arrive à créer un impôt et à ne plus mettre en vigueur une taxe.

C'est la raison pour laquelle je vous invite à rejeter cet amendement.

Collomb Eric (PDC/CVP, BR). Il faudrait que vous me confirmiez que c'est possible de retirer cet amendement maintenant et de revenir en deuxième lecture avec ce verbe que je voulais changer, «avancer» au lieu de «verser», puisque vous n'êtes pas d'accord avec le fait que je le change en plénum. M'autorisez-vous à venir en deuxième lecture avec le même amendement contenant le mot «avancer»? J'ai l'impression que je n'aurai pas la majorité avec le verbe «verser».

Le Président. Oui, il n'y a pas de problème pour que vous reveniez en deuxième lecture, mais cela veut dire que pour l'instant, nous n'allons pas voter, l'amendement étant retiré.

- > La proposition d'amendement Collomb est retirée par son auteur.
- > Adopté.

ART. 113C (NOUVEAU) AL. 4

Le Rapporteur. Je n'ai pas de remarques à ce sujet. C'est le Conseil d'Etat qui énoncera les principes dans un règlement.

Le Commissaire. Je veux simplement dire que cet al. 4 est extrêmement important. Le Conseil d'Etat veillera avec beaucoup d'attention à fixer le système des priorités dans le règlement.

- > Adopté.

ART. 113D (NOUVEAU)

- > Adopté.

ART. 113E (NOUVEAU) AL. 1, LET. A

Le Rapporteur. La commission a changé la teneur de cet alinéa en donnant un délai de 6 mois suivant l'entrée en force du permis de construire et a donc laissé un peu plus de temps au propriétaire ou au concerné pour organiser les moyens nécessaires.

Le Commissaire. Le Conseil d'Etat estime que ce délai de 6 mois est excessif. De plus, dans le règlement d'exécution, il serait possible de prévoir des exceptions pour des cas de rigueur.

Le Conseil d'Etat ne peut pas se rallier au projet bis.

Doutaz Jean-Pierre (PDC/CVP, GR). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis syndic et propriétaire d'un immeuble familial.

Je vous propose l'amendement suivant à l'art. 113e (nouveau) al.1, let. a: «^{[1}La contribution est exigible:] dans les six mois qui suivent l'entrée en force du permis de construire octroyé pour la construction sur le bien-fonds utile à celle-ci, au terme d'une procédure ordinaire de permis, à l'exception des permis pour l'équipement de détail et des cas visés à l'alinéa 2, ou».

Mon amendement a pour but de mieux préciser l'exigibilité de la taxe dans le cadre d'une mise en zone d'une certaine importance. Il tient compte d'un aspect plus social et accessible pour un propriétaire privé ou une famille avec des moyens limités. Cet amendement ne provoque pas d'entraves à l'économie et à la construction. L'Etat n'y perdra rien, dans la mesure où les encaissements interviendront au fur et à mesure des permis de construire et du développement de la zone nouvelle considérée. Dans le cas où la surface de mise en zone est importante, des montants très lourds doivent rapidement être engagés.

Je me permets un petit exemple pour une mise en zone d'un terrain de 20 000 m². La valeur agricole estimée à 5 frs sera de 100 000 frs. La valeur du terrain lors de la première vente à 200 frs le m² correspondrait à 4 millions de frs pour l'ensemble des 20 000 m². La plus-value escomptée est de 3,9 millions de frs, d'où une taxe de 20% minimale de 780 000 frs à déboursier rapidement. Il faut compter encore que ces propriétaires doivent faire des frais d'équipement que j'ai estimés à 60 frs, mais on sait qu'ils peuvent aller de 40 à 150 frs. Sur ces 20 000 m², cela représenterait 1,2 million de frs. Il faudrait donc financer environ 2 millions de frs avant d'obtenir le premier permis de construire, permis qui demandera aussi un financement. L'encaissement total initial devient même antisocial, à mon avis, par rapport aux familles et à nos propres habitants propriétaires qui ne pourraient s'acquitter d'une telle somme. Quasiment les 50% de la valeur du terrain. Je n'ose imaginer les négociations avec les banques sur le financement, car les établissements financiers sont frileux pour octroyer des crédits sur des terrains.

Les risques sont grands que seuls les gros promoteurs pourront se le permettre. Les risques d'une période conjoncturelle

plus ralentie chargeraient également grandement le propriétaire. L'Etat serait même gagnant sur le long terme dans la mesure où les prix des terrains – qui, historiquement, ont toujours une tendance à la hausse – pourraient passer de 200 à 300, voire 400 frs dans les 5-10 ans suivants.

Sur ces considérations, je vous invite à soutenir cet amendement et vous remercie pour votre écoute.

Le Rapporteur. Je pense que l'amendement de M. Doutaz va dans le même sens que la modification qu'a apportée la commission. Elle est consciente qu'un certain nombre de propriétaires pourraient avoir des difficultés à s'organiser financièrement pour payer la taxe. C'est pour cette raison que la commission a introduit «dans les six mois».

Concernant l'amendement en soi, je dois dire que ça complique un peu les choses et je me demande ce qui se passerait avec les changements d'affectation, parce que l'amendement précise bien: «pour la construction sur le bien-fonds utile à celle-ci». Je m'interroge si nous n'aurons pas des problèmes d'interprétation, ce qui n'est pas le cas avec le projet bis de la commission.

Je vous demande donc de soutenir le projet bis de la commission.

Le Rapporteur de minorité. A l'attention de tout le monde et du président, la minorité de la commission suit la majorité de la commission.

Le Commissaire. Nous sommes saisis d'un projet bis de la commission, respectivement d'un amendement et de la version initiale du Conseil d'Etat.

J'aimerais apporter une précision: dans la mesure où la taxation des zones spéciales a été supprimée, il faut en déduire également que les termes «ou installation autorisée» doivent être biffés, sans quoi on a un problème de concordance entre les textes.

La divergence subsiste au niveau du délai. Comme je l'ai dit, le Conseil d'Etat est d'avis que ce délai de 6 mois est en soi excessif, raison pour laquelle il propose de maintenir la version initiale.

Sur l'amendement, je dois dire que là, c'est une situation qui compliquerait la problématique, parce que l'amendement rendrait le système peu applicable. Il faudrait probablement passer par des adaptations du parcellaire à l'emprise de chaque construction. Donc, là, des problèmes d'applicabilité nous sont posés. Je dirais que sous l'angle de la faisabilité technique, le projet bis de la commission est nettement meilleur que l'amendement, mais le Conseil d'Etat a juste un problème avec ce délai de 6 mois.

Le Président. Je demande à M. le Député Jean-Pierre Doutaz s'il maintient son amendement.

Doutaz Jean-Pierre (PDC/CVP, GR). Oui.

- > Le Conseil d'Etat ne se rallie ni à la proposition de la commission (projet bis) ni à la proposition d'amendement Doutaz à l'art. 113e (nouveau) al. 1, let. a.
- > La minorité se rallie à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 113e (nouveau) al. 1, let. a.
- > Au vote, la proposition de la commission (projet bis), opposée à la proposition d'amendement Doutaz, est acceptée par 44 voix contre 36. Il y a 3 abstentions.¹

Ont voté pour la proposition de la commission (projet bis):

Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP). *Total: 44.*

Ont voté pour la proposition d'amendement Doutaz:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 36.*

Se sont abstenus:

Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP). *Total: 3.*

- > Au vote, la proposition de la commission (projet bis), opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 84 voix contre 3. Il n'y a pas d'abstention.

- > Art. 113e (nouveau) al. 1, let. a modifié selon la version de la commission (projet bis).²

Ont voté pour la proposition de la commission (projet bis):

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 84.*

Ont voté pour la version initiale du Conseil d'Etat:

Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB). *Total: 3.*

ART. 113E (NOUVEAU) AL. 1, LET. B

- > Adopté.

ART. 113E (NOUVEAU) AL. 2

- > Adopté.

ART. 113E (NOUVEAU) AL. 3

Le Rapporteur. Etant donné que les zones spéciales ne sont pas soumises, cet alinéa devient caduc.

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 216ss.

² Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 216ss.

Le Rapporteur de minorité. Ce qu'a dit le rapporteur est exact.

Le Commissaire. Effectivement, cet al. 3 doit être biffé et le Conseil d'Etat peut se rallier au projet bis du moment que les zones spéciales ne sont plus taxées.

- > Le Conseil d'Etat et la minorité se rallient à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 113e (nouveau) al. 3 (biffé).¹
- > Art. 113e (nouveau) al. 3 modifié selon la version de la commission (projet bis) (biffé).

ART. 113E (NOUVEAU) AL. 4 À 6

- > Adopté.

ART. 113F (NOUVEAU)

- > Adopté.

ART. 113G (NOUVEAU)

- > Adopté.

ART. 113H (NOUVEAU) AL. 1 ET 2

- > Adopté.

ART. 113H (NOUVEAU) AL. 3

Le Rapporteur. A l'al. 3, on a modifié le montant qui serait soumis à taxe, donc la plus-value soumise à taxe. C'est donc la base de calcul. La commission aimerait passer de 6000 à 20 000 frs.

Le Rapporteur de minorité. Une nouvelle tentative de vider le fonds qu'il faut bien évidemment refuser.

Le Commissaire. Le Conseil d'Etat a retenu ce montant de 6000 frs par analogie à celui qui figure dans la loi cantonale sur les impôts. Je vous propose donc de soutenir la version initiale du Conseil d'Etat de 6000 frs par analogie.

- > Le Conseil d'Etat et la minorité ne se rallient pas à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 113h (nouveau) al. 3.
- > Au vote, la proposition de la commission (projet bis), opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 52 voix contre 32. Il y a 3 abstentions.
- > Art. 113h (nouveau) al. 3 modifié selon la version de la commission (projet bis).¹

Ont voté pour la proposition de la commission (projet bis): Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard

Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP). *Total: 52.*

Ont voté pour la version initiale du Conseil d'Etat:

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brüllhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP). *Total: 32.*

Se sont abstenus:

Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP). *Total: 3.*

INSERTION D'UN NOUVEL INTITULÉ DE SECTION APRÈS L'ARTICLE 113H

- > Adopté.

ART. 131 TITRE MÉDIAN (NE CONCERNE QUE LE TEXTE FRANÇAIS)

- > Adopté.

ART. 2 – LOI SUR LES IMPÔTS CANTONAUX DIRECTS (LICD)

ART. 48 AL. 3, 2^e PHR.

Le Rapporteur. Es geht hier um die Änderung der Steuergesetzgebung. Ich habe keine weiteren Bemerkungen.

- > Adopté.

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 216ss.

ART. 49 AL. 1, LET. D (NOUVEAU)

> Adopté.

ART. 3 – LOI SUR L'IMPÔT DESTINÉ À COMPENSER LA DIMINUTION DE L'AIRE AGRICOLE (LIAA)

ART. 1

Le Rapporteur. Das haben wir bereits bei der Detailberatung diskutiert. Es geht hier um die Änderung der Gesetzgebung über die Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes.

> Adopté.

ART. 3 AL. 3 (NOUVEAU)

> Adopté.

ART. 51 TITRE MÉDIAN ET AL. 2 (NOUVEAU)

> Adopté.

ART. 4 – LOI SUR LES AMÉLIORATIONS FONCIÈRES (LAF)

ART. 190, LET. A^{bis} (NOUVELLE)

Le Rapporteur. Es geht um die Änderung des Gesetzes über die Bodenverbesserung.

> Adopté.

ART. 5 – LOI SUR LES FORÊTS ET LA PROTECTION CONTRE LES CATASTROPHES NATURELLES (LFCN)

ART. 20 AL. 5 (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Es geht um die Änderung des Waldgesetzes im Bereiche der Rodungsbewilligungen und Planungsmaßnahmen.

> Adopté.

ART. 6, TITRE ET CONSIDÉRANTS

Le Commissaire. Je veux simplement préciser que l'objectif du Conseil d'Etat serait de faire entrer cette nouvelle législation au 1^{er} janvier 2017. J'observe simplement que nous n'avons malheureusement pas pu terminer la lecture de cette loi. Je précise que ce projet de loi a déjà été transmis l'automne dernier à la commission qui a dû faire naturellement un gros travail et qui a dû reporter de décembre à février l'analyse de ce texte. J'en déduis qu'on va également reporter aujourd'hui la deuxième lecture. J'en prends acte et le comprends. Néanmoins, le Grand Conseil doit être conscient aussi des conséquences que cela peut avoir sur le timing.

> Adoptés.

> La première lecture est ainsi terminée. La deuxième lecture aura lieu ultérieurement.

Projet de loi 2015-DSJ-121 Modification de la loi sur le notariat (nombre de notaires et surveillance)¹

Rapporteur: **Nicolas Kolly** (UDC/SVP, SC).

Commissaire: **Erwin Jutzet**, Directeur de la sécurité et de la justice.

Entrée en matière

Le Rapporteur. J'ai le privilège de vous présenter le rapport de la commission parlementaire, qui a examiné le projet de loi sur les notaires. La loi sur les notaires date de 1967. La modification qui nous est aujourd'hui soumise pour l'examen fait suite à différents instruments parlementaires, soit au postulat Hugo Raemy/Nicolas Rime concernant le système révisant les actes authentiques, mais également à une motion du député Raoul Girard et de notre président Benoît Rey, qui demandait la suppression du *numerus clausus*.

Le projet de loi qui a été soumis à la commission a amené deux changements majeurs. Le premier est bien sûr l'abrogation de l'art. 2 et, par-là, la suppression de cette spécificité fribourgeoise qu'est le *numerus clausus*, qui était fixé, pour rappel, à 42. Il s'agit là du principal point de divergence entre la commission et le Conseil d'Etat. La commission vous propose en effet de réintroduire ce *numerus clausus*, mais en l'adaptant à la croissance démographique et en le portant dans la loi à 55. Cela pour les raisons suivantes:

- > la commission a constaté que le système fribourgeois fonctionnait à la satisfaction générale. La qualité du travail des notaires est unanimement reconnue et c'est le point le plus important. Le notaire est garant que les actes qu'il instrumente correspondent pleinement à la volonté des parties et que ces actes sont des bases sûres pour les inscriptions au Registre du commerce et au Registre foncier. On va chez le notaire en toute confiance pour passer les actes juridiques les plus importants d'une vie, tels qu'une vente immobilière, un contrat de mariage ou encore un pacte successoral. Il est dès lors primordial que le travail du notaire soit d'excellente qualité, ce qui est le cas aujourd'hui et cela est en partie grâce au *numerus clausus*;
- > la commission a également constaté que les prix pratiqués, par ailleurs fixés par le canton, sont relativement bas en comparaison intercantonale. A ce sujet, je vous renvoie au rapport sur le postulat concernant le système régissant les actes authentiques;
- > d'autre part, et c'est un aspect important, le projet de loi qui nous est soumis est uniquement une révision partielle de la loi. En effet, il était prématuré d'effectuer une révision totale, dans la mesure où la législation fédérale est en train de changer et une révision com-

¹ Message pp. 394ss.

plète de la loi sur les notaires devra sans doute être faite à court, voire moyen terme. De ce fait, la commission a estimé prématuré de supprimer le *numerus clausus*. Ce changement de paradigme important aurait nécessité une refonte complète de la loi et du système que nous connaissons. En effet, on ne peut pas d'un côté supprimer le *numerus clausus* et de l'autre côté conserver toutes les entraves que sont par exemple le prix fixe des émoluments, l'obligation d'instrumentaliser ou encore les interdictions d'activités annexes pour les notaires.

J'aurai l'occasion de revenir sur les arguments qui ont poussé la commission à vous proposer de réintroduire le *numerus clausus* lors de la lecture des articles.

L'autre modification importante concerne la modification du système de surveillance des notaires, cela par l'instauration d'une Commission du notariat qui remplacera la Chambre des notaires dans cette fonction de surveillance.

La commission vous recommande d'accepter ces modifications. Finalement, le projet de loi apporte quelques modifications mineures, ainsi que la modification d'un article de la loi sur les mensurations officielles.

Je profite de mon rapport pour remercier, au nom de la commission parlementaire, M. le Conseiller d'Etat ainsi que M^{me} Lise-Marie Graden, cheffe du Service de la Justice, pour les explications données lors de l'examen de cette loi.

Avec ces considérations, la commission vous recommande d'entrer en matière et d'accepter le projet bis de la commission.

Le Commissaire. Le rapporteur vient de citer le rapport du Conseil d'Etat du 26 novembre 2013 sur le postulat Hugo Raemy/Nicolas Rime concernant le système régissant les actes authentiques. Dans les conclusions, le Conseil d'Etat avait annoncé une révision partielle concernant notamment le nombre des notaires, la surveillance des notaires, la procédure disciplinaire et également certaines notions devenues obsolètes.

Suite à ce postulat Raemy/Rime, une grande étude, qui nous a beaucoup occupés, a été menée et a notamment porté sur le système du notariat libre – notariat latin – et du notariat d'Etat (Amtsnotariat). La conclusion du Conseil d'Etat a été la suivante: il faut maintenir le notariat libre, ce système ayant fait ses preuves. Je suis effectivement convaincu que c'est un système qu'il faut maintenir. Mais il ne faut pas perdre de vue qu'il y a des menaces sur ce système. Sur le plan fédéral, actuellement, il y a un projet de modification du code civil, qui voudrait introduire l'obligation pour les cantons de reconnaître tout acte authentique dressé par un officier public domicilié dans un autre canton. Donc, un notaire qui est domicilié à Genève ou à Zurich pourrait instrumenter

aussi des actes à Fribourg. Le Conseil d'Etat s'est fermement opposé à cette intention du Conseil fédéral.

Il y a une autre menace sur le notariat: la Commission de la concurrence a posé la question de la libre circulation. Par exemple, un notaire ayant fait ses études en Lituanie ou en Pologne pourrait demander une patente à Fribourg. A noter que cette libre circulation existe déjà pour les avocats, avec quelques conditions strictes. Le Conseil d'Etat s'est opposé fermement à cette intention.

Donc, le système, dans ses grandes lignes, a fait ses preuves et va rester.

Quels sont les principaux points que le Conseil d'Etat envisage de modifier dans cette révision? C'est d'abord la modification du système de surveillance qu'on aimerait simplifier. A l'instar de ce qu'il se passe pour les avocats – Commission du Barreau –, une Commission du notariat sera installée. La procédure de médiation sera conduite par la Chambre des notaires. En soi, cette modification du système de surveillance ainsi que les modifications esthétiques n'ont pas été discutées et n'ont pas été contestées.

Ce qui n'est pas le cas en ce qui concerne le nombre de notaires, le fameux *numerus clausus*. J'aimerais discuter sans émotion, sine ira et studio. C'est finalement une question politique et il y avait beaucoup de lobbying. Il est juste qu'il y ait du lobbying. D'ailleurs, j'aimerais saluer les collègues notaires qui suivent le débat avec intérêt. (*Applaudissements*).

Effectivement, le Conseil d'Etat propose la suppression du *numerus clausus*. La Chambre des notaires avait proposé une augmentation de ce nombre jusqu'à 50-55. La commission va maintenant jusqu'à 55. Il faut peut-être préciser que le nombre maximal actuel est de 42 et qu'il est atteint aujourd'hui. En 2015, il se posait un grand problème: il y avait 40 notaires et 3 candidats. Donc, comment faire? Finalement, le Conseil d'Etat a été d'accord de violer la loi et de donner la patente aux 3. Donc, actuellement, il y a 43 notaires, plus ceux qui ont dépassé les 65 ans, respectivement les 70 ans.

Les arguments pour ou contre la suppression de ce *numerus clausus* seront discutés à l'art. 2. Le Conseil d'Etat maintient sa proposition à l'art. 2, mais se rallie pour les autres points, notamment en ce qui concerne l'art. 13.

Je vous invite à entrer en matière.

Thomet René (PS/SP, SC). Le projet de loi qui nous est proposé constitue, comme l'a dit le rapporteur, une modification partielle de la loi sur le notariat. C'est une modification partielle compréhensible en raison des modifications prévues au niveau fédéral et qui sont actuellement en consultation. Nous ne nous étendons pas sur les éléments de toilettage nécessaire qui constituent aussi ces modifications partielles, mais nous nous concentrerons sur deux modifications essentielles,

à savoir le système de surveillance et la suppression du *numerus clausus*.

Le système de surveillance que nous propose le Conseil d'Etat relève de la logique et le groupe socialiste s'y rallie sans autre.

Concernant le *numerus clausus*, le groupe socialiste partage également l'avis du Conseil d'Etat qui propose sa suppression. Cet anachronisme fribourgeois n'a plus aucune raison d'être, particulièrement dans l'exercice d'une parcelle de puissance publique à l'instar, par exemple, des géomètres. Le système actuel empêche des professionnels d'exercer leur profession au terme de longues et exigeantes études. Il n'y a pas lieu non plus de craindre la concurrence qui, lorsqu'elle est saine, produit une meilleure qualité; et la suppression du *numerus clausus* n'est en aucune situation une atteinte à la qualité du service des notaires.

Enfin, il n'y a pas à craindre non plus une augmentation inconsidérée du nombre de notaires. Celle ou celui qui veut devenir notaire s'engage dans une longue et exigeante formation, avec des stages; et il ou elle ne saurait le faire sans mesurer les perspectives de vivre effectivement de sa future profession.

Avec ces considérations, le groupe socialiste entre en matière sur le projet de loi qui nous est proposé.

Mesot Roland (*UDC/SVP, VE*). Notre groupe a analysé avec attention ce projet de loi qui consiste en un toilettage et une révision partielle de la loi sur le notariat. Cette révision partielle est notamment une conséquence des futures modifications fédérales.

Cette révision porte sur deux points: le *numerus clausus* et le système de surveillance. Le nouveau texte portant sur le système de surveillance est plus simple. En instituant une Commission du notariat, le système sera calqué sur ce qui existe pour les avocats, avec la Commission du Barreau; et nous sommes tout à fait favorables à cette modification.

Concernant le *numerus clausus*, une grande majorité de notre groupe soutiendra le projet bis de la commission. Je reviendrai là-dessus lorsque nous évoquerons l'article concerné. Néanmoins, je signale que lors de la consultation, mon parti politique avait opté pour une augmentation de ce *numerus clausus* de 42 à 55; et cela va exactement dans le sens de ce qu'on voulait. Je relève aussi, par rapport à ce *numerus clausus*, qu'en descendant de 70 à 65 ans l'âge au-dessus duquel les notaires ne sont plus comptés, nous libérons encore 6 patentes. Donc, nous arrivons à 19 patentes supplémentaires.

Je dirais juste, pour ceux qui sont contre ce *numerus clausus*, qu'il faudrait être cohérent. Si on est contre, on doit modifier d'autres choses, notamment les tarifs, les incompatibilités. Et si vous êtes contre le *numerus clausus*, il faut vraiment aller au bout des choses et renvoyer le projet au Conseil d'Etat,

afin qu'il revienne avec un projet où on supprime le *numerus clausus* et où on permet aussi aux notaires d'effectuer d'autres actes. A mon avis, ce ne serait pas une bonne solution. Actuellement, le système du notariat fonctionne et je ne vois pas pourquoi on irait tout changer.

C'est avec ces quelques remarques que notre groupe entre en matière.

Lauper Nicolas (*PDC/CVP, SC*). Je n'ai aucun lien d'intérêts avec la loi sur le notariat.

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique a pris connaissance du message accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur le notariat. La loi sur le notariat est entrée en vigueur le 1^{er} février 1968. Suite au postulat Raemy/Rime concernant le système régissant les actes authentiques, le Conseil d'Etat s'est dit favorable à un réexamen profond de cette loi, notamment sur les questions relatives au *numerus clausus*, à la surveillance des notaires, à la procédure disciplinaire, mais également sur certaines notions devenues obsolètes.

En raison d'éventuelles futures modifications fédérales, le projet de loi qui nous est soumis n'est qu'une révision partielle comprenant deux changements majeurs, le *numerus clausus* et le système de surveillance. Un toilettage est également proposé. Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique entre en matière sur ce projet de loi. La modification du système de surveillance est une simplification. A l'instar de ce qui existe pour les avocats – la Commission du Barreau –, une Commission du notariat sera instituée. A noter que la procédure de médiation sera conduite par la Chambre des notaires. Notre groupe salue cette proposition introduite dans ce projet de loi et la soutiendra.

Concernant le *numerus clausus*, le Conseil d'Etat propose la suppression de cette disposition. Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique n'est pas de l'avis du Conseil d'Etat. La décision du Conseil d'Etat n'a sûrement pas été facile à prendre. J'en veux pour preuve que lors de la consultation, deux variantes avaient été soumises, dont l'une maintenant le *numerus clausus* en augmentant le nombre de patentes. La Chambre des notaires a également proposé d'augmenter le nombre maximal de notaires autorisés à 50, voire à 55.

Les arguments principaux du Conseil d'Etat pour la suppression du *numerus clausus* sont le principe de concurrence et celui de l'égalité des chances. Les arguments pour le maintien du *numerus clausus* sont donnés par la loi sur le notariat même: la formation, l'obligation d'instrumenter, que ce soit une bonne ou une mauvaise affaire, la promesse et les incompatibilités. Tout cela n'est tout simplement pas compatible avec la libre concurrence. L'abolition du *numerus clausus* est proposée, alors qu'il existe des incertitudes au niveau fédéral. Sont donnés en exemple les cantons du Valais, lequel compte 190 notaires, et le canton du Tessin, avec 420 notaires. Ces

deux cantons ont ouvert le système de notariat et ont d'autres règles que Fribourg. Donc, si Fribourg abolit le *numerus clausus* sans modifier la loi sur le notariat, cela créera des problèmes. Un jeune notaire qui s'installe à 30 ans aura besoin de 2 à 3 ans avant de connaître ses premières années de rentabilité. En cas de suppression du *numerus clausus*, un autre risque sera la multiplication des avocats-notaires, ce qui reviendra à moins de spécialistes.

Nous relevons aussi l'étude du professeur Denis Piotet, de l'Université de Lausanne, qui conclue que le *numerus clausus* est compatible avec la liberté de commerce. Notre canton connaît un système qui fonctionne à une très grande satisfaction; pourquoi le changer? Au final, c'est le citoyen qui paiera la facture qu'il aura reçue de son notaire. On peut lire dans le rapport annuel 2012 de la surveillance des prix que tous nos cantons voisins ayant libéralisé la profession de notaire ont des émoluments beaucoup plus élevés que dans notre canton. En comparant les émoluments pour les ventes immobilières, Fribourg se situe au bas de l'échelle avec des émoluments plus bas que tous les autres cantons romands. Le surveillant réitère sa demande de corrections tarifaires aux autorités genevoises, vaudoises et valaisannes. Il considère par ailleurs aussi beaucoup trop élevés les tarifs bernois et jurassiens. On y lit que les cantons appliquant le modèle du notariat libre se révèlent plus chers que ceux connaissant le notariat étatique.

En l'état, tant que les règles ne sont pas modifiées dans la loi, notre groupe soutiendra, dans sa grande majorité, la version bis de la commission et vous demande d'en faire autant.

Bonvin-Sansonnens Sylvie (ACG/MLB, BR). La profession de notaire existe depuis des siècles et je crois que personne ne peut remettre en cause son utilité; nous en avons besoin. L'Etat a du reste toujours veillé à ce que cette corporation puisse exercer sa mission tout en garantissant la sécurité du droit à la justice et l'équité au travers des actes notariés. Ceux-ci sont évidemment des éléments très importants du bien-vivre ensemble.

Etudier la loi sur le notariat a été vraiment passionnant. Cette loi a traversé les âges en évoluant petit à petit, pas à pas, avec prudence et circonspection, en même temps qu'évoluaient la société et le droit. Dans ces articles de loi, il y a quelque chose du théâtre de Molière. Je dis cela sans aucune volonté de me moquer, mais je trouve cela au contraire tout à fait fascinant. Un exemple: une disposition interdit au conjoint du notaire d'être tenancier d'un établissement public. Aujourd'hui, on ne sait plus pourquoi, mais c'est écrit dans la loi. Alors, désolée pour eux: leur reconversion dans l'hôtellerie-restauration restera compromise, parce que contre toute attente, cette disposition a été conservée dans la nouvelle mouture 2016. C'est dire si la commission a sauté un pas mesuré dans le 21^e siècle. Oui, chers collègues, nous sommes au 21^e siècle. C'est pourquoi il est temps d'intégrer des éléments nouveaux, influencés par le développement de notre société, comme le courrier

électronique et le Tipp-Ex, des inventions qui n'existaient pas du temps de Molière. Une révision s'impose donc, afin de garantir toujours la sécurité du droit et l'équité, afin d'adapter la loi aux moyens et exigences modernes et aussi afin de se préparer à la nouvelle loi fédérale qui nous attend. Cette révision doit enfin et surtout permettre aux notaires eux-mêmes de travailler au 21^e siècle.

Le groupe Alliance centre gauche entre en matière sur ce projet de loi.

Gander Daniel (UDC/SVP, FV). La prestation notariale constitue un maillon de la chaîne des activités humaines, en particulier dans les domaines spécifiques de l'immobilier, des sociétés, de la famille et des successeurs. Le service fourni correspond à un besoin dont on ne peut se passer, service qui devrait être fourni par quelqu'un d'autre si les notaires n'existaient pas. La question fondamentale qui se pose dès lors est de savoir si le service tel qu'il est fourni actuellement par les notaires fribourgeois est satisfaisant ou non. A mon avis, la réponse est clairement oui et la suppression du *numerus clausus* ne peut que tendre à une baisse de la qualité des prestations notariales et, au surplus, à une augmentation des coûts y relatifs.

Pour démontrer cela, je citerai deux exemples de notariat pratiqué dans notre pays, selon des systèmes différents du nôtre. Au Tessin, du fait qu'aucun *numerus* n'a été fixé, plus de 420 notaires sont aujourd'hui en fonction, donc qui dépassent largement la demande en matière de prestations notariales. Les conséquences sont évidentes: pour éviter d'en arriver à devoir tirer le diable par la queue, certaines études sont tentées par d'autres activités non compatibles avec la fonction de notaire, telles que le courtage immobilier, le courtage en assurances, la gestion des capitaux, etc. En plus du Tessin, il faut ajouter qu'en Valais, qui est aussi sans *numerus*, ça ne fonctionne pas très bien.

Deuxièmement, avec le notariat de fonction ou *Amtsnotariat*, pratiqué encore par une majorité des cantons alémaniques malgré une tendance à passer au notariat indépendant – et pour cause – dans ces cantons, le notaire, dont le cahier des charges est bien moins étoffé que dans notre système fribourgeois, dirigera, à la première difficulté juridique, ses clients vers un avocat, lequel rédigera alors le contrat souhaité et l'enverra finalement au notaire initial, pour une simple législation. Cette procédure, qui permettra certes d'atteindre le but recherché à la satisfaction des parties, coûtera bien plus cher que le même service qui serait rendu par un notaire fribourgeois.

Vu ce qui précède, pourquoi dès lors changer un système qui a fait ses preuves jusqu'à maintenant? La population fribourgeoise n'aurait qu'à perdre en qualité et en argent en cas de suppression pure et simple du *numerus clausus*.

D'autre part, le Conseil d'Etat, dans son message, mentionne qu'il lui semble peu opportun de procéder rapidement à une révision conséquente de la loi, car le système devrait être complètement revu une nouvelle fois, à court ou moyen terme, en raison de l'évolution du droit.

Vu ce contexte, il va sans dire que je vais soutenir le projet bis de la commission.

Schorderet Gilles (*UDC/SVP, SC*). Juste aussi pour vous encourager à entrer en matière sur ce projet de loi, à ne pas changer un système qui fonctionne bien et à maintenir le numerus clausus, mais quand même aussi pour exprimer ma stupéfaction d'entendre le ministre de la Justice nous dire que le Conseil d'Etat était d'accord de violer la loi. Heureusement qu'il n'y a pas trop de public.

Collaud Romain (*PLR/FDP, SC*). Si le groupe libéral-radical préconise le maintien du numerus clausus et l'entrée en matière, c'est parce que:

- > il se satisfait de l'augmentation de 19 notaires, ce qui représente en passant presque 50% de plus par rapport au nombre actuel;
- > il a conscience qu'une consultation a lieu au niveau fédéral sur une réforme totale de la profession et que la situation actuelle avec 19 notaires supplémentaires conviendra parfaitement jusqu'au résultat de cette dernière;
- > il est certain que la formule – envoyée par d'autres cantons – n'a pas à être partiellement changée si elle fonctionne.

Au-delà de ces aspects politiques, il convient de relever plusieurs points qui parlent clairement en faveur de ce maintien, notamment:

- > l'indépendance du notaire dans l'exercice de sa fonction;
- > la protection des consommateurs;
- > le service public relevant de la souveraineté de l'Etat et non une prestation soumise aux règles du marché;
- > en comparaison intercantonale, Fribourg apparaît comme un canton où les actes notariés sont les moins chers, ce qui ne serait plus le cas à moyen terme avec l'acceptation de ce projet de loi dans sa version initiale.

La Chambre des notaires soutient l'augmentation du nombre et ne veut pas faire de sa profession une île dorée, bien au contraire. Elle veut garder un contrôle sur la qualité de ses actes; et ces derniers ont une portée importante. Ils doivent être pratiqués de manière courante. Elle veut garder son indépendance et ne pas tomber dans le démarchage.

En conclusion, pourquoi vouloir pseudo-libéraliser une profession qui n'a pas loisir de créer ses propres règles? Il convient aujourd'hui non pas de protéger une profession – la preuve en est par cette massive augmentation –, mais bien de satisfaire le consommateur avec une stabilité des prix et des actes de qualité.

Le groupe libéral-radical soutiendra dans sa grande majorité le projet bis de la commission.

Le Rapporteur. Je remercie tous les intervenants qui se sont exprimés. Je constate que tous les groupes acceptent l'entrée en matière et que les groupes ont déjà fait part de leur position par rapport à la question principale qui nous est soumise, à savoir si l'on doit ou non supprimer le numerus clausus. Nous aurons l'occasion de continuer ce débat lors de la lecture des articles.

Je relève quand même la remarque faite par M^{me} la Députée Sylvie Bonvin-Sansonens. Effectivement, il existe encore des reliquats du passé et dans ce projet de loi, l'exemple de l'art. 6, let. e est un exemple parlant; pourquoi est-ce qu'on interdit à un conjoint ou une conjointe d'un notaire de tenir un établissement public? C'est vrai que ça n'a plus lieu d'être et c'est justement pour cette raison que la commission n'a pas voulu supprimer le numerus clausus. On n'aurait libéralisé qu'un aspect de la loi et cette libéralisation aurait été incohérente avec la systématique générale de la loi. C'est la raison pour laquelle la commission n'a pas été plus loin.

Je n'ai pas noté de question à laquelle je dois répondre. Concernant la violation de la loi par le Conseil d'Etat, je laisserai le commissaire y répondre.

Le Commissaire. Je remercie tous les intervenants. Je constate que l'entrée en matière n'est pas contestée. La plupart des modifications ne seront pas contestées non plus, notamment en ce qui concerne le système de surveillance.

Le point litigieux portera sur l'art. 2.

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

Première lecture

ART. 1 – LOI SUR LE NOTARIAT (LN)

ART. 2 AL. 1 ET 2

Le Rapporteur. On rentre directement dans le vif du sujet, si je puis dire. C'est l'article qui instituait le numerus clausus.

Pour recentrer le débat, il convient de rappeler qu'il existe en Suisse trois systèmes de notariat:

- > le notariat d'Etat, où ce travail est effectué par des fonctionnaires. Trois cantons en Suisse allemande connaissent ce système;
- > le notariat mixte, où les tâches de notaire telles que nous les connaissons sont réparties entre des notaires, des fonctionnaires ou encore des tiers, comme par exemple des avocats;
- > le notariat libre, pratiqué dans les cantons de tradition latine.

Fribourg connaît ce système de notariat libre et seul notre canton connaît effectivement le *numerus clausus*. Mais d'autres cantons limitent également la pratique du notariat en imposant des restrictions drastiques. C'est le cas par exemple des cantons de Vaud et Genève. On ne peut pas alors affirmer que seul Fribourg restreint l'accessibilité au notariat.

Concernant les prix, je l'ai dit, les tarifs fribourgeois sont plutôt avantageux et se situent vers les plus bas parmi les cantons qui connaissent un notariat libre. A titre de comparaison, les tarifs fribourgeois sont entre 20 et 30% moins chers, selon certains axes – ça ressortait du rapport de 2013. Par rapport au système valaisan, ce sont deux cantons semblables, mais le Valais ne connaît pas le *numerus clausus*, alors que Fribourg le connaît; et on voit que Fribourg est quand même meilleur marché.

Encore une fois, le système fribourgeois donne satisfaction par rapport à la qualité du travail. Il convient de rappeler que l'aspect limitatif du *numerus clausus* s'est posé uniquement l'année passée, lorsqu'il y avait trop de jeunes par rapport aux patentes disponibles. En augmentant à 55 le nombre de patentes et en ne comptant plus les patentes endessus de 65 ans – c'est également une modification apportée par la commission à l'al. 2 –, on libère presque une vingtaine de postes, soit une augmentation d'environ un tiers. Il est fort à parier que ce nombre ne sera pas atteint avant un bon moment. Nous pouvons donc attendre sereinement les réformes du système des actes authentiques au niveau de la Confédération. Dès que nous connaissons ces modifications, on pourra réexaminer la nécessité de maintenir ou non ce *numerus clausus*. Si on parvient alors à la conclusion qu'il faut le supprimer, il faudra être conséquent. Si on veut un système libéral, il faudra aller jusqu'au bout et supprimer toutes les restrictions qui trouvent leur légitimité uniquement dans la protection qu'apporte le *numerus clausus*. Je pense – et cela a été dit dans l'entrée en matière – à l'obligation d'instrumentaliser ou encore la fixation des émoluments par l'Etat.

Enfin et je crois qu'il faut quand même le rappeler, la liberté existe pour le citoyen, puisqu'il peut choisir lui-même son notaire. Par contre et il convient aussi de le rappeler, le notaire ne peut pas choisir son client.

Pour terminer, je ne peux que répéter l'opinion du Conseil d'Etat lors de l'adoption de la loi en 1968 et donc lors de l'adoption du *numerus clausus*: si l'on veut avoir de bons notaires qui rédigent leurs actes avec tout le soin voulu et en qui le public puisse avoir confiance, il faut leur assurer le moyen de gagner honorablement leur vie, pour pouvoir travailler en toute indépendance. Laisser à un nombre illimité de notaires la possibilité de stipuler des actes, c'est ouvrir la porte à des pratiques incompatibles avec la dignité de la profession: chasse aux affaires, surenchères sur la réduction des honoraires ou le fait de contraindre les notaires à s'adonner à des activités accessoires de toute sorte. Je crois que l'esprit qui

avait prévalu lors de l'adoption de cette loi dans les années 1960 fait encore sens aujourd'hui. Pendant 40 ans, le système a donné entière satisfaction et il n'y a pas de raison que ça change par la suite.

Avec ces explications complémentaires, je vous propose de suivre le projet bis de la commission et de fixer à 55 le nombre de patentes disponibles dans le canton.

Le Commissaire. Une première chose, pour éviter des confusions comme j'en ai entendues à l'entrée en matière: nous maintenons le notariat libre, le notariat latin. Il n'est pas question d'introduire le notariat de l'Etat, le *Amtsnotariat*. Je crois que ça, c'est acquis. Je défendrai avec conviction ce système.

J'admets que la profession de notaire est une profession spéciale. Si vous voulez acheter ou vendre une maison, si vous voulez fonder une société ou faire un contrat de succession, vous êtes obligés d'aller chez le notaire pour faire un acte authentique. Ce n'est pas le cas pour les avocats, les jardiniers ou peut-être même pour les médecins. Vous êtes libres d'aller ou de ne pas aller chez ces derniers. Chez le notaire, si vous voulez faire un acte authentique, vous êtes bien obligés d'y aller, raison pour laquelle il faut aussi régler cela et raison pour laquelle il y a une loi sur le notariat. Il n'y a pas de loi pour les autres professions.

Donc, l'Etat délègue aux notaires, par voie de concession, une partie de sa juridiction gracieuse. L'Etat, ici, a l'obligation de régler la manière de faire les actes authentiques.

L'augmentation du nombre de notaires n'est en soi pas contestée. Tout le monde dit qu'il faut l'augmenter; il y a eu des propositions d'augmenter à 52, 55; et ensuite on dit que ceux qui ont dépassé les 65 ans ne comptent plus. Donc, il y aura en tout cas une augmentation actuellement d'environ 19 personnes. Dans ces prochaines années, la suppression ou non du *numerus clausus* ne va pas jouer un grand rôle. Je ne pense pas qu'il y aura tout de suite 19 notaires qui vont demander la patente.

On entend toujours la question de la qualité. Il faut quand même dire qu'il y a de très bons notaires, la plus grande partie, mais qu'il y a aussi, malgré tout ce qui a été dit, des moutons noirs. On doit parfois quand même aussi prendre des mesures disciplinaires. La formation du notaire, à Fribourg, est extrêmement sévère, puisqu'il faut faire 2 ans de stage chez un notaire ou auprès d'un registre foncier. Donc, c'est déjà un obstacle. Vous faites le Master à l'Université, vous avez 25–26 ans et ensuite il faut encore faire 2 ans de stage, puis un examen; et vous avez donc fini à 28 ans. Il n'y a pas beaucoup de personnes qui voudront suivre toute cette procédure de formation. La formation va rester; le Conseil d'Etat ne prévoit pas de changer cette formation. C'est une différence. On cite toujours les cantons du Tessin et du Valais, mais ils n'ont jamais eu le *numerus clausus*. Dans le canton du

Valais, vous faites la patente d'avocat et la patente de notaire vous est presque donnée. Il faut juste encore faire un petit examen complémentaire. Donc, c'est beaucoup plus facile. Tandis que chez nous, même si vous êtes avocat, vous devez encore faire un stage – un peu abrégé – et un examen de notariat. La même chose dans le canton du Tessin. On nous dit qu'on a le meilleur système; je veux bien, à Fribourg, on est les meilleurs, mais les 25 autres cantons ne connaissent pas ce système et ça fonctionne quand même. Vous n'allez pas me dire que dans les cantons de Vaud, Neuchâtel ou Berne ils ont un mauvais système, parce qu'ils ne connaissent pas le *numerus clausus*? On est le seul canton à maintenir cette protection d'une profession.

En parlant de concurrence, il faut relever que 29,7% des quelque 13 000 cas annuels sont captés par 5 études de notaire. Donc, 5 études de notaire font environ un tiers de tous les actes. Il ne faut pas me dire qu'il y a vraiment de la concurrence.

Ensuite, les obligations d'assermentation, d'instrumenter, etc., vont rester. Les notaires seront toujours des officiers publics compétents et indépendants; je l'admets et je leur en suis très reconnaissant.

Concernant les tarifs, on dit que puisque le Conseil d'Etat veut libéraliser cette profession, il faudrait aussi libéraliser les tarifs. Là, je me permets quand même de citer la bible des notaires, qui est de Michel Mooser, notaire à Bulle. J'apprécie beaucoup son livre et quand on fait un avis de droit, c'est toujours parfait quand on le lui demande. Il dit clairement qu'on ne peut pas libéraliser les tarifs des notaires, puisqu'on est obligé d'aller chez le notaire si on veut par exemple acheter une maison. Je le cite: «Celui qui doit recourir à une personne privée pour une activité officielle et qui doit rétribuer cette personne pour une telle activité mérite en principe la même protection que celui qui fait appel à d'autres services publics et qui doit en payer le prix de la collectivité publique.» Il dit clairement que c'est l'Etat qui doit fixer les tarifs, puisqu'on a l'obligation d'aller chez le notaire.

Vous dites que Fribourg est le canton le meilleur marché. Là, c'est une question d'interprétation des statistiques. J'ai sorti hier un document de la Surveillance des prix et je constate que ce n'est pas tellement le cas. Le Surveillant des prix est intervenu à Fribourg il y a quelques années et on a ensuite adapté notre tarif. C'est le Conseil d'Etat qui va rester maître pour les tarifs, pour qu'on n'exagère pas. En ce qui concerne les prix minima, le Preisüberwacher dit clairement que ça peut arriver. Les cantons d'Argovie et du Tessin prévoient de diminuer les tarifs. Donc là, c'est un peu une interprétation de statistiques.

Finalement, c'est quand même une atteinte à la liberté de commerce. J'ai dit que ce sera un débat politique. C'est une liberté économique qui équivaut à un protectionnisme, à mon avis, démesuré qu'aucun intérêt public ne justifie. Le main-

tien de cette restriction porte atteinte au principe de l'égalité des chances, surtout pour les plus jeunes. Il y a une jeune dame qui vient de faire un très bon examen, mais elle ne peut pas exercer sa profession. Dans quelle autre profession cela existe? Vous faites de longues études, des stages, vous réussissez merveilleusement bien vos examens, mais vous ne pouvez pas exercer votre profession, puisqu'il y a le *numerus clausus*. Il y a aussi ici une question d'égalité des chances. Il y a de la concurrence en règle générale; on dit que la concurrence améliore la qualité; on peut choisir ensuite. Alors, pourquoi tout à coup ça serait l'inverse? Il ne faut pas trop de concurrence, parce qu'ensuite, ça va diminuer la qualité.

Je l'ai dit au début, le Conseil d'Etat s'oppose à la libéralisation sur le plan fédéral concernant la libre circulation des notaires, qu'ils soient suisses ou européens. Mais là, je crois qu'on est vraiment rétrograde en maintenant, comme seul canton, le *numerus clausus*. C'est quelque chose qui est difficile à expliquer à mes collègues Directeurs de justice: «Quoi? A Fribourg, vous avez encore un *numerus clausus*? Mais c'est quoi, ça?» J'avoue que j'ai de la peine à le leur expliquer. Et je suis persuadé que ce *numerus clausus* va disparaître; si ce n'est pas aujourd'hui, il va certainement disparaître d'ici quelques années.

Alors, je vous prie de soutenir la version initiale du Conseil d'Etat.

Flechtner Olivier (PS/SP, SE). Ich habe keine Interessenbindung zu deklarieren in diesem Geschäft.

Das freie Berufsnotariat, das wir in unserem Kanton kennen und das beibehalten werden soll, bedeutet, dass der Notar seinen Beruf eigenverantwortlich ausübt, auf eigene Rechnung. Er ist also kein Beamter, kein Angestellter des Staates, sondern von diesem Gesichtspunkt her unabhängig.

Er ist aber vom Staat mit der Ausübung einer öffentlichen Tätigkeit beauftragt worden, und er amtet somit in dessen Auftrag. Was die einzelnen Amtshandlungen betrifft, tut er dies also in seinem Namen. Das Wort «amten», auf Französisch «officier», ist denn auch bewusst gewählt.

Es gibt noch andere Freiberufe, wo dies der Fall ist. Ich übe heute den Beruf des Tierarztes zwar nicht mehr aus, habe dies aber einmal getan. Es ist auch bei Tierärzten so, dass man amtliche Tätigkeiten ausübt. Ein Impfzeugnis eines Hundes ist beispielsweise ein amtliches Dokument. Und ich greife vorweg: Bei Tierärzten gibt es keinen Numerus Clausus ohne dass dies einen Einfluss auf die Qualität gehabt hätte.

Le modèle de notre canton s'appelle le notariat latin. Il s'oppose au notariat officiel, système dans lequel le notaire agit en tant qu'employé de l'Etat et où il est par conséquent soumis aux droits du personnel de l'Etat. En Suisse, seuls les cantons de Zurich et Schaffhouse connaissent ce système du notariat officiel. Douze cantons, dont le nôtre, connaissent le système

du notariat libre, latin. Et 12 autres ont instauré un système mixte.

Unter den 12 Kantonen mit dem freiberuflichen Notariat ist der Kanton Freiburg der einzige, der einen Numerus Clausus kennt. Er sticht also somit als Ausnahme hervor, aber sicher nicht als zukunftsweisender Leuchtturm.

Es mag paradox wirken, aber ich lasse mich nun tatsächlich dazu hinreissen, einen Bericht des Think Tanks Avenir Suisse zu zitieren. Am 14. August 2015 publizierte dieser einen Artikel unter dem Titel: Protektionistischer «Kantönligeist im Notariatswesen». In diesem konnte man Folgendes lesen – das kann man sich auf der Zunge zergehen lassen -: «Während im Amtsnotariat der Wettbewerb per Definition nicht spielen kann, besteht in den anderen beiden Systemen eine gewisse Konkurrenzsituation unter den Notaren (freiberufliches Notariat) bzw. zwischen Amtsstellen und freiberuflichen Notaren (gemischtes Notariat).»

Dans le notariat officiel, la concurrence ne peut pas s'exercer par définition. Il existe dans les deux autres systèmes une certaine situation concurrentielle parmi les notaires dans le notariat latin, ou entre les notaires officiels et indépendants dans le notariat mixte.

Sehen Sie, ich will Sie damit nur darauf hinweisen, dass Sie Ihren Werten und Prinzipien keine Abfuhr erteilen, wenn Sie anerkennen, dass das freiberufliche Notariat mehr an Wettbewerb verträgt, als das Amtsnotariat.

Und ich kann Sie auch beruhigen, Sie müssen Ihre vorgefassten Meinungen über die SP nicht über Bord werfen. Nein, es wird der SP auch nicht darum gehen, hiermit Ladenöffnungszeiten zu verlängern. Ein liberales Denken definiert sich auch nicht über Ladenöffnungszeiten, sondern primär dadurch, ob man über Freiheitsgrade in seiner Entscheidungsfindung verfügt, um seine Entscheide unabhängig von Einflüssen und anderen Meinungen und nur anhand seiner eigenen Überzeugungen und Werte zu fällen.

Das gilt eben auch für den freiberuflichen Notar. Er ist nicht dem Staat als seinem Arbeitgeber gegenüber verpflichtet, sondern primär seinem eigenen Berufsethos. Er ist verantwortlich, wie jeder andere freie Beruf, zu gewährleisten, dass er sein Berufsethos einhält. Das wird nicht dadurch gewährleistet, dass ihm ein bequemes Nest eingerichtet wird, sondern genau dadurch, dass er sich an seinen Mitbewerbern messen kann und sich regelmässig auch die Frage stellen muss, ob er die Kriterien erfüllt – eigenverantwortlich.

Si on nous dit que le notariat latin, tel que nous le connaissons dans notre canton, ne supporterait pas la concurrence, cela voudrait donc dire qu'il serait logique et correct de le convertir en un notariat officiel. Ceci n'a pas été proposé. Il est nécessaire de suivre cette logique et de maintenir donc le notariat latin et de le structurer en tant que tel.

Wie dargelegt, kann die Beibehaltung des Numerus Clausus nicht im Sinn und Geist des freiberuflichen Modells sein, für welches sich unser Kanton entschieden hat, und darum ist es logisch, die vom Staatsrat vorgeschlagene Fassung zu unterstützen.

Le Président. Je tiens quand même à rappeler que nous avons une traduction simultanée que nous payons extrêmement cher et qu'il n'est pas nécessaire de retraduire toutes les interventions.

Bonvin-Sansonnens Sylvie (ACG/MLB, BR). Peut-être vous rappelez-vous, chers collègues, vos débuts dans cette salle, vos premières sessions, vos premières commissions? Eh bien moi, j'en suis là. Je suis nouvelle, tout m'intéresse et j'ai encore une très grande capacité d'étonnement. Mais là, ce n'est pas de l'étonnement que j'ai. Je ne suis pas du tout étonnée; je suis carrément consternée, consternée de devoir expliquer aux groupes situés à ma gauche leur propre programme politique. Votre programme, chers collègues, qui luttez sans relâche contre les entraves de l'exercice d'une profession, surtout quand elle se dit libérale. Mais oui, rappelez-vous: saine concurrence, loi de l'offre et de la demande, fin des privilèges, liberté d'installation. Ça vous rappelle quelque chose? Oui, je ne m'inquiète pas, cela va vous revenir.

Alors, quels sont les arguments en faveur de cette entrave inutile et anachronique qui s'appelle le numerus clausus? Le premier argument qu'on nous donne, c'est le garant de la qualité du travail. Les autres cantons n'ont pas de numerus clausus. Cela signifie ceci: il y a en Suisse 1684 notaires. Selon vos arguments, seuls les 42 notaires fribourgeois feraient un travail de qualité? Quel joli compliment pour tous les autres notaires. Je reste persuadée que la qualité n'a rien à voir avec le numerus clausus.

Le deuxième argument: le numerus clausus garantit que chaque notaire puisse vivre décemment. Je ne sais pas si ici quelqu'un connaît le revenu d'un notaire. Moi pas. Je ne peux donc pas me prononcer. En France, où le même débat a lieu, on a estimé une baisse du revenu de 10% en cas de fin du numerus clausus. Nos notaires n'ont pas été très bavards sur leurs chiffres. De quels montants parle-t-on exactement? Combien vont-ils perdre? Tant qu'ils nous laissent dans le flou, cet argument de vivre décemment n'est pas pertinent, d'autant qu'augmenter leur nombre aura aussi une conséquence économique.

Pourquoi vos règles libérales appliquées aux autres professions et aux autres notaires de Suisse ne peuvent-elles pas s'appliquer aux notaires fribourgeois? Pourquoi une telle résistance au changement? Ce que je retiens en tout cas, c'est que le numerus clausus ne profite pas du tout aux citoyennes et citoyens. C'est la seule chose qui nous importe, au groupe Alliance centre gauche. S'il ne sert pas à la population, le numerus clausus n'a aucune raison d'être. Ce numerus clausus, permettez-moi de faire la comparaison, est comme un

petit nid douillet pour nos notaires. Alors évidemment, on nous fait passer maintenant pour les méchants, comme si nous voulions jeter hors du nid douillet de frêles petits oisillons sans défense.

En fait, abolir le *numerus clausus*, c'est juste ouvrir un marché. Quand on ouvre un marché, ça passe toujours par des adaptations, des remises en question, des gens qui sont contents, des gens qui ne sont pas contents. Nous vivons tous et tout le temps dans le système économique imposé par la droite libérale et ça s'accélère. La Confédération va certainement interdire le *numerus clausus* des notaires sur le territoire suisse, mais ensuite, la prochaine étape, c'est la libre circulation des services. Là, je vous garantis que le saut hors du nid douillet sera autrement plus difficile. C'est pour ça que je dis qu'abolir le *numerus clausus* maintenant, c'est donner aux notaires fribourgeois les bases, les bons réflexes pour supporter la suite. Cette suite, ces barrières protectionnistes qu'il faut à tout prix détruire, ce sont vos partis qui les réclament, ce n'est pas nous. Les paysans dans cette salle se rappellent quand on a imposé la fin des contingents laitiers. Il n'y avait pas eu grand monde à droite pour défendre cette entrave au marché, ce contrôle de notre métier par l'Etat. Pourtant, il y avait des milliers de paysans concernés. Je ne sais pas comment la corporation des notaires s'y est prise, mais je leur dis chapeau. Ils sont seulement une quarantaine dans le canton et ils ont réussi à créer un fan's club unanime pour leur garantir que rien ne change pour eux.

Le groupe Alliance centre gauche vous invite donc à accepter la version initiale du Conseil d'Etat.

Lauper Nicolas (*PDC/CVP, SC*). Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique, dans sa grande majorité, soutient le projet bis de la commission. Maintenir le *numerus clausus* a comme but recherché la défense d'un système de qualité et pas la protection du notaire. Si on veut supprimer le *numerus clausus*, il faut alors aussi supprimer les incompatibilités, les tarifs fixés. En supprimant seulement le *numerus clausus*, le chiffre d'affaires des notaires ne va pas augmenter. Il faut alors leur permettre de faire autre chose, ce qui est impossible aujourd'hui. Fribourg a un système qui fonctionne; pourquoi le changer? Le *numerus clausus* maintient la qualité et la sécurité du droit. Supprimer le *numerus clausus* voit le risque des notaires multifonctions, lesquels seraient alors amenés soit à augmenter le prix des actes, soit à faire autre chose, perdant ainsi leurs connaissances relatives au notariat. Maintenons la qualité, donc maintenons le *numerus clausus*. On dit que le but du maintien du *numerus clausus* est de ne pas permettre aux jeunes de s'installer; ce n'est pas vrai. L'égalité des chances consiste à être bien formé et à pouvoir gagner sa vie.

En 1986, le nombre autorisé de notaires est passé de 36 à 42. Jusqu'en 2015, ce dernier chiffre n'était pas atteint. La proposition de la commission d'augmenter à 55 le nombre maximal

des notaires permettra d'avoir une réserve de 15–20 places pour le futur. Logiquement, l'abolition du *numerus clausus* et la soumission des notaires aux règles du libre marché devraient conduire à la suppression du tarif, à la suppression de l'interdiction de publicité, à la suppression de l'interdiction d'exercer des activités accessoires, notamment immobilières, de courtages immobiliers, de courtages en assurances, etc., donc à la suppression de toute restriction à la profession. Une telle libéralisation est simplement incompatible avec la fonction du notaire en tant que délégué d'une parcelle de la puissance publique. Le maintien du *numerus clausus* est une décision purement politique.

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique, dans sa grande majorité, soutiendra le projet bis de la commission.

Aebischer Susanne (*PDC/CVP, LA*). Ich werde mich bei diesem Artikel enthalten und zwar aus folgenden Gründen.

Meine liberale Seite, diejenige einer Mitte-Politikerin, schlägt bei mir ziemlich an, und ich habe grossen Respekt für die Intervention meines Kollegen auf der linken Seite.

Weil wir den Umstand betrachten müssen, dass wir nur eine Teilrevision dieses Gesetzes machen, verstehe ich, dass die Mehrheit hier im Saale eine Beibehaltung der 55 Notare vorschlägt.

Als Vertreterin der Wirtschaft – und eben, wir sind im 21. Jahrhundert angelangt – kann ich mir einfach nicht vorstellen, dass wir grundsätzlich für einen *Numerus Clausus* einstehen sollen. Ich kann mir nicht vorstellen, dass, wenn unsere Notare im Kanton Freiburg eine solch gute Arbeit leisten, eine Aufhebung des *Numerus Clausus* sie so bedroht. Ich selber habe sehr gute Erfahrungen gemacht.

Da wir aber den Umstand vor uns haben, dass dieses Gesetz nur teilrevidiert wird und nicht in jeglicher Konsequenz alle Freiheiten gewährt werden, die den freien Wettbewerb ermöglichen, kann ich das verstehen. Aber aus tiefster Überzeugung und als Vertreterin der Wirtschaft werde ich mich deshalb in diesem Artikel enthalten – auch, um damit auszudrücken, dass wir in die Richtung einer Aufhebung des *Numerus Clausus* gehen sollten.

Ich werde schlussendlich das Gesetz in der Gesamtheit annehmen. Ich denke, wir können abwarten, was auf Bundesebene passiert, aber dann hoffe ich ganz schwer, dass dieser Schritt vollzogen wird.

Meyer Loetscher Anne (*PDC/CVP, BR*). Le changement d'une loi devrait apporter des améliorations tant pour les administrés que pour l'Etat. Or, dans ce cas et sans d'autres aménagements, il en ressort une diminution de la sécurité juridique. On ne peut pas uniquement changer un aspect de la loi, à savoir le *numerus clausus* en laissant toutes les autres contraintes. Nous brandissons la bannière de la liberté éco-

nomique. Or, la profession de notaire dans le canton de Fribourg ne jouit pas pleinement de cette liberté économique. Le notaire est un officier public qui a l'obligation d'instrumenter, au contraire de l'avocat qui peut, lui, renoncer à une affaire peu lucrative.

M. le Commissaire du Gouvernement, vous venez de dire que ça ne jouerait pas un grand rôle de supprimer le *numerus clausus*, puisque 19 nouveaux notaires pourraient s'installer. Alors pourquoi aujourd'hui se précipiter pour le supprimer sans changer toutes les autres modifications en attendant ce qui va se passer sur un plan fédéral?

La liberté économique des notaires n'évoluerait pas dans des conditions optimales avec cette seule modification et se répercuterait donc sur les clients. Or, le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique souhaite assurer à la population des prestations de qualité à toutes les couches de la population.

Ainsi, je vous invite à soutenir le projet bis de la commission.

Collaud Romain (PLR/FDP, SC). Qu'est-ce que le libéralisme? Je cite: «Doctrines économiques qui privilégient l'individu et sa liberté ainsi que le libre jeu des actions individuelles conduisant à l'intérêt général». Il apparaît que les partis de gauche conduits par M^{me} la Députée Bonvin-Sansonnens se trompent sur deux points quand ils s'attaquent aux partis bourgeois:

- > ils n'agissent pas par intérêt général, mais uniquement par velléité envers une profession;
- > ils négligent le mot libéralisme, qui induit une liberté totale dans le choix de l'individu.

Les partis de gauche utilisent un mot qu'ils ne maîtrisent pas: le libéralisme. Vous ne pouvez pas soi-disant préconiser une libéralisation d'une profession, alors qu'il ne s'agit que d'une augmentation incontrôlée du nombre de notaires. Quid de la fonction d'officiers publics? Quid des tarifs que vous ne voulez également pas libéraliser? Quid des restrictions auxquelles ils doivent faire face et qui ne correspondent pas au mode de vie libéral? Si vous voulez faire du libéralisme, alors faisons-le. A bas les tarifs fixés par l'Etat. A bas le *numerus clausus*. A bas les incompatibilités. A bas l'obligation d'instrumenter. Dans ce cas, révisons la loi dans son entier et renvoyons-la au Conseil d'Etat. Ah non, pardon, il y a actuellement une consultation fédérale qui s'en occupe. Dès lors, pourquoi vouloir le scalp du *numerus clausus*?

Bref, nous avons affaire aujourd'hui à un dernier combat politique d'un côté face à un combat de raison de l'autre. Choisissez votre camp, mais le groupe libéral-radical se rangera à sa quasi-majorité du côté de la raison et je vous invite à en faire de même.

Mauron Pierre (PS/SP, GR). Je me réjouis que le député Collaud donne sa version du libéralisme aux groupes de droite lorsqu'on parlera d'aménagement du territoire pour expli-

quer comment le droit d'intervention de l'Etat avec le droit d'emption est inique, inadmissible.

En fait, que ce soit vous-même, soit M. le Président, il ne faut pas s'arrêter à l'art. 26 de la Constitution fédérale qui garantit la propriété. Il faut lire encore l'article d'après, le 27, qui garantit la liberté économique. Je vous en donne la teneur à l'al. 2: «La liberté économique est garantie. Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et à son libre exercice.» C'est uniquement ça qu'on demande. Il n'y a pas ici de lutte anti-notaire ou pour faire en sorte que ce soit un combat d'arrière-garde.

D'ailleurs, des propos inadmissibles ont été dits dans cette salle. On nous dit que l'augmentation du nombre génère une baisse de qualité. Alors, les notaires présents dans cette salle vont apprécier quand, en 1986, ils sont passés de 36 à 42. Avez-vous vu la baisse de qualité? Maintenant, passer de 42 à 55, avec encore l'arrêt des patentes pour les plus de 70 ans; où est la baisse de qualité? Elle est absolument inexistante. Comme l'a dit le commissaire du Gouvernement, vous imaginez-vous s'il y a, par exemple, un vétérinaire dans le village, le fait qu'un deuxième s'installe baisserait la qualité du premier? C'est ça que vous êtes en train de nous dire. Parce que si c'est ça que la concurrence génère, il faut arrêter pas uniquement dans ce domaine, mais encore dans bien d'autres domaines que vous défendez pourtant.

La concurrence stimule. Les notaires – que vous voyez là – sont notaires par vocation. C'est une vocation comme métier. Ils le font justement par passion et ils ont à l'esprit d'être toujours les meilleurs. La concurrence ravive justement ceci. On parle d'autres professions, d'autres activités. Parlons concrètement de ce qu'il en est, de ce qu'on connaît. Nous avons des notaires qui sont professeurs titulaires à l'Université. Nous avons des notaires qui étaient anciens syndics, je pense notamment à Villars-sur-Glâne. Nous avons des notaires qui sont députés. Nous avons aussi notre honorable confrère Hartmann dans la salle qui était député et chef de groupe ici. Il est possible d'exercer certaines fonctions. Cela n'est pas un tort; c'est justement nécessaire au bon fonctionnement et à la connaissance de cette profession.

Lorsque l'on parle de chiffres et de baisse de qualité, il faut justement savoir que c'est l'inverse qu'on prône. Il y a parfois la comparaison avec les avocats. Pour vous rendre compte de la chose, depuis 2000, la profession d'avocat est libéralisée, c'est-à-dire que les avocats peuvent changer de canton; et non seulement de canton, mais également les avocats européens peuvent venir en Suisse. Vous n'avez pas de protection internationale, pas de protection intercantonale et pas de *numerus clausus*. Que se passe-t-il? Vous en voyez beaucoup, vous, d'avocats parisiens à Villars-sur-Glâne ou d'autres grands avocats français qui viennent s'installer à Bulle? Il n'y en pas. En va-t-il de même avec les avocats genevois ou zurichois?

On n'en a pas non plus. Est-ce que vous pensez bien qu'en mettant fin au numerus clausus, vous allez systématiquement créer la famine chez les notaires? Cela n'est absolument pas le cas. Avec le numerus clausus, les notaires qui fonctionnent bien, fonctionnent très bien et les notaires qui fonctionnent mal, fonctionnent très mal. J'ai des exemples de noms à vous donner, mais je respecte la personnalité. Il y en a un qui m'a dit qu'en s'installant comme notaire dans le numerus clausus, la première chose qu'il ait faite, c'est de s'acheter un permis de pêche. Il avait son natel et il attendait que ça sonne. Ça fait 3, 4, 5 ans pour que cela démarre. Finalement, il a hésité à changer de profession, lorsque c'est parti. Le numerus clausus n'est pas un garant de qualité. La qualité, c'est la personnalité du notaire, ses connaissances. Le fait qu'il soit bon est justement sanctionné par un examen, qui est très difficile à Fribourg. Pour les avocats-notaires et ceux qui vont cumuler les deux, je leur dis vraiment bonne chance. Deux fois 3 ans quand vous avez 27–28 ans, je vous assure que c'est difficile; et si tel est le cas, eh bien, tant mieux.

Je suis curieux de ne pas entendre dans cette salle les Nicolas Kolly, les Didier Castella, les Nadine Gobet ou encore Jean-Daniel Wicht, les chantres du libéralisme qui nous disent «moins d'Etat», «garantie des droits fondamentaux»; ils sont où, ces gens-là? Il n'y a plus personne dès le moment où on parle de ces éléments. Il n'y a plus personne. Pourquoi pas, M. Butty, limiter le nombre de vétérinaires, ou, M. Frossard, le nombre de paysans? Imaginez 42 paysans dans le canton. Je vous assure, on pourrait y venir. Ils font un travail formidable, tout irait bien. C'est comme s'il y avait 42 avocats, c'est la même chose. Ce n'est pas ça qui justifie la qualité des prestations qui sont données.

Moi, quand j'entends les députés de droite parler des notaires et les défendre, c'est un peu comme quand j'entends les communes parler des gitans. Oui, oui, oui, il faut les accueillir, mais pas chez nous. Oui, oui, oui, il faut enlever le numerus clausus, mais avec la révision des tarifs. Les tarifs ne sont indiqués que pour certaines prestations; pour d'autres, elles ne le sont pas. Il y a aussi des avocats qui dépassent déjà leur activité avec...

Le Président. M. le Député, votre temps est terminé.

Le Rapporteur. Tout d'abord, pour répondre à la question personnelle de M. Mauron, effectivement, je ne suis pas intervenu à titre personnel, parce que je suis rapporteur de la commission. Vous savez sans doute que le rapporteur de la commission se borne à transmettre la version de la commission et non pas sa version personnelle.

Mais, effectivement, je peux donner rapidement ma version personnelle (*Rires*), parce que j'ai un argument fort qui m'aurait fait pousser à la suppression du numerus clausus: vous m'avez dit une fois – je pense sous forme de boutade – que le jour où le numerus clausus des notaires allait sauter, vous quitteriez ce Parlement; ça m'aurait poussé à l'accepter. (*Rires*). M. le Député Mauron n'a pas bien compris la position

de la commission par rapport à la qualité d'un nombre bas de notaires. Je ne vais pas répéter tous les arguments en faveur du numerus clausus; je les ai déjà évoqués auparavant, mais de façon résumée.

Effectivement, aujourd'hui, une cinquantaine de notaires travaillent à 50%. Si on arrivait à 200 notaires – comme c'est le cas en Valais, par exemple –, le gâteau restera le même, mais la part de travail diminuera par notaire. Je pense quand même qu'un notaire travaillant à 100% chaque jour arrivera à une meilleure qualité que 200 notaires qui font ce travail à mi-temps ou à 20%. C'est la raison principale qui poussait la commission à maintenir la loi.

Par rapport aux propos du Conseil d'Etat selon lesquels que la commission pensait que nous avions le meilleur système de Suisse, ce n'est pas la position de la commission. Celle-ci s'est bornée à constater que le système fribourgeois fonctionnait bien. Les autres systèmes dans les autres cantons fonctionnent probablement également bien. Nous avons seulement constaté qu'à Fribourg, ça fonctionnait bien, mais pas forcément que nous étions les meilleurs au monde.

Effectivement, M. le Commissaire, si le numerus clausus est appelé à disparaître, attendons peut-être la révision fédérale, peut-être dans 4–5 ans, et le paradigme aura totalement changé. Il conviendrait alors effectivement de supprimer le numerus clausus.

Pour terminer, je veux répondre à M^{me} la Députée Sylvie Bonvin-Sansonnens, qui nous a rappelé quelque peu les prises de parole enflammées de son prédécesseur Louis Duc, qui nous manque bien sûr. Vous êtes consternée, M^{me} la Députée, mais vous devriez vous réjouir. A votre gauche – à la droite du Parlement –, vous avez des groupes qui ne font plus un libéralisme à outrance, mais qui demandent une réglementation pragmatique qui donne de bons résultats. Vous avez à votre droite non plus des groupes qui ne veulent plus tout étatiser, mais qui demandent un peu plus de libéralisme. En fin de compte, les positions se rapprochent. On arrive au centre. Je ne crois pas que ce sont nos collègues du groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique qui vont trouver ça mal. (*Rires*).

Il est 12 h 25 et j'ai déjà dit tous les arguments de la commission en faveur du numerus clausus. Je vous recommande et vous remercie de confirmer le projet bis de la commission.

Le Commissaire. C'est Jeudi Gras aujourd'hui. Le Conseil d'Etat et le président du Grand Conseil sont invités au Couvent des Cordeliers et il ne serait pas très poli d'y arriver avec beaucoup de retard, je vais donc être bref. Je ne vais surtout pas m'étaler sur la question de la notion du libéralisme et de la liberté de commerce. On a entendu plusieurs versions ici.

Concernant les interventions de plusieurs députés, mais surtout celle de M. Nicolas Lauper qui dit que si on libéralise, il

faudrait aussi supprimer les tarifs, respectivement libéraliser les tarifs, et également supprimer les incompatibilités, je vous l'ai déjà dit, les tarifs sont du droit fédéral. Nous sommes obligés d'avoir des tarifs, puisque quand vous allez chez un notaire, vous en avez l'obligation. Ce n'est pas comme chez le médecin ou l'avocat que vous pouvez choisir. Si vous voulez acheter une maison, vous devez aller chez un notaire. M. Mooser, avocat à Bulle, dit clairement qu'il faut régler. Le Conseil d'Etat va être raisonnable – comme toujours – dans la fixation de ces tarifs.

M. Lauper, les incompatibilités? Mais lisez la loi actuelle: nous sommes nettement moins restrictifs que le canton de Vaud, par exemple. C'est toute fonction permanente de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire. Vous ne voulez pas en même temps qu'ils soient fonctionnaires et notaires. Vous ne pouvez pas supprimer ça. Les juges de paix? Cela ne va pas. Vous ne pouvez pas être juge de paix et notaire en même temps. C'est toute fonction communale permanente? Vous ne pouvez pas être conseiller communal permanent ou syndic permanent d'une commune et en même temps notaire. Là, je ne pense pas que vous voulez supprimer. Avec tout emploi permanent dans un établissement ou une régie de l'Etat – l'ECAB, l'OCN, etc. –; vous ne pouvez pas être directeur ou employé là-bas et notaire en même temps. Vous dites aussi courtier. Alors, il n'est pas imaginable que quelqu'un offre ses services comme courtier et ensuite qu'il instrumente lui-même cet acte de vente. Là, je ne pense pas que vous pouvez effectivement supprimer.

D'autres professions où c'est tout à fait possible, par exemple, avocat: dans certains cantons, avocat et notaire, c'est incompatible. Chez nous, c'est tout à fait possible. Il y a d'autres fiduciaires, etc., c'est tout à fait possible. Donc, n'allez pas me dire qu'il faut supprimer les incompatibilités, alors qu'on est déjà très restrictif dans l'énumération de ces incompatibilités.

C'est une décision politique, comme je l'ai dit. De toute façon, ce *numerus clausus* va disparaître. La question: est-ce que c'est aujourd'hui ou est-ce demain?

Le Président. Comme vient de le dire M. le Commissaire, c'est une décision politique sur laquelle nous terminerons l'étude de ce projet. Nous n'avons pas encore la possibilité d'aller jusqu'au début de l'après-midi pour finir les première et deuxième lectures de cette loi.

- > Le Conseil d'Etat ne se rallie pas à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 2 al. 1 et 2.
- > Au vote, la proposition de la commission (projet bis), opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 50 voix contre 28. Il y a 4 abstentions.
- > Art. 2 modifié selon la version de la commission (projet bis).¹

Ont voté oui:

Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR, PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johnner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 50.*

Ont voté non:

Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,ACG/MLB), Roubaty François (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP). *Total: 28.*

Se sont abstenus:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Dafflon Hubert (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP). *Total: 4.*

> La lecture des articles est ici interrompue.

—

> La séance est levée à 12h30.

Le Président:

Benoît REY

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, secrétaire générale

Samuel JODRY, secrétaire parlementaire

—

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 418ss.

Quatrième séance, vendredi 5 février 2016

Présidence de M. Benoît Rey, président

SOMMAIRE: Projet de loi 2015-DICS-39: modification de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur et de la loi sur la formation professionnelle (prévention du surendettement); entrée en matière, 1^{re} et 2^e lectures; vote final. – Projet de loi 2015-DICS-52: modification de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur (année scolaire administrative); entrée en matière, 1^{re} et 2^e lectures; vote final. – Projet de loi 2015-DICS-55: approbation de la modification de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études; 1^{re} et 2^e lectures; vote final. – Rapport 2015-DICS-66: bilan du Lot-1 du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles; discussion. – Projet de décret 2015-DFIN-106: crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat pour l'année 2015; entrée en matière, lecture des articles et vote final. – Motion 2015-GC-81 Antoinette Badoud/Michel Losey: modification de la répartition de l'impôt des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société, tout en maintenant la pratique en la matière; prise en considération. – Motion 2015-GC-91 Romain Collaud/Nadine Gobet: montant fixe de déduction sociale par enfant pour chaque contribuable; prise en considération. – Clôture de la session.

La séance est ouverte à 8h30.

Présence de 94 députés; absents: 16.

Sont absents avec justifications: MM. et M^{mes} Solange Berset, Jean Bertschi, Romain Castella, Eric Collomb, Antoinette de Weck, Pierre Décrind, Laurent Dietrich, Marc-Antoine Gamba, Emmanuelle Kaelin Murith, Pierre Mauron, Rose-Marie Rodriguez, Ralph Alexander Schmid, André Schneuwly, Katharina Thalmann-Bolz et Laurent Thévoz.

Sans justification: Yvonne Stempf-Horner.

MM. et M^{mes} Anne-Claude Demierre, Marie Garnier, Erwin Jutzet, Maurice Ropraz et Beat Vonlanthen, conseillères et conseillers d'Etat, sont excusés.

Le Président. J'ai le plaisir d'ouvrir cette quatrième séance de la session de février 2016.

Projet de loi 2015-DICS-39 Modification de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur et de la loi sur la formation professionnelle (prévention du surendettement)¹

Rapporteuse: **Antoinette Badoud** (PLR/FDP, GR).

Commissaire: **Jean-Pierre Siggen**, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.

Entrée en matière

La Rapporteuse. Le projet de loi qui nous préoccupe modifie donc la loi sur l'enseignement secondaire supérieur et la loi sur la formation professionnelle. Cette loi qui vous est soumise aujourd'hui est accueillie favorablement par l'ensemble des membres de la commission. La modification proposée consiste à inscrire dans la loi la problématique de la prévention en matière d'endettement chez les jeunes, pour donner suite à la motion Eric Collomb/Eric Menoud. Si l'objectif n'est pas nouveau, le projet de loi le rend plus concret, en faisant mention spécifiquement de l'endettement. La démarche consistant à intégrer cette matière à des cours existants – d'ailleurs la plupart des objectifs sont déjà abordés pour la plupart des élèves – a été soutenue par la commission, ce d'autant plus que la grille horaire doit être respectée. Il s'agit donc d'une intensification de la prévention. Le choix de cibler la prévention plus particulièrement sur les apprentis a été salué, bien qu'il faille en parler, il est vrai, à tous les âges.

Toutefois, plusieurs membres de la commission ont insisté sur les limites de l'action éducative de l'école, sur les dangers liés à l'environnement des jeunes, que ce soient les apprentis ou les étudiants, confrontés souvent à une publicité parfois agressive, et sur l'importance du rôle des familles.

Avec ces considérations, la commission vous recommande d'entrer en matière et d'accepter les modifications de la loi selon la version du Conseil d'Etat.

Le Commissaire. Je remercie M^{me} la Rapporteuse pour sa présentation. En effet, vous trouvez dans le message toute l'analyse que nous avons faite pour décliner les buts de la motion en cinq objectifs. Puis, nous avons vérifié si ces objectifs étaient couverts par le contenu des formations dispensées au

¹ Message pp. 332ss.

secondaire II. Nous constatons que la plupart des objectifs sont déjà abordés pour la plupart des élèves.

Le projet de loi soumis au Grand Conseil se concentre donc sur les domaines moins couverts actuellement. Il s'agit donc d'une intensification de la prévention. Cette volonté se concrétise par l'introduction de deux nouveaux articles dans la loi sur l'enseignement secondaire supérieur et la loi sur la formation professionnelle. Ces articles devront ensuite être réalisés au niveau du plan d'études. En amont, vous trouvez à la page 4 du rapport l'énoncé de ces cinq objectifs: établir un budget, optimiser le budget et comprendre le piège de l'endettement, montrer les solutions. Et, dans le domaine des connaissances des obligations publiques, l'importance des impôts dans le circuit économique, le financement et les tâches des assurances sociales.

A la page 6, vous avez l'énoncé de ces cinq objectifs et, en parallèle, tout le domaine du secondaire II (professionnel au début, gymnasial, culture générale) avec les coches qui montrent lesquels sont remplis ou non. C'est cet élément-là qui nous a permis de concrétiser ensuite avec ce complément d'article.

Je précise que les cours qui seront donnés ou les compléments qui seront faits sont évidemment de portée pratique. Il s'agira de montrer ce qu'est un budget, d'être concret, et non pas simplement de la théorie.

Pour terminer, les plans d'études qui vont concrétiser ça très finement seront adaptés cette année scolaire et entreront en vigueur à la rentrée de cette année 2016–2017.

Portmann Isabelle (PLR/FDP, SE). Le groupe libéral-radical souhaite entrer en matière sur ce projet de loi et accepte la version du Conseil d'Etat. Mais, on a une remarque à faire.

Überschuldungsprävention sollte nicht erst in der Lehre oder während der Matura beginnen, sondern schon viel früher. Es sollte eine Erziehungsaufgabe der Eltern sein, den Kindern den Umgang mit Geld, dem Decken der Unterhaltskosten und Zahlen der Schulden zu lernen. Erst dann kann eine Überschuldungsprävention in der späteren Ausbildung fruchten.

Als ausgebildete Gymnasiallehrerin für Wirtschaft und Recht habe ich genau dies festgestellt. Meine Berufsmaturschüler, welche eine Lehre gemacht und Lohn bezogen haben und damit den Lebensunterhalt finanzieren mussten, sind sensibilisierter auf Schulden und Kosten, als die anderen Gymnasialschüler.

Lehner-Gigon Nicole (PS/SP, GL). Le Conseil d'Etat a été interpellé à plusieurs reprises ces dernières années sur la nécessité de sensibiliser les jeunes à la gestion de leur budget ainsi que de les informer sur leurs futures obligations administratives, dans le but premier de leur éviter l'écueil de l'endettement.

Dans son message, le Conseil d'Etat rappelle qu'il est soucieux de cette problématique qui lui est connue et pour laquelle il a pris des mesures sous forme d'interventions ciblées tout au long de la scolarité, puis dans les écoles du secondaire II et les écoles professionnelles. Mieux, en constatant que les jeunes étaient plus vulnérables à certaines étapes critiques de leur vie, les Directions en charge des plans d'études poursuivent et adaptent en conséquence leur programme de prévention de l'endettement en collaboration avec Caritas.

Pour donner suite à la demande des motionnaires dont il reconnaît la pertinence, le message du Conseil d'Etat comporte aussi une analyse de ses compétences quant aux plans d'études, en rappelant à la page 3, qu'ils relèvent, pour les degrés du secondaire II et des écoles professionnelles, de dispositions inter-cantoniales et du droit fédéral, les Directions de l'instruction publique et de l'économie et de l'emploi ayant la tâche de les mettre en œuvre, sans l'accord du législatif cantonal.

Pour agir, le Conseil d'Etat propose de compléter l'article 35 de la loi sur l'enseignement professionnel et l'article 38 de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur, afin d'y introduire légalement sa volonté d'agir contre l'endettement des jeunes. Des précisions qui ont tout l'accord du parti socialiste.

Ces dispositions ne doivent pas nous éviter de garder un regard critique sur les causes de l'endettement des jeunes. La société de consommation qui conditionne nos vies et pèjore celles des plus faibles rend la gestion de l'argent toujours plus complexe, tant les sollicitations spécialement destinées aux jeunes se multiplient: jeux d'argent sur ordinateurs et téléphones portables, téléphonie mobile, cartes client des grands distributeurs et enfin petits crédits sur le mode du «Achète maintenant et paie plus tard». J'ai déjà eu ici l'occasion de dire les dégâts que peut générer le recours aux petits crédits, en particulier chez les jeunes. Mes craintes se sont encore raffermies en découvrant que depuis décembre 2015, auprès des antennes de la chaîne de kiosques Naville, sous l'offre «Ok cash», on peut obtenir un petit crédit de 1000 à 3000 frs sans grandes formalités. Je me demande si les clients sont encouragés à acheter en même temps un billet de loterie, pour se donner toutes les chances en vue du remboursement.

Le Parlement fédéral n'a pas eu le courage, en 2014, de réglementer sévèrement les pratiques des petits crédits. Je le regrette et je souhaite qu'à l'avenir, chaque jeune puisse entrer dans sa vie active sans traîner derrière lui le boulet de l'endettement.

Avec ces quelques considérations, le groupe socialiste accepte l'entrée en matière pour l'adaptation des deux lois précitées.

Mäder-Brühlhart Bernadette (ACG/MLB, SE). Die Fraktion des Mitte-Links-Bündnisses hat vom Botschaftstext Kenntnis genommen und wird dem Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über den Mittelschulunterricht und des Gesetzes über die Berufsbildung zustimmen.

Wir begrüßen das Schliessen der Lücken respektive das Aufnehmen dieser wichtigen Thematiken, der Verschuldungsproblematik sowie der öffentlichen und administrativen Verpflichtungen in den Unterricht, auch bei der Berufsausbildung mit Maturität, in den Gymnasien und den Fachmittelschulen.

Das frühzeitige Vermitteln von Wissen für einen besseren Umgang mit Geld ist präventiv hochwirkungsvoll und trägt einen wesentlichen Teil zur Verhinderung von Schuldnertkarrieren bei.

Der Unterricht in den Schulen ist, wie bereits gesagt, unbestritten ein wichtiger Teil der Schuldenprävention. Ich glaube, darin sind sich Links, Rechts und auch die Mitte einig. Er darf aber nicht der einzige Teil bleiben. Verschuldung hat nämlich sehr oft auch mit Armut zu tun. Und nicht selten ist eine versteckte Kinder- und Jugendarmut für eine Überschuldung verantwortlich. Diese Armut kann mittel- und längerfristig verheerende soziale Folgen haben. Deshalb sollte der Armutssproblematik in unserem Kanton noch viel mehr als bisher die nötige politische Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Brönnimann Charles (UDC/SVP, SC). Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance de ce message qui propose de modifier la loi sur l'enseignement, concernant le surendettement des jeunes et des moins jeunes. Oui, aujourd'hui tout le monde peut facilement avoir de l'argent ou acheter des objets en les payant peut-être plus tard. Mais, il faut quand même payer un jour. En tout cas, c'est ce que j'ai appris. Notre groupe a été très sensible à ça. Quel est l'instrument pour corriger cela et enseigner à nos jeunes comment se gérer? Moi j'ai appris ça avec le peu d'argent de poche que j'avais. A la maison, avec la famille, maman qui me donnait des sous pour aller à l'école à Fribourg, au CO de Gambach; mais j'avais toujours encore quelques sous pour rentrer à la maison, en passant par Rosé pour acheter une glace. Il me restait 30 ct; c'est bon. Oui, aujourd'hui, voyez-vous, ça commence à la maison et si là on est bons, nos jeunes arriveront mieux à se maîtriser. Un exemple:

- > Ahhh, moi à Noël j'ai reçu le dernier I-phone.
- > Moi je ne l'ai pas encore reçu. Tu peux me prêter 200 frs?

Et ça commence aussi comme ça, la concurrence et, souvent, les parents ne voient pas passer toutes ces petites combines entre eux. Ensuite il y a une pression. Ces jeunes s'engueulent entre eux parce qu'ils se doivent des sous. Alors, qu'est-ce que le jeune fait? Comme cela a été dit avant, il peut facilement avoir accès à un petit crédit. Et soudain, papa et maman voient ça et ça donne un problème grave à régler. Et voilà, la vérité ne se dit plus autour de la table à la maison.

Bien sûr qu'à l'école on doit aussi essayer de corriger ces jeunes et les sensibiliser à savoir comment se gérer dans tous les domaines, notamment avec les sous.

C'est avec ces quelques considérations que le groupe de l'Union démocratique du centre votera le projet proposé par le Conseil d'Etat.

Doutaz Jean-Pierre (PDC/CVP, GR). Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique a pris connaissance et analysé le message. Il remercie le Conseil d'Etat pour la qualité de celui-ci.

Bien que le Conseil d'Etat constate que la prévention de l'endettement, qui touche environ 5% des jeunes, est un sujet traité dans les gymnases, dans les écoles de culture générale et les écoles professionnelles, et que ce thème appartient aussi à l'éducation parentale, le cri du coeur de nos jeunes – car c'est bien eux qui le demandent par leur initiative – se fonde sur un constat: la thématique dans les divers degrés de l'enseignement est lacunaire. Le Conseil d'Etat lui-même le confirme, dans son message, en admettant que la question de l'endettement n'est pas impérativement traitée de façon détaillée dans certains enseignements, que parfois il est même en cours à option, que le programme peut différer légèrement d'une école à l'autre et que les questions de l'endettement ne sont pas enseignées partout avec le même niveau d'approfondissement.

La mise en œuvre concrète des plans d'études cantonaux incombe aux écoles, aux conférences de branches et finalement aux enseignants. En commission, il a été demandé – et le PDC le soutient – que le programme puisse être adapté, en appelant à être pragmatique et concret dans le contenu des cours. La problématique de ce domaine particulier devrait être intégrée dans des thèmes, dans les cours, plutôt que des cours supplémentaires, car on est bien conscients qu'on ne peut pas augmenter les périodes indéfiniment.

La modification de la loi proposée s'inscrit dans cette volonté d'améliorer les connaissances et la responsabilité des jeunes dans ce ou ces thèmes en particulier.

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique accepte donc à l'unanimité ce projet de loi, tel que proposé par le Conseil d'Etat.

La Rapporteuse. Je remercie tous les groupes pour l'acceptation de l'entrée en matière et constate avec plaisir qu'elle n'est pas combattue.

Si je vois, par le biais de cette modification, qu'on met un accent particulier sur l'endettement et le surendettement, il y a néanmoins un accent sur lequel le Conseil d'Etat doit aussi veiller, à savoir les causes de cet endettement et comment trouver les bonnes solutions ou les moyens pour peut-être éviter certaines publicités qui sont parfois agressives et qui peuvent justement aussi générer ces tentations auprès des jeunes. Je crois que ce n'est pas facile, mais il y a peut-être là aussi quelque chose à faire.

Le Commissaire. Je remercie aussi tous les intervenants. Je constate que tout le monde accepte l'entrée en matière. Je me permets de relever un ou deux éléments:

Evidemment que ce projet de modification répond à la motion qui ne visait que le secondaire II. Donc, sous cet angle, c'est à ce niveau-là qu'on intervient. Mais, le message qui vous est transmis cite également qu'il y a un certain nombre de choses qui sont entreprises à l'école obligatoire. Vous l'avez dans le message, à la page 2, à savoir une approche transversale avec des thèmes abordés, comme les problèmes sociaux, la pauvreté, les dettes, le surendettement, où là il y a évidemment aussi déjà un effort de prévention qui est engagé.

J'ai pris note aussi du souci général concernant les dérives de notre société ou les incitations de notre société allant dans le mauvais sens et je partage ce souci. J'irais même plus loin en relevant qu'il n'y a pas que le surendettement comme thème de souci, vous en connaissez certainement d'autres comme par exemple l'obésité, l'addiction et ça c'est un souci général. Comme Directeur de la DICS, j'ai évidemment le soin de pouvoir faire de la prévention dans ce domaine sans charger et surcharger la grille horaire avec chaque fois un thème supplémentaire. C'est pour ça que la proposition faite ici est de travailler sur ce qui est déjà fait, de manière pragmatique, pour avoir le maximum d'effet de prévention, tout en pouvant atteindre les objectifs de l'école du secondaire II, comme d'ailleurs de l'école primaire.

Je rappelle également qu'il y a un rôle d'éducation primaire et prioritaire de la famille, dans ces domaines, et que l'école ne peut pas palier à tous ces objectifs. Ce ne sont pas les siens à titre prioritaire.

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

Première lecture

ART. 1

ART. 38 TITRE MÉDIAN ET AL. 1

La Rapporteuse. L'article 38 fait mention spécifiquement de l'endettement. C'est l'ajout qui est dans cet article-là.

- > Adopté.

ART. 2

ART. 35 AL. 1

La Rapporteuse. A l'article 35 alinéa 1, il est également fait mention de l'endettement des jeunes, au même titre qu'à l'article 38. Je n'ai pas d'autre commentaire.

- > Adopté.

ART. 3, TITRE ET CONSIDÉRANTS

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

Deuxième lecture

ART. 1 À 3, TITRE ET CONSIDÉRANTS

- > Confirmation de la première lecture.

Vote final

- > Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, sans modification, par 89 voix sans opposition ni abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Corminboeuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brüllhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber

Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 89.*

—

Projet de loi 2015-DICS-52

Modification de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur (année scolaire administrative)¹

Rapporteure: **Antoinette Badoud** (PLR/FDP, GR).

Commissaire: **Jean-Pierre Siggen**, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.

Entrée en matière

La Rapporteuse. S'agissant de ce deuxième projet de loi, la modification proposée consiste à coordonner le début de l'année scolaire administrative du personnel enseignant du secondaire II avec celui du personnel enseignant de la scolarité obligatoire, soit de déplacer le début de l'année scolaire administrative au 1^{er} août au lieu du 1^{er} septembre, pratique actuelle. Ceci permettra d'harmoniser le système, non seulement à l'intérieur du canton, entre les différents niveaux d'enseignement, mais également sur le plan intercantonal.

Ainsi, les contrats des enseignants seront établis désormais dès le 1^{er} août jusqu'au 31 juillet de l'année suivante. D'ailleurs, la plupart des cantons voisins ont déjà adopté cette pratique, pratique qui, entre autres, facilitera la mobilité professionnelle.

Avec ces considérations, la commission vous recommande d'entrer en matière et d'accepter la modification de la loi, selon la version du Conseil d'Etat.

Le Commissaire. Je remercie M^{me} la Rapporteuse qui a déjà donné pas mal d'éléments. Donc, il s'agit d'une modification de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur, afin de coordonner l'année administrative avec la scolarité obligatoire, pour l'ensemble du personnel enseignant: l'école obligatoire, le secondaire II général, académique, professionnel, ainsi que le Conservatoire.

La loi scolaire est entrée en vigueur le 1^{er} août 2015, sauf l'article 18 alinéa 1, qui porte précisément sur le début de l'année administrative au 1^{er} août. Si bien qu'avec cette loi, nous aurons ces domaines qui seront coordonnés. Le hasard veut que dans la loi scolaire, c'est l'article 18 alinéa 1 qui fixe le début de l'année scolaire et, dans la loi sur l'enseignement secondaire supérieur, c'est aussi un article 18 alinéa 1. Mais, cet article n'est réservé ni à la DICS ni aux débuts d'année scolaire, vous pouvez l'imaginer, c'est le pur hasard. Cela facilitera non seulement la coordination à l'intérieur du canton, mais également la mobilité.

Une disposition transitoire prévoit que les engagements jusqu'à aujourd'hui, jusqu'au début de l'entrée en vigueur, restent au régime de la fin au 31 août et du début au 1^{er} septembre. Donc, il y aura deux systèmes qui vont coexister et c'est la raison pour laquelle vous avez un coût à cette opération. Ce coût vous est présenté dans le message: un coût financier cumulé sur cinq ans de 460 000 frs et qui, évidemment, avec l'importance croissante du nouveau système, ira en diminuant. Ce montant est inférieur aux montants pour le référendum financier obligatoire, supérieur à 34 millions, respectivement pour le référendum facultatif, de l'ordre de 8,5 millions.

Frossard Sébastien (UDC/SVP, GR). Le groupe de l'Union démocratique du centre acceptera dans sa grande majorité cette modification de loi.

Doutaz Jean-Pierre (PDC/CVP, GR). Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique a pris connaissance et analysé ce message concernant ce projet de loi. Cette modification purement administrative est saluée par l'ensemble des membres du PDC. Pour le reste des commentaires, je m'en réfère aux déclarations de M^{me} la Présidente de la commission.

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique accepte donc à l'unanimité cette modification.

Mäder-Brühlhart Bernadette (ACG/MLB, SE). Le groupe Alliance centre gauche a pris connaissance du message accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'enseignement secondaire supérieur et a accepté ce projet à l'unanimité.

Nous considérons qu'une harmonisation du début de l'année scolaire administrative est une bénéfice pour toutes les personnes concernées, y compris pour le personnel enseignant des écoles du secondaire supérieur. Le décalage de l'année scolaire administrative au 1^{er} août permettra aussi un versement des salaires pour les travaux déjà effectués par les enseignants nouvellement engagés, ce qui était attendu depuis longtemps. Avec ces remarques, j'ai terminé.

Portmann Isabelle (PLR/FDP, SE). Le groupe libéral-radical est pour l'entrée en matière et soutient le projet de loi du Conseil d'Etat. Il est nécessaire de coordonner l'année scolaire administrative et de commencer le 1^{er} août.

Emonet Gaétan (PS/SP, VE). En attendant la révision totale de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur qui est en cours et suite à l'adoption de la nouvelle loi scolaire le 9 septembre 2014, la modification qui nous est proposée est tout à fait logique. Les raisons invoquées dans le message explicatif sont pertinentes et je ne les rappellerai pas. Aussi, sans grande discussion, le groupe socialiste soutient sans réserve cette modification, entre en matière et votera à l'unanimité l'avancement de l'année administrative pour le personnel enseignant du secondaire II du 1^{er} septembre au 1^{er} août.

¹ Message pp. 349ss.

La Rapporteuse. Encore une fois, je remercie tous les groupes qui ont accepté l'entrée en matière sur cette modification. Au nom de la commission parlementaire, je remercie aussi M. le Conseiller d'Etat Jean-Pierre Siggen, ainsi que M. François Piccand, chef de service, pour les explications données lors de l'examen de ces deux modifications de loi et pour la qualité des messages présentés par le Conseil d'Etat.

Le Commissaire. Je vous remercie pour vos interventions et pour l'approbation de cette modification. Je crois que tout a été dit et je n'ai rien d'autre à ajouter.

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

Première lecture

ART. 1

ART. 18 AL. 1

La Rapporteuse. Là, on fait justement mention de ce changement au 1^{er} août au lieu du 1^{er} septembre, comme c'était jusqu'à présent.

- > Adopté.

ART. 84A (NOUVEAU)

- > Adopté.

ART. 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

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

Deuxième lecture

ART. 1 ET 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

- > 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 loi est adopté dans son ensemble, sans modification, par 86 sans opposition ni abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/

CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Dutz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 86.*

—

Projet de loi 2015-DICS-55 Approbation de la modification de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études¹

Rapporteuse: **Andrea Burgener Woeffray** (PS/SP, FV).

Commissaire: **Jean-Pierre Siggen, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.**

Entrée en matière

La Rapporteuse. La Commission des affaires extérieures a siégé le 15 janvier et a traité le message 2015-DICS-55 en

¹ Message pp. 355ss.

présence de M. le Commissaire du gouvernement, M. Jean-Pierre Siggen, du secrétaire général de la DICS, M. Michel Perriard, et de M. Robert Gmür, conseiller juridique du Service de la santé publique. Je les remercie au nom de la commission pour l'échange et la discussion ouverte.

Le message comprend un projet de loi portant approbation de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études. Il règle la reconnaissance des diplômes de fin d'études qui ne relèvent pas du droit fédéral, mais cantonal. Il fixe la réglementation cadre pour la reconnaissance de ces diplômes par les autres cantons, garantissant l'équivalence des diplômes et le libre accès aux professions réglementées dans les cantons partenaires. L'accord intercantonal touche les diplômes d'enseignement délivrés par les Hautes écoles et ceux du domaine de la pédagogie spécialisée, mais également la reconnaissance et la vérification des qualifications des professions de la santé.

De nouveaux besoins sont apparus depuis 2005, surtout en matière du registre des professions médicales. Une révision de la base légale s'impose donc. La révision assure, en premier lieu, l'harmonisation avec le droit fédéral. L'intérêt principal pour les cantons résidera dans une base légale pour la consultation en ligne de données sensibles contenues dans les différents registres, par exemple, des mesures disciplinaires ou administratives à l'encontre d'un professionnel.

L'accord est actuellement en phase de ratification. Quatre cantons, dont le nôtre, ne l'ont pas encore ratifié. La Commission des affaires extérieures (CAE) vous propose, à l'unanimité des membres présents à la séance de le faire aujourd'hui.

Elle vous propose donc d'entrer en matière sur ce projet de loi. Le nouvel accord sera mis en vigueur lorsque tous les cantons signataires l'auront approuvé.

Le Commissaire. Il y a encore 25 ans, nous étions en 1990 à peu près, les diplômes ouvrant l'accès aux professions de l'enseignement et à un grand nombre de professions de la santé délivrés par les cantons n'avaient aucune garantie de reconnaissance par un autre canton. Par exemple, les titulaires du diplôme d'enseignement primaire délivré par notre Ecole normale cantonale pouvaient se voir refuser un poste d'enseignement dans un canton voisin. En effet, ledit canton voisin pouvait estimer, pour des raisons qui lui étaient propres, que le diplôme fribourgeois n'était pas suffisant ou de moins bonne qualité que les diplômes de ses propres écoles. Il y avait aussi des cantons – pour la petite histoire – qui engageaient volontiers nos diplômés lorsqu'ils connaissaient une pénurie de candidats pour leurs propres classes et qui, soudainement, ne reconnaissaient plus nos propres diplômes lorsqu'ils avaient suffisamment de candidats locaux, donc une grande incertitude.

Et c'est pour résoudre ces chicaneries administratives et améliorer la transparence que la Conférence suisse des directeurs

cantonaux de l'instruction publique (CDIP), avec la Conférence suisse des directeurs cantonaux des affaires sociales, ont travaillé à l'élaboration de cet accord-cadre multilatéral et contraignant qui, premièrement, fixe les principes d'une reconnaissance intercantonale, en particulier en définissant qui sont les autorités compétentes et ce que doivent contenir les règlements de reconnaissance qui régissent ensuite chacune de ces professions concernées. Chaque canton ayant adhéré à l'accord doit garantir les mêmes droits à tous les titulaires du diplôme, quel que soit son canton d'origine. Exemple, une personne, qui a obtenu chez nous un diplôme de la HEP, peut se porter candidate à n'importe quel poste d'enseignement primaire en Suisse, voire en Europe. Sous réserve évidemment de conditions locales: si vous postulez au Val Maggia, il faudra évidemment maîtriser l'italien.

L'accord de 1993 a été adopté par le Grand Conseil le 18 novembre de la même année. Il a pu entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1995 après l'adhésion de 17 cantons. En 1997, cet accord avec été ratifié par tous les cantons suisses. En 2005, des modifications ont été apportées et il a fallu tenir compte dans l'accord de modifications de la législation fédérale. Le Grand Conseil a à nouveau procédé à une analyse et a voté le décret de modification lors de sa séance du 15 mai 2006. Aujourd'hui, à nouveau, le même processus se déroule avec des modifications qui portent en gros sur trois points:

1. La base légale intercantonale actuelle du registre des professionnels de la santé, un registre tenu par la Conférence des directeurs de la santé, doit être adapté aux dispositions du droit fédéral. Il convient d'ajouter une base autorisant le prélèvement d'émoluments pour l'inscription au registre et la mise en place d'une procédure de consultation en ligne des données personnelles;
2. Les bases intercantionales à la mise en place d'une loi, dont le titre est un peu long – loi fédérale portant sur l'obligation des prestataires de services de déclarer leur qualification professionnelle dans le cadre des professions réglementées et sur la vérification de cette qualification – sont nécessaires. On doit créer ou modifier la base légale pour permettre la concrétisation de l'obligation, pour les enseignants étrangers ainsi que pour les ostéopathes étrangers, de répondre à l'exigence de cette loi,;
3. On complète l'article 10 al. 2 de l'accord en conférant la qualité pour recourir également aux autorités chargées de la reconnaissance des titres étrangers.

En conclusion, les modifications proposées permettent d'adapter l'accord à la situation actuelle dans les professions concernées. Elles renforcent la collaboration intercantonale et donnent les outils supplémentaires pour une action efficace et efficiente de celle-ci.

Je vous invite dès lors à adopter ce projet de loi.

Chassot Claude (ACG/MLB, SC). Depuis une vingtaine d'années, notre canton, comme tous les autres, s'est engagé sur la

voie de la rationalisation et de l'efficacité, optant pour une seule base juridique relative à la reconnaissance des diplômes de fin d'études. Cela concerne essentiellement deux Directions, celle de l'instruction publique et celle de la santé. Le but était d'obtenir une validité intercantonale, par le biais notamment de règlements ad hoc et de leur application, garantissant ainsi un niveau de formation harmonisé.

L'évolution de la situation, notamment dans le domaine de la formation médicale, liée aussi à la mise en application de la loi fédérale sur les professions de ce secteur, nous oblige donc à réviser l'accord passé – comme l'a dit M. le Commissaire du gouvernement – il y a une vingtaine d'années déjà.

Les modifications apportées sont extrêmement pointues et détaillées dans le rapport. Avec moult explications de ce toilettage, relevons qu'il n'a pas d'influence sur les finances cantonales et sont conformes ainsi au droit fédéral.

Le groupe Alliance centre gauche n'a pas de remarques spécifiques à formuler, remercie les auteurs de ce présent message et accepte, bien entendu, l'entrée en matière.

Mesot Roland (*UDC/SVP, VE*). Jusqu'à l'accord de 1993, les diplômes n'étaient pas forcément reconnus d'un canton à l'autre. Cet accord de 1993, avec ses changements et adaptations de 2005, a été très positif et M. le Conseiller d'Etat l'a très bien expliqué.

Aujourd'hui, nous devons nous prononcer sur les modifications à apporter afin de tenir compte du droit fédéral qui a évolué. L'harmonisation avec le droit fédéral assure entre autres la création de registres des professionnels de la santé, qui ne sont pas universitaires. Cette révision comprend aussi une base légale pour la consultation des données sensibles, ce qui est très bien à notre époque où les données personnelles doivent être protégées. Par définition, un accord intercantonal est à prendre ou à laisser.

Cet accord ayant fait ses preuves, notre groupe va accepter à l'unanimité les modifications proposées. Comme cela a été dit par un chef de service en commission, cet accord n'a pas de portée spectaculaire.

Je terminerai pas une question à M. le Commissaire: le Tessin, Vaud et Valais n'ont pas encore ratifié cette révision et, cela a été dit, il faut que tout le monde l'ait ratifiée pour qu'elle entre en vigueur. Savez-vous si cela va être fait encore cette année dans ces cantons?

Gasser Benjamin (*PS/SP, SC*). A l'unanimité, le groupe socialiste vous suggère d'accepter ce message proposé par le Conseil d'Etat et de donner son approbation à la modification de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études. Comme l'a dit M. le Député Mesot, cet accord est à prendre ou à laisser. Nous pensons que le canton de Fribourg a tout à y gagner et, ce, pour la mobilité professionnelle des diplômés.

Le groupe socialiste invite donc le Grand Conseil à pérenniser cet accord de concert avec les autres cantons.

Hayoz Madeleine (*PDC/CVP, LA*). L'accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études règle également la reconnaissance des diplômes de fin d'études étrangers ainsi que la mise en œuvre de l'obligation de déclaration à laquelle sont soumis les prestataires de service. Cet accord a par ailleurs été adopté par le Grand Conseil fribourgeois en 1993. Aujourd'hui, il nous est demandé d'accepter quelques modifications proposées, qui permettent d'adapter l'accord initial de 1993 à la situation actuelle dans les professions de l'enseignement et de la santé. Ces modifications ont par ailleurs déjà été approuvées par la CDIP et la CDS.

Une des modifications majeures est liée à l'obligation pour les prestataires de services de déclarer leurs qualifications professionnelles. Cette obligation concerne les enseignants et les personnes exerçant une profession du domaine pédagogique. Une procédure de consultation en ligne des données du registre des professions de la santé est prévue. De plus, les inscriptions dans la liste des enseignants auxquels a été retiré le droit d'enseigner ou au registre professionnel de la santé, ne sont pas des décisions susceptibles de recours. Les modifications proposées permettent d'adapter l'accord à la situation actuelle dans les professions concernées. Elles renforcent également la collaboration intercantonale et donnent des outils supplémentaires pour une action efficace.

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique soutient ce projet de loi à l'unanimité.

Collaud Romain (*PLR/FDP, SC*). M. le Commissaire du gouvernement a très bien résumé la situation. Tout a été dit. Le groupe libéral-radical accepte, à l'unanimité, l'entrée en matière.

La Rapporteuse. Je remercie tous nos intervenants pour leur position favorable à l'entrée en matière. Quant à la question de M. Mesot, je sais, en siégeant aussi au Bureau interparlementaire des différents parlements de la Suisse romande, que dans le canton de Vaud, le traitement de cette adhésion est en cours. Quant aux deux autres cantons, je ne peux pas vous dire. Je suis allée, encore hier soir, sur le site de la CDIP, il ne donne pas d'informations particulières quant au processus et à l'état de la ratification.

Le Commissaire. Merci pour l'entrée en matière acceptée unanimement. Je n'ai pas d'autres commentaires si ce n'est que répondre à M. le Député Mesot en lui disant aussi que je n'ai pas plus d'informations. Je crois que dans les deux autres cantons, le processus en est aussi au niveau parlementaire, mais je n'ai pas le détail si ce n'est que le travail gouvernemental aurait déjà été fait. Je pense que, probablement cette année, ces trois autres cantons auront ratifié avec une bonne chance de probabilité.

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

Première lecture

ART. 1

Burgener Woeffray Andrea (PS/SP, FV), **rapporteuse**. L'article premier demande l'adhésion à cet accord.

- > Adopté.

ART. 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

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

Deuxième lecture

ART. 1 ET 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

- > 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 loi est adopté dans son ensemble, sans modification, par 86 voix sans opposition ni abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDCPBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVPBDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Corminboeuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganiot Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDCPBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krat-

tinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDCPBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gailard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 86.*

Rapport 2015-DICS-66

Bilan du Lot-1 du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles¹

Discussion

Mäder-Brühlhart Bernadette (ACG/MLB, SE). Meine Interessenbindung: Ich bin Gemeinderätin und Schulpräsidentin der Gemeinde Schmitten.

Die Fraktion des Mitte-Links-Bündnisses hat den Bericht über die Umsetzung des ersten Programmteils des Projekts zur Harmonisierung des Schulverwaltungssystems intensiv diskutiert. Wir konnten feststellen, dass zahlreiche geplante Ziele bereits erreicht und diverse Probleme erkannt wurden und dass entsprechend darauf reagiert wurde. Wir danken dem Staatsrat an dieser Stelle für diesen ausführlichen Zwischenbericht, welcher es uns ebenfalls erlaubt, auf Mängel hinzuweisen.

In Anbetracht der Komplexität und der Grösse des Harmonisierungsprogramms HAE, beschränke ich mich als betroffene Schulpräsidentin im Folgenden lediglich auf das Projekt der Primarschulen namens Primeo, welches nachträglich speziell entwickelt wurde, um Probleme, wie sie auf der Sekundarstufe II eintraten, zu vermeiden.

Die Direktion hat wiederholt darauf hingewiesen, dass es geeignete Lösungen für die elektronische Datenverwaltung brauche, die den übergeordneten Zielen des Kantons entsprechen und ebenfalls für den lokalen Bedarf zufriedenstellend funktionieren sollen.

Dies ist leider heute in den meisten Deutschfreiburger Primarschulen nicht der Fall, und ich bin überzeugt, dass es auch

¹ Rapport pp. 373ss.

französischsprachige Schulen mit denselben Problemen gibt. So sehen sich die Schulen vor Ort seit der Einführung von Primeo gezwungen, einerseits ihre selbst entwickelten technischen Lösungen weiterhin zu bewirtschaften und andererseits parallel und zusätzlich dazu das Primeo-System. Denn mit Primeo steht leider keine Schnittstelle zu den jeweiligen Insellösungen der Schulen zur Verfügung und somit können die Daten nicht von einem zum anderen System exportiert werden. Die Konsequenzen sind ein doppelter administrativer Aufwand für die Schulen. Primeo kann auch keine Serienbriefe verfassen, Etiketten erstellen usw. Gemäss dem Direktor des Projekts ist ein Ausbau einer solchen Schnittstelle leider nicht vorgesehen. Deshalb meine Frage an den Staatsrat: Gibt es andere Lösungen, um diesen Problemen entgegenzuwirken? Wenn ja, wie sehen diese aus, und wann kann mit diesen gerechnet werden?

In der Botschaft steht weiter, dass die Anwender von Primeo zufrieden seien und die Bilanz positiv ausfalle. Ebenfalls in der Antwort auf eine Anfrage von Kollegin Berset im Januar 2015 steht, dass Primeo ganz zur Zufriedenheit der User laufe. Zahlreiche Deutschfreiburger Primarschulen stimmen dieser Aussage nicht zu. Ihrer Meinung nach erarbeitet der Kanton ausschliesslich ein Schulverwaltungsproblem – dessen Sinn und Zweck im Übrigen in keiner Art bestritten wird –, aber kein Programm, das der Praxis vor Ort dient. Was die Schulen aber brauchen, ist ein Schulverwaltungsprogramm verknüpft mit einem Schulbetriebsprogramm. Es darf auch nicht ausser Acht gelassen werden, dass das Programm Primeo für die Anwender sehr zeitintensiv ist. Ständig müssen sich Lehrpersonen mit neuen Versionen auseinandersetzen. Oder das ganze System fällt zusammen, und die Lehrperson muss mit der Arbeit von vorne beginnen. Bei der hohen Anzahl an Lehrpersonen, die von dieser Anwendung betroffen sind, kann man sich gut vorstellen, wie viel Zeit und Energie dabei verloren gehen.

Wir bitten deshalb den Staatsrat, die bestehende Zusammenarbeit des praktischen und technischen Umfelds weiter zu intensivieren. Eine solche ist unerlässlich, damit die Bedürfnisse der Schulen genügend ernst genommen werden und in den Systemausbau einfließen können. Denn nur zufriedene Anwender zeichnen erfolgreiche Projekte aus, und das ist ja unser aller Ziel.

Longchamp Patrice (PDC/CVP, GL). D'abord, mes liens d'intérêts: je suis enseignant au CO de la Glâne, à Romont.

Ce projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles vise à améliorer la gestion de l'ensemble du système éducatif fribourgeois aux niveaux pédagogique, administratif et législatif, en offrant une base de données simplifiée qui devrait toucher 160 établissements scolaires, 8000 enseignants et environ 47 000 élèves. Pour y parvenir, le Grand Conseil avait voté, le 20 mars 2012, un crédit d'engagement de 21 280 000 francs, réparti en trois lots

et qui devait s'étendre jusqu'en 2017. Malheureusement, dès le départ, ce projet a rencontré de grandes difficultés et il en rencontre toujours. Celles-ci nous sont expliquées au travers de ce rapport et elles sont dues surtout à l'incompétence du fournisseur pour le passage d'une conception école à une vision cantonale ainsi qu'à des risques liés à l'introduction de la nouvelle loi sur la scolarité obligatoire – et ce dernier point m'interpelle quand même – si bien qu'aujourd'hui, le projet a pris du retard et qu'il devra s'étendre jusqu'en 2019 au lieu de 2017.

Actuellement, 9 équivalents plein-temps travaillent sur ce projet, qui a déjà coûté environ 7 700 000 francs et qui porte des noms comme Escada, Primeo ou même Mosaïque. Cette dernière solution développée par le SITel de l'Etat concerne aujourd'hui 115 établissements scolaires sur 160, 3550 enseignants sur 8000 et à peu près 34 000 élèves sur 47 000, avec encore, malheureusement, quelques différences entre les parties alémanique et francophone.

Malgré les difficultés rencontrées, le Conseil d'Etat tire un bilan positif concernant ce projet et va passer au lot N° 2, avec un montant de 5,9 millions de francs, bien sûr en tenant compte de toutes les expériences vécues, suivi d'une lot N° 3 d'un montant de 5,6 millions de francs. Mais, n'ayez crainte, chers collègues, d'ici-là, nous aurons encore l'occasion de prendre connaissance de deux nouveaux rapports et tout devrait être parfait pour la rentrée scolaire 2020–2021 avec, heureusement, également des solutions pour les cycles d'orientation et il faudra s'en souvenir.

En attendant, je vous invite à prendre acte de ce rapport.

Schläfli Ruedi (UDC/SVP, SC). Ich habe keine Interessenbindung zu deklarieren.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei nimmt Kenntnis vom Bericht über die Umsetzung des 1. Programnteils des Projektes zur Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme und dankt dem Staatsrat für die Informationen. Wir stellen dabei fest, dass das Projekt grosse Startschwierigkeiten hatte, deshalb musste auch der ursprüngliche Zeitplan massiv, um zwei Jahre, abgeändert werden. Unseren Informationen nach wird im Bericht viel zu viel beschönigt. Dabei stellen sich uns folgende Fragen:

Wie läuft das Projekt aktuell? Ist es richtig, dass sich bereits im Einsatz stehende Benutzer schwer bis sehr schwer tun mit der Benutzung? Werden aus den erworbenen Erfahrungen auch Rückschlüsse gezogen und nötige Anpassungen vorgenommen? Welche Kosten generiert die spezifische Lösung Primeo? Reichen die bereitgestellten Mittel aus, um das Projekt erfolgreich zu beenden oder muss jetzt schon mit Mehrkosten und Nachkrediten gerechnet werden? Wir nehmen somit Akt von diesem Bericht.

Portmann Isabelle (PLR/FDP, SE). Meine Interessenbindung: Ich bin Schulpräsidentin der Primarschule Giffers-Tentlingen.

Die Freisinnig-demokratische Fraktion hat den Bericht über die Umsetzung des 1. Programmteils des Projektes, des 1. Loses des Projekts, mit Interesse gelesen. Wir haben drei Anmerkungen zu machen.

1. Im Bericht steht, dass man über den ersten Programmteil positiv Bilanz ziehen kann. Wir haben festgestellt, dass dies vor allem für die genauen Daten, die Statistiken und Analysen gilt, welche die Ämter nun machen können. Dies gilt nicht unbedingt für die Umsetzung und die Angleichung alter Systeme der Schulen der Gemeinden mit dem neuen System Primeo. Die Schulverwaltungen und Schulleitungen können ein Lied davon singen. Ich habe es als Schulpräsidentin einer Primarschule selbst miterlebt.

Hier möchte ich auf die März-Session 2012 verweisen, als mein Kollege Yvan Hunziker Staatsrätin Frau Chassot fragte, ob das neue System mit den alten Systemen der Gemeinden kompatibel sei. Frau Chassot versicherte, dies sei gar kein Problem, Primeo sei ein aufbauendes System, welches anpassungsfähig und weiterentwickelbar sei. Warum gab es dann trotzdem Probleme?

2. Bei den Kosten haben wir festgestellt, dass die Zahlen des Budgets bis jetzt, das heisst bis 2015, respektiert wurden. Aber es konnte im 1. Los nicht alles umgesetzt werden. Dies generiert weitere Kosten. Hier sollte man sich an das Budget halten. Die Freisinnig-demokratische Fraktion möchte darauf hinweisen, dass man die Zahlen im Auge behält. Dazu gibt es noch eine Bemerkung aus der März-Session 2012 anzumerken. Frau Chassot hat damals den Gemeinden versprochen, dass dieses System – oder die Einführung des neuen Systems – für die Gemeinden keine zusätzliche Kosten generieren würde. Dies stimmt nicht.
3. Die Freisinnig-demokratische Fraktion wünscht sich einen genauso ausführlichen Bericht für den 2. Programmteil, um die Entwicklung des Systems genau verfolgen zu können.

Sehr geehrter Herr Staatsrat Siggen, vielleicht können Sie zu unseren Anmerkungen Stellung nehmen. Ich danke Ihnen dafür.

Suter Olivier (ACG/MLB, SC). Mes liens d'intérêts: je suis enseignant au secondaire II, au collège St-Michel, et suis déjà intervenu sur ces questions à travers différentes interventions parlementaires.

Ma collègue de groupe parlementaire Bernadette Mäder ayant déjà parlé des généralités au nom de mon groupe, je me contenterai de quelques questions plus particulières.

D'après mes informations, le projet de référentiel, qui devait démarrer en 2012 et constitué la pierre angulaire du système HAE, n'est pas encore totalement opérationnel, notamment en ce qui concerne le suivi du dossier de l'élève et de l'enseignant. Pouvez-vous nous renseigner à ce sujet?

Au sujet d'Escada, le rapport relève que la mise en fonction de ce logiciel a causé de très gros soucis tant aux personnes chargées de le développer et de l'améliorer qu'à l'ensemble de ses utilisateurs. Différentes interventions parlementaires ont d'ailleurs accompagné la mise en fonction d'Escada ces dernières années, relevant ses faiblesses, ses manquements et son peu de fiabilité. D'après le rapport du Conseil d'Etat, ce logiciel continue à causer des problèmes, le moindre n'étant pas qu'il souffre d'une absence de contrôle d'erreurs. On nous parle aussi de régressions critiques, régressions dont j'ai eu connaissance à plusieurs reprises au sein de mon établissement scolaire. Les plantages ne sont pas à leur terme. Pas plus tard que cette semaine, à un moment clé de l'année scolaire – la fin du premier semestre – des problèmes de transmission de notes ont surgi entre les collègues, occasionnant des retards dans l'élaboration des bulletins du premier semestre des élèves, rendant impossible pour un temps le passage informatique au deuxième semestre. Petits problèmes, j'en conviens, par rapport à la marche du monde mais qui occasionnent, de manière permanente, beaucoup de stress au sein des administrations, au sein de vos services aussi et auprès des utilisateurs. Parviendra-t-on à stabiliser le logiciel Escada? Si oui, quand? Est-il capable de s'adapter dans le futur au rythme effréné des révolutions informatiques, c'est-à-dire est-il pérenne?

En ce qui concerne le secondaire I, le rapport parle de l'intégration des données à ce niveau avec les référentiels de données HAE. Je ne vois pas, comme au secondaire II ou au primaire, apparaître un logiciel spécifique à ce degré. Ai-je manqué quelque chose ou son financement ne fait-il pas partie du projet HAE? Son financement n'est-il pas garanti? Si financement il y a, par qui ce financement est-il garanti? Merci de répondre à ces questions.

D'une manière générale et par rapport au SITel, est-ce que la collaboration entre votre département et le SITel fonctionne à satisfaction? Compréhension des projets? Aide pour les gérer et résoudre les problèmes? Considérations financières liées non seulement à l'achat des produits, mais à leur utilisation et à leur maintenance? Est-ce que vous êtes assurés par rapport aux demandes d'offres, aux appels d'offres de marchés publics que ce qui s'est passé avec Escada ne peut plus se reproduire, c'est-à-dire que le coefficient ou le critère de prix est tellement prépondérant qu'on privilégie une solution qui est en fait de l'avis des experts, dès le départ nettement moins bonne? On voit que cela a des conséquences très, très importantes par la suite.

Finalement, et ça de manière plus générale, comment se fait-il qu'on n'ait toujours pas trouvé de solution au SITel pour éteindre automatiquement les ordinateurs à distance en fin de journée dans les collèges fribourgeois et à faire en sorte qu'ils démarrent dans un temps raisonnable – entre 5 et 10 minutes actuellement, au bas mot –, ce qui fait qu'une personne ne les éteint jamais en cours de journée, par exemple? Cela cause, bien sûr au milieu d'une campagne «Off» lancée par le gouvernement, des déperditions d'énergie considérables.

Je vous remercie de répondre à ces questions.

Emonet Gaétan (PS/SP, VE). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis enseignant primaire et utilise le système Primeo.

Le groupe socialiste remercie le Conseil d'Etat pour ce rapport très complet. Il fait suite au message 289 voté le 20 mars 2012 par le Grand Conseil. Ce rapport est complet, objectif et, surtout, fait un tour d'horizon des points forts, mais aussi des points faibles des principaux projets. Et des points faibles, il y en a et il y en a eu! Après le démarrage chaotique, voire catastrophique, de l'application Escada, relevé par mon collègue Olivier Suter, il a fallu que l'Etat développe sa propre solution pour qu'enfin, en juin et septembre 2015 comme le dit le rapport, ce projet commence à donner satisfaction, avec de nombreuses réserves.

En ce qui concerne Primeo, celui-ci tourne correctement et est en régulière amélioration et modification suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi scolaire. Encore une fois, le lancement et le développement de solutions par l'Etat étaient préférables et ont permis de mettre à disposition des enseignants et des établissements un outil qui fonctionne globalement, même si je peux rejoindre les quelques remarques et soucis qui ont été exprimés par ma collègue Bernadette Mäder. La complexité des projets est délicate à gérer mais les objectifs fixés sont réalistes et devraient être atteints. Il reste encore du travail. Il faut encore aussi que plusieurs enseignants s'adaptent à ce système. Il faut encore développer plusieurs fonctions et soigner les détails. En attendant les rapports suivants et le terme du projet, le groupe socialiste prend acte de ce rapport et sera attentif au développement proposé dans les phases 2 et 3 et surtout au respect des budgets votés.

Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport. Je vous remercie pour ces interventions et ces nombreuses remarques. Je me permets quelques considérations générales et je répondrai ensuite à quelques questions qui ont été posées.

Le message N° 289 du 16 novembre 2011 du Conseil d'Etat au Grand Conseil précisait que le programme HAE était subdivisé en trois lots. Il a été proposé par le Conseil d'Etat qu'un rapport intermédiaire soit présenté au Grand Conseil au terme de chacun de ces lots, afin de s'assurer que le projet se déroule en conformité avec le périmètre organisationnel et budgétaire décrit dans le message.

Aujourd'hui, nous vous présentons un rapport qui parle et qui présente les difficultés qui ont eu lieu dans le premier lot. C'est l'objet du rapport.

A ce point-là, je me permets de revenir sur quelques éléments concernant le retard annoncé du programme. Vous l'avez relevé, le programme HAE est complexe. Il a connu des moments difficiles et les échéances globales ont dû être adaptées pour pallier les difficultés rencontrées lors de sa mise en œuvre, en particulier au sein des collèges et de l'Ecole de culture générale de Fribourg. Le bilan est toutefois positif, car les objectifs visés pour les projets «Primaire» et «Secondaire 2 général» sont atteints et les coûts maîtrisés.

Concernant le budget non dépensé dans le cadre du lot-1, il est nécessaire de rappeler qu'il y a là 2,7 millions du lot-1 qui seront nécessaires pour terminer un certain nombre d'éléments, solde du lot-1 mais inclus dans le lot-2. J'y reviendrai.

Concernant le périmètre fonctionnel de la solution pour les écoles primaires, en 2011, lors de la rédaction du message, les orientations de la nouvelle loi scolaire n'étaient pas encore connues. Il a été nécessaire en 2015 d'étendre la solution avec des fonctionnalités non prévues dans le mandat et le crédit d'engagement du message. Il s'agit notamment des outils de gestion des ressources humaines et de planification des ouvertures de classes au profit des responsables d'établissement.

Concernant les logiciels de gestion communaux pour les écoles du primaire, certaines communes ont fait l'acquisition au fil des années de logiciels de gestion d'écoles. Elles se préoccupent de leur intégration dans la solution PRIMEO. Or, cette dernière répond aux besoins cantonaux. PRIMEO réalise des tâches qu'un logiciel de gestion d'école ne peut accomplir, notamment en termes d'harmonisation des processus et des documents de travail, ainsi qu'au niveau des échanges automatiques de données sur les élèves, les enseignants et les classes. Pour répondre aux besoins de ces communes, un groupe de travail planche actuellement sur une étude en vue de leur offrir la possibilité d'accéder à des données extraites de la solution PRIMEO. Cette fonctionnalité ne sera toutefois probablement pas encore disponible pour la prochaine rentrée scolaire.

Les défis de HAE restent importants. Nous devons mener de front un nombre élevé de projets. Le lot avec lequel nous allons commencer contient sept projets et il est en outre nécessaire de gérer, en parallèle et avec les mêmes ressources, l'exploitation des solutions qui ont actuellement été mises en place et les nouveaux projets.

Le programme HAE, souvent perçu comme un projet «informatique», est avant tout un projet d'organisation. Les changements de pratiques induits par l'harmonisation et la rationalisation des processus de travail représentent un défi et une

charge de travail généralement sous-estimée dans ce type de projet.

Si l'incertitude demeure quant à un programme d'une telle ampleur, les expériences et les compétences acquises permettent toutefois d'envisager la suite avec davantage de sérénité. Le Conseil d'Etat, bien entendu, vous retrouvera pour la présentation du rapport du second lot.

Je me permets maintenant de revenir sur quelques éléments mentionnés. Concernant PRIMEO, vous dites qu'il n'y a aucune interface avec le système des communes et qu'actuellement on fait à double. Ce qu'il faut bien noter, c'est que le système web PRIMEO permet aux communes qui ont un système propre de pouvoir en quelque sorte y extraire les données qui lui sont nécessaires et que réunit PRIMEO. Le souci et le rôle de ma Direction sont de permettre cette extraction. En revanche, ce n'est pas l'Etat ou ma Direction qui va développer le système qui a été développé par la commune elle-même et qui pourrait être appelé peut-être à avoir un certain nombre d'autres développements. Là, il y a une distinction à faire. Il y a encore pour PRIMEO, et c'est pour ça que le système n'est pas complètement opérationnel, même s'il fonctionne en termes d'extraction, un certain nombre d'éléments à réaliser. C'est pour ça que dans le rapport, vous voyez que l'on n'a pas tout confirmé ce qui était prévu pour PRIMEO. PRIMEO lot-1 est terminé, mais il y a maintenant Priméo lot-2 qui commence, avec notamment, ce printemps j'espère, l'intégration de Fri-Pers dans PRIMEO. Et, dans le courant de l'année, d'autres modules permettront cet interfaçage nécessaire à des listages, du publipostage etc. Ces éléments-là sont encore à réaliser et nous avons le souci que cela fonctionne. Mais, laissez-moi réaliser l'intégration de Fri-Pers et ses modules en attente, pour faire le point après, dans le cadre du lot-2, de ce que nécessite encore l'interfaçage avec les communes qui ont leur propre système. J'ai noté que les grandes communes étaient directement concernées; il y en a peut-être au total une dizaine. Mais, pour la grande majorité des communes du canton, PRIMEO complet répondra à leurs besoins.

Un certain nombre d'EPT sont engagés et le montant actuel pour le lot-1 est de 7,7 millions. Ces éléments-là sont conformes avec tout ce que vous trouvez dans le rapport de 2011. On est sur la ligne. En revanche, les difficultés rencontrées au début ont fait repousser d'une année la discussion d'aujourd'hui. C'est sous cet angle qu'il y a évidemment aussi un dépassement ou un plus. Sur d'autres éléments, vous avez pu le voir dans le message, on a en revanche une sorte d'économie. Pensez aux infrastructures, au serveur qu'on a dû acheter où les coûts étaient moins importants que ce qui était prévu. Aussi, la mise à jour au «Secondaire 2 professionnel» a été moins élevée que ce qui était prévu. Donc, il y a eu, à partir d'une estimation de 2011, vous pouvez l'imaginer, des variations dans un sens et dans l'autre. La difficulté a été

surmontée et le bilan est positif, ce qui ne veut pas dire que les choses sont terminées maintenant.

M. Schläfli, vous avez relevé toute une série de questions. On trouve beaucoup de réponses dans le rapport et je ne voudrais pas rappeler ça. J'aimerais simplement dire que les coûts supplémentaires, pour prendre cet élément, vous les avez à la table qui est présentée dans le rapport, à la page 4. Vous avez là tout le descriptif du lot-1, la situation de l'estimation, la situation au 3 novembre 2015 et ce qu'il restait à faire pour terminer le lot-1 à la fin de l'année. Vous pouvez observer par exemple qu'en terme de référentiel, on n'a pas terminé, on n'a pas tout utilisé – et ça répond également à une question –, parce que le référentiel, cette base de données qu'on pensait réaliser tout au début et ensuite y appliquer les différents programmes, eh bien on s'est rendu compte qu'elle allait se construire de manière transversale à travers tous les lots. Donc, les montants qui sont là sont reportés, pour ce qui n'est pas consommé, au lot-2 et au lot-3. On aura un référentiel qui se constitue dans le temps à travers tout le projet et pas seulement tout réaliser au début. Pour ce qui est d'autres retards, comme les remplacements, eh bien c'est dans le cadre du lot-2 que les choses seront réalisées. J'ai noté que pour les infrastructures on était moins coûteux que ce qu'on avait estimé. En revanche, vous avez la ligne «Gestion administrative des collègues fribourgeois» où on avait estimé 1,9 million et on est à 2,8 millions. Là, vous avez frontalement le dépassement causé par la difficulté d'implémentation du projet Escada. Un peu plus bas, dans «Gestion du programme» où nous sommes à 1,4 million au lieu de 800 000 frs, vous retrouverez aussi l'engagement de l'équipe qui a travaillé une année de plus pour avoir cette fin du lot-1. Voilà en ce qui concerne les deux éléments de coût supplémentaire, sans vouloir m'étendre plus loin sur ces éléments-là.

Je ne vais pas reprendre toutes les remarques, mais je peux simplement vous dire que pour PRIMEO, cette année sera une année importante avec l'intégration de Fri-Pers. On n'a jamais dit que le développement des programmes des communes allait être pris en charge par le canton. Ce qu'on a toujours assuré, c'est que l'interface, soit l'extraction des données de PRIMEO était assurée. Sous cet angle-là, je le maintiens. Les coûts liés à cette extraction et à l'interfaçage pour que cela marche, c'est bien le canton qui les supporte. En revanche, les développements ultérieurs des systèmes des communes qui en ont mis sur pied, il n'a jamais été question que le canton les prenne en charge. Le rapport de 2011 ne le dit pas non plus.

Monsieur Suter, vous avez posé toute une série de questions. Pour le référentiel, j'ai donné la réponse: il se constitue à travers les lots car on n'a pas pu le constituer dès le départ. ESCADA a été complété avec le programme MOSAÏQUE, parce qu'il s'est avéré trop peu flexible, avec une situation insatisfaisante au début. Je ne suis pas au courant de «bugs», de régressions logicielles pour utiliser l'expression scientifi-

quement correcte, mais on est évidemment attentifs à cela et je crois que l'équipe qui s'occupe de cela, maintenant, et à la DICS et au SITeL, est rodée et peut intervenir rapidement de manière solide. Je dirais même de manière générale, tout système informatique, quel qu'il soit, et certainement bien après l'implémentation de tous ces systèmes, peut susciter des «bugs» ou des difficultés. Il s'agit d'avoir les capacités – mais on les a – de réagir à cela. On ne peut pas régler tous les problèmes d'avance.

Je peux déjà vous dire que l'application ESCADA ne sera pas un système éternel dans le canton de Fribourg, pour ne pas prendre trop de risques en le disant ainsi. Il a évidemment ses avantages et ses inconvénients; maintenant, on l'a complété. On a rompu la discussion avec la société d'origine qui nous l'a, en répondant à l'appel d'offres, proposé. Donc, on ne travaille plus pour les autres projets qui font appel à ESCADA, avec cette société. MOSAÏQUE et PRIMEO sont des créations fribourgeoises, par le SITeL. Avec ça, je peux effectivement dire que l'appel d'offres a montré les limites de ce style d'exercice de marchés publics où on tient compte d'un certain nombre de critères, d'appréciations et en particulier du prix. Ça ne veut pas encore dire que cela marche. Je précise qu'ESCADA a été prévu pour tout le domaine, y compris le «Secondaire 2 professionnel». A l'origine, il s'applique au «Secondaire 2 professionnel». Là, on a observé que le «Secondaire 2 gymnasial» ou académique, à Fribourg, était beaucoup plus hétérogène que ce qu'il est dans les cantons d'origine de ce système, où on a moins d'options, où on n'a pas une deuxième langue officielle cantonale comme chez nous. En quelque sorte, on l'a «tordu» pour le faire marcher à Fribourg et là, on entre dans une zone difficile.

Une remarque générale: un système informatique comme celui-ci est un peu en quelque sorte une couche informatique sur une réalité qu'on dit la réalité-métier. L'hétérogénéité de ce domaine «métier» impacte évidemment le domaine «informatique» et le système qu'on veut mettre en place. Et s'il est trop hétérogène, vous pouvez bien avoir tous les bons systèmes, ça va faire «tordre» le côté informatique et le rendre pratiquement impossible. Donc, il a fallu aussi faire un travail de fond, d'harmonisation des différences entre nos écoles, pour pouvoir ensuite avoir une couche informatique utilisable. Cela est un souci qui demeure et qui est permanent.

Pour la remarque concernant la possibilité d'éteindre les ordinateurs de manière télécommandée ou à distance par le SITeL, j'espère bien qu'on arrive à une solution de cet ordre-là. Je sais que ce n'est pas encore le cas parfaitement, mais je n'ai pas maintenant les moyens qui nous permettront d'y répondre directement. Ce n'est pas en lien non plus avec HAE. Un certain nombre peut-être de considérations doivent être distinguées entre l'implémentation de ce nouveau système et la maintenance d'un système informatique quel qu'il soit, qui est aussi un projet pour lequel la DICS a un certain nombre de collaborations avec le SITeL.

La collaboration de manière générale, et je terminerai avec cela, avec le SITeL, est excellente. Je crois que les équipes à la DICS, ainsi qu'au SITeL, sont en parfaite coordination. Le comité de pilotage qui compte 21 personnes, qui se réunit 3 à 4 fois par année, réunit tous les acteurs (métiers, représentants du «Secondaire 2», du «Primaire», de la protection des données, représentants des communes, spécialistes du SITeL). C'est ensemble qu'on avance, dans un excellent esprit, celui qui nous a permis de surmonter les difficultés et d'avoir maintenant, même avec ces difficultés, un bilan positif. Je ne peux que m'engager à pouvoir continuer dans ce sens et je me réjouis de vous présenter le prochain lot, dans quelques mois.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Projet de décret 2015-DFIN-106 Crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat pour l'année 2015¹

Rapporteur: **Claude Brodard, président de la Commission des finances et de gestion (PLR/FDP, SC).**

Commissaire: **Georges Godel, Directeur des finances.**

Entrée en matière

Le Rapporteur. Les membres de la Commission des finances et de gestion ont examiné le 20 janvier 2016 le décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2015 et le message y relatif. Nous remercions M. le Conseiller d'Etat Georges Godel et M. le Trésorier Laurent Yerly pour nous avoir fourni toutes les informations nécessaires.

Au total, pour l'exercice 2015, vingt-six crédits de paiement supplémentaires ont été ouverts pour la somme cumulée de 38 122 700 frs. A relever que ce montant est le plus élevé depuis 2002 avec, depuis 2012, des hausses régulières et importantes des demandes de crédits supplémentaires. Cette tendance nous interpelle vraiment et doit se corriger. Pour 2015, la Direction de la santé et des affaires sociales et celle de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport, avec respectivement 24,5 millions et 6,7 millions, sont les plus grandes demandeuses de crédits supplémentaires. A elles seules, les hospitalisations hors canton totalisent un dépassement de l'ordre 13,45 millions dont seuls 4,4 millions proviennent du retard de facturation 2014.

Les membres de la Commission des finances et de gestion s'inquiètent de cette tendance qui ne semble hélas pas s'inverser. Nous souhaitons que le Conseil d'Etat examine les cas d'hospitalisation résultant d'un choix de convenance personnelle ainsi que les cas liés aux conseils des médecins. Il nous paraît aussi essentiel d'informer la population fribour-

¹ Message pp. 320ss.

geoise et le corps médical que le canton, par ses contribuables, assume les dépenses des traitements faits hors canton.

Autre dépassement important, celui des coûts pour la fréquentation des Hautes écoles spécialisées pour 4,5 millions alors que le crédit initial était de l'ordre de 9,5 millions, soit une majoration de près de 50%. Ce dépassement provient notamment des contributions aux frais de scolarisation payables en 2014 mais reportés en 2015. Cela me laisse personnellement dubitatif car je ne comprends pas pourquoi cette dépense de 2014 n'a pas été payée en 2014 ou au moins provisionnée au bouclage des comptes 2014.

Alors que la règle ordinaire demande que les crédits supplémentaires soient compensés par des réductions de charges, le message prévoit une compensation de sept crédits par une augmentation des revenus budgétés. Ces sept crédits, qui totalisent la somme de 24,7 millions, résultent de dépenses liées découlant de la législation fédérale ou de concordats intercantonaux. Selon l'article 35 al. 2^{bis} de la loi sur les finances de l'Etat, il est admis de compenser ces dépassements par des augmentations de revenu.

Oui, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, il y a eu des rentrées fiscales importantes en 2015, provenant tant de la part des personnes physiques que des personnes morales. C'est – je serais tenté de dire la seule – la bonne nouvelle de ce message et il y a lieu de s'en réjouir.

La Commission des finances et de gestion demande instamment au Conseil d'Etat d'améliorer à l'avenir les prévisions budgétaires et aux différentes Directions d'amener les informations financières les plus précises possible.

La Commission des finances et de gestion vous recommande d'accepter ce décret.

Le Commissaire. Permettez-moi de remercier le président de la Commission des finances et de gestion pour son rapport très complet; je ne vais pas le recommander.

Deux remarques: Tout d'abord, on constate, et il est vrai qu'il y a eu beaucoup de dépassements, non pas davantage d'arrêts, mais des montants importants. Je crois que la rigueur budgétaire existe, mais il est vrai qu'au niveau des hospitalisations hors canton, c'est un problème.

La Commission des finances et de gestion demande au Conseil d'Etat d'essayer de trouver des solutions. J'ai eu l'occasion de m'entretenir avec la Directrice de la santé pour voir d'où les dépassements provenaient. On n'est pas capable de dire exactement la part des hospitalisations hors canton par convenance personnelle; les systèmes à disposition ne le permettent pas. On estime, on estime je dis bien, que les trois quarts des hospitalisations hors canton le sont pour des raisons de convenance personnelle et un quart pour des raisons d'urgence ou de prestations non disponibles dans le canton. La Direction de la santé et des affaires sociales, par

le biais d'une enquête, examine la situation. Lorsque nous la connaissons exactement, je pense que des démarches, comme le dit la Commission des finances et de gestion, devront être entreprises visant, d'une part, à informer la population, d'autre part, à informer surtout les médecins qui envoient leurs patients soit à Berne, soit au CHUV. Je crois que c'est un élément important. Ce qu'il faut dire, c'est que de toute façon, que ce soit à l'extérieur ou à l'intérieur du canton, ces dépenses on devra les payer! La différence est que si cela se passe chez nous, l'argent reste dans notre canton.

Chassot Claude (ACG/MLB, SC). Février est en principe la session où les classiques crédits supplémentaires compensés, fort heureusement, s'invitent rituellement à nos débats. Cette année, le montant total atteint est le plus important depuis l'année 2002, puisque nous en sommes à plus de 38 millions qui se répartissent entre 26 arrêtés différents. A la Chancellerie, l'entretien des «carrosses» du Conseil d'Etat a nécessité un montant supplémentaire de 8000 frs. Je cite ici cet exemple, parce que je pense qu'on pourrait faire autrement, sans passer par un arrêté pour une somme aussi petite, mais enfin c'est comme ça...

Dans cet ordre d'idées, le groupe Alliance centre gauche a porté une attention particulière aux cinq arrêtés concernant la Direction de l'instruction publique, qui nécessite quant à elle 6,686 millions de crédits supplémentaires et où la seule contribution, comme cela a déjà été dit, pour la fréquentation des Hautes écoles spécialisées, annonce un montant de 4,5 millions. Pour éponger ou compenser partiellement ces dépassements, on a la chance ici, par exemple à l'arrêté portant le no 824 de la DICS, de pouvoir compter sur les recettes supplémentaires du Service cantonal des contributions. Mais, jusqu'à quand l'Etat pourra jouer aux équilibristes?

Un pan important de ces crédits supplémentaires sont occupés par 12 arrêtés concernant tous la santé et les affaires sociales. Nous atteignons un sommet avec une rallonge de 13,45 millions, afin de régler ces fameuses hospitalisations extracantonales. Tout le monde sait ici que la mise en vigueur du nouveau financement hospitalier a introduit le libre choix de l'hôpital; nous avons donc ici les dommages colatéraux à avaler. On sait que plusieurs situations peuvent se présenter lorsqu'on envisage une hospitalisation hors canton, je ne vais pas vous les détailler car elles sont connues. Cette modification de la LAMaL, à titre informatif, représente globalement 1,3 milliard de charges en plus pour les cantons. Pour ce qui concerne Fribourg, la pilule devra être digérée.

La Direction de la santé et des affaires sociales nous dit, quant à elle, que si ces prestations étaient consommées ici, nous devrions les payer aussi. Bien entendu, mais nous rejoignons ici les propos de M. le Conseiller d'Etat, car on ne peut pas forcément partager, en tout cas le groupe Alliance centre gauche, cette vision des choses. En effet, si l'on règle la facture provenant de nos propres structures, eh bien il est clair qu'on

paie les actes effectués, mais on amortit également les infrastructures. Et ces dernières, ce sont les nôtres. On sait que Fribourg exporte plus de patients qu'il n'en reçoit. Un chiffre: les patients venant se faire soigner dans nos sites représentent environ 5% du total des hospitalisations.

Le groupe Alliance centre gauche se pose donc la question si tous les moyens sont mis en route pour qu'une stratégie hospitalière cohérente puisse quelque peu corriger le tir à ce niveau-là et au niveau de ces crédits supplémentaires farmineux.

C'est avec ces quelques considérations que le groupe Alliance centre gauche acceptera ces crédits.

Corminboeuf Dominique (PS/SP, BR). Comme chaque année à pareille époque, le groupe socialiste a débattu avec intérêt des crédits complémentaires compensés du budget de l'Etat, en l'occurrence de ceux de 2015. En fait, pour cette année, ce n'est pas le nombre d'arrêtés qui attire l'attention, mais bien le montant total impressionnant des crédits supplémentaires, soit plus de 38 millions de frs. Pour faire une analyse correcte de ce chiffre, il faut extraire de ces 38 millions les contributions pour les hospitalisations dans les hôpitaux publics et les cliniques privées hors canton et au niveau de l'enseignement, les contributions supplémentaires pour la fréquentation des universités externes au canton, écoles supérieures etc; ce qui nous fait à peu près 15 millions. Ces deux secteurs ensemble, santé et formation, représentent près de 38% de la demande de l'ensemble de ces 38 millions. Malheureusement, il semblerait que nous n'ayons pas les outils pour analyser les raisons de ces dépassements. Donc, nous ne pourrions pas, en principe actuellement, trouver des solutions idéales pour résorber ces dépassements de budget. Mais il faut signaler aussi, concernant les autres crédits complémentaires, que serrer chaque année un peu plus les budgets ne va pas diminuer ces crédits complémentaires, bien au contraire. D'autre part, il faut reconnaître que c'est une pratique bien particulière que d'élaborer des budgets de plus en plus maigres, par rapport à des besoins de plus en plus croissants et de venir devant le plenum, en début d'année, pour corriger cette volonté d'économie, qui ne correspond pas réellement à ces fameux besoins auxquels l'Etat ne peut se soustraire.

Le groupe socialiste a pris note que les dispositions légales concernant les compensations de ces crédits complémentaires ont été entièrement respectées.

C'est sur ces différentes remarques et constatations qu'il acceptera ce décret et vous recommande d'en faire de même.

Gobet Nadine (PLR/FDP, GR). Le groupe libéral-radical a examiné le projet de décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget 2015. Si le nombre de crédits supplémentaires a diminué en 2015, certes pas de beaucoup, 4 de moins que l'année dernière, nous avons malheureusement atteint un record peu enviable, record jamais atteint ces

14 dernières années, soit 38 millions. Nous déplorons le fait que le montant total des crédits n'ait jamais été aussi élevé. D'autre part, nous sommes interpellés par le fait que les deux tiers des crédits supplémentaires ont été compensés par des recettes fiscales supplémentaires enregistrées auprès des personnes physiques et personnes morales et non pas par une réduction d'autres charges, comme le veut la règle, même s'il faut bien l'admettre, cela est autorisé. On constate également que les deux tiers des crédits supplémentaires, soit 24,5 millions, sont imputables à la Direction de la santé et des affaires sociales, dont 13,4 millions, 35% du total des dépassements, uniquement pour les hospitalisations hors canton. On nous dit que c'est en raison du nouveau financement hospitalier introduit le 1^{er} janvier 2012, qui a une grande influence sur le volume des crédits supplémentaires. Toutefois, nous estimons que nous avons aujourd'hui suffisamment de recul pour être plus précis dans l'élaboration des budgets à la DSAS. Nous ne pouvons admettre, année après année, de simplement prendre acte des crédits complémentaires, car nous avons la désagréable impression d'être réduits à une chambre d'enregistrement. Nous ne voulons pas restés les bras croisés et attendre la prochaine annonce des crédits supplémentaires. Nous demandons donc que la DSAS prenne toutes les mesures utiles pour améliorer ses prévisions budgétaires, car nous ne pourrions pas indéfiniment accepter ces crédits complémentaires pour les hospitalisations hors canton. Nous estimons qu'il ne serait peut-être pas inutile aussi de sensibiliser les médecins et les patients fribourgeois qui se font hospitaliser hors canton par convenance personnelle. Cela fait quand même beaucoup: trois quarts des cas d'hospitalisations par convenance personnelle. Cette situation nous contraint à nous poser des questions. L'HFR doit également être interpellé par cette situation et proposer des mesures pour éviter l'augmentation de cette tendance constatée, année après année, au risque, à terme, de voir la remise en question de la planification hospitalière fribourgeoise, prise en sandwich entre le canton de Vaud et le canton de Berne.

Avec ces considérations, le groupe libéral-radical accepte le décret proposé.

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV). Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance avec étonnement de ce message, relatif aux crédits supplémentaires compensés. En effet, en 2013, puis en 2014, on parlait déjà de crédits supplémentaires record et, malheureusement, 2015 n'inverse nullement la tendance, bien au contraire.

C'est la Direction de la santé et des affaires sociales et, en particulier, les hospitalisations hors canton, qui font exploser ces chiffres en 2015. C'est pourquoi le groupe de l'Union démocratique du centre pose trois questions au Conseil d'Etat:

1. Avec le nouveau régime de financement hospitalier, entré en vigueur en 2012, nous avons aujourd'hui trois ans d'expérience dans la facturation des hospitalisations hors

canton. Lors de l'élaboration du budget 2016, avez-vous, Monsieur le Commissaire du Gouvernement, tenu compte de la tendance qui se dégage de ces exercices pour élaborer un budget aussi proche que possible de la réalité?

2. Peut-on estimer l'impact de la centralisation hospitalière du canton de Fribourg dans ces hospitalisations hors canton?
3. Selon une estimation faite, je le présume, par la DSAS, on dit que $\frac{3}{4}$ des hospitalisations hors canton sont le fait de convenance personnelle. Quelles sont les actions qui peuvent être entreprises par la Direction de la santé, éventuellement par le HFR, pour limiter autant que possible ces hospitalisations hors canton pour convenance personnelle? Peut-on à cet effet sensibiliser les médecins fribourgeois à cette problématique?

Pour ma part, je m'étonne aussi de l'importance des crédits supplémentaires pour la fréquentation des HES. Lorsque j'étais rapporteur de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport, on m'affirmait avoir une approche extrêmement prudente pour la budgétisation de ces rubriques. N'a-t-on pas pêché par excès d'optimisme, afin d'équilibrer coûte que coûte un budget et renoncer ainsi aux mesures d'économie à la DICS?

Enfin, le groupe de l'Union démocratique du centre s'étonne aussi avec quelle facilité ces crédits compensés ne sont en fait que très partiellement compensés par des réductions de dépenses; ils le sont souvent par une augmentation des revenus. Cela concerne les deux tiers des crédits 2013. La loi l'autorise, dès lors qu'il s'agit de charges découlant de la législation fédérale ou de concordats intercantonaux, ce qui est le cas avec les hospitalisations hors canton, respectivement les contributions pour la fréquentation des HES, mais là également cela ne doit pas devenir un outil de gestion budgétaire en laissant filer les dépassements de crédits qu'on tentera de compenser plus tard avec des revenus supplémentaires.

Finalement, la seule bonne nouvelle de ce message est que contrairement aux années précédentes, la police ne sert plus de vache à lait pour compenser des crédits supplémentaires dans d'autres Directions. Les factures étant là, nous n'avons pas d'autre choix que d'accepter ce décret, mais notre groupe demande plus de rigueur dans l'élaboration des budgets futurs, d'autant plus que les «petits crédits» ne répondent pas toujours, loin s'en faut, au principe de la dépense imprévisible, urgente et indispensable. On peut citer comme exemple les frais de réception au Service des naturalisations.

Avec ces considérations, le groupe de l'Union démocratique du centre, dans sa majorité, acceptera le décret.

Morand Patrice (PCD/CVP, GR). Mon lien d'intérêt avec cet objet est que je suis membre du conseil de fondation d'une institution pour handicapés.

Les membres du groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique ont analysé avec beaucoup d'attention le projet de décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat pour 2015. Ce paquet, comme déjà dit, compte 26 crédits pour un montant de plus de 38 millions. A elles seules, les hospitalisations hors canton représentent 13,45 millions. Nous souhaiterions cependant connaître précisément le pourcentage des cas qui peuvent être appelés «d'ordre médical» et celui des cas qui peuvent être appelés «par convenance personnelle».

La Direction de la santé et des affaires sociales justifie le surcoût des hospitalisations hors canton par deux raisons: 1) le budget 2015 qui a été établi avant le bouclage des comptes 2014; 2) un décalage de facturation de 2014 pour 4,4 millions.

A l'avenir, nous comptons, si possible, sur plus de précisions lors de l'établissement des budgets de la DSAS.

Les contributions pour la fréquentation des HES ont également dépassé le budget de 4,5 millions et, comme déjà dit, ceci est très important.

L'article 35 de la loi sur les finances de l'Etat et l'article 18 de son règlement autorisent la ponction sur les excédents de revenus, pour compenser les dépassements de budgets, à des conditions déterminées. Cependant, merci à tous les contribuables d'avoir permis de compenser une partie des crédits complémentaires en pouvant ponctionner environ 24 millions. Monsieur le Commissaire du Gouvernement, les membres du groupe PDC ont remarqué que cette façon de faire est devenue une habitude, puisqu'elle se répète pour la troisième année consécutive. Est-ce une bonne habitude?

Pour terminer et à titre personnel, je regrette que l'on compense des crédits par une non-utilisation de 840 000 frs prévus pour les subventions aux institutions s'occupant de personnes handicapées. Cette façon de faire n'est pas acceptable et ne devrait plus se répéter.

Les membres du groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique acceptent à l'unanimité ce décret.

Vonlanthen Rudolf (PLR/FDP, SE). Alle Jahre wieder kommt der Nachtragskredit. Damit stimme ich meinen Vorrednern zu. Es ist allen bewusst: Es gibt ausserordentliche Ereignisse, welche man nicht voraussehen kann. Beim Amt für Gesundheit und Soziales, besonders beim Freiburgischen Spitalnetz, ist es aber keine Überraschung mehr, sondern System. Man kennt die Ursache, es ist die verfehlte Spitalpolitik.

In den Jahren 2009–2012 waren die Budgets und Rechnungen bei 20 Millionen Franken. Ab 2013 stiegen die Kosten massiv in die Höhe. Budget 2013: 21 Millionen Franken, Rechnung: 34 Millionen Franken. Budget 2014: 32 Millionen Franken, Rechnung: 45 Millionen Franken. Und schlussendlich 2015: Budget: 40 Millionen Franken und mit dem Nachtragskredit

49 Millionen Franken. Mit den Beiträgen für ausserkantonale Spitalaufenthalte in den öffentlichen und privaten Spitalern beläuft sich der Betrag für 2015 auf sage und schreibe 75 Millionen Franken.

Um ein ausgeglichenes Budget zu präsentieren, wird daher systematisch zu tief budgetiert, um dann das Geld im Nachtragskredit wiederum zu holen. Es geht nicht, dass das HFR immer mehr kostet und immer weniger Patientinnen und Patienten – unter 50% – beherbergt.

Lieber Herr Staatsrat, es sind nicht die Ärzte und schon gar nicht das Volk, die an dieser Misere schuld sind. Es ist die verfehlte Politik des Spitalnetzes. Aber ich bin überzeugt, es wird dem schlaun Finanzminister mit Hilfe der Finanzkommission gelingen, die nötigen Reformen und Änderungen beim Verwaltungsrat des Spitalnetzes Freiburg durchzudrücken. Um ihnen den Rücken zu stärken, stimme ich symbolisch gegen den Nachtragskredit.

Le Rapporteur. Je prends acte que tous les groupes acceptent l'entrée en matière et, vraisemblablement, le décret relatif aux crédits supplémentaires compensés.

On entend très bien dans les différentes interventions la problématique de la stratégie hospitalière cantonale et du nouveau paradigme imposé par la nouvelle loi sur le financement hospitalier dès 2012, ainsi qu'un besoin accru d'informations concernant les raisons des hospitalisations hors canton. Je pense donc que le Conseil d'Etat devra empoigner ce problème: pourquoi est-ce que les Fribourgeoises et Fribourgeois se font hospitaliser dans d'autres cantons? Cet examen doit se faire en collaboration avec le conseil d'administration de l'HFR. Il est vrai qu'on peut estimer devoir de toute façon payer les prestations hospitalières, même si elles sont faites dans le canton de Fribourg. Mais, d'un point de vue général financier, il vaut mieux qu'elles soient faites au HFR plutôt qu'à l'extérieur, puisque ça diminuera à terme aussi le financement transitoire de nos hôpitaux.

Il y a certaines questions qui ont été posées directement à M. le Conseiller d'Etat. M. Ruedi Vonlanthen propose une réforme du conseil d'administration de l'HFR et il ne m'appartient pas de me positionner par rapport à ça. Je repasse donc la parole à M. le Président.

Le Commissaire. Permettez-moi tout d'abord de remercier l'ensemble des groupes qui acceptent l'entrée en matière et qui voteront ce projet de décret, à l'exception de mon ami le député Ruedi Vonlanthen, qui nous a adressé une volée de bois vert, je l'ai compris comme ça. Merci Monsieur le Député. Je transmettrai bien entendu.

En ce qui concerne les différentes questions et remarques qui ont été exprimées:

M. le Député Chassot se pose des questions pour un arrêté de dépassement de 8000 frs. On a déjà eu l'occasion d'abor-

der cette problématique. Si vous avez par exemple 8000 frs de dépassement sur un crédit original de 8000 frs, je pense que c'est normal qu'il y ait un arrêté de dépassement. Et si vous le mettez en %, 1% de 10 000 frs ou 1% de 1 million, ça change la donne. Donc, je pense que notre pratique démontre qu'on a une rigueur budgétaire que nous devons absolument maintenir.

M. le Député Corminbœuf a notamment dit qu'on serrait le budget. Je dois m'exprimer clairement en disant que c'est faux. Le budget 2015, par exemple pour les hospitalisations extracantonales, correspond exactement au montant qui nous a été donné par la Direction de la santé et des affaires sociales. Permettez-moi de dire ici que la Directrice de la santé fait tous les efforts possibles. Ce n'est pas évident de régler ces problèmes. Je vous cite ce qu'elle me dit par e-mail, notamment avec les informations qu'il nous faudrait avoir pour dire si ce sont des hospitalisation hors canton par convenance personnelle ou non: «Aujourd'hui on n'a pas ces informations. Il n'est pas possible encore de les sortir de l'outil de facturation, mais il se peut toutefois qu'elles puissent être traitées dans le cadre d'un mandat qui a été donné cette année à l'Obsan (Observatoire suisse de la santé), pour une analyse sur les flux intercantonaux des patients, ça veut dire le traitement des données de statistiques médicales». Donc, l'estimation qu'on donne ici, soit trois quarts – un quart, c'est vraiment une estimation grossière. Mais, vous avez raison, le Gouvernement s'inquiète de cette problématique et on aimerait bien la résoudre.

Je ne vais pas ici faire la politique du HFR, puisqu'il y a un conseil d'administration. Plusieurs membres sont ici présents. Peut-être avez-vous comme moi – il est rare que je regarde la télévision – eu l'occasion d'entendre M. le Président du conseil d'administration, Philippe Menoud. Il s'est exprimé sur ces éléments-là et, à la fin de l'interview, disait: «On est persuadé, avec tout ce qui est mis en place au HFR, qu'on va réussir à inverser la tendance». C'est bien entendu ce qu'on souhaite, mais il faut admettre que c'est plus facile en paroles qu'en action. Concernant cette problématique, il faut aussi inciter les médecins et la population à fréquenter nos hôpitaux au lieu d'aller à l'extérieur. Ça fait peut-être aussi partie de l'efficacité de nos hôpitaux. Il y a quatre ans qu'on vit avec le nouveau régime et j'espère comme vous qu'on améliore la situation au plus vite.

M. le Député Peiry a posé trois questions. J'ai déjà répondu concernant le nouveau régime lors de l'élaboration du budget. Concernant la centralisation et l'impact, là je suis incapable de répondre à cette question. Peut-être pourrez-vous la poser hors séance aux administrateurs ici présents. Pour le reste, je crois que j'ai aussi répondu par rapport au pourcentage d'hospitalisations hors canton par convenance personnelle ou pour des choses qui ne se font pas dans le canton.

Concernant la question de M. le Député Morand qui nous fait la remarque qu'il ne faut pas utiliser des montants qui n'ont pas été utilisés pour compenser ces crédits complémentaires. C'est la règle de départ et la loi est absolument claire. Ce n'est pas qu'on choisisse, mais, à un moment donné, vous n'avez pas le choix. Et nous ne souhaitons pas élargir le champ d'application de la loi sur les finances, qui dit ceci à l'article 35: «Si les crédits supplémentaires portent sur des charges liées découlant de la législation fédérale ou de concordats inter-cantonaux...». Puis, l'annexe 1 du règlement d'exécution, à l'article 18, fixe les rubriques du plan comptable qui correspondent à ces charges liées. Les hospitalisations hors canton sont un cas typique. Je vous dis clairement que la Direction des finances n'a pas l'intention d'élargir ce champ d'application. Je pense que la rigueur budgétaire doit être de mise et doit toujours l'être.

Je crois que j'ai répondu à l'ensemble des questions. Je vous remercie de votre attention.

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

Lecture des articles

ART. 1

Le Rapporteur. L'article 1 indique simplement le montant total cumulé de 38 122 700 frs, au titre de crédits supplémentaires.

- > Adopté.

ART. 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

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

Vote final

- > Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 79 voix contre 3; il y a 3 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-

BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganiot Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brüllhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 79.*

Ont voté non:

Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP). *Total: 3.*

Se sont abstenus:

Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP). *Total: 3.*

Motion 2015-GC-81 Antoinette Badoud/ Michel Losey Modification de la répartition de l'impôt des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société, tout en maintenant la pratique en la matière¹

Prise en considération

Badoud Antoinette (PLR/FDP, GR). Je déclare tout d'abord mes liens d'intérêt: je suis syndique d'une petite commune de 1200 habitants.

L'analyse de la réponse du Conseil d'Etat et sa conclusion, à savoir le refus de modifier le système en place depuis 50 ans, soit du siècle passé, me laisse un goût plutôt amer. J'y vois là un manque d'objectivité et surtout une évolution lente des mœurs en la matière. Ce système est obsolète et n'est plus en adéquation avec l'évolution de la société et Dieu sait s'il en

¹ Déposée et développée le 23 juin 2015, BGC p. 1484, réponse du Conseil d'Etat le 30 novembre 2015, BGC février 2016 p. 434ss.

a été question durant cette session, lors de la discussion sur l'aménagement du territoire.

Cette réponse m'a étonnée, car elle méconnaît la situation actuelle et le système de péréquation des ressources en vigueur. Je m'explique:

Le rapport d'évaluation déposé en juillet 2015, auprès de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, porte sur l'évaluation des ressources pour les années 2011, 2012 et 2013, comme l'exige la loi. Etant une évaluation rétroactive, je ne vois pas en quoi cela retiendrait l'analyse de notre proposition de répartition, qui concerne un changement futur. Dire que le changement ne pourrait pas être pris en compte dans l'évaluation actuelle, c'est méconnaître l'espace temporel de l'évaluation.

Dans la conclusion donnée par le Conseil d'Etat le 21 avril 2015 à notre motion, l'on pouvait lire: «La modification demandée aurait des conséquences non mesurables sur la péréquation financière intercommunale». Reste à débattre les conséquences qui interviendraient en cas de changement de cette répartition à 65/35.

Si l'on sait aujourd'hui les incidences de la répartition 50/50 et quelles communes sont touchées – et on le sait, puisque les parts de 50/50 sont attribuées aux communes concernées dans la statistique fiscale de l'impôt sur le revenu –, on peut alors sans grande difficulté savoir quelle est, aurait été ou sera l'incidence d'un changement des pourcentages, quelle que soit la combinaison: 65/30, 70/30.

En outre, comme pour la troisième réforme des impôts sur les entreprises, un tel changement serait automatiquement pris en compte dans la péréquation des ressources. En l'espèce, lorsque le canton abaissera l'impôt sur le bénéfice des personnes morales, dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises, la baisse qui touchera plus ou moins les communes se répercutera en diminution de leur potentiel fiscal et, cela, automatiquement déjà avec la formule actuelle. Il n'y a donc pas besoin de modifier la loi sur la péréquation.

Les discussions nourries qui ont porté sur la nouvelle stratégie cantonale en début de session en matière d'aménagement du territoire ont démontré que le contexte actuel d'implantation des entreprises évolue. Ce sera pratiquement le canton qui désignera les communes jouant le rôle de pôle de développement, les communes n'ayant plus de marge de manœuvre sur ce point. Or, on ne peut pas orienter la politique régionale de développement sur quelques communes, sans en même temps analyser d'une part les surcharges d'infrastructures nécessaires aux futurs pôles de croissance et, d'autre part, la distribution de la fiscalité entre les communes.

Le Gouvernement n'échappera pas à cette double réflexion, liée à la troisième révision de l'impôt sur les entreprises et les

nouvelles dispositions de la LAT. De ce point de vue, permettez-moi de trouver la réponse du Conseil d'Etat plutôt silencieuse. Dès l'instant où le principe de la fonction dirigeante est admis, se pose la question de la répartition 50/50.

En conclusion, le système en place actuellement ne peut pas être figé et doit évoluer pour s'adapter au contexte actuel, voire disparaître. Par conséquent, je vous invite à soutenir cette motion, qui demande une réflexion sur le système et une mesure corrective légère. J'en appelle surtout aux députés qui sont engagés ou qui ont été engagés dans les exécutifs communaux, à soutenir notre motion. Je souhaite que M. le Commissaire du Gouvernement, puisque c'est à lui que revient la mission de répondre à notre motion, soit sensible à la problématique des petites communes.

Clément Pierre-Alain (PS/SP, FV). J'interviens ici au nom du groupe socialiste et je porte sa décision qui est, pour les mêmes raisons que celles invoquées par le Conseil d'Etat, de vous recommander de refuser cette motion. Il est évident que le groupe socialiste ne partage pas les argumentations de notre collègue, M^{me} Antoinette Badoud. Il ne s'agit pas seulement ici de se contenter de figer un système qui a fait ses preuves depuis 50 ans, mais aussi, malgré les arguments qui ont été portés par notre collègue, de garder les éléments liés aux calculs de la péréquation financière actuelle.

C'est dans cet état d'esprit qu'il convient de ne pas mettre en cause ce subtil équilibre et que le groupe socialiste vous recommande de refuser cette motion.

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV). Le groupe de l'Union démocratique du centre a examiné avec attention la motion de nos collègues Michel Losey et Antoinette Badoud. Si l'intention des motionnaires est louable en soi, il faut malgré tout relever que la modification telle que demandée aurait un impact très limité sur les recettes fiscales de quelques communes domiciliant des personnes dirigeantes.

En effet, selon une analyse du Service cantonal des contributions, seules deux communes verraient leurs recettes fiscales augmenter de plus de 15 000 frs. L'analyse ne dit pas s'il s'agit de Sévaz et de Le Pâquier, mais quoi qu'il en soit, cela ne changerait probablement pas grand-chose pour les budgets des quelques communes concernées. Au contraire, on a de la peine à estimer quel impact cela aurait sur le système de la péréquation financière intercommunale, actuellement en cours d'évaluation. Le Conseil d'Etat prétend que cela aura une incidence, les motionnaires prétendent le contraire. Dans le doute, il est alors préférable de laisser la situation telle qu'elle prévaut, dans l'attente des résultats de l'évaluation.

En outre, les taux de 65% et 35% sont tout à fait arbitraires. Une répartition moitié/moitié a maintenant fait ses preuves depuis plus de 50 ans. De plus, il n'est pas impossible que la motion, si elle était acceptée, aurait un impact contraire à celui recherché, en poussant quelques contribuables à déme-

nager. Vous le savez, dans mon activité professionnelle, j'ai vu des couples se divorcer simplement pour payer moins d'impôts. Alors, quitter Treyvaux pour s'établir à Ferpicloz, ce n'est pas la mer à boire – si vous me passez l'expression – pour certains contribuables qui sont sensibles à leur bordereau d'impôt communal.

Bref, le moment n'est pas venu de modifier aujourd'hui ces taux de répartition, alors que, d'une part, le système de péréquation est en cours d'évaluation, d'autre part, d'autres chantiers fiscaux impactant les communes seront prochainement sur nos pupitres, avec peut-être une répartition cantonale de l'impôt des personnes morales.

Avec ces considérations, le groupe de l'Union démocratique du centre, dans sa majorité, refusera la motion.

Brodard Claude (PLR/FDP, SC). Le groupe libéral-radical a débattu assez longuement sur la motion de nos collègues Antoinette Badoud et Michel Losey, mais surtout sur la réponse mitigée de notre Gouvernement.

Un constat s'impose aujourd'hui: il ne fait aucun doute que la répartition actuelle de l'imposition des personnes dirigeantes prétérite les communes de domicile de celles-ci. Les communes sièges des entreprises bénéficient donc de la totalité de la fiscalité de la personne morale, de l'éventuelle contribution immobilière de la société et, encore, d'une part importante de l'impôt de son dirigeant. Cette façon de faire est certes ancienne et a, je cite, «fait ses preuves». Cette argumentation est toutefois, de notre point de vue, insuffisante et pour le moins timorée. Ce n'est pas parce qu'un système a fait ses preuves depuis 50 ans qu'on ne saurait le remettre en question. Il vaut la peine, pour notre groupe, de réévaluer cette pratique.

Pourquoi la commune d'habitation qui accueille le chef d'entreprise, sa famille, ses enfants, qui finance ainsi infrastructures, écoles et j'en passe, ne bénéficierait-elle pas de la totalité de l'impôt sur le revenu du travail de son citoyen? Pour notre groupe, la politique fiscale en la matière semble aujourd'hui plus que contestable. Elle favorise nettement les centres urbains, très bien dotés en entreprises, par rapport aux régions périphériques, qui ne perçoivent que très peu d'impôts en provenance des personnes morales. Cette tendance se renforcera encore à l'avenir avec la politique à mener dans le cadre de l'aménagement du territoire et du développement économique des zones d'activités.

Ce mode de répartition va aussi à l'encontre des règles fiscales usuelles. En effet, le revenu d'une activité lucrative salariée est imposable au lieu de domicile, centre des intérêts vitaux du contribuable. Pourquoi donc maintenir une telle exception?

Mesdames et Messieurs les Députés, beaucoup d'entre vous se sont exprimés durant cette session pour faire part de leurs

soucis quant au développement futur des régions périphériques. Ces craintes me semblent justifiées et nous avons la possibilité de les aider en acceptant cette motion.

Pour toutes ces raisons, la majorité de notre groupe soutiendra donc la motion en ce qui concerne un rééquilibrage de la répartition des revenus des dirigeants. Nous pourrions aller plus loin, en demandant que la totalité du revenu soit imposé au lieu d'habitation. Mais, c'est un premier pas important qui va dans la bonne direction.

A l'instar des députés de notre groupe, nous vous remercions donc de soutenir cette motion. Il en va aussi de la cohésion entre les régions et de la correction d'une pratique fiscale fort discutable.

Rauber Thomas (PDC/CVP, SE). Die Fraktion der Christlichdemokratischen Volkspartei und der Bürgerlich-Demokratischen Partei hat die vorliegende Motion Losey/Badoud auch noch einmal analysiert und kommt einstimmig zum gleichen Schluss wie bei der Analyse der ersten Motion, die ja zurückgezogen wurde und jetzt noch einmal kommt, aber mit einer reduzierten Applikation.

Dies ist abzulehnen, und wir unterstützen die Argumentation des Staatsrates. Dies heisst nicht, dass wir die Argumente, wie eben auch von meinem Kollegen Brodard vorgebracht, nicht auch unterstützen. Wir müssen aufpassen, dass die Kohäsion mit den entsprechenden peripheren Gebieten berücksichtigt wird. Wir haben in der Zukunft eine wichtige Diskussion zu führen in Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform III. Auch dort wird es wichtig sein, dafür zu sorgen, dass sich die Zentren und die peripheren Gebiete nicht gegenseitig die finanziellen Mittel wegnehmen oder zuschieben müssen, sondern dass es eine Kohäsion gibt. Hier geht es aber um ein System, das relativ gut funktioniert hat. Es gibt nicht viele dieser Personen, die heute einen Teil der Steuern nicht dort abliefern, wo sie wohnen. Es ist ein System, das man durchaus auch mal überprüfen kann, jetzt ist aber der falsche Moment dazu.

Aus all diesen Gründen und gerade auch weil es Auswirkungen haben kann auf den Finanzausgleich – und für einige Gemeinden eher negative Auswirkungen –, werden wir diese Motion hier ablehnen, das Thema an und für sich aber sicher in den nächsten Diskussionen aufnehmen.

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique vous recommande de rejeter la motion.

Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC). J'ai entendu, beaucoup l'ont répété: le système a fait ses preuves depuis plus de 50 ans. Mais, il n'y a personne dans cette salle qui a posé la question, pourquoi un jour nos prédécesseurs ont décidé cette répartition? Je n'ai pas la réponse à cette question. Ce n'est pas parce qu'un système a fait ses preuves depuis 50 ans qu'on ne peut pas le remettre en question. Pourquoi est-ce qu'un

chef d'entreprise, quand il vient de son domicile au lieu de son travail, coûte plus cher que les employés qui se déplacent? Je ne comprends pas et j'espère que M. le Commissaire du Gouvernement a la réponse à cette question. Pourquoi on a choisi ce système? Je suis un fervent défenseur de la répartition financière comme on l'a faite il y a quelques années, soit la péréquation. J'estime que la péréquation est censée régler les disparités entre les communes. Pourquoi donc maintenir ce système?

Je vais bien sûr dans le sens des motionnaires et j'accepterai ce premier pas, mais j'hésite, en fonction de la réponse de M. le Commissaire du Gouvernement, et je déciderai si je dépose une motion pour carrément supprimer cette répartition. Si la réponse est satisfaisante, j'analyserai, autrement je vais faire mes réflexions.

Aebischer Susanne (PDC/CVP, LA). Je remercie mon collègue Jean-Daniel Wicht, parce que j'allais parler dans le même sens.

On dit que ça fait 50 ans qu'on fait ceci; mais on est un Parlement et notre rôle de député est de faire des lois pour le futur. On a parlé longuement sur l'aménagement du territoire. Je salue les initiatives dans les districts de la Singine et du Lac pour un plan d'aménagement régional, qui définit les centres d'économie là où il y a le plus d'habitations. Moi, je vois l'interconnection de ce qu'on a sur la table maintenant, aujourd'hui, avec ce qui est en train de se passer. Donc, on doit adapter nos lois en fonction de la situation actuelle et pas parce que ça s'est bien passé depuis 50 ans.

Alors oui, je me pose des questions au vu de ces faits-là. On est en train de changer, on est en train de définir les zones où l'économie devrait avoir lieu, où les impôts vont aller. A ce sujet-là, j'aimerais dire que pour le changement de 65/35, moi j'irais dans le sens de vraiment réfléchir à une révision des futures lois et de carrément abolir cette pratique.

Je voterai aujourd'hui non à cette motion, mais je soutiens entièrement qu'on réfléchisse à abolir cette manière de faire.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). Vous savez qu'en principe les communes périphériques n'ont pas de grosses zones industrielles où elles peuvent mettre des entreprises intéressantes. On essaie d'avoir des parcelles pour attirer quelques personnes qui travaillent dans ces entreprises, de manière à ce qu'elles paient des impôts, pour aider aussi les personnes qui ont plus de difficultés. On a des personnes qu'on doit aider... Vous savez que certaines personnes ont des difficultés pour différentes raisons, peut-être leur revenu est souvent trop bas ou elles perdent un moment leur emploi, donc on doit aider ces personnes-là. Mais avec quoi on les aide ces personnes-là? On les aide justement grâce aux personnes qui travaillent dans les entreprises et qui ont des salaires intéressants. Si chaque fois qu'on a une personne qui a un salaire intéressant, qui travaille dans une entreprise, on nous «pique»

systématiquement le 50% de ce revenu-là, je ne comprends pas avec quoi on va encore pouvoir aider les personnes qui sont en difficulté. Les communes qui ont les entreprises récupèrent déjà des impôts importants sur ces personnes morales et, finalement, elles récupèrent encore une fois le 50% des salaires intéressants. Elles gagnent donc deux fois. Là, je ne comprends vraiment pas; on doit vraiment pouvoir simultanément abriter dans une commune les personnes qui sont en difficulté et les personnes pouvant les aider grâce à leurs salaires intéressants. On ne doit pas commencer à changer les revenus d'un vers l'autre ou l'inverse. Je vous remercie et je vous demande personnellement de soutenir cette motion.

Schnyder Erika (PS/SP, SC). Je dois dire que cette motion me laisse particulièrement perplexe. Nous avons un système qui a été mis en place dans la douleur, qui a représenté pour certaines communes un investissement important, et puis, maintenant, voilà qu'on arrive avec des modifications. Certains nous disent que les communes qui ont la chance d'avoir les grosses entreprises sur leur territoire récupèrent encore le 50% des salaires. Je peux vous dire que les communes ne font pas la chasse à ces revenus. Très souvent, même, c'est à la demande des directeurs eux-mêmes que nous faisons la demande de répartition. En effet, ils ont bien compris, eux, le taux de fiscalité qui leur est le plus favorable.

Mais alors, vous me direz: «Pourquoi 65/35, pourquoi pas 60/40, pourquoi pas 70/30?». Finalement, c'est tout aussi arbitraire que le 50/50.

Je vous engage donc à voter contre cette motion.

Losey Michel (PLR/FDP, BR). Aujourd'hui, comme cela a été dit, toutes les entreprises économiques ayant le statut de personne morale s'acquittent des charges d'impôt sur la commune d'implantation de l'entreprise. Il s'agit de l'impôt sur le capital, de l'impôt sur le bénéfice, de la contribution immobilière, ainsi que des différentes taxes communales, des biens, des sociétés sises sur la commune concernée. Tous ces impôts et taxes sont prélevés au même endroit. En plus de ceci, les directeurs exerçant une fonction dirigeante paient le 50% de leurs impôts sur le revenu dans les communes ayant la chance d'avoir les implantations de ces différentes sociétés. Malgré tout, c'est quand même une chance. Trouvez-vous légitime aujourd'hui et encore adéquat qu'un contribuable, remplissant une fonction dirigeante dans une entreprise, paie encore 50% de ses impôts dans la commune du siège de la société, alors même que la plupart des personnes concernées par cette application vivent dans une commune de domicile différente? Ces personnes consomment des prestations à charge des communes de domicile, que ce soit l'eau potable, l'assainissement des eaux usées, les écoles, les soins à domicile, les crèches, les différentes aides sociales, les routes, etc. Toutes ces charges sont supportées par les communes de domicile, alors que la totalité des contribuables n'assument pas pleinement ces différentes charges. Le principe même de

l'imposition, la racine de la réflexion pour savoir comment et à quel endroit imposer les contribuables est le centre des intérêts vitaux. Ce centre des intérêts vitaux est, en principe, la famille, soit le lieu de domicile et non le lieu de l'activité. Ceci est également valable pour les fonctions dirigeantes.

Pour prendre un exemple, le canton de Berne, dans sa loi fiscale, mentionne que la fonction dirigeante a des conséquences en matière de domicile fiscal, uniquement si l'exercice de l'activité professionnelle engage si intensément le contribuable, que ses liens familiaux et sociaux passent au second plan, bien qu'il rentre régulièrement dans sa famille.

Oui, ces principes énoncés ci-dessus étaient peut-être applicables il y a plus de 50 ans, lors du développement industriel de notre pays, au moment où les responsables d'entreprises ne disposaient pas de toute la panoplie des outils facilitant l'échange d'informations, la mise en place de processus bien rôdés et efficaces.

Un exemple, et le Directeur des finances le connaît également, c'est l'industrie sucrière suisse. Quand l'implantation de l'industrie s'est faite à Aarberg, sur le site industriel d'Aarberg, il y a plus de 100 ans, 103 ans, site qui occupe plus de 200 personnes, on a construit une villa pour le directeur. Cette villa allait tout à fait dans cette logique, dans cette vision, que le directeur vivait pour son entreprise, pour la développer et vivait sur place. Donc, il était tout à fait légitime que l'impôt reste sur place. Mais, aujourd'hui, les choses ont bien évolué. Comment peut-on dire aux députés fribourgeois d'aujourd'hui que le système mis en place a fait ses preuves depuis plus de 50 ans et qu'il ne faut rien changer? Cela me laisse perplexe. Dire que ce n'est jamais le bon moment n'est pas un bon argument. Dire que ça va remettre en cause le principe de l'assiette fiscale? Bien au contraire, ma collègue Antoinette Badoud l'a dit, tout va être étudié de manière rétroactive par la suite.

Ma collègue Antoinette Badoud l'a dit, nous sommes devant un changement de paradigme concernant le développement territorial et il est crucial d'adapter aussi, pour l'avenir, cette particularité héritée d'un autre temps. Il est évident, en fonction de ce qui a été dit dans ce plenum, que ce sera difficile de faire passer cette motion. Mais, si cette motion est refusée majoritairement par ce Grand Conseil, nous nous réservons le droit déjà de déposer une motion pour demander purement et simplement cette suppression de l'article 9 de la loi sur l'impôt communal, puisque certains députés disent qu'ils vont voter contre aujourd'hui, mais qu'ils seraient prêts à supprimer cet article.

Avec ces arguments, je vous demande quand même de soutenir cette motion.

Godel Georges, Directeur des finances. Je ne pensais pas qu'il y aurait autant de discussions sur cette motion. Je ne sais pas si M. le Député Losey jouait déjà perdant, mais avec

ce qu'il a déjà dit on pourrait déjà clore le débat et voter. Lorsqu'il a parlé des sucreries – c'est vrai que M. le Député Losey est administrateur des sucreries et moi-même aussi – je pensais qu'il allait dire que les politiciens ne se sucent jamais. Revenons peut-être à la motion.

M^{me} la Députée Antoinette Badoud a fait quelques remarques que j'accepte, mais en fait, c'est un problème entre les communes. Vous avez dit notamment, avec beaucoup d'autres d'ailleurs, qu'on n'a pas parlé de ce qui allait venir, de l'avenir, de la réforme de l'imposition des entreprises. Vous avez parfaitement raison. La seule argumentation que j'ai aujourd'hui, c'est de dire: «Concentrons nos efforts, vos efforts, sur la réforme de l'imposition des entreprises qui va venir incesamment, puisqu'elle est en traitement devant les Chambres fédérales». Pour votre information, mais j'ai déjà peut-être eu l'occasion de vous le dire, mes services ont la mission de préparer un projet que je souhaiterais mettre en consultation cette année encore, parce que c'est l'avenir de la place économique. Les communes concernées savent de quoi il en retourne, parce qu'il y aura des effets extrêmement importants. Alors bien sûr, le Directeur des finances dit toujours qu'il n'y a pas de petites économies. Mais, si je fais le parallèle entre la réforme de l'imposition des entreprises et cette motion, il faut bien admettre que les effets de cette motion sont insignifiants. Je vous donne quelques exemples et je vais aussi vous démontrer, parce qu'on pense qu'on va ramener de l'argent dans les communes périphériques... C'est vrai parfois, mais ce n'est pas toujours vrai. Vous seriez étonnés si je vous dis par exemple, M. le Député Duccotterd – s'il m'écoute ça va bien – ... C'est vrai que vous allez gagner, vous M. le Député, 0,08% d'impôts, respectivement 3250 frs, si la motion passe. Vous voyez de quoi on discute? Si je prends le cas de la commune de Marly, qui a aussi pas mal d'industries, elle gagnera 8767 frs, soit 0,05%. Je prends encore Domdidier, puisqu'il y a le syndic: Domdidier irait perdre: 0,08%. Donc, vous voyez. Alterswil par exemple perdrait 0,23%, Morat gagnerait plus de 0,04%, Bulle – le ministre des finances est droit derrière moi – perdrait 0,01%.

Donc, par conséquent, je vous demande de suivre le Conseil d'Etat, parce que nous avons des enjeux extrêmement importants avec la réforme de l'imposition des entreprises. Là, nous devrions avoir énormément de discussions pour trouver des solutions.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 63 voix contre 21; il y a 1 abstention.

Ont voté oui:

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-

BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP).
Total: 21.

Ont voté non:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVPBDP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourquet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDCPBD/CVP-BDP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Ganiot Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDCPBD/CVP-BDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDCPBD/CVP-BDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP).
Total: 63.

S'est abstenu:

Daniel Gander. Total: 1.

—

Motion 2015-GC-91 Romain Collaud/Nadine Gobet Montant fixe de déduction sociale par enfant pour chaque contribuable¹

Prise en considération

Collaud Romain (PLR/FDP, SC). Mes liens d'intérêt: je suis père de famille de la classe moyenne.

Après lecture de la réponse du Conseil d'Etat, je dois avouer que je suis déçu des arguments avancés. Le Conseil d'Etat n'a que partiellement et de manière aléatoire répondu aux souhaits des motionnaires.

Premièrement, dans votre réponse vous ne nous soumettez qu'une variante à la hausse, avec un déficit budgétaire de 6,5 millions pour le canton, alors que nous demandons, je cite: «Par cette motion, nous demandons au Conseil d'Etat de nous proposer une modification de la loi permettant une harmonisation de la déduction indépendamment du revenu». J'aurais souhaité de votre part une étude également avec un équilibre au niveau budgétaire et les incidences fiscales pour toutes les classes de la population.

Deuxièmement, vous nous dites que l'on ne peut pas mélanger politique fiscale et politique familiale. Mais, c'est exactement ce qui se fait de manière commune, notamment avec les déductions pour les gardes d'enfants.

Troisièmement, le but n'est pas que d'alléger les charges pour la classe moyenne, mais surtout de rétablir une situation qui n'est pas égale pour tous les citoyens. Un enfant d'un couple ayant un revenu de 120 000 frs coûte autant qu'un enfant d'une famille avec un salaire de 60 000 frs. Vous négligez les autres aides et déductions accordées aux bas revenus et ne vous attardez que sur l'incidence fiscale de la déduction, alors que la progression fiscale pèjore déjà largement les contribuables de la classe moyenne. On est tous égaux devant l'abonnement général CFF, mais pas face aux enfants.

Chers collègues socialistes, vous avez aujourd'hui aussi la possibilité de mettre en pratique votre slogan «Pour tous, sans privilèges».

Monsieur le Conseiller d'Etat, vous qui vous dites du parti de la famille, j'aurais pensé avoir un peu plus de soutien de votre part dans cette motion. J'espère que le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique sera, lui, plus sensible à cette inégalité.

Plus d'une fois, vous avez mentionné que le canton ne fait pas assez pour attirer les hauts revenus. Vous avez là un objet qui, selon votre réponse, va dans ce sens. Il s'agit également d'un outil de promotion économique.

Finalement, vous nous dites que la dégressivité des déductions sociales pour enfants paraît choquante sous l'angle de la politique familiale suivie par le canton. Elle ne paraît pas, elle est choquante.

Chers collègues, je vous remercie pour les soutien à la classe moyenne et la suppression d'une inégalité.

Herren-Schick Paul (UDC/SVP, LA). Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei hat die Motion Collaud/Gobet behandelt und diskutiert.

Von den Motionären wird eine Gesetzesänderung in Artikel 36 des direkten Kantonssteuergesetzes zu einer einkommensunabhängigen Vereinheitlichung des Sozialabzugs für Kinder verlangt. Die Motionäre gehen von der Betrachtung aus,

¹ Déposée et développée le 14 juillet 2015, BGC septembre 2015 p. 1769, réponse du Conseil d'Etat le 12 janvier 2016, BGC février 2016 pp. 436ss.

dass die durch Kinder bedingten grundlegenden Familienkosten einkommensunabhängig konstant sind.

In seiner Antwort erwähnt der Staatsrat, dass der Grundsatz der Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen sei. Die Begründung, dass sowohl im Kanton Neuenburg wie auch im Kanton Waadt bei den Sozialabzügen nach einkommensabhängiger Methode gefahren wird, kann die Mehrheit unserer Fraktion nicht überzeugen. Bei unserem östlichen Nachbarn, dem Kanton Bern, beträgt der Sozialabzug pro Kind einkommensunabhängig 8000 Franken, im Sinne, wie es die Motionäre verlangen.

Mit diesen Feststellungen und Bemerkungen stimmt die Grossmehrheit der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei der Motion Collaud/Gobet zu.

Flechtner Olivier (PS/SP, SE). Je déclare mes liens d'intérêt: je suis conseiller communal à Schmitten et père de trois enfants.

Le groupe socialiste remercie le Conseil d'Etat pour la réponse à la motion et l'analyse concrète de ses conséquences. Si le système interpelle, à première vue, il est nécessaire effectivement de se baser sur les faits exposés par le Conseil d'Etat.

En effet, une réduction de 1300 frs sur une facture de 2660 frs est un soulagement concret pour une famille avec deux enfants et un revenu imposable de 50 000 frs. La même famille qui verrait décupler son revenu imposable aurait une déduction de 1800 frs sur un montant initial de 67 500 frs, ce qui est, en pourcentage, nettement inférieur. Il est en effet logique et correct qu'un soulagement fiscal octroyé par l'Etat serve surtout à réduire les contraintes des familles à revenu faible et que l'impact concret de ces mesures soit plus grand chez celles-ci.

Wenn man anschliessend feststellt, dass die höchsten Abzüge Familien gewährt werden, welche über ein steuerbares Einkommen von 300 000 Franken verfügen, darf man zum Schluss gelangen, dass der Staat Freiburg schon heute den Begriff des schwachen Einkommens sehr breit auslegt.

Schliesslich zeigt uns die Simulation auch, dass die Aufhebung der Degression nicht in einer Entlastung der einkommensschwachen Familien resultiert, sondern erst ab einem steuerbaren Einkommen von 80 000 Franken tatsächlich wird.

Natürlich bliebe es begrüssenswert, wenn der Kanton 6,5 Millionen Franken aufwenden würde, um Familien zu unterstützen. Diese Massnahmen müssten dann aber primär jene Familien entlasten, welche dies wirklich benötigen. Diesen Betrag dafür aufzuwenden, Familien zu entlasten, welche ein steuerbares Einkommen von 80 000 Franken und mehr aufweisen und diejenigen Familien, die tatsächlich reale finanzielle Nöte ausstehen, von dieser Massnahme auszuschliessen, ist asozial und inakzeptabel.

Schliesslich würde dieser Verzicht auch in einer weiteren, einer neuen Reduktion der Steuereinnahmen der Gemeinden resultieren. Mit der Annahme der Motion würden den Gemeinden erneut finanzielle Mittel gestrichen, ohne dass ihnen der Staat diese Massnahme kompensiert. Dies ist in der Vergangenheit bereits mehrfach erfolgt, und dieser zunehmenden Erosion der Eigenständigkeit und finanziellen Mittel der Gemeinden muss Einhalt geboten werden.

Aus diesen Gründen wird die Sozialdemokratische Fraktion die Motion ablehnen.

Meyer Loetscher Anne (PDC/CVP, BR). Mes liens d'intérêt: je suis une mère de famille de la classe moyenne.

Sous ses airs charmeurs, cette proposition ne soutient pas les familles qu'elle prône défendre. Nous rappelons que les familles aux revenus les plus élevés bénéficieraient d'un allègement plus important, en raison de la progressivité de l'impôt. Ce ne serait donc pas la classe moyenne qui en profiterait le plus. Par ailleurs, cela aurait un effet arrosoir et ne profiterait pas à la moitié des familles avec enfants qui ne paient pas d'impôts. «Pour financer les buts qu'il se fixe, d'importantes pertes de recettes fiscales sont à anticiper, ce qui conduira inévitablement à une augmentation des impôts». Ces mots ne sont pas de moi, mais du PLR fribourgeois, afin de contrer l'initiative PDC «Aider les familles pour des allocations pour enfants et des allocations de formation professionnelle exonérées de l'impôt». Vous comprendrez donc notre étonnement devant cette motion émanant de vos rangs. Est-ce là une ouverture du PLR vers une politique familiale au détriment d'une politique fiscale restrictive? Permettez-moi de m'en étonner, mais aussi de m'en réjouir. Aurions-nous trouvé là un nouveau partenaire pour défendre les intérêts des familles?

Certes, le mécanisme entre les deux objets n'est pas le même. Mais, le résultat pour le contribuable est, lui, quelque peu similaire, voire encore plus accentué par la motion qui nous est soumise aujourd'hui. C'est pourquoi nous avons, dans un premier temps, refusé cette motion. Mais, si pour une fois, nous pouvons trouver un accord avec le PLR, alors il nous semblait important de prendre cette occasion pour donner un coup de pouce aux familles.

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique garde en ligne de mire la promotion de la famille, de quelque nature qu'elle soit. Nous avons voulu le principe «Un enfant, une même allocation», alors pourquoi pas «Un enfant, une même déduction»? C'est la deuxième meilleure solution. Nous aurions préféré l'exonération de l'allocation familiale, mais comme elle fut refusée par vous-mêmes, nous acceptons celle-ci; c'est un moindre mal. Si l'allocation est payée par l'employeur ou l'indépendant, la déduction, elle, est une reconnaissance de l'Etat envers les couples qui ont des enfants. Dans ce cadre-là, pourquoi faire une différence en raison du revenu des parents? Le revenu imposable est déjà

pris en compte dans de nombreux autres domaines, tels que le calcul de la subvention d'assurance-maladie, l'octroi d'une bourse, le calcul d'un tarif-horaire dans une crèche. La reconnaissance au regard de l'investissement des parents, lui, est un principe qui doit être égal pour tous.

Pour ces raisons, le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique, dans sa majorité, soutiendra la motion.

Brodard Claude (PLR/FDP, SC). Comment interpréter la réponse du Conseil d'Etat à la motion légitime de nos collègues députés Collaud et Gobet? Dans la première phrase de la réponse, je cite: «La dégressivité des déductions sociales pour enfants en fonction du revenu des parents peut paraître choquante sous l'angle de la politique familiale». Pour notre groupe, cette dégressivité est non seulement choquante, mais aussi discriminatoire. Pourquoi donc une telle différence de déductions fiscales pour élever un enfant? Peu importe l'origine, le statut professionnel des parents, le mode de vie familiale ou la forme d'éducation, aucune différence ne saurait se justifier dans le traitement fiscal en la matière. Beaucoup de cantons le reconnaissent d'ailleurs, en accordant une déduction pour enfants identique pour chaque contribuable ayant enfant à charge. Alors, bien sûr, le Conseil d'Etat nous fournit une multitude de chiffres et statistiques dans sa réponse, pour nous prouver qu'un changement de pratique provoquerait une modification des cotes cantonales. Rien de plus normal après tout, Monsieur le Commissaire. Vous mettez en évidence principalement les différences de cotes après déduction. Ce qui n'est pas précisé dans la réponse, ce sont les charges fiscales de base. Et là, force est de constater l'immense progressivité des taux d'impôts. Avec un minimum d'attention, on constatera qu'avec un revenu imposable dix fois supérieur, la charge fiscale est plus de 30 fois plus élevée. Pour les hauts revenus, il y a donc une très forte progressivité de l'impôt et une dégressivité des déductions pour enfants à charge. Bref, il ne fait pas bon dans ce canton être parents, travailler beaucoup en gagnant bien sa vie.

C'est vrai, le Conseil d'Etat l'indique dans sa réponse, les contribuables doivent être imposés selon leur capacité contributive. Notre groupe ne remet pas ce principe constitutionnel en question. Toutefois, cet objectif est largement atteint à l'aide de la progressivité des taux d'impôts. Il n'y a pas besoin d'en rajouter en accordant des déductions différentes pour enfants à charge, selon le revenu obtenu des parents.

Dans la réponse du Conseil d'Etat, il est écrit, je cite: «Il faut éviter de se servir de la politique fiscale pour atteindre des objectifs extra fiscaux». Je vous rappelle, Mesdames et Messieurs les Député(e)s, que nous n'avons pas toujours respecté ce principe. Souvenez-vous des exonérations partielles pour les revenus des proches aidants et des pompiers. Ici, on parle d'une reconnaissance identique pour chaque parents et rien de plus. Soutenir la charge de famille, l'engagement des

parents, cela nous semble logique et nécessaire. Avec cette motion modérée, on contribue à atteindre cet objectif.

Pour toutes ces raisons, la grande majorité de notre groupe acceptera cette motion et je vous prie chers collègues, pour la plupart parents comme moi, d'en faire de même.

Aebischer Susanne (PDC/CVP, LA). J'interviens à titre personnel au sujet de cette motion. Je déclare mes liens d'intérêts: je suis présidente de Kibelac, association pour l'accueil des enfants du district du Lac et membre de la Fédération suisse Kibesuisse. Je suis aussi maman d'une fille. J'aimerais partager deux éléments avec vous:

Monsieur le Commissaire, vous écrivez dans votre message qu'on ne doit pas mélanger fiscalité et politique familiale. Dans le canton de Fribourg, on a justement une possibilité de déduire les frais pour la garde extra-familiale, qui est de 6000 frs par enfant. Oui, les questions de la politique familiale sont mélangées à ce moment-là à la politique fiscale de notre canton.

Vous écrivez dans votre message: «Les frais de base dus aux enfants et d'autres personnes dont le contribuable assure l'entretien sont certes indépendants du revenu. Comparés au revenu net, ils grèvent toutefois honnêtement plus les bas revenus». Cette remarque m'a interpellée parce que je vis exactement le contraire.

Prenons l'exemple d'une famille où on a un taux de travail de 150%, Monsieur travaille à 100% et Madame à 50%. J'estime que deux enfants qui ne vont pas encore à l'école doivent être gardés 20 heures par semaines, 46 semaines par année, la famille passant quand même quelques vacances ensemble. Ça nous fait un total, avec un tarif fixé à 1,70 frs l'heure pour les bas revenus, de 3000 frs par année. Ce coût est très bas et on le subventionne énormément. Puis, les gens qui ont un revenu au-dessus de 70 000 frs paient le plein tarif. Cela fait par année un coût de 16 500 frs. Si on prend l'exemple de deux personnes qui travaillent à 160% au total, avec des formations élevées, ça fait, pour un haut revenu, 24 900 frs par année pour les frais de garde extra-familiale contre, pour un bas revenu, 4600 frs par année. Et je peux en déduire 12 000 frs. Donc, pour les bas revenus, je peux déduire les frais de garde de ma fiche d'impôt et, pour les hauts revenus, vous voyez la différence entre 24 000 et 12 000 frs, ce que je peux déduire dans ce canton.

Donc, si vous me dites, M. le Commissaire, qu'on ne doit pas mélanger la politique familiale et la politique fiscale et que les frais sont quand même nettement plus bas pour des bas revenus, je ne suis pas d'accord. Et je peux vous dire, en tant que membre du comité de Kibesuisse, que le fait de ne pouvoir déduire que 6000 frs par enfant pour les frais de garde dans notre canton, a comme effet, pour la classe moyenne et pour les hauts revenus, que ces personnes ne travaillent plus. Donc, on n'a plus de revenu fiscal de leur part, parce que Monsieur

et Madame peuvent choisir de rester à la maison, ce qui n'est pas le cas pour les bas revenus.

C'est pourquoi je voterai pour cette motion, car je trouve que là on peut faire un pas. Je me réjouis déjà de la réponse au postulat que j'ai déposé avec Antoinette Badoud, car politique familiale, fiscalité et économie dans notre canton sont liées.

Mutter Christa (*ACG/MLB, FV*). Ich werde mich kurz fassen. Die Motionäre sind offenbar bei dieser Motion davon ausgegangen, dass die mittleren und höheren Einkommen bei den Kinderabzügen benachteiligt sind, und sie fordern gleiche Rechte, gleiche Abzüge für alle Familien.

Ich glaube, dass die vom Staatsrat vorgelegten Zahlen zeigen, dass dem nicht so ist und dass die Motionäre einige irrtümliche Annahmen getroffen haben. Wir gehen ja immer noch von der Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit aus. Und wenn man schaut, was am Schluss beim Steuerbetrag zu zahlen ist – und dieser ist ja wichtig für die Familien, nicht was man abziehen kann, sondern was am Schluss an die Staatskasse zu zahlen ist und wie sich das insgesamt auf das Haushaltsbudget auswirkt –, dann sind bei uns die unteren und mittleren Einkommen gegenüber den höheren eben nicht bevorteilt, sondern es gleicht sich einigermassen aus.

Wenn man von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgeht – und die ist bei den hohen Einkommen immer noch höher –, dann müsste man, wenn man schon eine Motion einreicht, eigentlich die Degression bei diesen Abzügen noch erhöhen, also das Gegenteil einreichen. Das werden wir heute nicht tun, aber das Mitte-Links-Bündnis spricht sich gegen diese Motion aus.

Girard Raoul (*PS/SP, GR*). Je suis toujours conseiller communal à Bulle et président du club des communes.

J'espère qu'on ne va pas assister, en cette toute fin de session, à un coup politique, un coup qui sort un peu de nulle part et, surtout, un coup qui m'apparaît surréaliste et dangereux. Il est 11h45, le Grand Conseil est dégarni et hop, on va subtiliser 6,5 millions à l'Etat de Fribourg. J'ai entendu tout à l'heure «Pour tous, sans privilèges»: j'ai pris un cours sur le libéralisme hier, j'en prends un sur la redistribution aujourd'hui. J'aimerais juste dire qu'on n'est pas face à de la politique familiale ici; il faut être très très clair, c'est une baisse d'impôts supplémentaire pour les hauts revenus. La démonstration du Conseil d'Etat est suffisamment claire: ce sont les revenus au-delà de 80 000 frs qui vont être bénéficiaires ici.

Baisse d'impôts en 2016, alors que le canton n'a pas encore trouvé toutes les solutions et toutes les mesures d'économie possibles. On sait, j'en parlais avec M. le Commissaire du Gouvernement tout à l'heure, qu'on avait un plan pour trouver 4 millions dans l'enseignement. On ne les a toujours pas

trouvés, alors que ça fait deux ans et demi qu'on cherche. On est actuellement à 1,8 million. Avec cette motion qui arrive à 11h50–11h55, il faudra trouver 6,5 millions en plus. Ça m'a l'air juste impossible.

Vous savez qu'on est en train de faire des campagnes communales. J'y participe également, je les suis, même celles d'ailleurs et, honnêtement, je dois vous avouer que je n'ai entendu personne qui, dans les campagnes communales aujourd'hui, souhaite des baisses d'impôts. J'entends des gens qui disent ne pas vouloir d'augmentation d'impôts; mais des gens qui viennent avec une revendication de baisse d'impôts, je n'en ai pas entendu. Personne n'est capable de soutenir ça aujourd'hui.

Si on accepte cette motion, c'est une baisse d'impôts de plus de 6,5 millions pour les communes fribourgeoises et, j'ai fait le calcul, pour la mienne, ce serait 0,5 million de moins par année.

Je vous invite vraiment, à 11h50, à reprendre ce sujet d'une autre manière. Il est impossible de prendre des décisions aussi importantes pour l'avenir de notre canton et de nos communes dans de telles circonstances. Je vous invite donc à refuser clairement cette motion.

Savary Nadia (*PLR/FDP, BR*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis maman, syndique d'une commune et présidente de l'Association des communes fribourgeoises.

Justement, en tant que présidente de cette Association, je ne pourrais finalement accepter en l'état cette motion sur la forme. Je tiens à rappeler que nous ne pouvons pas nous permettre, à l'heure actuelle, des pertes de recettes fiscales, quelles qu'elles soient: cantonales, avec le train des mesures structurelles et d'économie, ou communales – je ne donnerais qu'un exemple – où on est touchés par le développement démographique, où une majorité des nouveaux habitants de certaines communes occasionnent plus de coûts qu'ils n'apportent de recettes. Mais, je pourrais accepter cette motion sur le fonds, dans le sens d'un scénario fiscalement neutre, un scénario qui peut être possible et qui apporterait la solution et l'égalité des déductions pour chaque famille. D'où ma question au commissaire: pourquoi n'avoir pas prévu ce scénario qui apporterait l'aspect positif d'une politique familiale fiscalement égalitaire, à laquelle je souscrierais à 100%, et qui aurait le mérite de ne pas péjorer financièrement l'Etat et les communes? Merci d'y répondre.

Grandjean Denis (*PDC/CVP, VE*). L'égalité, est-ce de donner la même chose à tous ou est-ce de donner plus aux faibles afin d'offrir plus d'égalité dans les moyens financiers de tous? Je serai contre cette motion par souci d'égalité.

Gobet Nadine (*PLR/FDP, GR*). Je déclare tout d'abord mes liens d'intérêts: je suis directrice de la Fédération patronale et économique et je n'ai pas d'enfant.

Par rapport au programme de ce jour, Monsieur Girard, je suis désolée, ce n'est pas moi qui ai décidé qu'on allait traiter ça à 11h50. Je suis désolée de vous contraindre de rester pour traiter ce sujet, mais je pense qu'on a encore 10 minutes pour aboutir à une solution.

Notre volonté à Romain Collaud et moi-même, lorsque nous avons déposé cette motion, était d'assurer une égalité de traitement et, j'insiste, égalité de traitement en faveur des familles de la classe moyenne avec enfant(s), qui paient passablement d'impôts. En effet, comment justifier d'une part qu'une famille qui cumule deux revenus, parce que Monsieur travaille à plein temps et Madame à temps partiel – c'est une situation qu'on connaît quand même régulièrement –, n'a pas droit aux mêmes déductions pour ses enfants qu'une famille avec un revenu moins élevé? En plus, bien souvent, la première famille ne peut pas non plus prétendre à des subventions? Les frais de base des enfants pour les contribuables ne sont pas dépendants du revenu des parents. Dans notre pays et c'est un souci des milieux économiques, il y a un risque de manque de personnel en cas de suppression des accords bilatéraux. Cette façon de taxer la classe moyenne n'incite pas les deux parents à travailler, vu qu'ils sont moins bien traités fiscalement, passé un certain niveau. Le cumul des revenus a comme conséquences qu'ils ont moins de déductions pour leurs enfants et, en plus, ils n'ont pas droit aux subventions.

Mesdames et Messieurs, rappelez-vous, le canton de Fribourg figure en queue de classement: 20^e sur 26 cantons, ce qui en fait l'un des cantons suisses qui taxe le plus les familles avec deux enfants, selon une étude 2015 réalisée par une grande banque. Les personnes exerçant une activité lucrative en Suisse ne travaillent pas uniquement pour leur propre poche. Une certaine part du salaire annuel revient à l'Etat, à travers les impôts et les cotisations sociales. Cette part varie fortement en fonction du lieu de domicile, du revenu et de la situation familiale et, dans notre canton, cette part est élevée.

N'ayons pas peur des mots, Fribourg est mauvais dans la fiscalité des particuliers et, il convient aujourd'hui d'améliorer la situation des familles de la classe moyenne qui ont parfois l'impression d'être les grandes oubliées de notre politique. Nous donnons aujourd'hui l'occasion au Conseil d'Etat de rétablir une égalité de traitement pour ces familles. Il refuse notre motion en arguant sur les coûts occasionnés, mais à aucun moment nous avons demandé de prendre le scénario le plus élevé, avec une hausse de la déduction. C'est la raison pour laquelle nous vous demandons de soutenir notre motion et prions le Conseil d'Etat de faire une proposition avec un montant forfaitaire unique qui soit, si possible, neutre au niveau des rentrées fiscales. Dès lors, il ne s'agit pas d'une baisse d'impôts, mais bien d'une harmonisation de la déduction.

Avec ces considérations, je vous invite à soutenir notre motion, dans l'intérêt des familles de la classe moyenne, car cette mesure leur est destinée.

Le Président. Je vous remercie. La parole n'est plus demandée, la discussion est close. Je me permets juste une remarque concernant les observations qui ont été faites sur l'horaire de nos discussions. Je vous avais annoncé, en début de session, que nous avions un programme extrêmement chargé. Il est logique que nous travaillons. Nous avons commencé à 11h25 l'étude de cette motion et j'espère que nous allons pouvoir la terminer pour midi.

Godel Georges, Directeur des finances. Je vais quand même essayer d'argumenter, parce que je sais que je vais avoir plus de mal à gagner que contre la motion Losey/Badoud. En premier lieu, il me vient à l'esprit que c'aurait été beaucoup plus simple d'exonérer les allocations familiales, l'initiative du PDC que vous connaissez, le problème serait réglé à satisfaction de tout le monde. Et puis, j'aimerais aussi féliciter M^{me} la Députée Nadine Gobet, motionnaire ou co-motionnaire (*rires*)... Je pense, M^{me} la Députée, que vous devriez vous mettre en lice pour le Conseil d'Etat, puisque vous avez eu la capacité de convaincre une PDC, M^{me} la Députée Anne Meyer Loetscher. Vous serez donc mieux à même que moi de défendre et convaincre. D'ailleurs, en cela, j'ai constaté que mon parti avait changé de cap – enfin en partie –, parce que... J'ai constaté qu'il y avait quelques députés qui allaient suivre leur commissaire, heureusement, mais je vais essayer de convaincre les autres et j'ai des arguments.

Tout d'abord, M. le Député Collaud a annoncé avec d'autres, y compris M^{me} la Députée Gobet, qu'il fallait une harmonisation. C'est bien, une harmonisation. Mais, qu'est-ce que ça veut dire? Qu'elle ne coûte rien à l'Etat? Parce que nous avons calculé: obtenir le même produit fiscal qu'actuellement signifie clairement que les bas salaires vont payer plus d'impôts. Ce n'est pas plus compliqué que ça. Aujourd'hui, avec ce que les motionnaires proposent, à partir de 120 000 frs, l'Etat va perdre 359 frs d'impôt avec une famille avec deux enfants et près de 500 frs avec un revenu de 300 000 frs. Eh bien, ces 500 frs, si on harmonise, seront reportés sur les bas revenus. Et moi je pense que je ne peux pas, si vous soutenez cette motion, faire une proposition à mes collègues du Gouvernement, qui aggraverait encore la situation des bas revenus. Je suis un homme de droite, mais quand même un peu social. Non, mais sincèrement, je n'arrive pas à comprendre ce raisonnement. Mais, je vais encore vous donner quelques arguments.

Je vais quand même vous expliquer un petit peu la politique fiscale. Car il est vrai, et M. le Député Collaud l'a dit, et je le suis, on a un problème de hauts revenus. Vous avez raison, mais faites peut-être une motion pour les baisser. Cependant, attendez un petit peu parce qu'on a encore la réforme

de l'imposition des entreprises. Mais, c'est vrai qu'on a un problème, je l'ai déjà dit souvent ici.

En ce qui concerne les déductions pour enfants, j'ai des statistiques sous les yeux: notre canton arrive en deuxième position en termes de générosité après Berne. Concernant les frais de garde, notre canton arrive en deuxième position après Neuchâtel, toujours en termes de générosité. Mais, il est vrai que je peux aussi citer d'autres chiffres qui vont dans votre sens, pour être transparent: le 19% des contribuables fribourgeois ont un revenu imposable supérieur à 80 000 frs. C'est dans la moyenne des autres cantons analysés. Seul Bâle est plus élevé avec 26%. 19% des contribuables paient 57% de l'impôt sur le revenu. Mais, on trouve des pourcentages similaires dans les autres cantons.

Vous voyez qu'on mélange cette politique fiscale et la politique familiale. Faites attention! Madame Nadia Savary, présidente de l'Association des communes fribourgeoises, est intervenue dans le même sens. Dans cette enceinte, combien d'entre vous ont demandé d'arrêter de coupler les diminutions fiscales du canton ou des communes? Mon ami le député Vonlanthen, en début de législature, avait fait une motion que nous avons traitée ici. Eh bien aujourd'hui, c'est vous, Mesdames et Messieurs les Député(e)s, enfin je n'espère pas une majorité, qui souhaitez enlever 6,5 millions au canton et 6,3 millions aux communes et aux paroisses. Alors bien sûr, si vous voulez avoir la neutralité, on demandera plus d'impôts aux bas revenus et ça, en mon âme et conscience, je ne le peux pas.

Je vais encore vous expliquer un petit peu la politique familiale qui a prévalu dans notre canton depuis 2001. Les déductions sociales pour enfants ont significativement augmenté depuis 2001. Elle sont passées de 4700 à 8500 frs, respectivement 9000 ou 7000 et 8000 frs, compte tenu de la dégressivité s'il y a un troisième enfant ou davantage. Les analyses chiffrées qui figurent dans la réponse à la motion montrent que malgré cette dégressivité, des enfants de parents aux revenus élevés – heureusement qu'on en a – sont mieux indemnisés par l'Etat que les enfants qui ont des parents avec des bas revenus. Si la motion est acceptée, cela s'aggraverait encore. Le montant maximal déductible pour les frais de garde a augmenté depuis 2001, Madame la Députée Aebischer, pour passer de 2000 à 6000 frs. Compte tenu de la progressivité des barèmes, cette déduction des frais de garde a plus d'effet chez les hauts revenus que chez les bas revenus, pour ne pas dire les pauvres. La loi sur les impôts cantonaux directs tient compte ainsi du fait que les montants facturés par les crèches ou autres institutions d'accueil des enfants sont progressifs en fonction du revenu des parents. Cette correction ne doit pas se faire une deuxième fois via la déduction sociale pour enfants.

Pour terminer, je reprends le discours de notre président de mardi où il a notamment affirmé, à juste titre, et puisqu'il a

parlé de la RIE3, qu'il fallait la faire dans la sérénité et trouver un consensus.

Avec tous ces arguments, Mesdames et Messieurs les Député(e)s, s'il vous plaît ne mélangez pas ces deux politiques. C'est vrai qu'il y a des problèmes avec les hauts revenus, mais ne faites pas ça, au nom de la justice fiscale et sociale!

> Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 44 voix contre 28; il y a 4 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVPBDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVPBDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP). *Total: 28.*

Ont voté non:

Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghenti Pythou Giovanna (FV,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Griwet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,ACG/MLB), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 44.*

Se sont abstenus:

Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP). *Total: 4.*

—

Clôture de la session

Le Président. Nous arrivons au terme du programme de notre session de février qui, comme vous l'avez tous vu, était extrêmement chargée. Comme je vous l'ai annoncé au début

de la session, ce sera le lot de toutes nos séances de cette année. Je vous demande donc à tous de prendre les dispositions pour pouvoir assurer une présence au Grand Conseil, selon les horaires qui sont les horaires prévus d'une manière habituelle.

Je vous remercie pour votre endurance durant cette séance et vous souhaite un très bon Carnaval. Bon week-end! (*Applaudissements*).

—

> La séance est levée 12 heures.

Le Président:

Benoît REY

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Marie-Claude CLERC, *secrétaire parlementaire*

—

Attribution des affaires aux commissions parlementaires / Zuweisung der Geschäfte an die parlamentarischen Kommissionen

Séance du Bureau du 4 février 2016

Bürositzung vom 4. Februar 2016

Signature / Signatur Genre / Typ	Affaire Geschäft	Commission / Kommission Présidence / Präsidium	Membres Mitglieder
2016-DIAF-2 Décret <i>Dekret</i>	Validité de l'initiative constitutionnelle «Transparence du financement de la politique» <i>Gültigkeit der Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik»</i>	CO-2016-100 / <i>OK-2016-100</i> Menoud Yves Président <i>Präsident</i>	Castella Didier Collaud Romain Ganioz Xavier Grandjean Denis Lehner-Gigon Nicole Mesot Roland Meyer Loetscher Anne Mutter Christa Thomet René Waeber Emanuel
2016-DEE-1 Décret <i>Dekret</i>	Octroi d'un crédit d'engagement pour la nouvelle politique régionale pour la période 2016–2019 <i>Verpflichtungskredit für die Neue Regionalpolitik für die Jahre 2016–2019</i>	CO-2016-101 / <i>Ok-2016-101</i> Fellmann Sabrina Présidente <i>Präsidentin</i>	Bischof Simon Corminboeuf-Strehblow Dominique Dafflon Hubert Gobet Nadine Ith Markus Kolly Nicolas Longchamp Patrice Mäder-Brühlhart Bernadette Stempfel-Horner Yvonne Thalmann-Bolz Katharina

Signature / Genre / Typ <i>Signatur</i> <i>Typ</i>	Affaire Geschäft	Commission / Présidence / Kommission Präsidium	Membres Mitglieder
2015-DICS-69 Décret <i>Dekret</i>	Validité de l'initiative constitutionnelle «Contre l'ouverture d'un centre Islam et société à l'Université de Fribourg : non à une formation étatique d'imams» <i>Gültigkeit der Verfassungsinitiative «Gegen die Eröffnung eines Zentrums Islam und Gesellschaft und eine staatliche Imam- Ausbildung an der Universität Freiburg»</i>	CO-2016-99 / <i>OK-2016-99</i> de Weck Antoinette Présidente <i>Präsidentin</i>	Aebischer Susanne Bourguet Gabrielle Castella Didier Dietrich Laurent Flechtner Olivier Ganioz Xavier Mesot Roland Mutter Christa Raemy Hugo Zosso Markus
2015-DICS-50 Décret <i>Dekret</i>	Octroi d'un crédit d'étude en vue de l'assainissement et de l'agrandissement du Collège Sainte-Croix, à Fribourg <i>Studienkredit für die Sanierung und den Ausbau des Kollegiums Heilig Kreuz in Freiburg</i>	CO-2016-98 / <i>OK-2016-98</i> Wicht Jean-Daniel Président <i>Präsident</i>	Bürdel Daniel Burgener Woeffray Andrea Frossard Sébastien Jelk Guy-Noël Krattinger-Jutzet Ursula Portmann Isabelle Schoenenweid André Schorderet Gilles Suter Olivier Vial Jacques
2015-DIAF-45 Décret <i>Dekret</i>	Octroi d'un crédit cadre en vue de la construction, de l'extension ou de la réaffectation de bâtiments à Grangeneuve, Institut agricole de l'Etat de Fribourg <i>Rahmenkredit für den Bau, den Ausbau und die Umnutzung von Gebäuden in Grangeneuve, Landwirtschaftliches Institut des Kantons Freiburg</i>	CO-2016-97 / <i>OK-2016-97</i> Kolly Gabriel Président <i>Präsident</i>	Bischof Simon Bonvin-Sansonens Sylvie Corminboeuf-Strehblow Dominique Fasel Josef Glauser Fritz Grandgirard Pierre-André Kolly René Morand Patrice Repond Nicolas Schläfli Ruedi

Signature / Signature Genre / Typ	Affaire Geschäft	Commission / Kommission Présidence / Präsidium	Membres Mitglieder
---	---------------------	---	-----------------------

BR / BR	Bureau du Grand Conseil / Büro des Grossen Rates		
CO-... / OK-...	Commission ordinaire / Ordentliche Kommission		
CAE / KAA	Commission des affaires extérieures / Kommission für auswärtige Angelegenheiten		
CFG / FGK	Commission des finances et de gestion / Finanz- und Geschäftsprüfungskommission		
CGraces / BegnK	Commission des grâces / Begnadigungskommission		
CJ / JK	Commission de justice / Justizkommission		
CNat / EinbK	Commission des naturalisations / Einbürgerungskommission		
CPet / PetK	Commission des pétitions / Petitionskommission		
CRoutes / StraK	Commission des routes et cours d'eau / Kommission für Strassen und Gewässerbau		

Message 2015-DAEC-137

24 novembre 2015

—
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les marchés publics
 (certificats d'origine)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi sur les marchés publics (RSF 122.91.1), suite à la prise en considération par le Grand Conseil, le 9 octobre 2014, de la motion 2013-GC-74 Hunziker/Grivet «Exigence du certificat d'origine bois suisse».

Le présent rapport se divise selon le plan suivant:

1. Introduction et historique	1
2. Modification de la loi sur les marchés publics (LMP)	2
3. Résultats de la consultation	3
4. Commentaires article par article	3
5. Incidences financières et en personnel	4
6. Effets sur le développement durable	4
7. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes	5
8. Conformité au droit fédéral, intercantonal et international	5

1. Introduction et historique

La motion Yvan Hunziker/Pascal Grivet 2013-GC-74 demande de modifier la législation cantonale afin que, pour toute construction ou rénovation d'un bâtiment propriété de l'Etat (ou si celui-ci participe financièrement), le certificat d'origine bois suisse (COBS) soit exigé. Les motionnaires ont expliqué que le COBS est déjà en vigueur et permet la traçabilité du produit. Selon eux, les forêts suisses sont sous-exploitées, alors que le bois est une matière première renouvelable à 100%. Alors que l'économie locale est très portée sur le bois, les motionnaires sont d'avis que, de plus en plus souvent, il est fait appel à du bois provenant de l'étranger. L'exigence du COBS permettra selon eux de renforcer le développement durable en s'assurant que le bois provient d'une gestion durable des forêts.

En plus d'attester la provenance suisse du bois, le COBS permet de communiquer les valeurs positives liées à la qualité suisse dans les domaines caractéristiques des produits, des méthodes de production, de l'environnement et des conditions cadres générales. Les motionnaires ont relevé que l'uti-

lisation du COBS est ouverte à toutes les entreprises de la filière du bois possédant un système de traçabilité des flux, ainsi qu'un justificatif des quantités de bois mises en œuvre. Se déclarant conscients du fait que tout ne peut pas se faire en bois, les motionnaires ont déclaré qu'il faut toutefois opter pour le bois lorsque cela s'avère possible. Insérer ce critère dans une loi permettrait dès lors de favoriser ce matériau qui est très abondant le canton de Fribourg.

Dans sa réponse du 19 août 2014, associée à son rapport sur le postulat 2013-GC-20 Grandjean «Transport et importation de bois et matériaux de construction, prise en compte des coûts environnementaux», le Conseil d'Etat a indiqué qu'il souhaite promouvoir l'utilisation du bois dans les constructions publiques et qu'il fait depuis plusieurs années des efforts significatifs dans ce sens. Rappelant que la dynamisation à tous les niveaux de la filière du bois est souhaitable, le Conseil d'Etat a en outre souligné – comme il l'avait déjà mentionné dans le message au Grand Conseil accompagnant le projet de Loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN; RSF 921.1) que «l'utilisation du bois revêt

un intérêt public manifeste en raison d'avantages écologiques de cette matière première de même que par sa place dans l'économie régionale». Plus loin dans sa réponse, le Conseil d'Etat a cité les réalisations en bois qui ont eu lieu ces dernières années, ainsi que celle, à venir, du futur bâtiment de la police à Granges-Paccot.

Le Conseil d'Etat a rappelé avoir exprimé, en 2011, dans le cadre de l'action «Meilleure utilisation du bois dans les constructions publiques» liée à la stratégie Développement durable, sa volonté d'être exemplaire et de renforcer l'utilisation du bois dans les constructions publiques et dans celles auxquelles il participe financièrement. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat s'est notamment engagé à construire pour l'Etat, par période législative, un bâtiment exemplaire dont le bois représentera une part importante des matériaux (soit le nouveau bâtiment de la Police à Granges-Paccot pour ce qui a trait à la période législative 2011–2016). Les Directives «bois», datant de 2006, ont par ailleurs été révisées en 2014, avec des précisions sur la notion d'utilisation de bois durable et l'intégration d'un spécialiste du bois (architecte ou ingénieur) dans les procédures de concours liées aux bâtiments de l'Etat. Il a par ailleurs exprimé dans cette Directive sa volonté de privilégier, dans la mesure du possible, le bois issu des forêts de l'Etat.

S'agissant de la situation de l'économie forestière, le Conseil d'Etat a relevé dans sa réponse que l'exploitation des forêts représente 5800 places de travail en Suisse, respectivement 322 places dans le canton de Fribourg. Il a aussi constaté que l'importation de produits finis ou semi-finis en bois depuis les pays de l'Est a effectivement fortement augmenté ces dernières années, d'une part en raison de la force du franc suisse et, d'autre part, du fait de la crise économique.

La consommation de bois suisse permet bien entendu de promouvoir l'exploitation durable des forêts. Elle garantit par ailleurs le maintien ainsi que le développement d'une économie de proximité valorisant un matériau écologique et limitant son transport. Ces avantages incontestables viennent toutefois buter, en ce qui concerne l'introduction du COBS comme critère obligatoire dans les marchés de construction de l'Etat, contre la législation en matière de marchés publics.

S'agissant des marchés publics, le Conseil d'Etat a exposé de manière détaillée dans sa réponse comment la législation fribourgeoise, mais aussi la législation de rang supérieur (intercantonale, suisse et internationale) interdit la discrimination des entreprises et de la matière première étrangères au profit de soumissionnaires nationaux ou locaux. Les labels liés à l'origine d'un produit sont proscrits et considérés comme des obstacles injustifiés à la concurrence. S'agissant du bois, s'il devait s'avérer impossible de décrire le bois souhaité autrement qu'en mentionnant le lieu de provenance, il faudrait tout de même y ajouter la mention «ou équivalent».

En imposant d'intégrer l'exigence du COBS dans la législation fribourgeoise pour l'obtention de certains types de marchés, on instaurerait une exigence discriminatoire, sous l'angle des marchés publics, pour tous les soumissionnaires, qu'ils soient suisses (y compris les soumissionnaires fribourgeois) ou étrangers, qui ne proposeraient pas du bois labellisé COBS. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de ne pas prendre en considération la motion. Auparavant, il a rappelé qu'il utilise toute la marge de manœuvre dont il dispose (procédure de gré à gré, procédure sur invitation) pour attribuer les marchés à des entreprises locales.

Le Grand Conseil, le 9 octobre 2014, a accepté à une large majorité la prise en compte de la motion 2013-GC-74 et mandaté le Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'elle implique. C'est la raison pour laquelle la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a mis en consultation, le 30 juin 2015, sur mandat du Conseil d'Etat et conformément aux articles 69 let. a et 75 de la loi sur le Grand Conseil (RSF 121.1), un avant-projet de loi modifiant la loi sur les marchés publics, avec l'intention de le transmettre au Grand Conseil en automne 2015.

2. Modification de la loi sur les marchés publics (LMP)

Les débats au Grand Conseil ont montré que le choix de la loi qui abritera la nouvelle disposition est égal aux motionnaires, du moment que le but poursuivi est atteint. Les débats ont également mis en évidence le fait que certains députés proches des milieux du bois souhaitent que le Conseil d'Etat apporte de manière générale des solutions aux difficultés rencontrées par l'industrie du bois, et cela de manière bien plus large que ce qui est demandé dans la motion Hunziker/Grivet, par exemple «en créant des conditions favorables aux étudiants désirant se former sur ce matériau renouvelable, en fractionnant les mandats pour échapper aux marchés publics et en allégeant le coût des infrastructures forestières» (cf. Extrait des débats du 9 octobre 2014 p. 2120). Certains de ces souhaits dépassent effectivement le cadre de la motion et/ou sont en contradiction avec des dispositions de rang législatif. Aussi, le Conseil d'Etat s'est limité au mandat donné par le Grand Conseil suite à la prise en considération de la motion Hunziker/Grivet.

La législation sur les marchés publics a été choisie pour abriter la nouvelle disposition car c'est celle qui apparaît le plus en lien avec la thématique traitée (introduction d'un nouveau critère dans l'attribution des marchés de construction de l'Etat). Insérer la nouvelle disposition dans une autre loi ne rendrait par ailleurs pas cette disposition plus conforme aux règles sur les marchés publics pour ce qui a trait à l'interdiction de discriminer les soumissionnaires qui ne proposeraient pas du bois labellisé COBS.

Consulté lors du processus d'élaboration, le Service de la législation a recommandé, du point de vue de la technique législative, d'insérer la nouvelle disposition dans la loi sur les marchés publics (LMP; RSF 122.91.1).

Comme l'un des objectifs visé par les motionnaires, à savoir le soutien à l'industrie locale du bois, objectif répété à plusieurs reprises lors des débats au Grand Conseil, s'inscrit en porte à faux avec les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement découlant des règles sur les marchés publics, le Conseil d'Etat propose une variante qui, dans le cadre du développement durable, permet de se référer à des labels environnementaux ou des éco-labels, avec pour conséquence notamment de pouvoir demander du bois d'origine suisse au même titre que d'autres bois issus de productions respectant le développement durable par exemple selon les labels «Forest Stewardship Council» (FSC) ou «Programme for the Endorsement of Forest Certification» (PEFC), sans mettre en évidence un objectif protectionniste.

Le Conseil d'Etat est d'avis que la variante donnant strictement suite à la volonté des motionnaires sera, dans le meilleur des cas, inapplicable en pratique, ou, dans le pire, cassée lors d'un éventuel recours. La saisie du dossier par les instances fédérales telle que la Commission fédérale de la concurrence est également réservée. Le Conseil d'Etat relève par ailleurs qu'avec une telle disposition, le canton de Fribourg engagerait la responsabilité de la Confédération sur le plan international, avec, comme risque pour le canton, que cela soit un argument supplémentaire pour supprimer les législations cantonales en matière de marchés publics au profit d'une loi fédérale centralisatrice, ce que la Confédération n'a jamais caché vouloir faire. La petite marge de manœuvre dont dispose encore le canton serait ainsi supprimée.

La variante proposée met l'accent sur la protection de l'environnement et l'utilisation, dans ce cadre, de labels ou éco-labels. A cet égard, la référence à un label d'origine comme le COBS n'est en principe pas autorisée – en tous les cas pas pour des raisons protectionnistes –, ce d'autant plus que le COBS n'est pas reconnu au niveau international. Son utilisation peut toutefois être défendue dans la mesure où elle permet de répondre à certains critères environnementaux et que la production d'autres labels reconnus au niveau international est autorisée au même titre que le COBS.

La variante proposée par le Conseil d'Etat est ainsi conforme à la législation en matière de marchés publics, cantonale et de rang supérieur.

3. Résultats de la consultation

Toutes les Directions, hormis l'une d'elles qui n'avait pas de remarque, se sont prononcées en faveur de la variante proposée par le Conseil d'Etat en relevant que la modification de la LMP respectant strictement la volonté des motion-

naires n'est pas défendable juridiquement et ouvre la porte à des recours, avec au final, une inapplicabilité inévitable. Le Comité de l'Association des communes (ACF), de même que la Conférence des préfets ont soutenu exclusivement le projet de variante. Sur les 13 communes ayant répondu à la consultation, 12 se sont ralliées à la prise de position de l'ACF en faveur de la variante du Conseil d'Etat. Au niveau politique, les trois partis qui ont répondu ont proposé, pour l'un, la prise en compte de la variante du Conseil d'Etat et, pour les deux autres, deux nouvelles variantes. Parmi ces deux partis, celui de l'un des motionnaires a en outre proposé de renoncer à toute modification de législation et de ne prévoir plus qu'une directive. Les milieux proches du bois (Club du bois et Association d'économie forestière) ont, pour le premier, soutenu strictement la modification de la LMP demandée par les motionnaires et, pour l'autre, proposé une autre variante. A noter que Lignum n'a pas répondu à la consultation.

Il ressort globalement de cette consultation que tous milieux confondus, on se rend compte que la volonté des motionnaires se heurte à la législation sur les marchés publics. La suivre strictement desservira les buts recherchés et décrédibilisera les instances politiques qui l'auront votée puisqu'elle sera inapplicable au premier recours. C'est pour cette raison d'ailleurs que le parti politique de l'un des motionnaires propose en fin de compte de ne pas procéder à une modification de la LMP mais de se limiter à une directive interne. Les autres variantes proposées dans la réponse à la consultation en lieu et place de celle du Conseil d'Etat se heurtent à la même problématique que la modification de la LMP donnant strictement suite à la volonté des motionnaires, en d'autres termes, elles sont juridiquement illégales et s'exposent à une inapplicabilité concrète en cas de recours.

4. Commentaires article par article

Art. 3b Exigence du Certificat d'origine bois Suisse

Ce nouvel article vise deux buts, à savoir la protection de l'environnement et le soutien à l'industrie locale du bois. Le premier but peut être atteint autrement que par la seule exigence du COBS. En effet, d'autres labels, qui ne sont pas des labels d'origine et qui, de surcroît, sont reconnus au niveau international (FSC, PEFC), sont aptes à garantir un développement durable. Le second but, aussi louable soit-il, est en complète contradiction avec la législation sur les marchés publics.

Par ailleurs, cette disposition ne garantit pas qu'un marché soit forcément attribué à une entreprise locale qui proposerait du bois labellisé COBS. En effet, avec un tel système, une entreprise proposant du bois labellisé COBS mais située n'importe où en Suisse (ou, d'un point de vue purement théorique, à l'étranger) pourrait se voir attribuer le marché du

moment qu'elle arrive première au niveau des points, compte tenu de tous les critères posés.

Art. 3b Labels environnementaux (variante)

La variante proposée met en évidence la protection de l'environnement et le développement durable. Le COBS est un label parmi d'autres (FSC, PEFC) permettant de les garantir. A noter qu'en principe, seuls des labels reconnus au niveau international pourraient être exigés, ce qui n'est pas le cas du label COBS. Le contre-projet a l'avantage de ne pas mettre en évidence de protectionnisme tout en rendant possible la mention du COBS dans les critères d'attribution des futurs marchés.

La variante ne garantit toutefois pas que ce soit du bois d'origine suisse qui sera choisi pour tel ou tel marché de construction. Elle assure cependant que le bois choisi soit issu d'un processus respectant les principes du développement durable.

Dans sa séance du 24 novembre 2015, le Conseil d'Etat a décidé d'ôter la première partie de la phrase figurant dans la variante mise en consultation, à savoir les termes «Dans la mesure compatible avec le droit supérieur». A l'appui de son choix, le Conseil d'Etat a considéré que ces termes faisaient double emploi avec le reste de la disposition.

5. Incidences financières et en personnel

Selon les entreprises actives dans le domaine de la construction en bois, le bois suisse est actuellement 20 à 30% plus cher que le bois d'origine étrangère. Une variation de ce prix de fourniture n'engendre toutefois qu'une différence d'environ 1% sur l'ensemble de l'investissement. Aussi et sans dénier l'effet de levier des marchés publics, il apparaît douteux que le principe d'une utilisation accrue du bois indigène pour les constructions publiques puisse solutionner les problèmes de l'économie forestière locale.

Sur le plan du personnel, la modification de la loi sur les marchés publics (y compris pour ce qui a trait à la variante) ne nécessite pas de ressources supplémentaires.

6. Effets sur le développement durable

Le résultat de l'analyse Boussole21 peut être détaillé comme suit:

Art. 3b Exigence du Certificat d'origine bois Suisse

Ce projet a des répercussions dans la dimension économique. En termes de postes de travail et de retombées sur l'environnement économique local, l'effet est légèrement favorable pour les entreprises locales qui proposent du bois label-

lisé COBS. Il est en contrepartie légèrement défavorable en termes de frais induits pour le maître d'œuvre, l'utilisation de bois COBS revenant 20 à 30% plus cher que le bois d'origine étrangère. Ces deux effets sont considérés comme limités, car ils ne représentent environ qu'1% des coûts sur l'ensemble de l'investissement lié à une construction. En termes de sécurité du droit, il est important de relever que l'exigence du COBS dans ce nouvel article de loi viole la législation fribourgeoise en matière de marchés publics ainsi que la législation de rang supérieur, car les labels d'origine sont clairement proscrits par ces législations.

On constate un effet légèrement favorable pour différents domaines environnementaux. Ainsi, l'entretien de la forêt profite à la biodiversité, aux espaces naturels et à la qualité du sol. L'achat de bois COBS permet une réduction de la distance parcourue et des émissions de gaz à effet de serre ainsi que l'utilisation de matériaux locaux et renouvelables produits dans des bonnes conditions écologiques. Ici aussi, cet effet doit être mis en relation avec la quantité plutôt faible de bois qui serait vendue à l'Etat de Fribourg.

La dimension société est un peu moins concernée par cet article. Mais on peut relever que l'achat de bois COBS donne aux producteurs locaux les moyens d'entretenir la forêt comme espace de détente de proximité pour la population et que donc il est légèrement favorable aux activités propices à la santé et à un espace public de qualité.

L'évaluation relève des risques de répercussions négatives en termes de postes de travail et de retombées sur l'environnement économique local: les entreprises locales qui ne proposeraient pas du bois COBS pourraient voir leur chiffre d'affaire baisser en conséquence, car elles n'obtiendraient pas ces marchés. Il y a également un risque d'intervention de la Confédération, qui verrait sa responsabilité engagée au niveau international et un risque que l'exigence du COBS soit cassée lors d'un recours devant une autorité judiciaire.

Art. 3b Labels environnementaux (variante)

Ce projet a des répercussions dans la dimension économique. En termes de postes de travail et de retombées sur l'environnement économique local, l'effet est mixte pour les entreprises locales, étant entendu qu'elles peuvent acheter soit du bois COBS ou équivalent, soit du bois labellisé (par exemple FSC ou PEFC) provenant de l'étranger. Il est légèrement défavorable en termes de frais induits pour le maître d'œuvre, l'utilisation de bois labellisé étant généralement plus cher. Ces deux effets sont considérés comme limités, car ils ne représentent environ qu'1% sur l'ensemble de l'investissement lié à une construction. Il est important de relever que l'exigence de bois au bénéfice de labels environnementaux est conforme à la législation fribourgeoise en matière de marchés publics ainsi qu'à la législation de rang supérieur dans la mesure où le but recherché est d'ordre environnemental. Les

labels d'origine de type COBS demeurent toutefois proscrits dans le droit des marchés publics s'ils poursuivent un but protectionniste. En outre, pour les marchés internationaux, seuls les labels reconnus au niveau international peuvent être exigés.

On constate un effet légèrement favorable pour différents domaines environnementaux. Ainsi, l'entretien de la forêt profite à la biodiversité, aux espaces naturels et à la qualité du sol. Seul l'achat de bois COBS ou équivalent garantit une réduction de la distance parcourue et des émissions de gaz à effet de serre, étant entendu que cette réduction doit être mise en relation avec la quantité plutôt faible de bois qui serait vendue à l'Etat de Fribourg. Pour les autres labels environnementaux, la distance peut être par contre considérable.

La dimension société est un peu moins concernée par cet article. Mais on peut relever que l'achat de bois au bénéfice de labels environnementaux donne aux producteurs les moyens d'entretenir la forêt comme espace de détente de proximité pour la population et que donc il est légèrement favorable aux activités propices à la santé et à un espace public de qualité.

L'évaluation relève des risques de répercussions négatives en termes de postes de travail et de retombées sur l'environnement économique local: les entreprises locales qui ne proposeraient pas du bois au bénéfice de labels environnementaux pourraient voir leur chiffre d'affaire baisser en conséquence, car elles n'obtiendraient pas ces marchés.

7. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes

Le présent projet ne modifie par la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

8. Conformité au droit fédéral, intercantonal et international

Le droit des marchés publics entend favoriser le développement de la concurrence et l'égalité de traitement, au détriment de critères protectionnistes (en l'occurrence, exiger le certificat d'origine bois suisse afin de soutenir l'économie forestière locale/Suisse est une mesure protectionniste). Avec le système légal actuel, il n'est pas possible de tenir compte de tels critères (emplacement géographique, origine d'un produit particulier, origine d'un candidat) pour attribuer un marché. Des spécifications techniques (ex. labels) requises par le pouvoir adjudicateur doivent être en relation stricte avec la prestation recherchée (par exemple, construire en bois durable) et ne pas être utilisées dans le but de favoriser ou d'exclure un soumissionnaire ou un concept particulier sans justification matérielle. Le soutien à une industrie locale n'est pas considéré comme une justification matérielle qui permettrait d'imposer un label d'origine. En d'autres termes,

les spécifications techniques – ou labels – doivent être définis en fonction des propriétés d'emploi d'un produit plutôt que de sa conception. Elles seront fondées sur des normes internationales dans les cas où il en existe (c'est le cas pour les labels FSC et PEFC) ou, sinon, sur des règlements techniques nationaux, des normes nationales reconnues ou des codes du bâtiment. Le COBS ne répond pas à ces exigences.

Ces prescriptions (égalité de traitement et interdiction de discrimination) se rencontrent à tous niveaux de la législation:

- > Loi fédérale sur le marché intérieur (LMI),
- > Accord sur les marchés publics (AMP) conclu entre la Confédération et l'Union européenne dans le cadre des accords bilatéraux (OMC),
- > Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP),
- > Règlement fribourgeois sur les marchés publics (RMP).

A noter que l'AIMP est en cours de révision et fait une place plus grande au développement durable, comme l'ont relevé certains députés lors des débats au Grand Conseil. Il faut toutefois savoir que le Règlement fribourgeois sur les marchés publics prévoit déjà, au contraire de certains cantons, le développement durable comme critère d'adjudication (cf. art. 30 RMP). La révision de l'AIMP ne changera rien sur ce point. Il faut également mentionner le fait que cette révision continue de proscrire la référence à des labels et autres notions d'origine.

En conclusion, la seule manière de favoriser les produits de proximité au vu du cadre légal en place – et notamment la législation de rang supérieur – ne consiste pas à obliger à y recourir, mais à poser des critères, notamment environnementaux et de développement durable, qui permettraient aux producteurs locaux de remporter les marchés. Là aussi toutefois, la marge de manœuvre est relativement restreinte et la jurisprudence stricte. Le Tribunal fédéral a déjà jugé que la limitation des distances doit entraîner un avantage écologique significatif du point de vue l'environnement, que l'on doit pouvoir mesurer et mettre objectivement en évidence. Cet avantage n'a pas été reconnu dans la plupart des affaires jugées. C'est sur cette piste que les associations de promotion des produits locaux doivent travailler (de concert avec l'administration si souhaité), plutôt que sur l'introduction, dans la législation, d'une disposition contraire au système légal existant.

Sans vouloir faire preuve de juridisme, mieux vaut une modification de loi plus souple qui puisse être utilisée dans la pratique qu'une modification respectant strictement la volonté des motionnaires mais inapplicable en cas de recours. Les résultats de la consultation, avec la proposition d'autres variantes ou même celle d'abandonner toute modification de loi, l'ont d'ailleurs bien montré.

C'est dans ce sens que le Conseil d'Etat propose, afin de tenir compte de la volonté du Grand Conseil dans un cadre légal permettant une application dans la réalité concrète, une modification de la LMP avec la variante «Labels environnementaux».

Botschaft 2015-DAEC-137

24. November 2015

—
**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über
das öffentliche Beschaffungswesen (Herkunftszeichen)**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den erläuternden Bericht zu einem Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (SGF 122.91.1). Dieser Entwurf gibt der Motion 2013-GC-74 «Das Herkunftszeichen Schweizer Holz als Voraussetzung» der Grossräte Hunziker und Grivet Folge, die der Grosse Rat am 9. Oktober 2014 erheblich erklärt hat.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Einleitung und Rückblick	7
2. Änderung des kantonalen Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen	8
3. Ergebnis der Vernehmlassung	9
4. Kommentare zu den Artikeln	10
5. Personelle und finanzielle Auswirkungen	10
6. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	10
7. Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	11
8. Übereinstimmung mit nationalem, interkantonalem und internationalem Recht	11

1. Einleitung und Rückblick

Mit der Motion 2013-GC-74 wollen die Grossräte Yvan Hunziker und Pascal Grivet mit einer Änderung der kantonalen Gesetzgebung erreichen, dass das Herkunftszeichen Schweizer Holz (HSH) als Voraussetzung definiert wird, wenn der Staat ein Gebäude baut oder renoviert bzw. wenn sich der Staat finanziell an solchen Arbeiten beteiligt. Als Begründung führten die Motionäre an, dass dieses Herkunftszeichen bereits bestehe und den Schweizer Ursprung nachweise. Die Schweizer Wälder würden nämlich ungenügend genutzt, obwohl Holz ein zu 100% nachwachsender Rohstoff ist. Die Motionäre stellten zudem fest, dass immer häufiger Holz aus dem Ausland importiert werde, wenngleich Holz für die Freiburger Wirtschaft eine wichtige Rolle spiele. Mit dem HSH-Erfordernis werde die nachhaltige Entwicklung gestärkt, indem sichergestellt wird, dass das Holz aus einem nachhaltig bewirtschafteten Wald stammt.

Mit diesem Label werde nicht nur der Schweizer Ursprung nachgewiesen; es würden die mit der Schweiz positiv verbundenen Werte in den Bereichen Produkteigenschaften,

Herstellungsmethoden, Umwelt und allgemeine Rahmenbedingungen vermittelt. Die Motionäre fügten an, dass die Nutzung des Herkunftszeichens allen Betrieben der Holzkette offenstehe, soweit ein funktionierendes System der Kontrolle des Warenflusses im Betrieb sowie eine lückenlose Dokumentation der umgesetzten Holz mengen bestehen. Sie seien sich durchaus bewusst, dass Holz nicht überall eingesetzt werden könne. Sie fordern aber, dass überall dort, wo es möglich ist, auf Holz zurückgegriffen werde. Indem das Herkunftszeichen als Vorgabe in einem Gesetz verankert werde, könne ein Rohstoff gefördert werden, der im Kanton Freiburg in grossen Mengen vorhanden ist.

In seiner Antwort vom 19. August 2014, die mit dem Bericht zum Postulat 2013-GC-20 von Grossrat Denis Grandjean («Transport und Import von Holz und Baumaterial – Berücksichtigung der Umweltkosten») verbunden wurde, hielt der Staatsrat fest, dass er Holz als Baumaterial fördern wolle und dass er auch schon seit mehreren Jahren entsprechend handle. Der Staatsrat unterstrich wie bereits in seiner Botschaft zum Entwurf des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor

Naturereignissen (WSG; SGF 921.1), dass eine Dynamisierung auf allen Stufen der Holzbranche wünschenswert sei, weil die Verwendung von Holz aufgrund der ökologischen Vorteile dieses Rohstoffs und seiner Stellung in der regionalen Wirtschaft in einem offensichtlichen öffentlichen Interesse liege. Weiter unten in seiner Antwort zählte der Staatsrat die Gebäude aus Holz oder mit einem Tragwerk aus Holz auf, die in den letzten Jahren verwirklicht wurden, und erwähnte auch das künftige Gebäude der Kantonspolizei in Granges-Paccot.

Ausserdem erinnerte der Staatsrat daran, dass er mit der Massnahme «Einsatz von Holz bei öffentlichen Bauten» der Strategie Nachhaltige Entwicklung von 2011 seinen Willen, die Verwendung von Holz bei öffentlichen Bauten des Staats und bei vom Staat subventionierten Gebäuden zu fördern, verdeutlicht habe. In diesem Rahmen verpflichtete sich der Staatsrat namentlich, im Rahmen der Möglichkeiten pro Legislaturperiode ein vorbildliches Gebäude für den Staat zu bauen, bei dem Holz ein wesentlicher Baubestandteil ist (etwa das neue Gebäude der Kantonspolizei in Granges-Paccot für die Legislaturperiode 2011–2016). Die Holz-Richtlinie von 2006 wurde zudem 2014 mit einer Präzisierung zur Verwendung von Holz aus nachhaltiger Waldbewirtschaftung ergänzt. Des Weiteren verlangt sie nun bei Architekturwettbewerben für staatliche Gebäude das Einbeziehen einer Holzfachperson – das heisst von Architektinnen und Architekten oder Ingenieurinnen und Ingenieure, die sich auf Holzbauten spezialisiert haben. In der Richtlinie kommt darüber hinaus der Wille zum Ausdruck, nach Möglichkeit, Holz aus Staatswäldern zu bevorzugen.

In Bezug auf die Forstwirtschaft schrieb der Staatsrat in seiner Antwort, dass sie schweizweit 5800 Arbeitsplätze zähle. Im Kanton Freiburg seien es deren 322. Er anerkannte auch, dass die Importe von Halb- und Fertigfabrikaten aus Holz aus Osteuropa in den letzten Jahren stark zugenommen hätten. Dies sei einerseits auf den starken Schweizer Franken und andererseits auf die Wirtschaftskrise, welche die Bauwirtschaft in der Europäischen Union mit voller Wucht traf, zurückzuführen.

Ausserdem hielt der Staatsrat Folgendes fest: Schweizer Holz konsumieren, das heisst, die nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern fördern sowie den Erhalt bzw. die Entwicklung einer regionalen Wirtschaft mit ökologischen Produkten und kurzen Transportwegen ermöglichen. Dies alles ändert aber nichts daran, dass das Festsetzen des HSH als Voraussetzung nicht vereinbar ist mit der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen.

In Bezug auf das öffentliche Beschaffungswesen legte der Staatsrat detailliert dar, dass das Freiburger Recht wie auch das übergeordnete Recht (interkantonaes, nationales, internationales Recht) jegliche Diskriminierung aufgrund der Herkunft untersage. Anders gesagt: Ortsfremde Anbieter

oder ausländische Rohstoffe dürfen nicht benachteiligt werden. Herkunftslabels sind nicht rechters, weil sie den Wettbewerb auf ungerechtfertigte Weise behindern. Sollte es sich in einem konkreten Fall als unmöglich erweisen, die gewünschte Holzqualität anders als über die Herkunft zu beschreiben, so muss die Liste der Labels mit dem Zusatz «oder gleichwertig» offengelassen werden.

Indem das HSH in der Freiburger Gesetzgebung als zwingend für bestimmte Beschaffungen deklariert werde, werde – so der Staatsrat in seiner Antwort – eine nach dem geltenden Submissionsrecht diskriminierende Bestimmung eingeführt, und zwar für alle in- und ausländischen Anbieter (auch für Freiburger Anbieter), die kein mit dem HSH zertifiziertes Holz anbieten. Aus all diesen Gründen schlug der Staatsrat die Motion zur Ablehnung vor. Er erinnerte auch daran, dass er seinen Spielraum durchaus ausnutze, um Aufträge nach Möglichkeit (wenn der Gesamtbetrag des Auftrags ein freihändiges oder Einladungsverfahren zulässt) an lokale Unternehmen zu vergeben.

Am 9. Oktober 2014 nahm der Grosse Rat die Motion 2013-GC-74 mit grosser Mehrheit an und verpflichtete damit den Staatsrat, einen Erlassentwurf im Sinne der Motion vorzulegen. Aus diesem Grund gab die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) am 30. Juni 2015 im Auftrag des Staatsrat und in Einklang mit den Artikeln 69 Bst. a und 75 des Grossratsgesetzes (SGF 121.1) einen Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen in Vernehmlassung, um den Entwurf im Herbst 2015 dem Grossen Rat vorlegen zu können.

2. Änderung des kantonalen Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen

Die Debatten im Grossen Rat haben gezeigt, dass den Motionären gleichgültig ist, in welchem Gesetz die neuen Bestimmungen hinzugefügt werden, solange dass das von ihnen angestrebte Ziel erreicht wird. Aus den Debatten ging ausserdem hervor, dass bestimmte Grossräte, die der Holzindustrie nahestehen, ganz allgemein vom Staatsrat Lösungen zur Überwindung der Schwierigkeiten in der Holzindustrie erwarten. Dabei schweben ihnen Lösungen vor, die den Rahmen der Motion Hunziker/Grivet deutlich sprengen, etwa wenn sie fordern, dass günstige Bedingungen geschaffen werden für Studierende, die sich im Bereich dieses nachwachsenden Rohstoffs ausbilden wollen, dass Aufträge aufgeteilt werden, um unter den Schwellenwerte des Submissionsrechts zu bleiben oder dass die Kosten der forstlichen Infrastrukturen gesenkt werden (vgl. Auszug aus dem Amtlichen Tagblatt der Sitzung vom 9. Oktober 2014, S. 2120). Mit einigen dieser Vorschläge wird der Rahmen der Motion wie bereits erwähnt gesprengt und/oder sie sind nicht vereinbar mit dem geltenden Recht. So beschränkte sich der Staatsrat auf den Auftrag,

den der Grosse Rat mit der Erheblicherklärung der Motion Hunziker/Grivet erteilt hat.

Für die Einführung der neuen Bestimmung wurde die Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen gewählt, weil der Bezug zum hier behandelten Thema (Einführung eines neuen Kriteriums für den Zuschlag von Bauaufträgen des Staats) bei dieser Gesetzgebung am eindeutigsten schien. Ausserdem: Die Einführung der Bestimmung in einem anderen Erlass würde die Vereinbarkeit der Bestimmung mit der übergeordneten Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen auch nicht erhöhen (Verbot, Anbieter, die kein HSH-zertifiziertes Holz anbieten, zu benachteiligen).

Das Amt für Gesetzgebung, das bei der Ausarbeitung des Änderungserlasses herangezogen wurde, riet aus gesetzes-technischer Sicht, die neue Bestimmung in das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (SGF 122.91.1) einzufügen.

Weil eines der Ziele der Motionäre, das in der Unterstützung der lokalen Holzindustrie besteht – ein Ziel, das im Übrigen in den Debatten des Grossen Rats mehrere Male wiederholt wurde –, den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung, die im Submissionsrechts verankert sind, widerspricht, schlägt der Staatsrat eine Variante vor, die mit Blick auf die nachhaltige Entwicklung auf Umwelt- und Ökolabels zurückgreift. Dies erlaubt es namentlich, Holz Schweizer Herkunft neben Holz aus nachweislich nachhaltiger Bewirtschaftung (z. B. mit dem Label FSC «Forest Stewardship Council» oder PEFC «Programme for the Endorsement of Forest Certification») vorzuschreiben.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass der Vorschlag, der den Willen der Motionäre strikt umsetzt, im besten Fall nicht anwendbar sein wird oder, im schlechtesten Fall, infolge einer möglichen Beschwerde aufgehoben werden wird. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass eidgenössische Instanzen wie die Wettbewerbskommission tätig werden. Der Staatsrat gibt ferner zu bedenken, dass der Bund heute schon das Ziel verfolgt, die kantonalen Gesetzgebungen im öffentlichen Beschaffungswesen zugunsten eines zentralistischen Gesetzes, das sämtliche Aspekte national regelt, abzuschaffen. Mit der Einführung in das Freiburger Recht der Bestimmung, die den Willen der Motionäre strikt umsetzt, gäbe der Kanton dem Bund ein zusätzliches Argument, weil der Kanton Freiburg den Bund damit international in Verlegenheit brächte. Mit einer Aufhebung der kantonalen Gesetzgebungen verlören die Kantone den kleinen Spielraum, über den sie heute noch verfügen.

Die Variante setzt deshalb den Schwerpunkt auf den Umweltschutz und die Berücksichtigung von Umwelt- und Ökolabels. Hierbei ist Folgendes zu betonen: Der Verweis auf ein Herkunftslabel wie das HSH eines ist, ist im Prinzip nicht zulässig – jedenfalls nicht als protektionistische Massnahme. Kommt hinzu, dass das HSH kein international anerkannt-

tes Label ist. Dessen Verwendung kann jedoch gerechtfertigt werden, sofern mit diesem Instrument gewisse ökologische Kriterien definiert und daneben andere, international anerkannte Labels als zulässig erklärt werden.

Die vom Staatsrat vorgeschlagene Variante ist somit vereinbar mit der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen auf kantonaler und übergeordneter Ebene.

3. Ergebnis der Vernehmlassung

Mit Ausnahme einer Direktion, die keine Bemerkung zum Vorentwurf anbrachte, sprachen sich alle Direktionen für die vom Staatsrat vorgeschlagene Variante aus, weil der Artikel, der den Willen der Motionäre strikt umsetzt, rechtlich nicht haltbar sei und entsprechend mit Beschwerden gerechnet werden müsse. Die unausweichliche Folge wäre eine nicht anwendbare rechtliche Bestimmung. Auch der Vorstand des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) und die Oberamt männerkonferenz unterstützen ausschliesslich die Variante des Staatsrats. Von den 13 Gemeinden, die geantwortet haben, schlossen sich 12 der Stellungnahme des FGV zugunsten der Variante des Staatsrats an. Drei politische Parteien haben auf die Vernehmlassung reagiert. Eine sprach sich für die Variante des Staatsrats aus; die beiden anderen unterbreiteten je eine neue Variante, wobei eine dieser beiden Parteien, zu dessen Mitglieder einer der beiden Motionäre gehört, darüber hinaus vorschlug, auf jegliche Gesetzesänderung zu verzichten und stattdessen lediglich eine Richtlinie vorzusehen. Die holznahen Kreise (Klub für Holz- und Waldwirtschaft sowie Waldwirtschaftsverband) verlangten eine strikte Umsetzung des Willens der Motionäre bzw. schlugen eine andere Variante vor. Dem ist beizufügen, dass sich Lignum zum Vorentwurf nicht äusserte.

Insgesamt hat die Vernehmlassung gezeigt, dass den Interessierten aus allen Kreisen bewusst ist, dass der Wille der Motionäre mit dem Submissionsrecht nicht vereinbar ist. Eine strikte Umsetzung würde den angestrebten Zielen schaden und die politischen Instanzen, die eine solche Bestimmung verabschieden, diskreditieren, weil die Bestimmung nach der ersten Beschwerde nicht mehr anwendbar wäre. Dies erklärt auch, weshalb sich die politische Partei, zu der einer der beiden Motionäre gehört, letztlich dafür aussprach, auf eine Änderung des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen zu verzichten und sich stattdessen auf eine interne Richtlinie zu beschränken. Die anderen Varianten, die im Rahmen der Vernehmlassung anstelle der Variante des Staatsrats vorgeschlagen wurden, stossen auf dieselben rechtlichen Schwierigkeiten wie die strikte Umsetzung des Willens der Motionäre. Mit anderen Worten: Sie sind genauso wenig kompatibel zum einschlägigen Recht und wären nach einer Beschwerde toter Buchstabe.

4. Kommentare zu den Artikeln

Art. 3b Das Herkunftszeichen Schweizer Holz als Voraussetzung

Mit diesem neuen Artikel werden zwei Ziele verfolgt: Zum einen soll die Umwelt geschützt und zum anderen die lokale Holzindustrie gefördert werden. Das erste Ziel kann auch über andere Wege als über das HSH erreicht werden. So kann die nachhaltige Entwicklung über Labels gefördert werden, die keine Herkunftslabels sind und darüber hinaus auch international anerkannt sind (wie etwa die Labels FSC und PEFC). Das zweite Ziel, so lobenswert es auch sein mag, steht in vollkommenem Widerspruch zum Submissionsrecht.

Kommt hinzu, dass diese Bestimmung nicht garantiert, dass ein Auftrag an ein lokales Unternehmen, das Holz mit HSH anbietet, vergeben wird; denn der Auftrag kann auch an ein Unternehmen ausserhalb des Kantons (oder theoretisch gar ausserhalb der Schweiz) vergeben werden, soweit es unter Berücksichtigung aller Kriterien am meisten Punkten erhält.

Art. 3b Umweltlabels (Variante)

In der Variante wird das Hauptgewicht auf den Umweltschutz und die nachhaltige Entwicklung gelegt. Um dieses Ziel zu erreichen, werden neben dem HSH auch andere Labels wie FSC oder PEFC akzeptiert. Dem ist anzumerken, dass die Vergabestellen grundsätzlich nur international anerkannte Labels verlangen dürfen. Das HSH erfüllt diese Bedingung nicht. Mit der Variante wird das HSH als Zuschlagskriterium erwähnt, ohne dass dessen Erwähnung zur protektionistischen Massnahme wird.

Auf der anderen Seite kann damit nicht garantiert werden, dass bei einem öffentlichen Bauauftrag Holz aus der Schweiz zum Einsatz kommt. Sie stellt hingegen sicher, dass das Holz aus einem nachhaltig bewirtschafteten Wald stammt.

In seiner Sitzung vom 24. November 2015 entschied der Staatsrat, im Vergleich zur Variante, die in der Vernehmlassung war, eine kleine Änderung anzubringen: Er beschloss, den Einschub «soweit es mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist» zu streichen, weil dieser Vorbehalt angesichts des übrigen Wortlauts der Bestimmung aus Sicht des Staatsrat überflüssig ist.

5. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Laut Angaben der Unternehmen, die im Holzbau tätig sind, ist das Schweizer Holz derzeit 20 bis 30% teurer als ausländisches. Diese Differenz beim Warenpreis macht auf die Gesamtinvestition jedoch lediglich 1% aus. Ausserdem: Ohne die Hebelwirkung der öffentlichen Beschaffungen in Abrede stellen zu wollen, muss doch bezweifelt werden, dass die vermehrte Nutzung von einheimischem Holz bei öffent-

lichen Bauten die Probleme der lokalen Forstwirtschaft zu lösen vermag.

Es sind keine zusätzlichen personellen Ressourcen infolge der Änderung des kantonalen Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen nötig. Dies gilt für beide vorgeschlagenen Wortlaute.

6. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Die Analyse des Gesetzesentwurfs mit dem Instrument Kompass21 ergab folgendes Resultat:

Art. 3b Das Herkunftszeichen Schweizer Holz als Voraussetzung

Der Entwurf hat Auswirkungen in der Zieldimension Wirtschaft. Mit Bezug auf die Arbeitsplätze und das wirtschaftliche Umfeld ist er leicht positiv für die lokalen Unternehmen, die Holz mit HSH anbieten. Da die Verwendung von HSH-Holz mit Mehrkosten von 20 bis 30% verbunden ist, ist er hingegen leicht negativ für die Kosten, die vom Bauherrn getragen werden müssen. Beide Auswirkungen sind jedoch begrenzt, weil der Warenpreis nur etwa 1% der Gesamtinvestition für ein Bauprojekt ausmacht. Mit Blick auf die Rechtssicherheit ist festzuhalten, dass die Einführung des HSH-Erfordernisses in diesem neuen Artikel gegen das Freiburger und das übergeordnete Submissionsrecht verstösst, weil diese den Rückgriff auf Herkunftszeichen klar verbieten.

Der Gesetzesentwurf führt in verschiedenen Bereichen zu einer leichten Verbesserung der ökologischen Dimension. So ist beispielsweise die Waldbewirtschaftung positiv für die Biodiversität, die natürlichen Räume und die Bodenqualität. Mit der Verwendung von HSH-Holz werden die Transportwege verkürzt und der Treibhausgas-Ausstoss verringert. Darüber hinaus kommt so ein lokaler und nachwachsender Rohstoff zum Einsatz, der nach ökologischen Vorgaben produziert wird. Auch hier bleiben die Auswirkungen angesichts der doch geringen Mengen, die vom Staat Freiburg gekauft werden, allerdings gering.

Die soziale Dimension ist weniger betroffen. Immerhin wird mit dem Kauf von HSH-Holz den lokalen Produzenten die Mittel gegeben, um den Wald als Naherholungsraum für die Bevölkerung zu pflegen, sodass dies leicht positiv für Tätigkeiten ist, die der Gesundheit und der Schaffung von qualitativ interessanten öffentlichen Räumen zugutekommen.

Die Beurteilung weist auf mögliche negative Auswirkungen auf die Arbeitsplätze und die lokale Wirtschaft für die lokalen Unternehmen hin, die kein Holz mit HSH anbieten, weil sie von diesen staatlichen Aufträgen ausgeschlossen werden und somit Umsatzeinbussen erleiden könnten. Zudem besteht das Risiko, dass entweder der Bund tätig wird, weil

der Kanton Freiburg den Bund mit diesem Artikel international in Verlegenheit bringt, oder dass eine Gerichtsbehörde infolge einer Beschwerde das HSH-Erfordernis aufhebt.

Art. 3b Umweltlabels (Variante)

Der Entwurf hat Auswirkungen in der Zieldimension Wirtschaft. Mit Bezug auf die Arbeitsplätze und das wirtschaftliche Umfeld heben sich die verschiedenen Auswirkungen für die lokalen Unternehmen auf, weil sie HSH- oder gleichwertiges Holz wie auch zertifiziertes Holz (z. B. FSC oder PEFC) aus dem Ausland einkaufen können. Da die Verwendung von zertifiziertem Holz mit Mehrkosten verbunden ist, ist er hingegen leicht negativ für die Kosten, die vom Bauherrn getragen werden müssen. Beide Auswirkungen sind jedoch begrenzt, weil der Warenpreis nur etwa 1% der Gesamtinvestition für ein Bauprojekt ausmacht. Mit Blick auf die Rechtssicherheit kann festgehalten werden, dass das Erfordernis von Umweltlabels mit dem Freiburger und dem übergeordneten Submissionsrecht vereinbar ist, soweit diese Massnahme auf die Verbesserung der ökologischen Bilanz abzielt. Herkunftszeichen wie das HSH sind jedoch nicht zulässig, wenn damit protektionistische Ziele verfolgt werden. Bei internationalen Aufträgen können zudem nur international anerkannte Labels gefordert werden.

Der Gesetzesentwurf führt in verschiedenen Bereichen zu einer leichten Verbesserung der ökologischen Dimension. So ist beispielsweise die Waldbewirtschaftung positiv für die Biodiversität, die natürlichen Räume und die Bodenqualität. Einzig mit der Verwendung von HSH- oder gleichwertigem Holz werden die Transportwege verkürzt und der Treibhausgas-Ausstoss verringert, wobei die Auswirkungen angesichts der doch geringen Mengen, die vom Staat Freiburg gekauft werden, gering bleiben. Mit den anderen Labels hingegen können die Transportwege erheblich sein.

Die soziale Dimension ist weniger betroffen. Immerhin wird mit dem Kauf von zertifiziertem Holz den Produzenten die Mittel gegeben, um den Wald als Naherholungsraum für die Bevölkerung zu pflegen, sodass dies leicht positiv für Tätigkeiten ist, die der Gesundheit und der Schaffung von qualitativ interessanten öffentlichen Räumen zugutekommen.

Die Beurteilung weist auf mögliche negative Auswirkungen auf die Arbeitsplätze und die lokale Wirtschaft für die lokalen Unternehmen hin, die kein Holz mit HSH oder einem Umweltlabel anbieten, weil sie von diesen staatlichen Aufträgen ausgeschlossen werden und somit Umsatzeinbussen erleiden könnten.

7. Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der vorgeschlagene Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

8. Übereinstimmung mit nationalem, interkantonalem und internationalem Recht

Zu den Zielen des Submissionsrechts gehören die Förderung des Wettbewerbs, die Sicherstellung der Gleichbehandlung sowie die Verhinderung von protektionistischen Massnahmen (eine solche Massnahme kann in der Vorgabe bestehen, dass es Holz mit HSH sein muss, weil die einheimische Forstwirtschaft gefördert werden soll). Nach heute geltendem Recht ist es ausgeschlossen, solche Kriterien (geografischer Standort, Herkunft einer bestimmten Ware, Herkunft des Anbieters usw.) für den Zuschlag einer Beschaffung zu berücksichtigen. Technische Spezifikationen der Vergabestelle wie etwa Labels müssen einen engen Bezug zur gesuchten Leistung haben (z. B. mit nachhaltigem Holz bauen) und dürfen nicht eingesetzt werden, um ohne sachlich vertretbaren Grund einen Anbieter oder ein bestimmtes Konzept zu bevorzugen bzw. auszuschliessen. Die Förderung einer lokalen Industrie gilt nicht als sachlich vertretbarer Grund, der die Auferlegung eines Herkunftslabels rechtfertigen würde. Mit anderen Worten: Die technischen Spezifikationen oder Labels müssen eher bezüglich Leistung als bezüglich Konzeption definiert werden. Soweit vorhanden werden sie zudem auf internationale Normen (was bei den Labels FSC und PEFC der Fall ist), ansonsten auf nationale technische Vorschriften, anerkannte nationale Normen oder Bauvorschlüsse gestützt. Das HSH erfüllt diese Vorgaben nicht.

Diese Vorgaben bzw. Grundsätze (Gleichbehandlung und Diskriminierungsverbot) sind auf allen Gesetzesstufen verankert:

- > Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM);
- > Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement, GPA) und das damit zusammenhängende Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, das die Schweiz und die Europäische Union geschlossen haben;
- > Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB);
- > kantonales Reglement über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBR).

Die IVöB wird gegenwärtig revidiert, um der nachhaltigen Entwicklung mehr Gewicht zu geben, wie dies auch während den Debatten im Grossen Rat verschiedentlich erwähnt wurde. Allerdings ist die nachhaltige Entwicklung im Kanton Freiburg – anders als in gewissen anderen Kantonen – heute

schon ein Zuschlagskriterium (Art. 30 ÖBR). Somit wird die Revision der IVöB diesbezüglich nichts ändern. In diesem Zusammenhang ist überdies zu erwähnen, dass der Verweis auf Herkunftslabels oder -zeichen auch nach der Revision der IVöB verboten sein wird.

Zusammenfassend kann Folgendes festgehalten werden: Angesichts des heute geltenden rechtlichen Rahmens – insbesondere des Rahmens, der durch das übergeordnete Recht definiert ist – ist es nicht möglich, lokale Produkte zu fördern, indem deren Verwendung vorausgesetzt wird. Die einzige legale Möglichkeit besteht darin, Kriterien – namentlich Umweltschutz- und Nachhaltigkeitskriterien – festzulegen, mit denen die lokalen Produzenten gute Chancen haben, den Auftrag zu erhalten. Allerdings ist der Spielraum relativ gering und die Rechtsprechung strikt. So befand das Bundesgericht bereits, dass die Berücksichtigung der Anfahrtswege der Anbieter nur dann annehmbar ist, wenn die ökologischen Vorteile bedeutsam, messbar und objektiv feststellbar sind. In den meisten Streitfällen verneinte das Gericht, dass diese Bedingungen erfüllt waren. Die Verbände zur Förderung von lokalen Produkten werden mehr Erfolg haben, wenn sie (zusammen mit der Verwaltung, soweit sie dies wünschen) Lösungen in diesem Bereich suchen, statt im kantonalen Recht Bestimmungen einführen zu wollen, die nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar sind.

Dem Staatsrat geht es nicht um Paragraphenreiterei, sondern um Pragmatik. Aus seiner Sicht ist nämlich eine flexiblere Gesetzesänderung, die in der Praxis anwendbar ist, besser als eine Bestimmung, die zwar den Willen der Motionäre strikt umsetzt, nach einer Beschwerde jedoch unanwendbar würde. Die Ergebnisse der Vernehmlassung, einschliesslich der vorgeschlagenen Alternativen oder dem Vorschlag, auf eine Gesetzesänderung ganz zu verzichten, bestätigen dies.

In diesem Sinne schlägt der Staatsrat die Variante «Umweltlabels» vor, da diese eine Änderung des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen ermöglicht, die dem Willen des Grossen Rats wie auch dem geltenden rechtlichen Rahmen Rechnung trägt und in der Praxis anwendbar ist.

Loi

du

modifiant la loi sur les marchés publics (certificats d'origine)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la motion 2013-GC-74, prise en considération par le Grand Conseil le 9 octobre 2014;

Vu le message du Conseil d'Etat du 24 novembre 2015;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

La loi du 11 février 1998 sur les marchés publics (RSF 122.91.1) est modifiée comme il suit:

Art. 3b (nouveau)

Le pouvoir adjudicateur exige le Certificat d'origine bois Suisse (COBS) pour les marchés relatifs à la construction ou rénovation en bois d'un bâtiment propriété de l'Etat de Fribourg ou lorsque l'Etat y participe financièrement.

VARIANTE

Art. 3b (nouveau)

Le pouvoir adjudicateur peut exiger des labels environnementaux ou des éco-labels pour les marchés relatifs à la construction ou rénovation en bois d'un bâtiment propriété de l'Etat de Fribourg ou lorsque l'Etat y participe financièrement. Le Certificat d'origine bois Suisse (COBS) ou l'équivalent sont reconnus à ce titre.

Gesetz

vom

zur Änderung des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (Herkunftszeichen)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Motion 2013-GC-74, die vom Grossen Rat am 9. Oktober 2014 erheblich erklärt worden ist;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 24. November 2015;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Gesetz vom 11. Februar 1998 über das öffentliche Beschaffungswesen (SGF 122.91.1) wird wie folgt geändert:

Art. 3b (neu)

Bei Aufträgen für den Bau oder die Renovierung von staatlichen Gebäuden mit Holz und für entsprechende Projekte mit einer finanziellen Beteiligung des Staates verlangt die Vergabestelle das Herkunftszeichen Schweizer Holz (HSH).

VARIANTE

Art. 3b (neu)

Bei Aufträgen für den Bau oder die Renovierung von staatlichen Gebäuden mit Holz und für entsprechende Projekte mit einer finanziellen Beteiligung des Staates kann die Vergabestelle Umwelt- oder Ökolabels verlangen. Das Herkunftszeichen Schweizer Holz (HSH) und vergleichbare Zertifikate werden als solche anerkannt.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Art. 2

¹ Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Annexe

GRAND CONSEIL

2015-DAEC-137

Projet de loi
Modification de la loi sur les marchés publics
(certificats d'origine)

Propositions de la commission ordinaire CO-2015-95

Présidence : Jacques Vial

Membres : Didier Castella, Elian Collaud, Dominique Corminboeuf-Strehblow, Pierre Décrind, Yvan Hunziker, Ursula Krattinger-Jutzet, Alfons Piller, Nicolas Repond, Silvio Serena, Katharina Thalmann-Bolz

Entrée en matière

A l'unanimité des membres présents (2 membres absents), la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Variante acceptée

La commission propose au Grand Conseil d'adopter la variante suivante de ce projet de loi :

Art. 1

La loi sur les marchés publics est modifiée comme il suit :

Art. 3b (nouveau)

Le pouvoir adjudicateur peut exiger des labels environnementaux ou des éco-labels pour les marchés relatifs à la construction ou rénovation en bois d'un bâtiment propriété de l'Etat de Fribourg ou lorsque l'Etat y participe financièrement. Le Certificat d'origine bois Suisse (COBS) ou l'équivalent sont reconnus à ce titre.

Anhang

GROSSER RAT

2015-DAEC-137

Gesetzesentwurf
Änderung des Gesetzes über das öffentliche
Beschaffungswesen (Herkunftszeichen)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2015-95

Präsidium: Jacques Vial

Mitglieder: Didier Castella, Elian Collaud, Dominique Corminboeuf-Strehblow, Pierre Décrind, Yvan Hunziker, Ursula Krattinger-Jutzet, Alfons Piller, Nicolas Repond, Silvio Serena, Katharina Thalmann-Bolz

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat mit den Stimmen aller anwesenden Mitglieder (2 Mitglieder waren abwesend), auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Variante

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, die folgende Fassung dieses Gesetzesentwurfs anzunehmen:

Art. 1

Das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen wird wie folgt geändert:

Art. 3b (neu)

Bei Aufträgen für den Bau oder die Renovierung von staatlichen Gebäuden mit Holz und für entsprechende Projekte mit einer finanziellen Beteiligung des Staates kann die Vergabestelle Umwelt- oder Ökolabels verlangen. Das Herkunftszeichen Schweizer Holz (HSH) und vergleichbare Zertifikate werden als solche anerkannt.

A1

Vote final

Par 7 voix contre 0 et 1 abstention (2 membres absents ; 1 membre a quitté la séance), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Variante refusée**Art. 1**

La loi sur les marchés publics est modifiée comme il suit :

Art. 3b (nouveau)

Le pouvoir adjudicateur exige le Certificat d'origine bois Suisse (COBS) pour les marchés relatifs à la construction ou rénovation en bois d'un bâtiment propriété de l'Etat de Fribourg ou lorsque l'Etat y participe financièrement.

A2**Schlussabstimmung**

Mit 7 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung (2 Mitglieder waren abwesend; 1 Mitglied hat die Sitzung verlassen) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist, anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Abgelehnte Variante**Art. 1**

Das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen wird wie folgt geändert:

Art. 3b (neu)

Bei Aufträgen für den Bau oder die Renovierung von staatlichen Gebäuden mit Holz und für entsprechende Projekte mit einer finanziellen Beteiligung des Staates verlangt die Vergabestelle das Herkunftszeichen Schweizer Holz (HSH).

Résultats des votes**Première lecture**

La variante A1, opposée à la variante A2, est acceptée par 8 voix contre 0 et 1 abstention (2 membres absents).

**A1
A2****Deuxième lecture**

La variante A1, opposée à la variante A2, est confirmée par 7 voix contre 0 et 1 abstention (2 membres absents ; 1 membre a quitté la séance).

**A1
A2****Abstimmungsergebnisse****Erste Lesung**

Variante A1 obsiegt gegen Variante A2 mit 8 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung (2 Mitglieder waren abwesend).

Zweite Lesung

Variante A1 obsiegt erneut gegen Variante A2 mit 7 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung (2 Mitglieder waren abwesend; 1 Mitglied hat die Sitzung verlassen).

Le 14 janvier 2016

Den 14. Januar 2016

Message 2015-DAEC-138

22 septembre 2015

—
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'aménagement du territoire
 et les constructions (LATeC)**

1. Introduction	1
2. Organisation et déroulement des travaux législatifs	2
3. Contexte des travaux législatifs	4
4. Gestion de la zone à bâtir	5
5. Taxe sur la plus-value (art. 5 LAT)	7
6. Commentaire par article	17
7. Conséquences financières et en personnel	24
8. Effets sur le développement durable	27
9. Autres incidences du projet	27

1 Introduction

Le 1^{er} mai 2014 est entrée en vigueur la révision partielle de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) et de l'ordonnance du 28 juin 2000 (OAT, RS 700.1).

La modification de la LAT du 15 juin 2012, qui a été acceptée par le peuple en date du 3 mars 2013 (à 62,9% pour le canton de Fribourg), a pour but principal de freiner le gaspillage du sol et la spéculation, en permettant la réduction des zones à bâtir surdimensionnées existant dans différents cantons ainsi qu'une meilleure utilisation des réserves de terrains à bâtir. La poursuite de cet objectif se concrétise par des dispositions fédérales plus restrictives que par le passé, marquées par un renforcement du contrôle de la Confédération sur les cantons, une diminution de l'autonomie des communes dans la planification de leurs zones à bâtir, ainsi qu'une volonté de recentrer le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, en privilégiant les mesures de densification et la préservation de l'espace non construit, en particulier des terres cultivables¹. A l'évidence, cette modification de la loi-cadre entraîne un changement de paradigme en matière d'aménagement du territoire qui implique pour les autorités de pla-

nification une gestion de l'espace plus qualitative que quantitative et le développement d'une politique d'aménagement plus responsable, dans le respect du principe constitutionnel de l'utilisation mesurée du sol et de l'occupation rationnelle du territoire (art. 75 Cst.).

Parmi les principaux changements induits par ces nouvelles dispositions, il faut relever tout d'abord l'obligation qui est faite aux cantons de définir dans le plan directeur cantonal les limites et l'emplacement de l'extension de l'urbanisation. En outre, le nouvel article 5 LAT exige des cantons qu'ils se dotent d'un régime de compensation, par le biais de la perception d'une taxe sur la plus-value.

La première conséquence du nouveau droit fédéral est l'application, dès le 1^{er} mai 2014, d'un moratoire sur les zones à bâtir, conformément aux nouveaux articles 38a LAT et 52a OAT.

Pendant la période du moratoire, toute extension de zone à bâtir ne pourra être approuvée qu'aux conditions suivantes:

- > elle est accompagnée du déclassement antérieur (mais postérieur à l'entrée en vigueur de la LAT révisée) ou simultanément d'une surface au moins équivalente; ou

¹ Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire du 20 janvier 2010, FF 2010, p. 966.

- > il s'agit de la création d'une zone d'importance cantonale pour répondre à une nécessité urgente, pour autant qu'elle soit accompagnée de la création d'une zone réservée antérieure (mais postérieure à l'entrée en vigueur de la LAT révisée) ou simultanée; ou
- > il s'agit de la création d'une zone pour la réalisation urgente d'infrastructures publiques cantonales, construites par le canton.

Le canton dispose d'un délai de cinq ans dès l'entrée en vigueur de la LAT révisée pour se doter d'une loi sur le régime de compensation en application de l'article 5 LAT (taxe sur la plus-value) et faire approuver par la Confédération la révision de son plan directeur cantonal. Dans la mesure où le plan directeur cantonal actuel a été adopté par le Conseil d'Etat en 2002, cela signifie qu'il doit faire l'objet d'une révision totale.

En cas de non-respect des exigences fédérales à l'échéance de ce délai, plus aucune mise en zone à bâtir ne pourra être créée sur le territoire du canton.

Il est donc d'importance capitale pour le développement du canton et des communes de prendre toutes les mesures nécessaires pour répondre à ces deux exigences fédérales dans le délai fixé, soit d'ici au 1^{er} mai 2019. Le projet «Territoire 2030» est le processus mis en œuvre par le canton pour atteindre cet objectif.

Il s'agit de modifier les dispositions du droit cantonal, puis de réviser le plan directeur cantonal. Ceci semble d'autant plus justifié que le nouveau droit fédéral impose également des adaptations de la base légale cantonale en matière de gestion de la zone à bâtir (garantie de la disponibilité juridique des terrains mis en zone, obligation de construire, densification). La modification du droit cantonal entrée en vigueur donnera la base d'un cadre légal clair et consolidé pour le futur plan directeur.

Pour avoir une vue complète du contexte dans lequel se déroulent les présents travaux législatifs, il semble important de préciser que depuis le 1^{er} mai 2014, et en application de l'article 30 al. 1^{bis} OAT, des nouvelles mises en zone à bâtir ne sont possibles sur des surfaces d'assolement (SDA) qu'aux conditions cumulatives suivantes:

- a. si un objectif que le canton estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux SDA et
- b. s'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances.

Cela signifie notamment qu'il sera exclu à l'avenir d'affecter des SDA à des zones à bâtir de faible densité.

La présente modification de la LATeC ne consiste qu'en une adaptation de la loi en vigueur (depuis le 1^{er} janvier 2010) et non en une modification en profondeur de celle-ci. Il s'agit

maintenant pour le canton de se conformer au droit fédéral, en trouvant des solutions adaptées par rapport aux instruments de planification et aux procédures utilisés depuis longtemps dans ce domaine, mais non de revenir sur les choix qui ont été faits par le législateur il y a six ans, au terme d'un processus de révision totale de la base légale cantonale, qui avait duré quatre ans. Ce besoin d'adaptation avait d'ailleurs été identifié dans le message qui accompagnait le projet de loi¹.

Dans le même sens, on relève que toutes les questions relatives à la nouvelle méthodologie à appliquer pour l'emplacement et le dimensionnement des zones à bâtir seront traitées dans le cadre de la révision du plan directeur cantonal. C'est dans le cadre de ces travaux que devront être prises en considération les nouvelles directives techniques de la Confédération sur les zones à bâtir ainsi que le nouveau guide pour la planification directrice².

Indépendamment des adaptations à effectuer en vertu du nouveau droit fédéral, le projet de loi intègre également une modification de la LATeC qui découle de l'acceptation par le Grand Conseil de la motion Rey, concernant la mise à disposition du public des plans d'aménagement local (PAL), sous format électronique. Par ailleurs, le Conseil d'Etat procédera à quelques modifications complémentaires dans le règlement du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la LATeC (ReLATeC, RS 710.11), notamment afin de tenir compte de la pratique développée par les autorités en application des notions définies par l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC, RSF 710.7).

2. Organisation et déroulement des travaux législatifs

2.1. Etudes particulières

Un mandat préliminaire a été attribué afin d'obtenir un rapport sur les aspects fiscaux à prendre en considération dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi introduisant le régime de compensation de la plus-value sur la base de l'article 5 LAT.

Par ailleurs, une étude a été établie afin d'identifier une méthode relative au potentiel de densification du canton ainsi que les pistes possibles pour l'adaptation des dispositions de la LATeC et du ReLATeC en matière d'aménagement local.

On relève enfin que le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) assure de manière continue un monitoring des zones à bâtir sur l'ensemble du territoire.

¹ BGC 2008, p. 1307.

² http://www.are.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=fr#sprungmarke20_63.

2.2. Groupe de travail

Le groupe de travail constitué pour l'élaboration du rapport n° 282 du Conseil d'Etat du 27 septembre 2011¹ sur l'opportunité d'introduire un régime de compensation dans la législation cantonale (cf. 3.1.2) a été reconduit par le Conseil d'Etat pour les présents travaux législatifs. Ce groupe est constitué de représentants de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), de la Direction des Institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), du Service cantonal des contributions (SCC) et du SeCA.

En raison du caractère sensible et complexe des questions soulevées par l'introduction de dispositions légales sur le prélèvement d'une taxe sur la plus-value, en particulier pour ce qui concerne les questions de coordination avec les mesures fiscales existantes, le groupe de travail a tenu des séances de travail avec la Direction des finances (DFIN), la DIAF, des représentants de l'Association des communes fribourgeoises (ACF), de l'Association fribourgeoise des Conservatrices et des Conservateurs du Registre foncier ainsi qu'avec la Commission d'acquisition des immeubles.

2.3. Consultation externe

L'avant-projet de loi (AP), contenant des variantes sur deux questions sensibles liées à la taxe sur la plus-value (taux de la taxe et affectation des recettes versées dans le Fonds), a fait l'objet d'une consultation externe de début décembre 2014 à la mi-mars 2015. Compte tenu de l'importance du projet, le dossier de consultation a été adressé à toutes les communes. En outre, des soirées d'information ont été menées dans tous les districts.

La DAEC a reçu 106 réponses. 56 communes ont déposé une réponse individuelle. Pour la majeure partie d'entre elles, les communes ont déclaré adhérer à la prise de position de l'ACF, mais certaines ont précisé les points sur lesquels leur appréciation différait de celle de l'Association ou ont formulé d'autres remarques et propositions.

En accord avec la DAEC, le SeCA a tenu des séances de travail avec l'ACF, l'Association fribourgeoise de l'industrie des graviers et du béton (AFGB) ainsi qu'avec la Chambre des notaires fribourgeois et l'Association fribourgeoise des Conservatrices et des Conservateurs du Registre foncier.

D'une manière générale, l'AP a été globalement salué par les intervenants qui ont tous compris la nécessité de l'adaptation du droit cantonal aux nouvelles dispositions de la LAT révisée et mesuré les enjeux de la révision législative, non seulement par rapport au moratoire sur les zones à bâtir, mais aussi par rapport au caractère plus restrictif des nouvelles dispositions du droit fédéral. On constate toutefois chez une bonne partie des intervenants (communes, partis politiques) une certaine

confusion par rapport au contenu que devrait avoir la LATeC et ce qui devra être défini dans le cadre de la révision du plan directeur cantonal. Les communes déplorent quant à elles la perte de leur autonomie pour le dimensionnement des zones à bâtir et demandent au canton de prévoir dans la législation les solutions qui seront les plus à même de leur laisser une certaine marge de manœuvre dans la planification de leur territoire. Certains intervenants regrettent que l'AP ne contienne pas de dispositions concrétisant l'objectif de densification du milieu bâti imposé par le nouveau droit fédéral².

Les nouveaux instruments prévus pour la gestion de la zone à bâtir sont globalement jugés appropriés. Le mécanisme mis en place pour le prélèvement de la plus-value n'est pas remis en question. A relever aussi que l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a considéré que l'AP respectait les exigences posées par les nouvelles dispositions fédérales et explicitait à satisfaction le nouveau paradigme instauré par la votation populaire du 3 mars 2013.

Sur le fond, les principaux sujets de discussion portent sur les points suivants de l'AP:

- > le droit d'emption légal (art. 46 al. 3): cet instrument est rejeté par une partie minoritaire des intervenants (parti libéral-radical du canton de Fribourg/PLRF, Fédération fribourgeoise des entrepreneurs/FFE, Association des propriétaires fonciers, Union des paysans fribourgeois/UPF) et suscite des interrogations quant à son application et ses effets dans la pratique. Il est maintenu dans le projet de loi;
- > l'échelon de gestion administrative du Fonds de la plus-value (art. 113c): cette question a été principalement soulevée par l'ACF qui préconise que cette gestion se fasse à un niveau supra-communal ou régional, afin d'assurer une cohérence entre les besoins de coordination pour la délimitation des zones à bâtir et la gestion des recettes et dépenses liées au prélèvement de la plus-value. Le projet n'a pas été modifié sur ce point;
- > les mesures assujetties à la taxe sur la plus-value: en particulier, l'AFGB a contesté la taxation des mises en zone d'exploitation de matériaux. Ce choix est toutefois maintenu dans le projet de loi;
- > les questions du taux de la taxe et des affectations prévues pour l'utilisation du Fonds, faisant toutes deux l'objet de variantes dans l'AP. Le projet de loi retient pour chacune de ces questions la variante 2 proposée (cf. 5.2.3 et 5.2.4).

A relever que l'AP prévoyait de taxer les avantages liés à l'octroi d'une autorisation spéciale pour les constructions non conformes à la zone agricole. Quand bien même cette proposition n'a pas été combattue dans le cadre de la consultation externe, le Conseil d'Etat, après avoir effectué une analyse

¹ BGC 2012, p. 229 ss.

² Voir à ce sujet 4.2, dernier paragraphe.

complémentaire, estime que la charge administrative qui serait générée par le prélèvement d'une taxe sur ces constructions serait trop importante par rapport aux gains escomptés. En prévoyant de taxer également les mises en zone spéciale ainsi que les changements d'affectation, le droit cantonal va déjà au-delà du minimum exigé par la Confédération (cf. 5.2.2). Pour les constructions situées dans la zone agricole, la plus-value ne devrait pas se calculer sur la valeur vénale du terrain, qui ne change pratiquement pas ou très peu dans les cas de figure envisagés, mais sur la valeur du bâtiment, qui peut évoluer de manière variable au fil des transformations (lesquelles peuvent être mineures pour chacune d'entre elles, mais conséquentes si elles sont cumulées). Par conséquent, le suivi administratif pour la détermination et la perception de la plus-value s'avèrerait trop fastidieux par rapport à l'importance relative des montants qui seraient perçus, en comparaison avec les ressources découlant des nouvelles mises en zone et des changements d'affectation. Pour ces motifs, le projet de loi renonce à soumettre à la taxe sur la plus-value les avantages liés à l'octroi d'une autorisation spéciale pour les constructions non conformes à la zone agricole¹.

Dans le cadre de la consultation externe, de nombreuses propositions de modification du texte légal ont été formulées. Celles qui répondent à des besoins de clarification du texte ou qui portent sur des aspects de détail ont été acceptées pour l'essentiel.

Le rapport de consultation, contenant des réponses aux différentes remarques, questions et propositions, est consultable sur le site Internet de la DAEC².

3. Contexte des travaux législatifs

3.1. Bref rappel du droit cantonal en vigueur

3.1.1. Gestion de la zone à bâtir

Dans le domaine de l'aménagement local, et plus particulièrement de la gestion des zones à bâtir, les principales nouveautés introduites par la LATeC, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, ont été les suivantes:

- > Le programme d'équipement (art. 42 LATeC), instrument prévu à la base par l'article 19 al. 2 LAT, combiné avec les étapes d'aménagement à définir au plan d'affectation des zones (PAZ) (art. 49 LATeC);
- > Les mises en zone à bâtir liées à la création d'un grand projet, en dehors de la révision générale du PAL, conditionnées à la réalisation des travaux de gros œuvre dans les cinq ans dès l'entrée en force de leur approbation (art. 45 LATeC);

- > La possibilité, à certaines conditions, pour le conseil communal de renoncer à une mesure de déclassement en cas d'indemnisation du ou de la propriétaire touché-e par une expropriation matérielle, et de reclasser le terrain à son affectation initiale (art. 47 LATeC);
- > La possibilité pour les communes de conclure avec les propriétaires des contrats de droit administratif en vue de la construction des terrains mis en zone, contrats qui peuvent prévoir un droit d'emption en faveur de la commune (art. 48 LATeC). On rappelle que cette disposition ne permet pas de fonder le prélèvement, par la commune, d'une part de la plus-value par voie contractuelle.

3.1.2. Plus-value

L'exécution de l'ancien article 5 al. 1 LAT n'a pas été intégrée dans la révision de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions. Le Conseil d'Etat s'était toutefois engagé à soumettre au Grand Conseil un rapport sur l'opportunité d'introduire un régime de compensation dans la législation cantonale. Dans le rapport n° 282 du 27 septembre 2011 qu'il a transmis au Grand Conseil, le Conseil d'Etat présentait diverses variantes pour le type de régime envisageable. Il préconisait un système de compensation au niveau cantonal, impliquant la création et la gestion d'un Fonds spécial alimenté par la taxe sur la plus-value et principalement destiné à financer l'indemnisation des propriétaires de terrains déclassés, dans les cas d'expropriation matérielle.

Début 2012, le Grand Conseil s'est prononcé en faveur de l'établissement d'une législation en application de l'article 5 LAT, mais il n'a pas privilégié un système «cantonal», exprimant plutôt sa préférence, a priori, pour un système de compensation géré au niveau communal.

Il va de soi qu'en raison de la teneur du nouvel article 5 LAT, le canton est désormais tenu de se doter d'une législation d'application du droit fédéral, sans quoi il subira les conséquences prévues par les dispositions transitoires de l'article 38a LAT.

3.2. Aperçu des nouvelles dispositions fédérales

Les principales nouveautés matérielles introduites par la révision partielle de la LAT et de l'OAT sont les suivantes:

- > Buts et principes de l'aménagement du territoire: priorité donnée à l'orientation de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 a^{bis} LAT), desserte appropriée des lieux d'habitation et de travail par les transports publics, prise de mesures pour assurer une meilleure utilisation des friches, des surfaces sous-utilisées et des possibilités de densification des surfaces de l'habitat

¹ A l'exception du canton du JU, aucun canton ne prévoit d'ailleurs de soumettre de tels avantages à la taxe sur la plus-value.

² <http://www.fr.ch/cha/fr/pub/consultations.htm>

- (art. 3 al. 3 let. a et a^{bis} LAT). Ce point sera l'un des axes centraux de la révision du plan directeur cantonal.
- > Renforcement du cadre légal concernant le régime de compensation des avantages et inconvénients liés à des mesures d'aménagement (art. 5 LAT). Cette disposition nécessite une adaptation du droit cantonal.
 - > Plan directeur cantonal: obligation de fixer dans ce plan la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale (art. 8a al. 1 let. a LAT), ainsi que la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (art. 8a al. 1 let. c LAT).
 - > Zones à bâtir: obligation expresse de réduire les zones à bâtir surdimensionnées (art. 15 al. 2 LAT), de coordonner la planification des zones à bâtir par-delà les frontières communales (art. 15 al. 3 LAT), de maintenir les SDA (art. 15 al. 3 LAT), de garantir la disponibilité juridique des terrains mis en zone à bâtir (art. 15 al. 4 let. d, art. 15a al. 1 LAT) et de prévoir une obligation de construire lorsque l'intérêt public le justifie (art. 15a al. 2 LAT). Ces dispositions nécessitent une adaptation du droit cantonal.
 - > Installations solaires: dispense de permis pour les installations suffisamment adaptées aux toits, lesquelles doivent être simplement annoncées à l'autorité compétente (art. 18a LAT, complété par les art. 32a et 32b OAT). Même si elle était directement applicable du point de vue matériel, la modification du droit fédéral sur ce point nécessitait une adaptation du droit cantonal pour définir les autorités compétentes et le délai pour l'annonce. Cette adaptation s'est faite par le biais d'une modification du ReLATEC, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015.
 - > Détention des chevaux: assouplissement du régime applicable aux constructions et installations nécessaires à la détention et à l'utilisation des chevaux hors de la zone à bâtir, tant pour les exploitants agricoles (art. 16a^{bis} LAT) que pour les non-exploitants (détention à titre de loisir, art. 24e LAT). Il est précisé que ces dispositions matérielles, relevant de la compétence exclusive du droit fédéral, ne nécessitent pas d'adaptation du droit cantonal.

4. Gestion de la zone à bâtir

4.1. Généralités

L'entrée en vigueur de la révision partielle de la LAT et de l'OAT marque un changement d'orientation dans la gestion des zones à bâtir. Cette modification du droit fédéral est axée sur la maîtrise de l'urbanisation. Elle précise les buts et principes de l'aménagement du territoire aux fins de mieux protéger les terres cultivables. Elle contient des indications claires pour les plans directeurs cantonaux en vue d'une meilleure

maîtrise de l'urbanisation et prévoit l'obligation expresse d'intégrer les projets qui ont un impact important sur le territoire et l'environnement. Le nouveau droit soumet le classement en zone à bâtir de terrains à des conditions plus strictes, en exigeant que les cantons prennent les mesures nécessaires pour que les terrains à bâtir soient bel et bien construits. Ainsi, les mises en zone ne seront admissibles que s'il existe un besoin en terrain à bâtir une fois que toutes les possibilités d'utilisation des réserves intérieures ont été épuisées (art. 15 al. 4 let. b LAT). Parallèlement, les cantons doivent continuer leurs efforts pour réduire les zones à bâtir surdimensionnées. Les mesures préconisées doivent conduire à déclasser davantage de zones à bâtir inadéquates du point de vue de l'aménagement du territoire et à ne classer en zone à bâtir que les terrains adéquats (avant tout dans les centres et dans des sites bien équipés), tout en luttant contre la thésaurisation des terrains à bâtir¹.

Autrement dit, il faut être conscient du fait que le contexte antérieur à cette modification du droit fédéral, qui permettait d'axer le développement de l'urbanisation prioritairement sur les extensions de zones à bâtir, moyennant un dimensionnement correct, n'existe plus et ne reviendra plus.

Par ailleurs, les nouvelles exigences fixées par l'article 8a LAT concernant le contenu du plan directeur cantonal en matière d'urbanisation ont pour conséquence de supprimer l'autonomie communale en matière de dimensionnement des zones à bâtir. Dans la mesure où les limites de leur extension et leur répartition dans le canton seront arrêtées dans le plan directeur cantonal, les communes ne disposeront plus que d'une marge de manœuvre par rapport au choix possible entre différentes solutions qui seraient chacune conforme au droit fédéral, au type de zones envisagées pour leur développement, ainsi qu'au type de mesures qu'elles devront prendre pour assurer une densification du milieu bâti, notamment par le biais d'une éventuelle requalification de celui-ci. Il apparaît toutefois important de souligner qu'en l'état la méthode de calcul indiquée à l'article 30a OAT et développée dans les directives techniques de la Confédération sur les zones à bâtir ne doit être comprise que comme un point de départ pour la méthodologie et les principes qui devront être fixés dans le nouveau plan directeur cantonal et qu'elle ne saurait être utilisée directement au niveau des PAL. Le canton devra proposer une nouvelle méthode dans son plan directeur.

Si les buts et principes de l'aménagement du territoire sont directement applicables, de même que la nouvelle teneur de l'article 15 LAT, le canton n'en doit pas moins adapter sa législation sur l'aménagement du territoire et les constructions pour se conformer au nouveau droit fédéral et en particulier pour concrétiser le mandat législatif donné par la Confédération à l'article 15a LAT, concernant l'obligation de construire. L'alinéa 1 de cette disposition prévoit une obligation pour les

¹ FF 2010, p. 967.

cantons de prendre les mesures nécessaires pour assurer la disponibilité des terrains à bâtir, autrement dit leur aptitude à être utilisés conformément à leur affectation. Le choix des mesures est laissé aux cantons. Quant à l'alinéa 2, il contraint les cantons à prévoir dans leur législation que l'autorité compétente peut fixer un délai pour la réalisation d'une construction sur un bien-fonds et ordonner les mesures prévues par le droit cantonal si l'intérêt public le justifie. Cette obligation de construire doit être conçue comme un moyen subsidiaire, qui ne pourra être mis en œuvre que là où l'offre de terrains équipés est insuffisante ou s'il existe un autre intérêt public prépondérant. Les conséquences juridiques peuvent consister en un droit d'emption en faveur de la collectivité publique, d'une obligation de cession pouvant être appliquée par voie de droit, d'un déclassement voire d'une expropriation¹.

Pour adapter le droit cantonal aux nouvelles dispositions de la LAT, le projet de loi préconise de prendre les mesures nécessaires à l'échelon communal, par le biais des outils à disposition des communes pour gérer leurs zones à bâtir. Etant donné qu'il ne s'agit pas ici de procéder à une révision fondamentale du droit cantonal sur l'aménagement du territoire, il ne se justifie pas de rechercher en l'état des solutions légales beaucoup plus lourdes qui impliqueraient une refonte du système des remboursements de terrains ou l'introduction de nouvelles règles spéciales en matière d'expropriation formelle. Le droit fédéral laisse sur ce point une large marge de manœuvre aux cantons. En l'occurrence, les mesures proposées par le projet de loi laissent aux autorités communales toute la flexibilité nécessaire pour trouver des solutions adaptées à leurs propres besoins et aux exigences du droit supérieur, en tenant compte de l'ensemble des circonstances locales. Par ailleurs, il faut également prendre en considération les effets que déploieront à moyen terme sur la disponibilité des terrains les mesures prises en application du nouveau plan directeur cantonal et des nouvelles dispositions sur la plus-value.

4.2. Solutions prévues par le projet

Les principales modifications apportées par le projet de loi pour se conformer au droit fédéral sont les suivantes:

- > Introduction du principe selon lequel la coordination pour l'emplacement et le dimensionnement des zones à bâtir doit se faire par-delà les frontières communales (art. 15 al. 3 LAT), soit à une échelle supra-communale. Cette coordination peut se faire par le biais d'une planification cantonale (sur la base des principes fixés dans le plan directeur cantonal), régionale, facultative selon la LATeC, intercommunale ou d'une démonstration apportée par une commune dans le cadre de la révision générale de son PAL. A ce sujet, on souligne que si l'on choisissait d'obliger que la coordination se fasse au

niveau régional, cela poserait un problème par rapport aux formes juridiques que peut prendre la communauté régionale définie à l'article 25 al. 1 LATeC (association de communes² ou agglomération³).

- > Extension du champ d'application de l'actuel article 45 LATeC, qui prévoit la possibilité d'un retour automatique en zone inconstructible d'un terrain mis en zone pour la création d'un grand projet, en dehors d'une révision générale de PAL, en cas de non-réalisation des travaux de gros œuvre dans un délai de cinq ans. Le projet prévoit que cet outil soit étendu aux cas de mise en zone d'activités ou zone spéciale pour un projet planifié en dehors d'une révision générale. Dans le contexte du nouveau droit fédéral, cette modification se justifie pour des projets particuliers qui sont très souvent de grands consommateurs de surfaces. S'agissant des zones spéciales selon l'article 18 LAT, planifiées à l'extérieur des zones à bâtir (exploitation de matériaux, golf, activités équestres, etc.), une telle restriction supplémentaire se justifie sous l'angle du principe constitutionnel de l'utilisation mesurée du sol. Elle concrétise le principe de l'obligation de construire que doivent prévoir les cantons dans leur législation.
- > Introduction d'un délai de dix ans pour utiliser les terrains mis en zone à bâtir (art. 15 LAT) ou en zone spéciale (art. 18 LAT) conformément à leur affectation (art. 46). Ce délai s'applique aussi aux terrains en zone à bâtir et non construits dont l'affectation est reconduite dans le cadre d'une révision générale de PAL.
- > Introduction d'un droit d'emption légal en faveur de la commune si le terrain n'est pas construit ou utilisé conformément à son affectation à l'échéance du délai de dix ans (art. 46 al. 3). Il est clair que ce moyen représente une restriction légale importante au droit de la propriété. Compte tenu de l'obligation qui est faite au canton d'introduire un instrument adéquat pour concrétiser l'obligation de construire imposée par le droit fédéral (art. 15 et 15a LAT), il apparaît toutefois indispensable de prévoir un outil fort afin de garantir que non seulement les nouveaux terrains mis en zone, mais également les terrains déjà en zone à bâtir et non construits, soient effectivement construits durant la durée de validité du plan d'affectation des zones (PAZ). L'exercice du droit d'emption est laissé à l'appréciation de la commune, qui dispose ainsi d'un instrument légal pour mener une politique foncière active. En revanche, en tant qu'il constitue une restriction du droit de la propriété, l'exercice de ce droit devra toujours se fonder sur un intérêt public prépondérant et respecter le principe de la proportionnalité.
- > Introduction, à titre subsidiaire, d'un droit d'emption en faveur de l'Etat pour les terrains affectés à des zones d'importance cantonale reconnues par le plan directeur

² Art. 107 ss de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes, LCo, RSF 140.1.

³ Loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations, LAgg, RSF 140.2.

¹ FF 2010, p. 985 s.

- cantonal, si la commune n'a pas fait usage de son droit à l'échéance du délai de dix ans (art. 46 al. 4).
- > Possibilité de réduire le délai de dix ans prévu par l'article 46 al. 3 par le biais d'un contrat de droit administratif entre la commune et le ou la propriétaire (art. 48 al. 3).
 - > Introduction d'un nouvel instrument, le plan d'aménagement de détail-cadre (art. 63a et 64 al. 2), visant une meilleure gestion stratégique de la planification et de la réalisation de projets de grande ampleur destinés à une restructuration ou à une requalification du tissu bâti existant. Il s'agit d'une possibilité supplémentaire qui s'offre au planificateur communal pour lui permettre d'avoir une plus grande maîtrise du développement d'un secteur de grande ampleur ainsi que d'assurer une coordination optimale entre l'urbanisation, l'environnement, la mobilité et la protection du patrimoine sur un secteur urbain étendu. Cet instrument permet à la commune de régler dans un premier temps les éventuels litiges liés à ces thématiques complexes, en facilitant, par la suite, la réalisation des différents îlots. L'élaboration d'un plan d'aménagement de détail-cadre devrait aussi garantir une plus grande stabilité des plans dans le secteur de développement.

Les points de détail liés aux dispositions relatives à ces nouveautés sont commentés au point 6.

Les modifications du droit cantonal nécessaires pour tenir compte de la priorité donnée par le droit fédéral à la densification du milieu bâti seront effectuées dans le ReLATeC. C'est en effet dans ce règlement que l'on trouve les dispositions fixant les règles de construction et en particulier les différents indices. Une telle solution va également dans le sens de la flexibilité qui avait été recherchée dans le cadre de la révision totale de la LATeC.

5. Taxe sur la plus-value (art. 5 LAT)

5.1. Généralités

5.1.1. Nature juridique de la contribution et type de taxation à mettre en place

La Confédération ne disposait d'aucun moyen pour obliger les cantons à adopter un régime de compensation en application de la disposition originnaire de l'article 5 al. 1 LAT.

Désormais, la nouvelle LAT impose aux cantons de se doter d'un tel régime et fixe des exigences minimales quant à la manière de le concevoir, tout en prévoyant une sanction pour ceux qui n'auront pas adapté leur législation en conséquence (art. 38a al. 4 et 5 LAT).

Il est admis que la taxe sur la plus-value n'est pas motivée par des motifs fiscaux et n'est pas due de manière inconditionnelle, indépendamment de toute prestation spécifique.

Elle ne peut donc pas être qualifiée d'impôt. L'idée à la base de cette contribution est que les mesures d'aménagement qui entraînent une plus-value du sol créent un avantage particulier pour un certain nombre de propriétaires privilégiés, plus-value dont le prélèvement répond à une exigence d'égalité de traitement. Elle ne sert pas à couvrir les coûts de mesures de planification concrètes, mais à compenser, de manière générale, les avantages résultant de telles mesures. Il s'agit donc d'une taxe causale, indépendante des coûts et qui ne relève dès lors pas du principe de couverture des coûts¹. On précise toutefois que le Tribunal fédéral (TF) a confirmé que les exigences strictes posées en matière de légalité des impôts doivent aussi s'appliquer aux contributions de plus-value. Il faut donc que de telles contributions indépendantes des dépenses publiques soient suffisamment déterminées dans une loi au sens formel². Il en résulte que la loi cantonale doit fixer elle-même les éléments essentiels de la taxe sur la plus-value. Cela signifie également qu'il n'est pas possible d'assurer la compensation par voie contractuelle. «Si la loi met les propriétaires en droit d'exiger que leurs terrains soient classés en zone à bâtir (p.ex. dans les secteurs déjà largement bâtis) ou qu'un tel classement s'impose pour des raisons d'aménagement du territoire (p.ex. du fait de l'excellente qualité de la desserte), les plus-values réalisées doivent, en vertu des nouvelles dispositions fédérales, être compensées même si les propriétaires ne sont pas prêts à conclure de contrat dans ce sens»³. Les cantons doivent mettre en place une taxe, faisant l'objet d'une décision, et fixer les principes qui régissent son calcul (cercle des contribuables, objet et taux, affectation du produit de la taxe).

On rappelle également ici que selon la jurisprudence fédérale⁴ un prélèvement allant jusqu'à 60% de plus-value résultant de mesures d'aménagement du territoire ne viole pas la garantie de la propriété et n'est pas confiscatoire.

S'agissant du régime juridique à établir, les exigences minimales du droit fédéral se limitent à quelques points essentiels, en laissant aux cantons une certaine marge de manœuvre quant aux solutions à adopter. Le législateur cantonal peut notamment faire des choix concernant les mesures d'aménagement qu'il entend soumettre à la taxe et les affectations auxquelles il souhaite destiner le produit de cette taxe.

On relève enfin que, de manière générale, les cantons qui se sont dotés d'un régime de compensation l'ont introduit dans leur loi d'application de la LAT, dans une forme de *lex specialis* par rapport aux dispositions fiscales. C'est ce qui est préconisé pour le canton de Fribourg, puisque les dispositions sur la plus-value sont introduites par le biais d'une

¹ La compensation de la plus-value dans la LAT révisée, VLP-ASPAN, Territoire & Environnement Juillet n° 4/13, p. 4; voir aussi ATF 121 II 138.

² ATF 105 Ia 134 (JdT 1981 p. 551).

³ VLP-ASPAN, op. cit., p. 12.

⁴ ATF 105 Ia 134 (JdT 1981 p. 551).

modification de la LATeC, dans une nouvelle section du chapitre 7.

5.1.2. Perspectives pour le dimensionnement des zones à bâtir

Dans son rapport n° 282 du 27 septembre 2011¹, le Conseil d'Etat avait indiqué qu'avec un rapport de 40% de communes présentant un surdimensionnement, le canton de Fribourg comprenait une situation assez inégale entre ses communes.

Au mois d'avril 2015, et sur la base des dossiers de révisions générales de PAL déposés par les communes au SeCA, 44 communes présentent un surdimensionnement de leurs zones à bâtir. La situation par district est la suivante:

> Broye:	26 ha;
> Glâne:	6 ha;
> Gruyère:	33 ha;
> Lac:	8 ha;
> Sarine:	21 ha;
> Singine:	24 ha;
> Veveyse:	2 ha,

soit un total de 120 ha de surdimensionnement résiduel dans l'ensemble du canton, pour lequel les communes concernées n'ont pas encore proposé de solutions.

Ce chiffre ne représente pas le surdimensionnement effectif, plus important, en fonction des PAL en vigueur. Sur la base des estimations faites par le SeCA, celui-ci avoisinerait les 250 ha. Ce chiffre s'approche de ceux ressortant des statistiques de l'ARE, selon lesquelles le canton de Fribourg devrait encore déclasser environ 170 ha de zones destinées à l'habitat et quelque 100 ha de zones d'activités².

La simple lecture des chiffres par district fait apparaître qu'il existe de grandes disparités entre les régions. Durant les quinze prochaines années, certaines pourront envisager de nouvelles zones à bâtir alors que les autres ne pourront que les réduire.

Par ailleurs, il faut souligner encore une fois qu'avec le durcissement du nouveau droit fédéral, les possibilités d'extension de zones à bâtir seront beaucoup plus limitées à l'avenir qu'elles ne l'ont été par le passé, et cela même si l'on table sur le scénario «fort» de l'Office fédéral de la statistique pour l'évolution de la population³. On peut d'ores et déjà affirmer que les méthodes de dimensionnement fixées dans le plan directeur cantonal en vigueur, tant pour les zones résidentielles que pour les zones d'activités, apparaissent trop généreuses à l'aune du nouveau droit fédéral. Elles devront

donc impérativement être revues dans le cadre de la révision de ce plan. Il est donc difficile aujourd'hui de déterminer de manière précise le potentiel de nouvelles mises en zone à bâtir sur l'ensemble du territoire cantonal pour les vingt prochaines années. Par conséquent, on ne peut donner une estimation du montant potentiel des plus-values qui seront perçues durant cette même période (cf. 7).

Un bilan de l'évolution des zones à bâtir (selon l'art. 15 LAT) et des zones spéciales (art. 18 LAT) du canton de Fribourg durant ces dernières années permet toutefois de tirer quelques enseignements utiles dans le cadre du présent projet.

Evolution des zones à bâtir de 2005 à 2014

Type de zone	en ha
Zones d'activités	-54
Zones d'intérêt général	-24
Zones mixtes et zones centres	+17
Zones résidentielles	+52
Bilan global	-9

Evolution des zones spéciales du canton de Fribourg de 2009⁴ à 2014

Type de zone	en ha
Zones spéciales	+13
Zones de gravière et de décharge	+46
Bilan global	+59

Commentaires

- > Ce bilan montre que l'évolution globale des zones à bâtir durant ces neuf dernières années a été stable. Dans l'ensemble, les nouvelles mises en zone à bâtir ont donc été compensées par des déclassements. Il est également possible que des changements d'affectation aient eu lieu entre les différents types de zones à bâtir.
- > Des efforts ont été faits pour réduire le surdimensionnement des zones d'activités ou réexaminer leur destination.
- > La part des zones résidentielles – dont plus des deux tiers est composée de zones résidentielles à faible densité – dans l'augmentation globale de l'étendue des zones à bâtir durant ces neuf années, est importante. Comme relevé plus haut, il ne faut pas s'attendre à ce que cette évolution se poursuive à l'avenir.
- > Concernant les zones spéciales, qui n'entrent pas dans le calcul de dimensionnement, on constate qu'elles représentent un potentiel non négligeable sous l'angle d'une éventuelle taxation en application de l'article 5 LAT. A relever que l'augmentation des zones de gravière et de décharge inclut également les surfaces des exploitations qui avaient été autorisées dans un premier

¹ BGC 2012, p. 229 ss.

² Statistique suisse des zones à bâtir: <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00236/04878/index.html?lang=fr>.

³ <http://www.bfs.admin.ch> > Français > Thèmes > 01-Population > Evolution future de la population > Données, indicateurs – Scénarios cantonaux.

⁴ Les données sur les gravières ne sont pas disponibles avant 2009.

temps uniquement par le biais d'un permis et d'une autorisation spéciale délivrée par la DAEC et ont été mises en zone par la suite.

Depuis 2005, ce sont quelques 500 ha de dézonage qui ont été approuvés par la DAEC. Dans l'ensemble, l'étendue des zones à bâtir est restée stable, ce qui explique le taux d'utilisation de 98% attribué au canton de Fribourg par la Confédération¹. Les efforts faits par les communes et le canton depuis l'adoption du plan directeur cantonal de 2002 pour réduire les zones à bâtir surdimensionnées doivent être poursuivis. Compte tenu du fait que le canton devrait dézoner quelques 270 ha², il faut s'attendre à une vague importante de déclassements durant les dix prochaines années. Ces décisions engendreront certainement des actions en indemnisation pour expropriation matérielle de la part des propriétaires touchés. Là aussi, il est extrêmement difficile de donner une estimation des montants qui devront être versés par les collectivités publiques aux propriétaires touchés à la suite de ces décisions. Dans ce contexte, il convient toutefois de relever deux éléments importants:

- > Comme l'indique le tableau de l'évolution des zones à bâtir durant ces neuf dernières années (p. 13), les nouveaux classements ont été, dans l'ensemble, compensés par des dézonages importants (à raison d'environ 500 ha). Or à ce jour, il faut constater qu'aucune obligation d'indemniser à la suite d'un déclassement n'a été prononcée dans le canton par le juge de l'expropriation ou par une instance judiciaire. D'ailleurs, les premières demandes d'indemnité auprès de la Commission d'expropriation ont été déposées en 2014.
- > Dans un arrêt récent³, le TF a qualifié de «non-classement» la mise hors zone à bâtir d'un terrain, malgré le fait que le plan d'affectation en vigueur, et surdimensionné, avait été approuvé après l'entrée en vigueur de la LAT. Le TF a retenu que ce plan d'affectation était matériellement contraire à la LAT et qu'une indemnisation n'intervenait alors que dans une situation de confiance particulière qui n'existait pas dans le cas d'espèce⁴. Il apparaît ainsi que les communes ayant des zones à bâtir clairement surdimensionnées ne doivent pas forcément compter avec une obligation d'indemniser les propriétaires dont les terrains sont dézonés. Cette jurisprudence se base sur les principes énoncés dans

un arrêt de principe⁵ qui a scellé le sort de nombreuses demandes d'indemnisation portées devant les tribunaux. Elles ont été refusées alors que l'application des principes originaires en matière d'expropriation matérielle aurait conduit à considérer que l'exercice du droit de construire était possible et probable au vu de l'ensemble des circonstances et que la perte de ce droit aurait justifié une indemnisation⁶. Cela dit, cette jurisprudence doit être prise avec toutes les réserves d'usage, dans la mesure où elle se rapportait à un cas de dézonage opéré dans le cadre d'un premier plan postérieur et conforme à la LAT. Si le TF a eu l'occasion de confirmer que l'adoption d'un deuxième ou d'un énième plan postérieur et conforme à la LAT devait s'analyser comme déclassement donnant lieu en principe à indemnisation, rien n'exclut qu'il décrète à l'avenir, suite à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions du droit fédéral, que les nouvelles restrictions à la propriété qui en résultent devraient être considérées comme des cas de non-classement⁷.

Au vu des différents éléments exposés ci-dessus, il apparaît que la principale difficulté dans le cadre des présents travaux législatifs est de devoir prendre des options stratégiques pour le régime de compensation en application de l'article 5 LAT, sans disposer de chiffres sûrs concernant tant le potentiel de nouvelles mises en zone à bâtir que le montant global des indemnisations pour expropriation matérielle. Il convient donc de se fonder sur des hypothèses de travail en envisageant les scénarios les moins favorables, tout en tenant compte des mesures fiscales existantes dans le canton. Ces scénarios, et leurs implications financières, sont décrits au point 7 du présent rapport.

5.2. Solutions prévues par le projet

5.2.1. Régime cantonal

Le projet de loi prévoit l'établissement d'un régime cantonal unique, soit une taxation au niveau cantonal, par opposition au principe d'une taxation au niveau communal. Cette solution implique la création d'un Fonds alimenté par le prélèvement des taxes et destiné à des affectations à définir, géré par le canton.

Si l'ancien cadre légal fédéral permettait aux cantons d'envisager d'autres solutions pour la compensation qu'un régime de compensation cantonal⁸, tel n'est plus le cas avec la teneur des nouvelles dispositions de la LAT révisée.

¹ Ce taux correspond au nombre d'habitants et emplois anticipés, divisé par celui des capacités des zones d'habitation, des zones mixtes et zones centrales, sur une période de quinze ans (2012–2027), selon un scénario démographique «haut» de l'OFS; avec un taux de 98%, le canton de Fribourg fait partie des cantons dont le bilan global de l'étendue des zones à bâtir doit rester stable durant cette période; https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2380/OAT_Directives-techniques-relatives-au-classement-de-terrains-en-zone-a-batir_fr.pdf. tableau p. 14.

² Cf. note 17.

³ Arrêt du TF du 30 août 2013, commune de Salenstein, TG (1C_573/2011 et 1C_581/2011).

⁴ Référence est faite à la «pratique WILLE» définie par l'ATF 121 II 417; cf. Dubey/Zufferey, *Droit administratif général*, Bâle 2014, n. 1803 s.

⁵ ATF 109 Ib 13.

⁶ Référence est faite ici à la «formule BARRET» définie par le TF en 1965 (cf. ATF 91 I 329).

⁷ Dubey/Zufferey, *op.cit.*, n. 1801. Une des questions à examiner dans ce contexte est celle de savoir si le surdimensionnement constaté résulte d'une surévaluation initiale inacceptable ou acceptable des besoins à 15 ans.

⁸ Conclusions du rapport n° 282 du 27 septembre 2011 du Conseil d'Etat, *op. cit.*

A cet égard, il faut souligner au préalable qu'un régime dit «cantonal» ne profite aucunement au canton d'un point de vue financier. Le régime de compensation a pour but premier de financer les indemnités qui seront à verser par les communes. Les actions en indemnisation, intentées par les propriétaires dont les terrains sont dézonés, sont dirigées contre les communes, dans la mesure où, en vertu du droit cantonal, les décisions de dézonage sont des restrictions qui découlent d'un plan communal (art. 130 LEx FR¹). Ce sont donc bien les communes qui seront astreintes au paiement des indemnités, même si elles gardent la possibilité de faire valoir une prétention récursoire auprès du canton (art. 131 et 140 LEx FR). La création d'un Fonds géré par le canton lui permettra de disposer de l'ensemble des ressources générées par le prélèvement de la taxe sur la plus-value, afin d'être en mesure de financer la totalité des montants qui seront dus, en vertu des décisions judiciaires, et de répondre ainsi de manière globale à l'exigence minimale fixée par le nouveau droit fédéral concernant le régime de compensation. Pour le surplus, le Fonds devra permettre à moyen terme de contribuer également au financement des études communales ou régionales pour la requalification et la densification du milieu bâti (art. 113c)².

Il faut ensuite relever que le système de compensation à mettre en place doit être cohérent par rapport à l'obligation qui est faite désormais au canton de déterminer dans son plan directeur cantonal les limites de l'extension des zones à bâtir sur l'ensemble de son territoire, la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti, tout en prenant les mesures nécessaires pour réduire les zones à bâtir surdimensionnées. Ce nouveau cadre légal nécessite la mise en œuvre d'instruments susceptibles de déployer leurs effets sur l'ensemble du territoire. Si l'on mettait en place des régimes communaux ou régionaux, la compensation ne pourrait bien souvent pas avoir lieu, compte tenu de la situation générale du canton de Fribourg concernant le dimensionnement des zones à bâtir (cf. 5.1.2). Si la gestion du Fonds sur la plus-value était assurée au niveau des communes ou des régions, il n'y aurait donc pas de garantie que chacune d'entre elles ait la possibilité d'avoir un système équilibré entre les recettes générées par le prélèvement de la taxe sur la plus-value et les montants à verser. En effet, les communes ou les régions qui disposeraient d'un potentiel de nouvelles mises en zone, sans avoir à déclasser des terrains, pourraient encaisser les taxes sur les plus-values sans avoir à réserver le produit de ces taxes pour les indemnisations de propriétaires. En revanche, les communes ou les régions en situation de surdimensionnement ne seraient pas avantagées par le système puisqu'elles seraient très limitées dans la perception de la taxe, toute nouvelle mise en zone étant difficile, voire impossible. Le seul moyen pour elles serait de pré-

voir un assujettissement à d'autres mesures d'aménagement (changement d'affectation, augmentation des possibilités de construire), avec le risque de ne pas disposer des ressources suffisantes pour couvrir les éventuels montants à verser pour indemnisation. A l'inverse, un régime de compensation de compétence cantonale introduit un élément de péréquation entre les communes/régions qui connaissent un surdimensionnement et les autres.

Dans le cadre de la consultation externe, l'ACF a proposé que la gestion du fonds se fasse au niveau supra-communal, estimant qu'il était cohérent d'avoir une concordance de périmètres – en l'occurrence au niveau supra-communal – pour assurer une coordination entre la détermination des zones à bâtir et la gestion du Fonds. Sur ce point, il convient de faire une distinction entre la nécessité – posée par le nouveau droit fédéral – de démontrer que les besoins en zone à bâtir d'une commune ont été évalués et coordonnés au niveau supra-communal d'une part, et l'échelon de planification, d'autre part. Le droit fédéral ne demande pas que la procédure d'affectation des zones à bâtir soit forcément élaborée à un niveau intercommunal. Il n'exige pas non plus que la planification se fasse à l'échelon régional. Il s'agira au minimum pour les communes d'apporter la preuve d'une coordination dans le rapport explicatif et de conformité accompagnant leur dossier de révision générale du PAL (art. 47 OAT). Les principes, instruments et modalités nécessaires pour assurer la mise en œuvre de cette coordination seront élaborés et discutés dans le nouveau plan directeur cantonal, conformément aux exigences fixées par le nouvel article 8a LAT et compte tenu du guide pour la planification directrice.

Par ailleurs, l'attribution de la compétence exclusive au canton pour assurer la taxation et gérer l'affectation des montants perçus est manifestement la manière la plus simple et la plus rationnelle de mettre en œuvre le nouveau système: cela garantit notamment l'uniformité du système (une seule réglementation), une spécialisation des personnes chargées de la mise en œuvre, ainsi que la coordination avec les autres mesures fiscales. A l'inverse, une taxation au niveau communal ou régional poserait des difficultés pratiques importantes, la plupart des communes ne disposant pas des ressources nécessaires pour gérer les procédures de taxation et de perception. Le risque de contentieux serait élevé (manque de sécurité juridique, inégalité de traitement) et le canton serait fortement sollicité dans le cadre de l'application de la réglementation mise en place au niveau communal ou régional.

La mise en place d'un régime au niveau cantonal facilite la coordination du prélèvement de la plus-value avec les mesures fiscales existantes, en particulier l'imposition du gain immobilier.

On précise enfin que la solution préconisée par le projet doit également être mise en relation avec la solution retenue concernant le Fonds des améliorations foncières (5.2.4).

¹ Loi du 23 février 1984 sur l'expropriation, RSF 76.1.

² En ce qui concerne l'alimentation du Fonds des améliorations foncières, il est renvoyé au point 5.2.4.1.

Le projet de loi se contente de prévoir la constitution d'un nouveau Fonds de la plus-value en fixant des priorités concernant le financement des mesures d'aménagement. Il conviendra d'introduire dans le ReLATeC des dispositions fixant des principes pour la gestion de ce Fonds (art. 113c al. 4).

5.2.2. Mesures d'aménagement assujetties à la taxe

Il ressort de l'article 5 al. 1^{bis} LAT que le droit fédéral n'impose le prélèvement de la taxe sur la plus-value que dans le cas où des terrains auparavant affectés à la zone de non-bâtir sont nouvellement et durablement classés en zone à bâtir.

Les cantons restent libres d'étendre le prélèvement de la taxe à d'autres «mesures d'aménagement», une notion qui est extensive. Peuvent ainsi être considérées comme des mesures d'aménagement, des augmentations des indices de construire ainsi que des autorisations comportant des dérogations au régime juridique de base et augmentant les possibilités de construire¹.

On rappelle que selon l'article 5 al. 1 LAT, les avantages et les inconvénients à compenser doivent être «majeurs». La LAT ne définit pas cette notion de droit fédéral. Sur la base de la nouvelle teneur de l'article 5 LAT, il est clair que l'on ne peut soumettre à taxation les terrains non construits déjà en zone à bâtir au moment de l'entrée en vigueur du régime de compensation et dont l'affectation serait reconduite dans le cadre d'une révision générale du PAL. Du point de vue du système de compensation, il n'y a pas ici de nouvel avantage majeur créé par une telle décision étant donné que celle-ci n'entraîne pas une augmentation de la valeur du terrain considéré.

La question est de savoir s'il convient de s'en tenir à l'exigence minimale du droit fédéral ou s'il se justifie au contraire d'assujettir d'autres mesures d'aménagement.

En l'occurrence, la situation du dimensionnement des zones à bâtir dans le canton de Fribourg² apparaît déterminante pour répondre à cette question. On l'a vu, le problème du surdimensionnement des zones à bâtir affecte de nombreuses communes. Dès lors, l'exposition à des prétentions pour expropriation matérielle est potentiellement plus importante que dans d'autres cantons qui ne connaissent pas un tel problème ou n'y sont confrontés que dans une moindre mesure. En conséquence, le besoin en couverture de ces éventuelles indemnités est relativement élevé.

Au vu de ce qui précède, il apparaît justifié de soumettre à la taxe sur la plus-value – en plus des classements en zone à bâtir – les nouvelles zones spéciales au sens de l'article 18 LAT. Ce type de zone est lié à la création de projets particuliers répondant à des besoins spécifiques et dont l'implantation à

l'emplacement prévu par le PAZ est imposée par leur destination. Il s'agit notamment des zones d'exploitation de matériaux³, des zones de port et des zones réservées à la pratique de sports ou de loisirs en plein air (golf, activités équestres, etc.). A l'évidence, ces zones, qui sont planifiées à l'extérieur du milieu bâti sur des surfaces qui peuvent s'avérer très étendues, ont des effets similaires aux zones à bâtir selon l'article 15 LAT, en ce sens qu'elles sont destinées de façon durable à des constructions qui n'ont rien à voir avec l'exploitation du sol et qu'elles génèrent elles aussi une plus-value pour le ou la propriétaire du terrain concerné. Par rapport au but visé par le régime de compensation des avantages créés par les mesures d'aménagement, et compte tenu des perspectives concernant le dimensionnement des zones à bâtir (5.1.2), il apparaît justifié et approprié d'assujettir les zones spéciales au sens de l'article 18 LAT à la taxe sur la plus-value (art. 113a al. 2 let. a). S'agissant plus particulièrement des zones d'exploitation de matériaux, on relève qu'elles sont déjà soumises aujourd'hui à l'impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole (LIAA)⁴. A la différence de l'impôt LIAA, la taxe sur la plus-value vise à compenser l'avantage, bien réel, qui découle de la mise en zone. L'objet et le but de l'imposition sont donc différents. Dans le cadre d'un régime de compensation, ce n'est pas parce que les terrains affectés en zone spéciale, pour des besoins spécifiques et éventuellement limités dans le temps, sont remis en exploitation agricole au bout d'une certaine période qu'il se justifie de renoncer à une compensation de l'avantage pécuniaire dont bénéficie le ou la propriétaire/l'exploitant-e du fait de la mise en zone⁵.

Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que le nouveau droit fédéral (en particulier l'art. 15 LAT) impose que le canton et les communes prennent en priorité des mesures pour développer l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, par le biais de mesures de requalification et de densification du milieu bâti, avant que l'on puisse envisager une extension des zones à bâtir. Comme on l'a relevé plus haut (5.1.2), les produits à attendre des nouvelles mises en zone à bâtir vont vraisemblablement diminuer. Par contre, un assujettissement des mesures qui entraînent une densification significative permet d'attendre des recettes. C'est pour cette raison que le projet de loi prévoit à l'alinéa 2 let. b de l'article 113a de prélever la taxe sur les terrains dont la valeur augmente à la suite d'un changement d'affectation de zone (modification du PAZ et du règlement communal d'urbanisme, RCU, approuvée par la DAEC), notion précisée par l'al. 3 de cette même disposition. Une taxation des changements d'affectation rendra la mise en œuvre plus difficile, dans la mesure où elle implique une augmentation de la complexité de l'évaluation de l'avantage

³ Cf. Beat Stalder, Der Ausgleich von Planungsvorteilen-Aufbruch zu neuen Ufern, Schweizerische Baurechtstagung, Fribourg 2015, p. 81.

⁴ Art. 3 al. 1 et 4 al. 3 de la loi du 28 septembre 1993 sur l'impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole, LIAA, RSF 635.6.1.

⁵ L'AP du canton de Berne prévoit lui aussi de taxer les mises en zone d'exploitation de matériaux, à un taux de 40%.

¹ Cf. Etude relative à loi fédérale sur l'aménagement du territoire, DFJP 1981, Art. 5 n. 13.

² Cf. 5.1.2.

majeur ainsi que du risque de contestation par le débiteur ou la débitrice de la taxe, puisqu'il sera fait référence à des notions dont l'estimation de la plus-value sera plus délicate à appréhender. Le projet de loi renonce par contre à taxer l'augmentation de la valeur du terrain qui résulte d'une mesure d'aménagement qui augmenterait les indices (IBUS, IM, IOS) sans changer l'affectation de la zone. Dans ces cas, on se retrouverait souvent face à des terrains déjà construits ou partiellement construits pour lesquels il serait extrêmement difficile de déterminer la plus-value. Cela pourrait conduire à des inégalités de traitement entre les propriétaires. Le changement d'affectation d'une zone constructible nécessite une réflexion d'aménagement de la part de la commune, dans le sens d'une requalification, avec un objectif d'urbanisation plus aisé à identifier et pouvant éventuellement se concrétiser par la réalisation d'un plan d'aménagement de détail (PAD).

Les options retenues par le projet concernant les mesures d'aménagement assujetties à la taxe se justifient également au regard des solutions choisies pour l'affectation du produit de la taxe, en particulier par rapport au sort réservé à l'impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole (5.2.4).

5.2.3. Taux

Le nouvel article 5 al. 1^{bis} LAT fixe à 20% au moins le taux de la taxe. Il s'agit d'un minimum qui imposé aux cantons¹.

Le choix du taux applicable aux différentes mesures d'aménagement créant un avantage majeur est une question délicate qui tient à la nature compensatoire du régime à mettre en place.

D'un côté, ce choix dépend fortement de l'estimation (sur la base de scénarios décrits au point 7) des recettes générées par le prélèvement de la taxe sur la plus-value: plus les taux sont élevés, plus les recettes attendues le seront aussi; et plus la couverture du financement des indemnités dues pour expropriation matérielle sera assurée. De l'autre côté, le choix peut également être influencé par l'étendue des mesures d'aménagement que le canton entend financer.

Il faut également tenir compte des effets de la perception d'une nouvelle taxe sur l'imposition des gains immobiliers. On rappelle à cet égard que l'article 5 al. 1^{sexies} LAT prévoit

¹ A la lumière d'une interprétation téléologique et systématique des alinéas 1 et 1^{bis} de l'article 5 LAT, on considère que le taux minimal de 20% doit être respecté pour toutes les mesures d'aménagement faisant l'objet de la taxe sur la plus-value. Il est admis que le régime de compensation a pour but de compenser uniquement les «avantages majeurs» résultant de mesures d'aménagement. L'alinéa 1^{bis} ajouté dans le cadre de la révision partielle parle certes uniquement «d'avantages», mais on ne trouve dans les travaux législatifs aucune indication selon laquelle le législateur aurait souhaité créer une distinction entre les «avantages majeurs» et les «autres avantages», susceptibles d'être taxés en dessous de 20%. Si les cantons sont libres de choisir les mesures d'aménagement qu'ils veulent compenser au-delà du classement des terrains en zone à bâtir, ils restent tenus de respecter le taux de 20% pour chacune des mesures qu'ils taxent. Cette interprétation, d'ailleurs soutenue notamment par Beat Stalder, op.cit., p. 81, a été confirmée par l'Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN).

que la taxe sur la plus-value doit être déduite du gain en tant que partie des impenses, ce qui a pour effet de diminuer le gain immobilier imposable. Par conséquent, plus le taux de la taxe sur la plus-value est élevé, plus le gain immobilier perçu au moment de l'aliénation d'un terrain qui a fait l'objet d'une mesure d'aménagement, diminue; à préciser toutefois que les montants versés à titre d'indemnisation pour expropriation matérielle seront soumis à l'IGI auprès des bénéficiaires, ce qui générera des recettes complémentaires. La coordination avec l'IGI est traitée au point 5.2.8. L'estimation des incidences financières sur cet impôt de l'introduction de la taxe sur la plus-value figure au point 7.

Le projet de loi prévoit des taux différenciés, à l'image de ce qu'ont prévu d'ailleurs d'autres cantons dans leur projet législatif introduisant la taxe sur la plus-value². Ainsi, l'article 113b al. 1 fixe le taux à 30% pour les nouvelles mises en zone à bâtir et spéciales et à 20% pour les changements d'affectation. Il apparaît approprié de prévoir un taux plus élevé que le taux minimum de 20% pour les nouvelles mises en zone, dans la mesure où ce sont ces mesures de planification qui généreront la plus forte augmentation de la valeur du terrain. Cette solution garantit des recettes plus élevées pour l'alimentation du Fonds de la plus-value, en offrant notamment une meilleure couverture des besoins de financement des indemnités dues pour expropriation matérielle. En même temps, il semble que l'augmentation des recettes ainsi attendues ne devrait pas être annihilée par la perte sur les gains immobiliers (cf. point 7). Il convient en revanche de s'en tenir au taux minimal de 20% pour les changements d'affectation; une taxation trop élevée de ces cas de figure pourrait avoir comme effet d'entraver l'objectif prioritaire de densification du milieu bâti prévu par le nouveau droit fédéral.

Compte tenu du fait que le projet de loi va au-delà du minimum exigé par le droit fédéral, en taxant en plus des nouvelles mises en zone à bâtir les mises en zone spéciale et les changements d'affectation, la solution préconisée pour le taux représente ainsi un bon compromis entre la prise en compte des intérêts des propriétaires à ne pas être taxés de manière trop élevée, la nécessité d'assurer une couverture optimale du fonds en vue du financement des indemnités pour expropriation matérielle ainsi que les répercussions de l'introduction de la taxe sur la plus-value sur les gains immobiliers.

5.2.4. Affectation des recettes

5.2.4.1. En général

Le régime de compensation selon le nouvel article 5 LAT implique non seulement l'obligation de percevoir une taxe

² En l'état, la modification légale adoptée par le canton du Tessin ainsi que les projets de modification législative des cantons du Jura, de Berne et de St-Gall prévoient de prélever des taux différenciés entre les nouvelles mises en zone et les changements d'affectation.

sur la plus-value, mais également l'obligation de définir l'affectation qui sera faite du produit. En d'autres termes, il doit s'agir désormais d'un véritable régime de compensation. L'ancien article 5 al. 1 LAT ne fixait pas une affectation spécifique des revenus provenant de la compensation des avantages et notamment pas que les revenus soient affectés à la compensation des inconvénients. Tel n'est désormais plus le cas avec le nouvel article 5 al. 1^{er} LAT, lequel indique que le produit de la taxe est utilisé pour financer les mesures prévues à l'article 5 al. 2 LAT ou d'autres mesures d'aménagement du territoire prévues à l'article 3 LAT, en particulier aux nouveaux alinéas 2 let. a et 3 let. a^{bis}. Le premier prévoit que les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent «réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les surfaces d'assolement», le deuxième qu'il convient «de prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat».

Selon l'article 5 al. 1^{er} LAT, le montant de la plus-value doit prioritairement être affecté pour financer les justes indemnités qui doivent être accordées en cas d'expropriation matérielle. Comme relevé plus haut (5.1.2), il est difficile en l'état d'estimer le montant global qui devra être versé par les collectivités durant les quinze prochaines années pour indemniser les mesures de déclassement.

La solution préconisée par l'article 113c al. 1 tient compte du fait que le canton de Fribourg connaît un impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole¹. Selon la jurisprudence du TF², il s'agit d'un impôt d'affectation cantonal. Cet impôt et les recettes qu'il génère doit bien évidemment être pris en considération dans le cadre des solutions retenues pour le régime de compensation en application de l'article 5 LAT.

En substance, les principaux éléments de la LIAA sont les suivants:

- > Selon l'article 2 al. 1 LIAA, le produit de l'impôt est versé au Fonds des améliorations foncières, dont l'usage est destiné au soutien de l'agriculture. L'utilisation de ce Fonds est régie aux articles 188 à 192 de la loi sur les améliorations foncières (LAF)³, principalement à l'article 191. En vertu de cette dernière disposition, le Fonds est utilisé pour:
 - a. participer au financement d'études dans le domaine du génie rural et des bâtiments ruraux, ainsi que de l'application de techniques nouvelles dans ce domaine;
 - b. subventionner des entreprises d'améliorations foncières agricoles d'un coût peu élevé, jusqu'à un taux

déterminé en fonction du genre d'entreprise et de la situation financière du ou de la requérant-e ou de la classe s'il s'agit d'une commune;

- c. favoriser les groupements volontaires de parcelles agricoles;
- d. financer la remise en état des chemins d'alpages à la suite de dégâts causés par les éléments naturels ou de pallier l'usure normale d'un revêtement;
- e. financer l'adaptation aux besoins actuels de chemins de remaniement dont le revêtement n'a pas pu bénéficier de subventions lors de la construction.

Exceptionnellement, l'aide du Fonds peut être accordée à d'autres entreprises en relation avec les améliorations foncières agricoles et viticoles (art. 191 al. 2 LAF).

L'impôt est prélevé en cas d'aliénation de terrain productif entraînant une diminution de l'aire agricole. Il est calculé sur la base du prix de vente du terrain, prix qui englobe la plus-value liée à la mesure d'aménagement. Le taux est de 4%. Sur la base des chiffres comptabilisés entre 2011 et 2013, les revenus annuels moyens s'élèvent à un montant de 4,3 millions de francs.

Le message qui accompagnait le projet de la LIAA⁴ justifiait l'adoption de cette loi afin de maintenir la perception d'une recette qui était générée auparavant en application de la loi fédérale du 12 juin 1951 sur le maintien de la propriété foncière rurale. Mais il convient encore de citer le passage suivant: «Quant aux actes donnant lieu à imposition, il est vrai que l'acte d'aliénation de terrain productif ne constitue pas la seule cause de diminution de l'aire agricole. On peut en effet se demander si ce ne sont pas plutôt – du moins dans la plupart des cas – des mesures d'aménagement du territoire (passage d'un terrain de la zone agricole à la zone à bâtir) qui aboutiraient à un tel résultat. Le Conseil d'Etat a finalement opté pour le statu quo pour les motifs suivants: l'ensemble de cette question sera examiné dans le cadre de l'application de l'article 5 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, qui prévoit que le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent des mesures d'aménagement».

Comme le canton souhaite utiliser le produit de la taxe sur la plus-value en application de l'article 5 al. 1^{er} LAT (qui renvoie à l'art. 3 al. 2 let. a LAT), cette affectation sera quasiment identique à celles de la LIAA. Le risque est donc important, en cas de maintien de la LIAA, que celle-ci soit désormais qualifiée d'instrument équivalent à un régime de compensation au sens de l'article 5 LAT, cette disposition devenant en quelque sorte la base légale du prélèvement. Le problème est qu'une telle taxe devrait remplir les nouvelles exigences de l'article 5 LAT et s'intégrer dans un régime plus large pour

¹ LIAA, cf. note 33.

² Arrêt du 14 mai 2007, 2P.229/2006.

³ Loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières, LAF, RSF 917.1.

⁴ Message n° 111 du 17 août 1993, BGC 1993, p. 1553.

être conforme au droit fédéral (notamment taxation de 20% au minimum, exigibilité). Par ailleurs, la question du risque de double imposition se poserait. On pourrait certes envisager une disposition qui prévoirait de déduire de la plus-value, selon la LAT, les montants payés au titre de la LIAA. Cette solution ne permettrait toutefois pas de résoudre la problématique interne à la LIAA, qui découle du fait que l'impôt n'est perçu qu'en cas d'aliénation, ce qui permet actuellement au futur aliénateur d'un terrain soustrait à l'aire agricole de procéder d'abord à des travaux d'équipement ou autre, puis d'échapper à cet impôt en attendant deux ans après le début des travaux pour aliéner le terrain (art. 3 al. 2 LIAA).

Compte tenu de la nouvelle teneur de l'article 5 al. 1^{er} LAT et de l'intérêt public important à la protection des surfaces agricoles et en particulier des SDA, il se justifie d'intégrer cet impôt dans le nouveau régime de compensation en application du nouveau droit fédéral. La particularité de la solution prévue à l'article 113c al. 1 est de prélever systématiquement du produit de la taxe sur la plus-value un montant correspondant au taux actuel de 4% pour l'affecter directement au Fonds des améliorations foncières. Cette solution présente les avantages suivants:

- > elle permet une simplification de la taxation par rapport au régime actuel de la LIAA et la disparition de la problématique évoquée en lien avec l'article 3 al. 2 LIAA;
- > il n'existera plus qu'une seule autorité de taxation (en l'occurrence, la DAEC, cf. 5.2.5) au lieu de deux;
- > compte tenu du choix effectué à l'article 113a al. 2, concernant les mesures assujetties à la taxe sur la plus-value, «l'assiette» de l'actuel impôt perçu en application de la LIAA sera élargie. Certes, les 4% ne seront perçus que sur la plus-value générée par la mesure d'aménagement et non sur le prix de vente du terrain au moment de l'aliénation, comme c'est le cas en application de l'article 8 al. 1 LIAA. Il conviendra d'examiner dans quelle mesure l'élargissement de l'assiette de l'impôt actuel (en particulier aux changements d'affectation de zones, en application de l'art. 113a al. 2 let. b) pourrait permettre de compenser cette différence.

L'intégration de l'impôt LIAA dans le nouveau régime de compensation signifie, à moyen terme, l'abrogation de cette loi cantonale. Toutefois, dans la mesure où il existe encore un nombre important de terrains qui ont été mis en zone à bâtir depuis l'entrée en vigueur de la LIAA et qui n'ont pas encore fait l'objet d'une imposition, il est impératif que cette intégration ne conduise pas à une abrogation immédiate de cette loi. Cela représenterait pour l'Etat une perte de ressources financières considérable pour des terrains qui sont déjà soumis à imposition. Afin d'éviter un tel résultat, le projet préconise de maintenir la LIAA pendant une période de quinze ans, tout en modifiant son champ d'application afin que cette loi ne s'applique plus aux terrains qui seront mis en zone

constructible après l'entrée en vigueur du nouveau régime sur la plus-value. A teneur de l'article 113c, l'utilisation des recettes obtenues par le prélèvement de la plus-value demeure prioritairement destinée au financement des indemnités pour expropriation matérielle, sur la base d'un taux de 26% pour les nouvelles mises en zone et de 16% pour les changements d'affectation. Dans la mesure où, dans ces deux cas de figure, cette solution particulière respecte le taux minimal de 20% fixé par l'article 5 al. 1^{bis} LAT, elle apparaît conforme aux exigences du nouveau droit fédéral.

5.2.4.2. Solution retenue

Comme déjà relevé au point 5.2.4.1, le canton est libre de prévoir le financement d'autres mesures d'aménagement du territoire (au-delà de l'indemnisation des propriétaires pour expropriation matérielle, en application de l'article 5 al. 2 LAT). Le choix de l'affectation des recettes alimentant le Fonds cantonal de la plus-value dépend notamment de l'estimation (sur la base de scénarios décrits au point 7) des recettes générées par le prélèvement de la taxe sur la plus-value.

La question se pose quant à savoir s'il convient de prévoir une solution minimale qui consisterait à assurer, après déduction des 4% de la plus-value pour le Fonds des améliorations foncières, le financement exclusif des indemnités accordées pour cause d'expropriation matérielle découlant d'une mesure d'aménagement, ou s'il se justifie de se montrer plus large en permettant le financement d'autres objets.

Dans tous les cas, il convient de faire preuve de prudence en se basant sur un scénario pessimiste dans lequel la couverture du financement des mesures d'aménagement pourrait ne pas être assurée, compte tenu d'une part, du surdimensionnement des zones à bâtir dans le canton de Fribourg et des perspectives en matière d'indemnisation des propriétaires à la suite de déclassements et d'autre part, des possibilités réduites de nouvelles mises en zone durant les quinze prochaines années.

Le projet de loi choisit néanmoins d'aller, là aussi, plus loin que le droit fédéral. L'article 113c prévoit ainsi, en seconde priorité, la possibilité de financer les études régionales et communales en vue de la requalification et de la densification du milieu bâti. Lorsque le processus de redimensionnement des zones à bâtir sera terminé et que les éventuelles indemnités pour expropriation matérielle auront été versées, il est attendu que le nouveau Fonds cantonal, qui continuera d'être alimenté par la plus-value découlant des nouvelles mises en zone et des changements d'affectation de zone (avec un taux de 30% pour les premières), dispose d'un potentiel plus important pour financer d'autres mesures d'aménagement et ainsi bénéficier également aux communes, qui sont chargées de l'aménagement local. L'utilisation des recettes pour une telle destination est reconnue par le droit fédéral (art. 3 al. 3

let. a^{bis} LAT) et il semble judicieux de la prévoir dans le cadre de la nouvelle orientation du développement de l'urbanisation dictée par le nouveau droit fédéral, soit prioritairement vers l'intérieur du milieu bâti et la densification. On insiste toutefois sur le fait qu'il faudra très probablement un certain temps avant que les communes puissent bénéficier de cette aide financière. Dans tous les cas, les études communales ne pourront pas être financées si la couverture des montants nécessaires au paiement des indemnités pour expropriation matérielle n'est pas garantie. Il est possible que le canton doive traiter des demandes de financement de mesures de la part des communes auxquelles il ne pourra pas répondre positivement.

Une majorité des intervenants dans le cadre de la consultation externe s'est prononcée en faveur de la variante 3 de l'AP, qui prévoyait de financer en troisième priorité en plus des études communales et régionales, d'autres mesures d'aménagement au sens de l'article 3 LAT. Compte tenu des perspectives des recettes générées par le prélèvement d'une taxe sur la plus-value (cf. 7), il convient d'observer que la probabilité de pouvoir financer par le biais du Fonds de la plus-value de telles infrastructures apparaît faible, dans la mesure où la réalisation de tels projets peut représenter des coûts sans commune mesure avec ceux des études communales. Par ailleurs, compte tenu des coûts de tels projets, seules quelques communes pourraient bénéficier d'un financement de la part du canton. En revanche, un financement de la plupart des études de densification et de requalification du milieu bâti effectuées par les communes apparaît plus envisageable, à moyen ou long terme.

Etant donné que de fortes incertitudes demeurent quant à l'alimentation du Fonds et afin de ne pas susciter de faux espoirs, la solution préconisée représente un bon compromis entre la nécessité de se montrer prudent dans le contexte actuel et les attentes légitimes des communes qui souhaitent que l'utilisation des montants aille au-delà du minimum requis par le droit fédéral.

Les principes de gestion du Fonds, y compris les priorités entre les différentes affectations, devront être fixés par le Conseil d'Etat dans le ReLATEC. On peut d'ores et déjà indiquer à cet égard que les indemnités dues pour expropriation matérielle devront être financées intégralement par le Fonds, à concurrence des montants disponibles. Etant donné qu'il n'est pas possible d'anticiper le moment du dépôt des demandes d'indemnisation et de l'entrée en force des décisions de la Commission d'expropriation, ni les montants qui devront être versés, il conviendra de trouver une solution adéquate pour gérer le problème de temporalité des flux financiers. Une piste envisageable serait que l'autorité de gestion du Fonds fixe annuellement la part maximale des ressources qui peuvent être allouées au financement des études

communales et régionales, en tenant compte des demandes d'indemnisation dont elle a connaissance.

5.2.5. Taxation

La taxation de la plus-value intervient au moment de l'entrée en force de la mesure d'aménagement.

Dans la mesure où le régime de compensation, fondé sur la nouvelle LAT, est intégré dans la LATEC, et compte tenu du fait que le montant de la plus-value découle directement d'une mesure d'aménagement, il se justifie d'attribuer la compétence de la taxation à la DAEC qui rendra sa décision en se basant sur l'évaluation effectuée par la Commission spécialisée, en l'occurrence la Commission d'acquisition des immeubles (CAI), qui du point de vue administratif, est actuellement rattachée à la DIAF. Le domaine d'expertise de la CAI est proche de celui que requiert la détermination de la plus-value qui résulte de mesures d'aménagement. Il conviendra d'examiner dans quelle mesure le règlement concernant cette Commission¹ devra être adapté pour tenir compte de la nouvelle tâche attribuée à la DAEC par la modification de la LATEC.

Le moment de la décision de taxation, fixant le montant de la plus-value, doit être distingué de celui où ce montant devient exigible, soit, en vertu du droit fédéral, au moment de la construction ou de l'aliénation (5.2.6).

Par conséquent, la DAEC devra dans un premier temps identifier les terrains soumis à la taxe sur la plus-value, sur la base de ses décisions d'approbation des plans et des règlements (art. 113a al. 2 let. a et b). Dès l'entrée en force de ses décisions, elle saisira la CAI afin que celle-ci procède à l'évaluation de la plus-value. Sur proposition de la CAI, la DAEC rendra ensuite sa décision de taxation, susceptible de recours auprès du Tribunal cantonal (TC) dans les trente jours suivant sa notification.

5.2.6. Exigibilité

En vertu de l'article 5 al. 1^{bis} LAT, la compensation est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné. Il appartient aux cantons de définir les notions de «construction» et d'«aliénation». Pour la première, il apparaît que la solution la plus simple consiste à choisir le moment où le premier permis de construire selon la procédure ordinaire, est délivré pour une construction ou une installation. Pour ce qui concerne la taxe perçue en vertu de décisions d'approbation des plans et des règlements, la question se pose de savoir s'il se justifie d'exiger le paiement de la plus-value sur l'ensemble d'un grand terrain mis en zone dès la délivrance du permis pour la construction du bâtiment sur une portion limitée de la

¹ Règlement du 28 décembre 1984 concernant la Commission d'acquisition des immeubles, RSF 122.93.12.

surface faisant l'objet de la taxation. Cette solution apparaît cependant cohérente avec le fait que le débiteur ou la débitrice de la taxe est le ou la propriétaire du bien-fonds au moment de la mise à l'enquête publique de la mesure d'aménagement.

Une solution particulière doit toutefois être proposée en ce qui concerne l'exigibilité de la taxe perçue en cas de mise en zone d'exploitation de matériaux (zone de gravière ou de décharge), conformément à l'article 113a al. 2 let. a. En effet, l'exploitation des terrains concernés se fait progressivement, sur la base des autorisations d'exploitation délivrées par la DAEC en fonction des différentes étapes définies dans le permis de construire (art. 155 LATeC); par ailleurs, l'ouverture de nouvelles étapes peut être autorisée uniquement si l'exploitation des étapes précédentes est terminée et le terrain, remis en état. Il apparaît donc justifié de n'exiger qu'une part de la taxe due, correspondant au montant calculé sur la base de la surface incluse dans le périmètre de l'étape ou des étapes faisant l'objet de l'autorisation d'exploitation.

Pour ce qui concerne la notion d'aliénation, compte tenu du fait que cette notion est définie à l'article 42 de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD)¹, laquelle doit être coordonnée avec la taxe sur la plus-value, il se justifie de renvoyer à cette disposition pour la définir.

Il est clair que l'exigibilité de la taxe sur la plus-value nécessite une coordination avec l'IGI (5.2.8.1).

A noter que, sur le principe, ces deux faits déclencheurs de l'exigibilité («construction» et «aliénation») peuvent ne jamais se produire durant toute la validité du PAZ. On relève toutefois que l'article 46 al. 2 fixe aux propriétaires de terrains mis en zone à bâtir un délai de dix ans pour les construire, délai assorti d'un droit d'emption légal en faveur de la commune et, à titre subsidiaire, du canton (pour les zones d'importance cantonale). En application du nouveau droit fédéral, la loi cantonale exerce désormais une pression plus forte sur les propriétaires afin qu'ils utilisent leur droit à bâtir dans un certain délai, en déclenchant ainsi l'exigibilité de la taxe sur la plus-value qu'ils ont réalisée grâce à la mesure d'aménagement.

Concernant la procédure de perception, il se justifie de renvoyer aux dispositions de la LICD qui s'appliquent ainsi par analogie, ceci afin d'éviter de créer de nouvelles règles spéciales de procédure pour ce seul domaine. C'est donc le SCC qui est l'autorité de la perception de la taxe sur la plus-value (art. 113f).

5.2.7. Exemption

L'article 5 al. 1^{quinquies} LAT laisse au législateur cantonal la possibilité de prévoir une exemption de la taxe. L'article 113h

fait usage de cette possibilité pour les deux cas de figure prévus par la disposition fédérale.

Tout d'abord, il prévoit l'exemption des collectivités publiques lorsque les terrains dont elles sont propriétaires – et qui feraient l'objet d'une des mesures d'aménagement prévues à l'article 113a – sont destinés à la réalisation de tâches d'intérêt public qu'elles accomplissent elles-mêmes ou par délégation de compétence. Ensuite, il est renoncé au prélèvement de la taxe lorsque son produit se révèle insuffisant en regard du coût de son prélèvement: en l'occurrence le seuil minimal de Fr. 6000.– pour le montant de la plus-value pouvant être taxé est le même que celui fixé pour l'imposition des gains immobiliers à l'article 51 al. 3 LICD.

5.2.8. Coordination avec les législations fiscales existantes

5.2.8.1. Impôt sur les gains immobiliers

D'une certaine manière, l'IGI représente aussi une forme de compensation de la plus-value. Prescrit par la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs², cet impôt, qui est lié à la vente d'un bien-fonds, est fonction de l'augmentation de valeur subie par l'immeuble sur un certain laps de temps³. Selon l'article 12 al. 2 let. e de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), sont assimilées à une aliénation les plus-values résultant de mesures d'aménagement au sens de la LAT, obtenues indépendamment d'une aliénation dans la mesure où le droit cantonal les soumet à l'IGI. Le canton de Fribourg n'a pas fait usage de cette possibilité.

Dans le canton de Fribourg, l'IGI est prévu aux articles 41ss LICD. Le mode de perception de l'IGI est dualiste. Les gains immobiliers sont taxés dans le cadre de l'IGI lorsqu'ils résultent d'éléments de la fortune privée, alors que les gains immobiliers qui proviennent d'éléments de la fortune commerciale, sont taxés au titre de l'impôt sur le revenu.

L'imposition de l'IGI a lieu à l'occasion d'une aliénation au sens de l'article 42 LICD. L'impôt est dû par l'aliénateur. Le gain imposable est constitué par la différence entre le produit de l'aliénation et les dépenses d'investissements (prix d'acquisition et impenses). La matière imposable est donc plus large que la plus-value selon l'article 5 LAT, qu'elle englobe. Le taux d'imposition varie entre 22% et 10% selon la durée de la propriété (art. 51 al. 1 LICD). En vertu de l'article 18 de la loi sur les impôts communaux⁴, les communes perçoivent des centimes additionnels à l'IGI à raison de 60 centimes par franc de l'impôt perçu par l'Etat.

¹ Loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs, LICD, RSF 631.1.

² Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, LHID, RS 642.14.

³ La compensation de la plus-value dans la LAT révisée, VLP-ASPAN, op. cit., p. 9.

⁴ Loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux, LICo, RSF 632.1.

Conformément à l'article 41 let. b LICD, les gains réalisés lors de l'aliénation (totale ou partielle) d'immeubles agricoles ou sylvicoles ne sont soumis à l'impôt sur les gains immobiliers que si le produit de cette aliénation est supérieur aux dépenses d'investissements (plus-value). A préciser que la différence entre les dépenses d'investissements et la valeur comptable (amortissements récupérés) est soumise à l'impôt sur le revenu (cf. art. 19 al. 1 et 4 LICD). Si l'immeuble perd son caractère agricole selon la loi fédérale sur le droit foncier rural¹, c'est l'ensemble du gain réalisé (amortissements récupérés et plus-value) qui sera soumis à l'impôt sur le revenu.

L'article 5 al. 1^{sexies} LAT indique qu'en cas d'IGI, la taxe perçue est déduite du gain en tant que partie des impenses. Le législateur fédéral applique ici la méthode dite de la dépense, qui consiste à considérer la taxe sur la plus-value comme un élément des dépenses d'investissement. Cette méthode, imposée par le nouveau droit fédéral, est rappelée à l'article 113b al. 4.

Il en découle que l'introduction de la taxe sur la plus-value a pour conséquence de diminuer le gain immobilier imposable. Une estimation des répercussions financières du prélèvement de cette taxe sur l'imposition des gains immobiliers est effectuée sous le point 7.

La procédure de taxation de l'IGI est régie par les articles 166ss LICD.

Il est renvoyé sur cet aspect au point 5.2.4, ainsi qu'au commentaire des modifications apportées aux articles 1 et 3 LIAA (6, Dispositions finales).

5.2.8.2. Autres impôts

L'aliénation d'immeubles de la fortune privée est soumise à l'IGI mais est exonérée de l'impôt sur le revenu.

Les bénéfices en capital, provenant de l'aliénation, de la réalisation ou de la réévaluation comptable de biens appartenant à la fortune commerciale, font en revanche partie du revenu et sont imposables à ce titre (art. 19 al. 2 LICD). La question qui se pose en lien avec les immeubles détenus dans la fortune commerciale (à l'exception des immeubles agricoles ou sylvicoles) est celle de la déductibilité ou non de la taxe sur la plus-value à titre de charge lors de la détermination du revenu imposable. En effet, contrairement aux immeubles de la fortune privée, pour lesquels la LAT prévoit expressément la déduction de la plus-value à titre d'impense lors de la détermination de l'IGI, la loi ne règle rien pour les immeubles détenus dans la fortune commerciale. Pour les éléments de la fortune commerciale, il ne semble toutefois pas nécessaire de prévoir une disposition particulière en relation avec l'impôt sur le revenu. En effet, la taxe sur la plus-value sera considérée comme une charge justifiée par l'usage commercial et pourra

dans tous les cas être portée en déduction du revenu imposable au cours de l'année de son paiement.

L'introduction de la taxe sur la plus-value semble ne pas poser non plus de problème de coordination avec l'impôt sur le bénéfice, les droits de mutation, l'impôt sur la fortune, ni avec la taxe immobilière.

5.2.8.3. Contribution de plus-value en compensation d'une autorisation de défrichement

Aux termes de l'article 9 de la loi fédérale sur les forêts (LFO)², les cantons veillent à ce que les avantages considérables résultant de l'octroi d'autorisations de défrichement, qui ne sont pas traités selon l'article 5 LAT, soient équitablement compensés. Cette disposition fédérale est concrétisée au niveau cantonal par l'article 20 de la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN)³ ainsi que par l'article 21 de son règlement (RFCN)⁴.

L'article 9 LFO contient une règle de coordination par rapport à l'article 5 LAT, qui rend la perception de la plus-value selon la LFO possible seulement dans les cas où la plus-value n'est pas taxée selon la LAT. Ainsi, par rapport aux mesures assujetties à la taxe sur la plus-value selon l'article 113a al. 2 LATeC, la contribution de plus-value ne pourra pas être perçue en application de la législation forestière dans les cas où l'autorisation de défrichement créant un avantage considérable est liée à une mise en zone à bâtir ou en zone spéciale (let. a)⁵. Quand bien même la règle de coordination est déjà donnée par le droit fédéral, il apparaît judicieux de compléter l'article 20 LFCN de manière à réserver expressément le cas d'application de l'article 113a al. 2 let. a⁶ et éviter ainsi toute confusion dans l'interprétation des textes légaux.

6. Commentaire par article

Art. 10 let. c^{bis}

L'article 10 LATeC pose des principes généraux dont doivent tenir compte les autorités chargées de l'aménagement du territoire. Etant donné que la révision de la LAT fixe un nouvel ordre de priorité pour la planification des zones à bâtir, en exigeant de ces autorités qu'elles orientent le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, il paraît justifié d'inscrire ce nouveau principe dans la loi cantonale.

² Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts, LFO, (RS 921.0).

³ Loi du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles, LFCN, (RSF 921.1).

⁴ Règlement du 11 décembre 2001 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles, RFCN, (RSF 921.11).

⁵ Le cas de l'art. 113a al. 2 let. b n'est pas concerné puisque le terrain faisant l'objet d'un changement d'affectation est déjà situé en zone constructible.

⁶ A noter que l'art. 21 RFCN devra être également adapté en conséquence, par le biais des dispositions finales prévues dans la modification du ReLATeC.

¹ Voir à ce sujet l'ATF 138 II 32 et la référence citée.

Art. 35 al. 1

Il est renvoyé pour cette modification au point 4.2.

Art. 44

Etant donné que la définition des zones à bâtir figure à l'article 15 LAT, lequel ne fait plus la distinction entre les terrains largement bâtis et ceux probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans, il n'apparaît pas judicieux de reprendre dans la LATeC la teneur du nouveau droit fédéral. Un renvoi n'apparaît pas non plus nécessaire, raison pour laquelle l'article 44 est abrogé.

Art. 45 al. 1

Il est renvoyé pour cette modification au point 4.2.

Art. 46**Al. 1**

Cette disposition modifie l'actuel article 46 al. 1 LATeC en spécifiant que toute nouvelle mise en zone à bâtir doit également être conforme aux orientations retenues dans le plan directeur cantonal, ceci afin de tenir compte de la modification de l'article 8a LAT et de ses conséquences directes pour les communes concernant l'emplacement et le dimensionnement des zones à bâtir (4.1 et 4.2).

Al. 2

La notion de «utilisés conformément à leur affectation» est reprise de l'article 15a al. 1 LAT qui dispose que les cantons et les communes doivent prendre les mesures nécessaires à cet effet. En d'autres termes, les terrains doivent non seulement être construits, mais, de plus, leur utilisation doit être optimale, en application du principe constitutionnel de l'utilisation mesurée du sol.

Entrent dans le champ d'application de cette disposition:

- > les terrains nouvellement affectés à une zone à bâtir selon l'article 15 LAT ou à une zone spéciale au sens de l'article 18 LAT, après l'entrée en vigueur de la modification de la LATeC, dans le cadre d'une procédure de révision générale du PAL ou d'une modification du PAZ;
- > les terrains non construits ou construits partiellement, mais bien en deçà des possibilités d'utilisation fixées par la réglementation communale, déjà affectés à une zone à bâtir au sens de l'article 15 LAT et dont l'affectation est reconduite dans le cadre d'une procédure de révision générale du PAL (et ce, indépendamment d'un changement d'affectation) après l'entrée en vigueur de la modification de la LATeC.

Le délai de dix ans, dont l'échéance fait naître la possibilité pour la commune (et dans certains cas, pour le canton) d'exercer un droit d'emption, semble approprié compte tenu du fait qu'en vertu de l'article 15 al. 4 let. b LAT, les terrains mis en zone à bâtir doivent être équipés et construits dans un délai de quinze ans. Ce délai raisonnable laisse le temps aux propriétaires, mais aussi à la collectivité qui déciderait d'exercer son droit d'emption, d'effectuer les démarches nécessaires pour construire le terrain dans le délai prévu par la LAT.

Al. 3

Le droit d'emption est le droit d'acheter un bien mobilier ou immobilier, à un prix convenu et pendant une certaine durée, droit accordé par le ou la propriétaire à une autre personne. Celle-ci a donc le droit mais pas l'obligation d'acheter, le propriétaire étant en revanche obligé de vendre¹. Le droit d'emption légal introduit par le projet constitue un véritable droit d'acquisition permettant à son ou à sa titulaire (la commune ou, à titre subsidiaire, le canton) de devenir propriétaire d'un terrain appartenant à un tiers, indépendamment de toute convention et de tout acte volontaire de la part de ce dernier. Ce droit trouve donc son origine, non pas dans une convention, mais dans la loi elle-même. Du fait de son caractère légal, il n'y a pas lieu d'inscrire ce droit au registre foncier (art. 680 al. 1 CC). Dans la mesure où l'exercice d'un tel droit constitue une restriction du droit privé à la propriété, l'article 46 al. 3 prévoit qu'il fasse l'objet d'une décision rendue par la commune, dans laquelle celle-ci fixera le prix d'acquisition. Conformément aux principes de droit administratif, mais aussi à l'article 15a al. 2 LAT, cette décision devra être justifiée par un intérêt public prépondérant et respecter le principe de proportionnalité. Concrètement, la commune devra effectuer la pondération des intérêts en présence, en justifiant que le terrain concerné représente un enjeu stratégique important pour son développement et que son acquisition est le seul moyen envisageable pour atteindre les objectifs fixés par le PAZ. Ces aspects seront précisés dans le ReLATeC. La décision communale est susceptible de recours auprès de la DAEC. Le respect des droits du ou de la propriétaire est ainsi garanti.

Dans la mesure où l'article 36 al. 1 LATeC attribue la responsabilité de l'aménagement local au conseil communal, celui-ci doit être compétent pour prendre la décision formelle d'exercer le droit d'emption légal en application de l'article 46 al. 3. Toutefois, cette décision est subordonnée à la condition de l'accord du législatif communal, compte tenu des articles 10 al. 1 let. c et g et 51^{bis}, 52 al. 1 let. a et 89 al. 2 de la loi sur les communes (LCo)², qui attribuent à l'assemblée communale, respectivement, au conseil général la compétence pour décider des crédits et pour décider de l'achat d'un immeuble. En

¹ Voir à ce sujet, Paul-Henri Steinauer, *Les droits réels*, Tome II, 2012, 4^{ème} édition, n. 1695ss.

² Loi du 25 septembre 1980 sur les communes, LCo, RSF 140.1.

raison de l'engagement financier induit par l'exercice du droit d'emption et au vu des compétences financières du législatif communal, la décision rendue par le conseil communal ne pourra donc pas déployer ses effets avant d'avoir été formellement validée par l'assemblée communale ou le conseil général.

A teneur de cet alinéa, un droit d'emption légal pourra également être exercé par la commune en cas de changement d'affectation d'un terrain qui ne serait construit que partiellement, avec une sous-utilisation manifeste du potentiel constructif donné par la réglementation communale.

Le droit d'emption légal peut être exercé par la commune dans les cinq ans qui suivent l'échéance du délai fixé à l'alinéa 2, soit jusqu'au réexamen de l'affectation du terrain considéré, conformément à l'article 46 al. 5.

L'introduction de ce droit n'empêche pas les communes de conclure avec les propriétaires concernés des contrats de droit administratif dans lesquels le prix d'acquisition du terrain serait fixé à l'avance.

Al. 4

Le fait de prévoir un droit d'emption légal en faveur du canton pour les terrains affectés à des zones d'importance cantonale reconnues par le plan directeur cantonal, s'inscrit dans le cadre de la politique foncière active, un principe qui est posé dans l'actuel article 10 let. d LATeC ainsi que dans le plan directeur cantonal. Ce droit peut être exercé à titre subsidiaire, dans le respect des compétences définies par la LATeC pour la planification et la gestion des zones à bâtir: en vertu de l'article 34 al. 1 LATeC, l'aménagement du territoire communal incombe en premier lieu à la commune. Bien évidemment, l'autorité cantonale devra elle aussi faire valoir un intérêt public prépondérant dans sa décision si elle entend faire usage de son droit.

Al. 5

Cette disposition reprend la teneur de l'actuel article 46 al. 2 LATeC, en précisant, conformément au droit fédéral, que les terrains ne doivent pas seulement être équipés, mais aussi construits.

Art. 48 al. 2 et 3

Une base légale formelle n'est pas nécessaire pour permettre l'établissement de contrats de droit administratif entre une collectivité publique et un propriétaire. La disposition en question mentionne les cas de figure de contrats passés en relation avec des mises en zone, à titre exemplatif. Rien n'empêche une commune de conclure avec un propriétaire un contrat de droit administratif en relation avec un changement d'affectation de zone, en vue de garantir une utili-

sation optimale du nouveau potentiel constructif. La formulation de l'actuel article 48 al. 2 LATeC a été modifiée pour tenir compte, d'une part, du droit d'emption légal prévu par l'article 46 al. 3 et, d'autre part, de l'introduction du nouvel alinéa 3.

Comme le mentionne l'article 129 de l'ordonnance sur le registre foncier¹, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, les restrictions à la propriété fondées sur un contrat de droit administratif peuvent être mentionnées au Registre foncier. L'alinéa 3 fait usage de cette possibilité.

Art. 63a

Le plan d'aménagement de détail-cadre est introduit afin que les communes urbaines, confrontées à des problématiques complexes dans le cadre du développement de leur urbanisation, disposent d'un nouvel instrument adapté à l'échelle des secteurs bâtis qui doivent être réalisés et, éventuellement, faire l'objet d'une requalification et/ou d'une densification. On peut certes considérer que la mise en œuvre de cet instrument, impliquant une phase de planification supplémentaire entre le PAZ et les PAD, a pour effet d'alourdir la procédure d'aménagement. D'un autre côté, l'expérience a montré que les communes urbaines ne disposent actuellement pas de l'outil adéquat pour solutionner les problématiques liées à l'urbanisation d'un secteur de large étendue: d'une part, le régime général du RCU ne permet pas de prévoir les dérogations prévues à l'article 65 al. 2 LATeC et, d'autre part, un PAD qui réglerait l'ensemble des règles d'aménagement et de construction sur un secteur étendu pourrait conduire à une paralysie de son processus d'élaboration et de la procédure d'approbation, de même qu'il présenterait l'inconvénient de devoir être adapté pour toute modification de projet, aussi mineure soit-elle. L'approbation d'un plan d'aménagement de détail-cadre devrait également avoir pour effet de garantir une plus grande stabilité des plans dans les secteurs régis par des sous-périmètres.

La difficulté de la mise en œuvre d'un tel instrument résidera principalement dans l'intégration au niveau de la planification d'une éventuelle étude d'impact sur l'environnement (EIE) et dans les aspects de coordination des procédures. L'article 63a doit être lu en relation avec l'article 63 al. 1 LATeC qui demande aux communes de fixer les périmètres des PAD dans le PAZ. Il convient donc de délimiter dans ce dernier plan le périmètre du plan d'aménagement de détail-cadre.

Le plan d'aménagement de détail-cadre doit obligatoirement comprendre des sous-périmètres, faisant l'objet, pour au moins un d'entre eux, d'un PAD. Mais il est donc possible que certains sous-périmètres ne fassent l'objet que d'un permis pour l'équipement de détail (PED) à élaborer

¹ Ordonnance du 23 septembre 2011 sur le registre foncier, ORF, RS 211.432.1.

au préalable ou, plus directement, d'une demande de permis pour la construction des bâtiments.

De façon similaire à ce qui est prévu pour le permis d'implantation (art. 153 al. 3 LATeC), les demandes de permis ou les PAD déposés dans un sous-périmètre ne peuvent pas faire l'objet d'opposition sur des points déjà réglés dans le cadre de l'approbation du plan-cadre. Cela devrait permettre d'alléger les procédures ultérieures/simultanées relatives aux PAD ou aux demandes de permis déposées dans les sous-périmètres.

Art. 64 al. 2

Cet alinéa est complété pour tenir compte de l'introduction du plan d'aménagement de détail-cadre, qui a une fonction particulière. L'accent est mis, dans les secteurs concernés, sur l'aménagement des espaces publics et la gestion de la transition entre les différents sous-périmètres définis.

Art. 83 al. 1

Cette modification résulte de la prise en considération par le Grand Conseil¹ de la motion déposée par le député Benoît Rey (M 1018.12) qui demandait que la LATeC et le code de procédure et de juridiction administrative (CPJA) soient modifiés de façon à ce que les plans et les règlements puissent être transmis par voie électronique aux personnes et associations qui en font la demande. Le Conseil d'Etat avait proposé de rejeter la motion en invoquant que cette demande posait un certain nombre de problèmes d'ordre technique (caractère volumineux des documents) et juridique (fiabilité et foi publique des données transmises, problème de champ d'application posé par une modification du CPJA). Dans les débats au Grand Conseil, il avait été relevé que l'objectif recherché par le motionnaire pourrait être atteint par le biais d'une plate-forme informatique mise à disposition par les communes pour permettre un accès sécurisé aux documents. Le projet ne fait en l'état qu'inscrire dans la LATeC le principe de la mise à disposition des plans et de leur réglementation à tout-e intéressé-e, sous forme électronique. Il appartient aux communes de trouver les solutions adaptées pour garantir l'application de cette disposition légale, en assurant la fiabilité des données qu'elles transmettent. Dans son avis sur la motion en question, l'ACF avait estimé que la mise à disposition sous forme électronique des documents liés à la planification locale n'engendrait pas de problème de fond.

Il n'est en revanche pas prévu de modifier le CPJA, notamment parce qu'il s'agit d'une loi générale qui s'applique à toute la procédure administrative; il faut en effet éviter autant que possible d'y introduire des normes spéciales pour régler des particularismes liés à une matière limitée².

La modification prévue ne change rien au fait que seuls les documents originaux, portant la signature du conseil communal, sont pourvus de la foi publique. Il paraît toutefois utile de le spécifier dans le projet de loi.

Art. 113a

Al. 1

Il est renvoyé au point 5.1.1 et 5.2.2. La notion d'avantage désigne une plus-value économique dont bénéficie un terrain du fait d'une mesure d'aménagement. Cet avantage pécuniaire est une augmentation de la valeur vénale du sol, indépendamment du fait que le terrain soit construit ou non.

Al. 2

Il est renvoyé au point 5.2.2.

Al. 3

Par «changement d'affectation» au sens de la lettre b, il faut comprendre une modification du PAZ et du RCU afin de changer le caractère et la destination de la zone à bâtir, et donc également le type de constructions qui pourront y être érigées. Une simple augmentation des indices, sans modification du caractère et de la destination de la zone, n'est pas un changement d'affectation. A relever que si, dans le cadre d'une démarche de planification, l'objectif premier d'une commune pour un secteur est de le densifier fortement uniquement en augmentant les indices, il conviendra d'examiner si les valeurs projetées correspondent encore au caractère de la zone et s'il n'y aurait pas lieu de procéder à un changement d'affectation.

Il va de soi que pour soumettre un changement d'affectation au prélèvement de la taxe, il faudra qu'il en découle une augmentation significative des possibilités de construire. Pour ces motifs, l'alinéa 3 parle de «modification notable de la destination de la zone et de la typologie des constructions qui y sont admises». L'utilisation d'une formulation générale pour préciser la notion de changement d'affectation semble préférable à une liste de cas de figure énumérant les types de changements qui seraient taxés, compte tenu de la multitude de situations différentes envisageables dans un même type de zone (ordre de construction, existence ou non d'un PAD, valeurs d'indices différentes, indices non applicables, types de bâtiments autorisés, degrés variables du potentiel constructif déjà utilisé, etc.).

Al. 4

Pour des raisons de sécurité du droit et de transparence par rapport aux tiers, il apparaît important de faire inscrire au Registre foncier, dès l'entrée en force de la mise en zone ou du changement d'affectation, que le terrain considéré est assu-

¹ BGC 2013, p. 736 ss.

² Réponse du Conseil d'Etat à la motion: http://www.fr.ch/gc/files/pdf53/M_1018_12_f.pdf.

jetti à la taxe sur plus-value. Cette inscription sera remplacée par une nouvelle mention indiquant le montant de la taxe sur la plus-value, dès l'entrée en force de la décision de taxation. De cette manière, une information complète est assurée en cas d'aliénation à des tiers de bonne foi.

Art. 113b

Al. 1

Il est renvoyé au point 5.2.3.

Al. 2

En cas d'avantage majeur découlant d'un classement en zone constructible ou d'un changement d'affectation de zone, la taxe est prélevée sur l'augmentation de la valeur vénale du sol, indépendamment du gain immobilier que le ou la propriétaire pourrait réaliser par le biais de l'aliénation du bien-fonds après qu'il l'ait construit, un gain qui correspond à la différence entre le produit de l'aliénation et les dépenses d'investissements (art. 46 al. 1 LICD).

La plus-value résultant de la mesure d'aménagement devra évidemment être déterminée de manière objective. En l'absence d'une méthode particulière, il convient de se référer aux méthodes reconnues en matière d'expropriation matérielle¹. A cet égard, on relève que, prioritairement, la valeur vénale d'un terrain doit être déterminée sur la base de la méthode dite «statistique» ou «comparative», laquelle consiste à se fonder sur les prix convenus lors de ventes de gré à gré qui sont intervenues à propos d'objets analogues dans la même région et la même période. En l'absence de tels chiffres de référence (en nombre suffisant), la valeur vénale d'un fonds au jour déterminant devra être subsidiairement évaluée selon d'autres méthodes connues².

Al. 3

Le nouvel article 5 al. 1^{quater} LAT indique que lors du calcul de la taxe, le montant qui est utilisé dans un délai approprié pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement destiné à être exploité à titre personnel est déduit de l'avantage. Cette disposition a été introduite pour tenir compte des intérêts des agriculteurs. La taxe sur la plus-value est donc calculée sur la base de la plus-value qui subsiste après déduction des coûts du bâtiment en question³. Par «acquisition», il faut entendre la construction ou l'achat des bâtiments agricoles destinés à remplacer ceux dont la construction sur des terrains nouvellement classés en zone à bâtir auront entraîné la destruction ou la réaffectation – à condition toutefois que

les bâtiments de remplacement en question soient conformes aux dispositions relatives aux constructions sises hors de la zone à bâtir⁴. Le nouveau bâtiment acquis en remplacement devra être comparable, dans ses dimensions et son utilisation, à celui qui sera désaffecté. Le projet de loi choisit de reprendre la teneur de l'article 5 al. 1^{quater} LAT, en utilisant toutefois la notion de «délai raisonnable» pour se calquer sur la formulation de l'article 43 let. d LICD.

Al. 4

Il est renvoyé aux points 5.2.3 et 5.2.8.1.

Art. 113c

Al. 1 et 2

Il est renvoyé au point 5.2.4.

Al. 3

Cette réserve est indispensable du fait qu'il n'est pas possible actuellement, compte tenu du contexte évoqué au point 5.1.2 et des estimations des incidences financières présentées dans le point 7, de garantir, du moins dans un premier temps, que le produit des taxes perçues permettra de couvrir intégralement les affectations prévues à l'alinéa 2.

Art. 113d

Al. 1

Il est renvoyé ici au point 5.2.5.

Par rapport aux voies de droit applicables dans la procédure relative aux impôts, on relève que la décision de la DAEC est directement sujette à recours auprès du Tribunal cantonal (TC), sans pouvoir faire l'objet au préalable d'une réclamation. Cela se justifie pour des motifs d'économie de procédure et du fait que la décision de taxation sera motivée (cf. art. 176 al. 2 LICD).

Al. 2

Afin que les Conservatrices et les Conservateurs du Registre foncier puissent informer l'autorité de perception compétente (le SCC) de l'aliénation du terrain taxé, opération rendant le montant exigible, l'article 113d al. 2 prévoit que la taxe fasse l'objet d'une mention inscrite au Registre foncier, sur réquisition de la DAEC, simultanément à sa décision de taxation. En cas de délivrance du permis de construire, autre fait rendant le montant exigible (5.2.6), c'est le SeCA qui sera en mesure d'informer le SCC afin que celui-ci engage la procédure de perception. Cette nouvelle mention, qui indiquera le montant

¹ Cf. art. 142a al. 1 du projet de loi du canton de Berne.

² Dubey/Zufferey, op. cit., n. 1746 ss; Stalder, op. cit., p. 82 et les références citées.

³ Cette disposition ayant été introduite dans la LAT par le Parlement, le message du Conseil fédéral ne comporte aucune information à ce sujet et les Chambres ne l'ont pas précisée davantage lors de leurs délibérations; BO N 2012 120; BO E 2012 304 ss,

⁴ La compensation de la plus-value dans la révision de la LAT révisée, op. cit., p. 8.

de la taxe due, remplace celle qui est inscrite en application de l'article 113a al. 4.

Al. 3

Comme pour l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune, la taxation de la plus-value connaît les délais de prescription relative et absolue. Le délai de prescription relative est le même que dans les procédures fiscales, avec cette différence qu'il court non pas à compter de la fin de la période fiscale (art. 151 al. 1 LICD), mais dès l'entrée en force de la mesure d'aménagement. Le délai de prescription absolue est en revanche plus court, la prescription étant acquise dans tous les cas après dix ans, à compter de ce même jour.

Art. 113e

Il est renvoyé au point 5.2.6.

Al. 1 let. a

L'octroi d'un permis avant l'approbation du plan et/ou du règlement sur lequel/lesquels il se base, en application d'un effet anticipé positif des plans (art. 91 al. 2 LATeC) ne pose pas de problème au niveau du prélèvement de la plus-value: dans ce cas de figure, et en vertu de la solution retenue à l'article 113e al. 1, la taxe sera exigible dès l'entrée en force de la décision d'approbation du plan et/ou du règlement en question, soit en même temps que la taxation.

Dans le cadre du nouveau droit fédéral et cantonal, il est attendu que le propriétaire construise le terrain qui bénéficie de la mesure d'aménagement. Le fait qu'il ne le fasse pas alors qu'il est au bénéfice d'un permis ne saurait être un motif pour renoncer à l'encaissement de la taxe. La solution de considérer que la notion de «construction» correspond au moment de l'entrée en force du premier permis de construire délivré dans le cadre de la procédure ordinaire (art. 140 al. 1 LATeC) pour des travaux sur le bien-fonds assujetti à la taxe apparaît comme étant la plus aisée à contrôler. On relève à cet égard que les notions de «début des travaux» (art. 100 ReLATeC) ou «de fin des travaux», qui pourraient également être choisies en vertu du droit fédéral, demeurent toujours délicates à interpréter dans les faits et que, si elles étaient retenues, elles contraindraient l'administration cantonale de devoir procéder à des contrôles ou de solliciter les communes à cet effet. S'agissant plus particulièrement de la notion de «fin des travaux», il ne faut pas oublier qu'elle ne peut être constatée qu'au moment du dépôt du certificat de conformité (art. 166 LATeC) et, pour les locaux destinés au séjour ou à l'accueil de personnes, par l'octroi du permis d'occuper (art. 168 LATeC). Or ces actes ne pourront pas être établis, respectivement, délivrés, si la commune constate que les travaux effectués ne sont pas conformes au permis délivré. Le critère de l'entrée en force du permis présente l'avantage de

permettre la détermination précise du moment où la contribution est exigible.

La notion d'installation est prévue pour tenir compte des types d'ouvrages réalisés dans les zones spéciales telles que les zones d'exploitation de matériaux ou de décharge ainsi que les zones équestres.

Il paraît par ailleurs excessif d'exiger du propriétaire le paiement de la taxe sur l'ensemble d'un terrain nouvellement mis en zone dès l'entrée en force du permis pour l'équipement de détail, alors même que le permis de construire du premier bâtiment n'a pas encore été délivré. Pour cette raison, il se justifie de prévoir une exception dans ces cas de figure, en plus de celle de l'al. 2.

Al. 1 let. b

Les cas d'aliénation pouvant donner lieu à la perception d'un impôt sur les gains immobiliers sont énumérés à l'article 42 LICD.

Al. 2

Dans un souci de cohérence avec la législation sur l'imposition des gains immobiliers, il se justifie de réserver également les cas dans lesquels l'imposition de la plus-value est différée, en renvoyant à l'article 43 LICD.

Al. 3

Il est renvoyé sur cet aspect au point 5.2.2.

Al. 4

La solution de la lettre a permet de taxer celui ou celle qui obtiendrait un permis de construire avant l'approbation par la DAEC du nouveau classement en zone constructible ou du changement d'affectation, en application d'un effet anticipé positif des plans (art. 91 LATeC), et qui aliénerait le bien-fonds avant l'entrée en force de cette décision.

Al. 5

Cette solution s'inspire de l'article 44 al. 2 LICD, concernant l'impôt sur les gains immobiliers.

Al. 6

Cette solution s'inspire des articles 12 al. 1 LICD et 5 al. 3 LIAA.

Art. 113f

Alors que la compétence de taxer relève de la DAEC, la compétence de percevoir la taxe incombera au SCC. Les délais de

prescription relative et absolue pour la perception de la taxe sont les mêmes que pour la perception de l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune. Compte tenu de l'importance des dispositions portant sur la prescription, elles figurent expressément dans le projet. Selon l'alinéa 3, les dispositions applicables à la perception de l'impôt cantonal s'appliquent par analogie à la perception de la taxe. Il s'agit notamment des règles en matière d'exécution de la créance fiscale.

Art. 113g

Comme le paiement de l'impôt sur les gains immobiliers (art. 217 LICD), la taxe sur la plus-value doit pouvoir être garantie par une hypothèque légale. Dans les cas où il y a aliénation du bien-fonds assujéti à la taxe, l'hypothèque légale permet ainsi à l'Etat de se retourner contre celui ou celle qui a fait l'acquisition du bien-fonds en cas de non-paiement du montant par celui qui a bénéficié de la plus-value.

Art. 113h

Al. 1

La notion de collectivité publique reprend celle qui est définie par la loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents¹.

Cette disposition implique que lorsqu'un terrain, dont les collectivités publiques sont propriétaires, est classé en zone à bâtir en vue d'être revendu par la suite à des tiers pour un usage privé, il est assujéti à la taxe. De même, un ou une propriétaire, dont le terrain serait classé en zone d'intérêt général pour un usage privé (art. 55 al. 2 LATeC) ou pour un usage futur par une collectivité publique, serait assujéti-e à la taxe.

La notion de tâches d'intérêt public doit être interprétée au sens strict du terme. Les mises en zone et les changements d'affectation liés à des opérations immobilières menées dans le cadre de grands projets qui visent à la réalisation de tâches d'intérêt public doivent être assujétiés à la taxe sur la plus-value. En revanche, les mesures qui sont prises en application de la législation fédérale spéciale d'approbation des plans (p.ex. en application de la loi fédérale sur les chemins de fer) ne font pas l'objet d'une procédure d'affectation au sens de la LAT et de la LATeC et elles ne seront donc pas soumises à la taxe sur la plus-value.

Al. 2

Le montant minimal retenu est le même que celui pour l'imposition des gains immobiliers (art. 51 al. 3 LICD).

Art. 131

La modification ne porte que sur le titre médian du texte français. La pratique a révélé que le terme de «report d'indice» pouvait porter à confusion dans la pratique, à la différence de la notion utilisée dans le texte allemand, «Übertragung der Ausnützung» qui désigne un report de l'utilisation du sol, autrement dit, de surfaces et non d'un indice, correspondant à un coefficient (rapport entre les surfaces construites et la surface déterminante du sol). On rappelle que l'application de cette disposition légale fait l'objet d'une directive de la DAEC, accompagnée de formulaire de convention-type de report².

Dispositions finales

Modification de la loi sur les impôts cantonaux directs

Par rapport à la coordination avec le prélèvement de la plus-value, on relève que si l'aliénation du bien-fonds a lieu avant sa «construction» (soit avant la délivrance du premier permis de construire selon la procédure ordinaire, art. 113e al. 1 let. a), elle déclenche simultanément l'exigibilité de la taxe sur la plus-value et une taxation selon l'IGI, dans la mesure où l'article 113e al. 1 let. b renvoie à la LICD pour définir cette notion. Si, en revanche, la «construction» a lieu avant l'aliénation, le ou la propriétaire devra d'abord s'acquitter de la taxe sur la plus-value et il faut donc s'assurer qu'il ou elle puisse déduire le montant payé de l'IGI, en tant qu'impense, et ce quel que soit le moment où l'IGI devient imposable. Il convient par conséquent de modifier l'article 48 al. 3 LICD qui indique que si l'acquisition date de plus de quinze ans, le contribuable peut revendiquer au titre de dépenses d'investissements (prix d'acquisition augmenté des impenses) la valeur fiscale fixée au moins quatre ans avant l'aliénation, dans la mesure où cette disposition empêche la prise en compte d'une taxe qui aurait été payée à l'occasion d'une construction datant de plus de quatre ans au moment de la taxation de l'IGI.

La modification de l'article 49 al. 1 (nouvelle lettre d) découle des articles 5 al. 1^{sexies} LAT et 113b al. 4.

Modification de la loi sur l'impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole

Le champ d'application de la LIAA est modifié (art. 1) afin que cette loi ne s'applique pas lorsque la mesure d'aménagement qui a conduit à la diminution de l'aire agricole a été prise après l'entrée en vigueur de la modification de la LATeC. Cette modification permet d'éviter la perte de recettes fiscales importantes pour tous les terrains qui sont déjà assujétiés à l'impôt LIAA mais qui n'ont pas encore fait, à ce jour, l'objet d'une aliénation (acte donnant lieu à imposition en vertu de l'article 3 al. 1 LIAA). Toutefois, il faut veiller à ce

¹ Loi du 16 septembre 1986 sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents, LResp, RSF 16.1.

² <http://www.fr.ch/seca/fr/pub/documentation/documentation.htm>.

qu'une application conjointe de la LIAA et des nouvelles dispositions de la LATeC sur la plus-value ne conduise pas à des cas de double imposition. Les cas de figure sont les suivants:

- > Si un terrain est classé en zone constructible après l'entrée en vigueur du régime de compensation en application de l'article 5 LAT (art. 113a ss LATeC), il sera exclusivement assujéti à la taxe sur la plus-value.
- > Si un terrain a été classé en zone constructible avant l'entrée en vigueur du régime de compensation en application de l'article 5 LAT (art. 113a ss LATeC), il sera exclusivement assujéti à l'impôt selon la LIAA.
- > En cas de changement d'affectation de zone (art. 113a al. 2 let. b) de ce même terrain après l'entrée en vigueur des dispositions de la LATeC sur la plus-value, il faut distinguer les cas suivants:
 - > si le changement d'affectation qui entraîne une plus-value a lieu après aliénation du terrain (acte donnant lieu à une imposition en application de la LIAA), celui-ci sera également assujéti à la taxe sur la plus-value générée par le changement d'affectation. Il n'y a pas double imposition car l'impôt, selon la LIAA est calculé sur la base de la valeur du terrain résultant du classement en zone constructible, alors que la taxe est perçue pour une plus-value supplémentaire résultant d'une nouvelle mesure d'aménagement;
 - > s'il n'y a pas eu aliénation du terrain avant le changement d'affectation de la zone entraînant une plus-value, il y a un risque de double imposition étant donné que l'impôt, selon la LIAA, est calculé sur la base du prix d'aliénation du terrain et que, dans ce cas de figure, la plus-value résultant du changement d'affectation serait intégrée dans le prix de vente du terrain. Cette plus-value serait donc imposée deux fois. C'est pour cette raison qu'il est proposé d'introduire un nouvel al. 3 à l'article 3 LIAA prévoyant que, dans ce cas de figure, l'impôt selon la LIAA ne sera pas dû.

Il est clair qu'une application conjointe de la LIAA et des nouvelles dispositions sur la plus-value ne peut être que temporaire et, qu'à terme, seul le régime de compensation selon l'article 5 LAT sera applicable. C'est la raison pour laquelle l'article 51 modifié limite l'application de la LIAA à une durée de quinze ans dès l'entrée en vigueur de la modification de la LATeC. A la date fixée dans ce nouvel alinéa, la LIAA sera donc automatiquement abrogée.

Modification de la loi sur les améliorations foncières

Pour assurer l'alimentation du Fonds des améliorations foncières pendant la période d'application conjointe de la LIAA et des nouvelles dispositions sur la plus-value, ainsi qu'après l'abrogation de la LIAA, il convient de compléter

l'article 190 LAF avec une nouvelle lettre a^{bis} découlant de l'introduction de la taxe sur la plus-value et de la teneur de l'article 113c al. 1.

Modification de la loi sur les forêts et les catastrophes naturelles

Il est renvoyé sur cet aspect au point 5.2.8.3.

7. Conséquences financières et en personnel

7.1. Conséquences financières

Comme relevé au point 5.2.1, il est difficile de déterminer de manière précise les incidences financières du projet de loi. Il apparaît toutefois indispensable de faire des estimations sur la base d'hypothèses de travail, afin de pouvoir procéder à une évaluation complète du système prévu et en particulier de ses répercussions sur les recettes fiscales.

Il est proposé de présenter ces estimations sur la base de deux scénarios, l'un pessimiste et l'autre optimiste, même si ce dernier repose lui aussi sur des prévisions relativement prudentes.

Même si, à la lumière des chiffres retenus par l'ARE, le canton de Fribourg pourrait prétendre à un bilan équilibré entre les nouvelles mises en zone à bâtir et les dézonages sur une période de quinze ans, il faut partir de l'idée que les surfaces qui pourront être mises en zone seront inférieures à celles qui seront sorties de la zone à bâtir. Cette hypothèse paraît raisonnable au vu des conditions posées par le nouveau droit fédéral pour pouvoir admettre une extension de la zone à bâtir (priorité accordée à la mise en valeur des terrains à bâtir non construits et aux mesures de densification, disponibilité juridique des terrains nouvellement mis en zone, conditions de l'article 30 al. 1bis OAT pour les mises en zone constructible sur des terrains présentant la qualité agricole de SDA). Conséquemment, il paraît logique de compter avec une augmentation sensible des changements d'affectation d'une zone à bâtir à une autre, entraînant une plus-value des terrains touchés.

7.1.1. Scénario pessimiste

Evolution des mesures d'aménagement à quinze ans

Cas de figure	Surface estimée	Commentaire
Dézonages sur l'ensemble du canton (Chiffres ARE, cf. 5.1.2)	270 ha	Basé sur les estimations fédérales avec scénario démographique haut
Mises en zone sur l'ensemble du canton	150 ha	Basé sur les estimations fédérales avec scénario démographique haut
Changement d'affectation augmentant la valeur des terrains	200 ha	Basé sur les changements d'affectation constatés entre 2013–2014, avec une légère augmentation
Cas d'expropriation matérielle	100 ha	Basé sur les terrains entièrement ou partiellement équipés dans les communes surdimensionnées

Contributions et utilisation du Fonds de la plus-value à quinze ans, avec un taux différencié selon l'article 113b al. 1

Cas de figure	Taux	Revenus CHF	Valeurs de référence
Revenus provenant des mises en zone à bâtir (art. 113a al. 2 let. a)	30%	78 Mio	Prix du terrain agricole 10 Frs/m ² Augmentation moyenne de valeur du terrain de 190 Frs/ m ² pour l'habitat et 140 Frs/m ² pour les activités Pas d'augmentation de valeur retenue pour les mises en zone d'intérêt général
Revenus provenant des mises en zone spéciale, y compris zone d'extraction de matériaux (art. 113a al. 2 let. a)	30%	30 Mio	
Revenus provenant des changements d'affectation (art. 113a al. 2 let. b)	20%	20 Mio	Augmentation moyenne de valeur du terrain pour les changements d'affectation de 50 Frs/m ²
Montants versés au Fonds de la plus-value		128 Mio	
Contributions au Fonds des améliorations foncières (art. 113c al. 1)		18,4 Mio	
Indemnités pour expropriation matérielle (art. 113c al. 2 let. a)		80 Mio	Prix moyen estimé à 80 Frs/m ²
Solde du Fonds de la plus-value			+ 29.6 Mio

7.1.2. Scénario optimiste

Evolution des mesures d'aménagement à quinze ans

Cas de figure	Surface estimée	Commentaire
Dézonages sur l'ensemble du canton (Chiffres ARE, cf. 5.1.2)	270 ha	Basé sur les estimations fédérales avec scénario démographique haut.
Mises en zone sur l'ensemble du canton	200 ha	Basé sur les estimations fédérales avec scénario démographique haut.
Changement d'affectation augmentant la valeur des terrains	200 ha	Basé sur les changements d'affectation constatés entre 2013–2014, avec une légère augmentation.
Cas d'expropriation matérielle	75 ha	Basé sur les terrains entièrement ou partiellement équipés dans les communes surdimensionnées.

Contributions et utilisation du Fonds de la plus-value à quinze ans, avec un taux différencié selon l'article 113b al. 1

Cas de figure	Taux	Revenus CHF	Valeurs de référence
Revenus provenant des mises en zone à bâtir (art. 113a al. 2 let. a)	30%	106,5 Mio	Prix du terrain agricole 10 Frs/m ² Augmentation moyenne de valeur du terrain de 190 Frs/ m ² pour l'habitat et 140 Frs/m ² pour les activités Pas d'augmentation de valeur retenue pour les mises en zone d'intérêt général
Revenus provenant des mises en zone spéciale, y compris zone d'extraction de matériaux (art. 113a al. 2 let. a)	30%	30 Mio	
Revenus provenant des changements d'affectation (art. 113a al. 2 let. b)	20%	20 Mio	Augmentation moyenne de valeur du terrain pour les changements d'affectation de 50 Frs/m ²
Montants versés au Fonds de la plus-value		156.5 Mio	
Contributions au Fonds des améliorations foncières (art. 113c al. 1)		22.2 Mio	
Indemnités pour expropriation matérielle (art. 113c al. 2 let. a)		60 Mio	Prix moyen estimé à 80 Frs/m ²
Solde du Fonds de la plus-value			+ 74.3 Mio

La lecture des tableaux appelle les commentaires suivants:

- > Avec des taux différenciés (de 30% pour les nouvelles mises en zone et 20% pour les autres mesures), les estimations indiquent que le Fonds de la plus-value serait bénéficiaire sur quinze ans. Il faut toutefois prendre en compte les incidences d'une telle solution sur l'IGI (voir le dernier commentaire).
- > Compte tenu des perspectives de nouvelles mises en zone dans le canton de Fribourg pour les quinze prochaines années et de l'estimation du solde du Fonds de la plus-value, il semble absolument indispensable d'assujettir à la taxe les changements d'affectation afin de garantir une alimentation suffisante de ce Fonds.
- > Le montant de 50 Frs/m² retenu pour l'augmentation de valeur découlant de changements d'affectation découle d'une estimation moyenne de l'augmentation des prix des terrains sur l'ensemble du territoire, tous les types de zones confondus.
- > Les prévisions relatives aux recettes générées par les mises en zone spéciale durant les quinze prochaines années apparaissent pessimistes, compte tenu de l'évolution de ces zones durant ces cinq dernières années (cf. 5.1.2, deuxième tableau).
- > Si les montants qui seront versés au Fonds des améliorations foncières durant les quinze prochaines années en application de l'article 113c al. 1, seront inférieurs à ceux encaissés en application de la LIAA (cf. 5.2.4.1), il faut toutefois souligner que, durant cette même période, les premiers viendront s'ajouter aux seconds, dans la mesure où le projet prévoit le maintien de la LIAA pendant quinze ans. Durant cette période, les recettes attendues pour cette affectation devraient donc être en principe supérieures à celles des dernières années. Il faut toutefois s'attendre à long terme à une baisse des montants qui alimenteront le Fonds des améliorations foncières, dans la mesure où les nouvelles mises en zone à bâtir seront moins nombreuses à l'avenir que par le passé.
- > Même si l'on se réfère au scénario pessimiste, le montant du solde ne doit pas empêcher le canton de prévoir également la possibilité (à moyen et long terme) de financer également d'autres mesures d'aménagement, étant donné que des montants ne pourront être débloqués à cet effet que pour autant que le financement des indemnités pour expropriation soit assuré. Il convient de se doter d'une base légale cantonale pour le long terme. Une fois que la vague des déclassements sera passée et que les zones à bâtir seront correctement dimensionnées, il serait donc possible d'envisager plus largement le financement des études communales et régionales visées par l'article 113c al. 2.
- > La taxe sur la plus-value aura des incidences sur les recettes provenant de l'IGI, étant donné qu'elle pourra être portée en déduction en tant qu'impense. A relever que cette taxe comprendra également l'impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole (LIAA) de 4% sur la plus-value, lequel peut déjà faire l'objet d'une déduction selon le droit en vigueur. Il y a lieu par ailleurs de prendre en considération les fonds provenant de cette taxe qui seront utilisés pour le versement d'indemnités pour expropriation matérielle. Ces montants seront soumis à l'impôt sur les gains immobiliers auprès des

bénéficiaires, ce qui générera des recettes complémentaires qui compenseront – en partie du moins – les pertes de recettes de l'IGI induites par la déduction de la taxe sur la plus-value à titre d'impenses.

- > Avec une taxe sur la plus-value de 30% pour les nouvelles mises en zone, la baisse des recettes de l'IGI peut être estimée à 14,5%. En admettant que la taxe sur la plus-value génère des recettes de CHF 150 millions, la diminution des recettes de l'impôt sur le gain immobilier peut être évaluée à CHF 22 millions sur 15 ans (CHF 13,8 millions pour le canton et CHF 8,2 millions pour les communes). Cette baisse pourrait en partie être compensée par l'imposition aux gains immobiliers des indemnités pour expropriation matérielle (CHF 11,2 millions). La diminution effective des recettes de l'IGI se chiffrerait ainsi à CHF 10,8 millions (CHF 6,8 millions pour le canton et CHF 4,0 millions pour les communes).

7.2 Conséquences en personnel

L'identification des terrains soumis à la taxe, la procédure de taxation, y compris le traitement du contentieux, ainsi que la gestion du Fonds constituent de nouvelles tâches qui augmenteront la charge de travail de l'administration. Le choix d'un régime cantonal unique permet cependant de limiter au mieux les charges financières qui découlent de la mise en œuvre d'une telle loi.

Etant donné que les recettes doivent servir exclusivement à la réalisation des mesures visées à l'article 5 al. 1^{er} LAT, les coûts liés à l'application du régime de compensation, en particulier pour la détermination de la plus-value et la taxation, ne peuvent pas être financés par une partie des montants perçus, de même qu'ils ne peuvent pas être mis à la charge du débiteur ou de la débitrice de la taxe. Dans la mesure où le projet de loi attribue la compétence de taxation et de gestion du Fonds à la DAEC, les ressources supplémentaires qu'engendrent la mise en œuvre du régime de compensation sont estimées de la façon suivante:

- > 0,5 EPT: collaborateur technique (identification des terrains objets d'une taxation);
- > 1 EPT: juriste (taxation, contentieux, gestion du fonds).

Il est à relever que ces ressources supplémentaires ont déjà été attribuées à la DAEC dans le cadre de mesures urgentes prises au mois de juin 2014 pour la mise en œuvre de la révision de la LAT et le traitement des dossiers courants. Le SeCA est ainsi doté de 4 EPT supplémentaires compensés au sein de la DAEC. Le 1,5 EPT utilisé dans un premier temps par le SeCA pour le traitement des dossiers sera ensuite transféré en interne dès l'entrée en vigueur des dispositions sur la plus-value.

8. Effets sur le développement durable

Les effets sur le développement durable ont été analysés dans l'évaluation «Boussole 21» qui accompagnait l'AP mis en consultation¹. L'évaluation est fondée sur une comparaison entre la situation actuelle et les nouveautés qu'apporte la révision législative. Les effets de la modification se déploient sur les domaines économique et environnemental et, dans une moindre mesure, sociétal. Ils se concentrent sur les aspects suivants: l'adéquation aux besoins, la mobilité et le territoire, ainsi que la gouvernance de projet. Les modifications qui ont été apportées n'ont pas d'incidence sur cette évaluation.

9. Autres incidences du projet

Le projet n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

Il est par ailleurs conforme au droit constitutionnel ainsi qu'au droit fédéral. Il ne présente pas d'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne.

La loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à adopter le projet de modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions.

¹ <http://www.fr.ch/cha/fr/pub/consultations.htm>

Botschaft 2015-DAEC-138

22. September 2015

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG)**

1. Einführung	28
2. Organisation und Ablauf der Gesetzgebungsarbeiten	29
3. Kontext der Gesetzgebungsarbeiten	31
4. Verwaltung der Bauzone	32
5. Mehrwertabgabe (Art. 5 RPG)	34
6. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	45
7. Finanzielle und personelle Folgen	52
8. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	55
9. Weitere Folgen	55

1. Einführung

Am 1. Mai 2014 trat die Teilrevision des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700) und seiner Verordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1) in Kraft.

Die Änderung des RPG vom 15. Juni 2012, die das Schweizer Stimmvolk am 3. März 2013 angenommen hat (im Kanton Freiburg betrug der JA-Anteil 62,9%), zielt in erster Linie darauf ab, Landverschleiss und Bodenspekulation zu bremsen. Hierzu sollen in den Kantonen überdimensionierte Bauzonen verkleinert und bestehende Baulandreserven besser genutzt werden. Dies geht einher mit strengeren Bestimmungen auf Bundesebene, einer engeren Kontrolle der Kantone durch den Bund, einer geringeren Gemeindeautonomie bei der Planung der Bauzonen und dem Willen, dank Planungsmassnahmen zur Verdichtung innerhalb der Bauzonen und zur Bewahrung von unbebauten Grundstücken – insbesondere von Kulturland – eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen zu erreichen.¹ Es ist eindeutig, dass die Änderung dieses Rahmengesetzes mit einem Paradigmenwechsel in der Raumplanung einhergeht; die Planungsbehörden müssen die Räume qualitativ statt quantitativ verwalten und eine verantwortungsbewusstere Raumplanungspolitik im Sinne des

verfassungsrechtlichen Grundsatzes der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes (Art. 75 BV) entwickeln.

Zu den wichtigsten Änderungen des neuen Bundesrechts gehört die Pflicht der Kantone, im kantonalen Richtplan die maximale Grösse und die räumliche Verteilung der Siedlungsflächen bzw. der Siedlungsentwicklung festzulegen. Der neue Artikel 5 RPG verlangt zudem von den Kantonen, dass diese den Ausgleich von Planungsvorteilen mit der Erhebung einer Mehrwertabgabe regeln.

Die erste Folge des neuen Bundesrechts ist ein Moratorium für die Bauzonen: Seit dem 1. Mai 2014 darf die Fläche der in einem Kanton rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen gemäss den neuen Artikeln 38a RPG und 52a RPV insgesamt nicht vergrössert werden.

Während dieses Moratoriums dürfen Einzonungen nur genehmigt werden, wenn:

- > vor der Einzonung, aber nach dem Inkrafttreten des revidierten RPG mindestens die gleiche Fläche ausgezont wurde oder dies mit dem gleichen Entscheid erfolgt; oder
- > eine Zone von kantonaler Bedeutung geschaffen werden soll, um einem dringenden Bedürfnis Rechnung zu tragen, wobei vorgängig oder gleichzeitig (aber nach dem

¹ Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, BBl. 2010, S. 1056 f.

- Inkrafttreten des revidierten RPG) eine Planungszone geschaffen werden muss; oder
- > eine Zone für öffentliche Nutzungen geschaffen werden soll, in welcher der Kanton dringend benötigte Infrastrukturen plant.

Der Kanton muss innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des revidierten RPG den Ausgleich von Planungsvorteilen nach Artikel 5 RPG regeln (Mehrwertabgabe) sowie den kantonalen Richtplan revidieren und diese Revision durch den Bund genehmigen lassen. Weil der aktuelle kantonale Richtplan 2002 vom Staatsrat angenommen wurde, muss er im Fall des Kantons Freiburg einer Totalrevision unterzogen werden.

Falls der Kanton diese Vorgaben des Bundesrechts nach Ablauf der festgelegten Frist nicht erfüllt, wird im Kanton keine neue Bauzone mehr geschaffen werden können.

Für die Entwicklung des Kantons und der Gemeinden ist es mit anderen Worten von grösster Bedeutung, dass alle Massnahmen getroffen werden, die nötig sind, um diese beiden bundesrechtlichen Vorgaben innerhalb der gesetzten Fristen – das heisst, bis zum 1. Mai 2019 – zu erfüllen. Um dieses Ziel zu erreichen, hat der Staat das Projekt «Raum 2030» lanciert.

Dabei muss in einem ersten Schritt das kantonale Recht angepasst und in einem zweiten Schritt der kantonale Richtplan revidiert werden. Diese Vorgehensweise scheint auch deshalb gerechtfertigt, weil das neue Bundesrecht auch Anpassungen des kantonalen Rechts im Bereich der Verwaltung der Bauzonen (Gewährleistung der rechtlichen Verfügbarkeit der eingezonten Grundstücke, Bauverpflichtung, Verdichtung) verlangt. Nach dem Inkrafttreten des angepassten kantonalen Rechts kann der neue kantonale Richtplan innerhalb eines klaren und gefestigten rechtlichen Rahmens ausgearbeitet werden.

Zur Vervollständigung des Rahmens, in welchem die hier besprochenen gesetzgeberischen Arbeiten erfolgen, muss noch Folgendes erwähnt werden: Seit dem 1. Mai 2014 sind Einzonungen von Fruchtfolgefächern (FFF) nur dann möglich, wenn sämtliche Bedingungen nach Artikel 30 Abs. 1 bis RPV erfüllt sind. Das heisst, wenn:

- a. ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von FFF nicht sinnvoll erreicht werden kann; und
- b. sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden.

So wird es künftig namentlich nicht möglich sein, FFF einer Bauzone schwacher Dichte zuzuweisen.

Mit dem hier behandelten Entwurf soll das RPBG, das seit dem 1. Januar 2010 in Kraft ist, nicht grundlegend geändert, sondern lediglich punktuell angepasst werden. Für den Kan-

ton geht es darum, das neue Bundesrecht umzusetzen und dabei Lösungen zu finden, die mit den bewährten Planungsinstrumenten und -verfahren in Einklang stehen. Es geht nicht darum, die Entscheide rückgängig zu machen, die der Gesetzgeber vor sechs Jahren im Anschluss an die vier Jahre dauernde Totalrevision des kantonalen Rechts getroffen hat. Die allfällige Notwendigkeit einer künftigen Anpassung des RPBG war im Übrigen bereits in der Botschaft zum Gesetzesentwurf erwähnt worden¹.

In dieselbe Richtung geht die Tatsache, dass sämtliche Fragen zur neuen Methodologie für die Bestimmung der räumlichen Verteilung und der Grösse der Bauzonen bei der Totalrevision des kantonalen Richtplans behandelt werden. Die neuen technischen Richtlinien Bauzonen des Bundes und der neue Leitfaden Richtplanung werden denn auch im Rahmen der Arbeiten für die Richtplanrevision berücksichtigt werden².

Unabhängig von den Anpassungen kraft des neuen Bundesrechts umfasst der hier behandelte Gesetzesentwurf auch eine Änderung des RPBG infolge der Motion Rey, die vom Grossen Rat erheblich erklärt wurde und welche die elektronische Verfügbarkeit der Ortspläne (OP) für die Öffentlichkeit verlangt. Des Weiteren wird der Staatsrat ein paar ergänzende Anpassungen des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR, SGF 710.11) vornehmen, um namentlich der Behördenpraxis in Anwendung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB, SGF 710.7) Rechnung zu tragen.

2. Organisation und Ablauf der Gesetzgebungsarbeiten

2.1. Spezifische Studien

Als Erstes wurde ein Bericht über die steuerlichen Aspekte, die es bei der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zur Einführung der Mehrwertabgabe nach Artikel 5 RPG zu beachten gilt, bestellt.

In einer weiteren Studie wurde eine Methode zum Verdichtungspotenzial des Kantons Freiburg durchgeführt und es wurden mögliche Lösungen für die Anpassung der Bestimmungen des RPBG und des RPBR im Bereich der Ortsplanung eruiert.

Auch sei erwähnt, dass das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) kontinuierlich und auf dem gesamten Kantonsgebiet die Entwicklung der Bauzonen überwacht.

¹ TGR 2008, S. 1344.

² http://www.are.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=de#sprungmarke10_63.

2.2. Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe, die für die Botschaft Nr. 282 des Staatsrats vom 27. September 2011¹ über die Zweckmässigkeit, Ausgleichsregeln in die kantonale Gesetzgebung aufzunehmen (vgl. 3.1.2) geschaffen wurde, wurde vom Staatsrat auch mit der hier besprochenen gesetzgeberischen Arbeiten beauftragt. In dieser Arbeitsgruppe sind die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD), die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) und das BRPA vertreten.

Weil bei der Einführung einer Mehrwertabgabe heikle und komplexe Fragen geklärt werden müssen – namentlich betreffend Koordination mit den bestehenden steuerlichen Massnahmen –, tagte die Arbeitsgruppe zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern der Finanzdirektion (FIND), der ILFD, des Freiburger Gemeindeverbands (FGV), der Vereinigung der Freiburger Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter und der Kommission für den Erwerb von Grundstücken.

2.3. Externes Vernehmlassungsverfahren

Der Vorentwurf (VE) enthielt Varianten für zwei heikle Fragen betreffend die Mehrwertabgabe (Höhe des Satzes und Zuweisung der Erträge) und war von Dezember 2014 bis Mitte März 2015 in der externen Vernehmlassung. Angesichts der Tragweite des Entwurfs wurde das Vernehmlassungsdossier allen Gemeinden zugestellt. Darüber hinaus wurden Informationsabende in allen Bezirken durchgeführt.

Im Rahmen der Vernehmlassung erhielt die RUBD 106 Antworten. 56 Gemeinden reichten eine Antwort in eigenem Namen ein. Die Mehrheit gab bekannt, dass sie sich der Position des FGV anschliesst, wobei einige dieser Gemeinden zu dem einen oder anderen Punkt eine zum FGV abweichende Meinung äusserten oder ergänzende Bemerkungen und Vorschläge unterbreiteten.

Nach Absprache mit der RUBD hielt das BRPA Arbeitssitzungen mit dem FGV, dem Verband der Freiburgischen Kies- und Betonindustrie (AFGB) sowie mit der Freiburger Notariatskammer und der Vereinigung der Freiburger Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter ab.

Insgesamt wurde der VE von den Vernehmlassungsadressaten begrüsst. Auch sehen alle die Notwendigkeit, das kantonale Recht an die neuen Bestimmungen des RPG anzupassen. Ihnen ist bewusst, dass das Bauzonenmoratorium die Kantone und Gemeinden vor Herausforderungen stellt und dass die neuen Bestimmungen des Bundesrechts strenger sind als die des bisherigen Rechts. Zahlreichen Adressaten (Gemeinden, politische Parteien) war allerdings nicht immer klar, was im RPBG geregelt und was im Rahmen der Revi-

sion des kantonalen Richtplans festgelegt werden muss. Die Gemeinden beklagten den Autonomieverlust bei der Bauzonen-dimensionierung und forderten entsprechend vom Kanton, dass dieser in seiner Gesetzgebung Lösungen vorsieht, die den Gemeinden einen grösseren Spielraum bei der Ortsplanung lässt. Einige der Vernehmlassungsadressaten bedauerten, dass der VE keine Bestimmungen enthält, die das vom Bund vorgegebene Ziel der Siedlungsentwicklung nach innen näher bestimmt².

Die neuen Instrumente für die Verwaltung der Bauzone wurden insgesamt als zweckmässig beurteilt. Der Mechanismus für die Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte wurde nicht infrage gestellt. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) ist der Meinung, dass der VE die Vorgaben des neuen Bundesrechts einhält und die neuen Grundsätze in der Raumplanung, die am 3. März 2013 vom Stimmvolk bestätigt wurden, auf zufriedenstellende Weise umsetzt.

Inhaltlich gaben folgende Punkte am meisten Anlass zu Diskussionen:

- > Das gesetzliche Kaufrecht (Art. 46 Abs. 3): Eine Minderheit der Adressaten (Freisinnig-demokratische Partei Freiburg, Freiburger Baumeisterverband, Hauseigentümerverband Freiburg, Freiburger Bauernverband) sprach sich dagegen aus und war skeptisch bezüglich dessen Umsetzung und der Auswirkungen in der Praxis. Es wurde beschlossen, dieses Instrument im Entwurf zu belassen.
- > Die zuständige Ebene für die Verwaltung des Mehrwertfonds (Art. 113c): Dieser Punkt wurde vor allem vom FGV thematisiert, der sich dafür aussprach, dass die Verwaltung auf überkommunaler oder regionaler Ebene erfolgt, weil so die Kohärenz zwischen den Koordinationsbedürfnissen für die Bestimmung der Bauzonen sowie für die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Mehrwertabgabe sichergestellt werden könne. Der Entwurf wurde in diesem Punkt nicht angepasst.
- > Die Massnahmen, die der Mehrwertabgabe unterstellt sind: Insbesondere der AFGB ist dagegen, dass die Einzonungen für den Materialabbau dieser Abgabe unterstellt werden. Der Entwurf wurde in diesem Punkt nicht angepasst.
- > Der VE schlug je zwei Varianten vor für den Satz der Mehrwertabgabe und zur Verwendung der Fondsmittel. Es wurde jeweils die Variante 2 beibehalten (vgl. Punkte 5.2.3 und 5.2.4).

In diesem Zusammenhang ist Folgendes zu vermerken: Im VE, der in die Vernehmlassung gegeben wurde, war vorgesehen, die Erteilung von Sonderbewilligungen für zonenwidrige Bauten in der Landwirtschaftszone der Mehrwertabgabe

¹ TGR 2012, S. 245 ff.

² Siehe hierzu Punkt 4.2, letzter Absatz.

zu unterstellen. Dieser Vorschlag wurde zwar im Rahmen der externen Vernehmlassung nicht bekämpft, doch kam der Staatsrat nach zusätzlichen Abklärungen zum Schluss, dass der Aufwand für die Erhebung der Abgabe im Verhältnis zum erwarteten Ertrag zu hoch wäre. Mit der Unterstellung von Einzonungen einer Spezialzone sowie von Zonennutzungsänderungen geht das vorgeschlagene kantonale Recht bereits weiter als die Mindestvorgaben des Bundes (s. Punkt 5.2.2). Bei Bauten in der Landwirtschaftszone wäre es nicht zielführend, den Mehrwert aufgrund des Verkehrswerts des Grundstücks zu berechnen, da der Verkehrswert in den betroffenen Fällen gar nicht oder nur sehr wenig zunimmt. Stattdessen müsste der Verkehrswert der Baute herangezogen werden, da dieser Wert mit den Umbauarbeiten (die einzeln betrachtet gering, in der Summe aber beträchtlich sein können) ändert. Anders gesagt: Der administrative Aufwand für die Bestimmung und Erhebung des Mehrwerts wäre unverhältnismässig angesichts der erwarteten Erträge und gering im Vergleich zu den Beträgen bei Neueinzonungen und Umzonungen. Aus diesen Gründen verzichtet der Gesetzesentwurf darauf, den Planungsvorteil infolge von Sonderbewilligungen für zonenwidrige Bauten in der Landwirtschaftszone der Mehrwertabgabe zu unterstellen¹.

Die Vernehmlassungsadressaten schlugen zahlreiche Änderungen am Vorentwurf vor. Die Vorschläge, die eine Klärung des Textes brachten oder Details betrafen, wurden mehrheitlich übernommen.

Der Vernehmlassungsbericht mit den Antworten auf die Bemerkungen, Fragen und Vorschläge der Vernehmlassungsadressaten ist auf der Website des Staats Freiburg² verfügbar.

3. Kontext der Gesetzgebungsarbeiten

3.1. Überblick über das geltende kantonale Recht

3.1.1. Verwaltung der Bauzone

Im Bereich der Ortsplanung und insbesondere der Verwaltung der Bauzone brachte das RPBG, das am 1. Januar 2010 in Kraft trat, hauptsächlich folgende Neuerungen:

- > das Erschliessungsprogramm (Art. 42 RPBG): ursprünglich in Artikel 19 Abs. 2 RPG vorgesehen, kombiniert mit den Planungsetappen (Art. 49 RPBG), die der Zonennutzungsplan (ZNP) vorsehen muss;
- > die Einzonung zur Verwirklichung eines Grossprojekts ausserhalb einer Gesamtrevision der OP mit der Bedingung, dass die Rohbauarbeiten innert 5 Jahren ab

Rechtskraft des Genehmigungsentscheidungs abgeschlossen sind (Art. 45 RPBG);

- > die Möglichkeit für den Gemeinderat, unter gewissen Bedingungen eine Auszonung zu widerrufen und die Wiedereinzonung in die vorherige Zone zu verfügen, wenn die Gemeinde die Eigentümerschaft wegen materieller Enteignung entschädigen müsste (Art. 47 RPBG);
- > die Möglichkeit für die Gemeinde, mit der Grundeigentümerschaft im Hinblick auf die Überbauung von Grundstücken, die sie einzuzonen gedenkt, verwaltungsrechtliche Verträge abzuschliessen und in diesen Verträgen ein Kaufrecht zugunsten der Gemeinde vorzusehen (Art. 48 RPBG). Es sei betont, dass sich die Gemeinden nicht auf diese Bestimmung berufen können, um gestützt auf den Vertrag ein Teil des Mehrwerts zu erheben.

3.1.2. Mehrwert

Der Vollzug des alten Artikels 5 Abs. 1 RPG wurde nicht in der Totalrevision des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 aufgenommen. Der Staatsrat verpflichtete sich jedoch, dem Grossen Rat einen Bericht vorzulegen über die Zweckmässigkeit, Ausgleichsregeln in die kantonale Gesetzgebung aufzunehmen. Im Bericht Nr. 282 vom 27. September 2011 an den Grossen Rat legte der Staatsrat verschiedene mögliche Varianten vor und gab der Einrichtung eines kantonalen Ausgleichssystems den Vorzug. Diese Variante ging mit der Schaffung und Verwaltung eines kantonalen Fonds einher, der über die Mehrwertabgabe gespiesen würde und in erster Linie dazu dienen sollte, die Entschädigung der Grundeigentümerinnen und -eigentümer im Falle einer materiellen Enteignung zu finanzieren.

Anfang 2012 sprach sich der Grosse Rat für das Erlassen von Rechtsvorschriften in Anwendung von Artikel 5 RPG aus. Allerdings bevorzugte er grundsätzlich ein Ausgleichssystem auf Gemeindeebene.

Mit dem neuen Wortlaut von Artikel 5 RPG muss der Kanton nun eine Gesetzgebung zur Umsetzung des Bundesrechts verabschieden. Macht er dies nicht, muss er die Folgen gemäss den Übergangsbestimmungen von Artikel 38a RPG gewärtigen.

3.2. Übersicht über die neuen Bestimmungen des Bundesrechts

Die wichtigsten materiellen Neuerungen, die mit der Teilrevision des RPG und der RPV eingeführt wurden, können wie folgt zusammengefasst werden:

- > Ziele und Grundsätze der Raumplanung: Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis} RPG); angemessene Erschliessung der Wohn- und Arbeitsgebiete mit dem öffentlichen Verkehr,

¹ Mit Ausnahme des Kantons Jura plant übrigens kein Kanton, eine Mehrwertabgabe auf solche Vorteile zu erheben.

² <http://www.fr.ch/cha/de/pub/vernehmlassungen.htm>

Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche (Art. 3 Abs. 3 Bst. a und a^{bis} RPG); dieser Punkt wird eine der Hauptachsen der Gesamtrevision des kantonalen Richtplans darstellen;

- > Verschärfung des rechtlichen Rahmens betreffend den Ausgleich der planungsbedingten Vor- und Nachteile (Art. 5 RPG); in diesem Punkt muss das kantonale Recht angepasst werden;
- > Kantonaler Richtplan: Pflicht, im kantonalen Richtplan festzulegen, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird (Art. 8a Abs. 1 Bst. a RPG) sowie wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt werden soll (Art. 8a Abs. 1 Bst. c RPG);
- > Bauzonen: ausdrückliches Gebot, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 RPG), die Planung der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen (Art. 15 Abs. 3 RPG), die Fruchtfolgeflächen zu erhalten (Art. 15 Abs. 3 RPG), die Verfügbarkeit von Bauland rechtlich sicherzustellen (Art. 15 Abs. 4 Bst. d und Art. 15a Abs. 1 RPG) sowie eine Bauverpflichtung vorzusehen, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt (Art. 15a Abs. 2 RPG); in diesen Punkten muss das kantonale Recht angepasst werden;
- > Solaranlagen: Abschaffung der Baubewilligungspflicht für genügend angepasste Solaranlagen auf Dächern; eine Meldung bei der zuständigen Behörde genügt (Art. 18a RPG, ergänzt durch Art. 32a und 32b RPV); unabhängig davon, dass diese Bestimmung materiell direkt anwendbar ist, musste das kantonale Recht angepasst werden, um die zuständigen Behörden und die Frist für die Meldung festzulegen; dies geschah mit einer Änderung des RPBR, die am 1. Januar 2015 in Kraft trat;
- > Haltung von Pferden: Lockerung der Vorgaben für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone, die zur Haltung von Pferden nötig sind; dies gilt sowohl für Landwirte (Art. 16a^{bis} RPG) als auch für Nichtlandwirte (hobbymässige Tierhaltung, Art. 24e RPG); für diese materiellen Bestimmungen ist keine Anpassung des kantonalen Rechts nötig, weil das Bundesrecht diese Materie abschliessend regelt.

4. Verwaltung der Bauzone

4.1. Allgemeines

Die Teilrevision des RPG und der RPV ist gleichbedeutend mit einer Neuausrichtung in der Verwaltung der Bauzone. Diese Teilrevision des Bundesrechts zielt auf die Steuerung der Siedlungsentwicklung. Sie verdeutlicht die Ziele und Grundsätze der Raumplanung im Interesse eines verbes-

serten Kulturlandschutzes und enthält klare Vorgaben an die Richtpläne zur besseren Steuerung der Siedlungsentwicklung; aus diesem Grund müssen die Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt neu ausdrücklich im Richtplan vorgesehen werden. Mit dem neuen Bundesrecht werden Einzonungen an strengere Bedingungen geknüpft. So müssen die Kantone die nötigen Massnahmen treffen, damit das Bauland auch tatsächlich überbaut wird. Neueinzonungen sind neu nur dann zulässig, wenn bei konsequenter Mobilisierung innerer Nutzungsreserven trotzdem noch ein entsprechender Bedarf besteht (Art. 15 Abs. 4 Bst. b RPG). Daneben müssen die Kantone mit der Reduktion der überdimensionierten Bauzonen fortfahren. Die empfohlenen Massnahmen sollen konkret dazu führen, dass bestehende, raumplanerisch aber ungeeignet gelegene Bauzonen vermehrt zurückgezogen werden und neu nur noch Land einer Bauzone zugewiesen wird, das raumplanerisch geeignet ist (vorwiegend in Zentren und in gut erschlossenen Standorten). Gleichzeitig soll gegen die Baulandhortung vorgegangen werden¹.

Mit anderen Worten: Der Rahmen, der vor dem Inkrafttreten des neuen Bundesrechts galt und eine Siedlungsentwicklung erlaubte, die vorbehältlich einer korrekten Bauzonendimensionierung hauptsächlich auf der Ausdehnung der Bauzonen ruhte, gehört definitiv der Vergangenheit an.

Weiter sei betont, dass die neuen Vorgaben für den Richtplatinhalt im Bereich Siedlung nach Artikel 8a RPG zur Folge haben, dass die Gemeindeautonomie bei der Bestimmung der Bauzonengrösse aufgehoben wird. Weil die Grenzen für die Erweiterung der Siedlungsflächen und deren Verteilung im Kanton im kantonalen Richtplan festgelegt werden, werden die Gemeinden nur noch zwischen verschiedenen Lösungen wählen können, die allesamt mit dem Bundesrecht in Einklang stehen müssen. Sie können zudem die Nutzungsart der Zonen für ihre Entwicklung bestimmen. Und sie können schliesslich die Massnahmen auswählen, die sie für eine Siedlungsentwicklung nach innen treffen müssen – namentlich über eine allfällige Siedlungsrevitalisierung. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass die Berechnungsmethode, die in Artikel 30a RPV definiert und in den technischen Richtlinien des Bundes ausgeführt ist, nur der Ausgangspunkt ist für die Methodologie und die Grundsätze, die im neuen kantonalen Richtplan festgelegt werden müssen. Sie kann nicht direkt auf der Ebene der OP verwendet werden. Der Kanton wird in seinem Richtplan eine neue Methode vorschlagen müssen.

Auch wenn die Ziele und Grundsätze der Raumplanung sowie der geänderte Artikel 15 RPG direkt anwendbar sind, so muss der Kanton trotzdem seine Raumplanungs- und Baugesetzgebung an das neue Bundesrecht anpassen und dabei insbesondere den Gesetzgebungsauftrag von Artikel

¹ BBl. 2010, S. 1057.

15a RPG betreffend die Bauverpflichtung erfüllen. In Absatz 1 dieses Artikels werden die Kantone verpflichtet, alle Massnahmen zu treffen, die nötig sind, um die Verfügbarkeit des Baulandes sicherzustellen oder – anders ausgedrückt – seine Eignung zur bestimmungsgemässen Nutzung zu gewährleisten. Die Wahl der konkreten Massnahmen ist den Kantonen überlassen. Absatz 2 beauftragt die Kantone, in ihrer Gesetzgebung vorzusehen, dass die zuständige Behörde eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks setzt und die vom kantonalen Recht vorgesehenen Rechtsfolgen anordnen kann, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt. Die Bauverpflichtung muss als subsidiäre Massnahme konzipiert sein, die nur dort greifen kann, wo das Angebot an verfügbarem erschlossenem Land ungenügend ist oder aus anderen Gründen einem überwiegenden öffentlichen Interesse entspricht. Als Rechtsfolgen kommen etwa ein Kaufrecht des Gemeinwesens, eine rechtlich durchsetzbare Verpflichtung zur Veräusserung, eine Auszonung oder allenfalls auch eine Enteignung infrage¹.

Für die Anpassung des kantonalen Rechts an die neuen Bestimmungen des RPG sieht der Entwurf Massnahmen auf Gemeindeebene vor und gibt den Gemeinden Instrumente zur Verwaltung ihrer Bauzonen in die Hand. Da es sich vorliegend nicht um eine grundlegende Revision des kantonalen Raumplanungsrechts handelt, ist es nicht gerechtfertigt, nach gesetzlichen Lösungen mit deutlich weitreichenderen Folgen zu suchen, welche die Überarbeitung des Systems für Landumlegungen oder die Einführung von neuen Spezialregeln im Bereich der formellen Enteignung erfordern. Das Bundesrecht lässt den Kantonen in diesem Bereich einen grossen Handlungsspielraum. So lassen die im Entwurf vorgesehenen Massnahmen den Gemeindebehörden die nötige Flexibilität bei der Bestimmung von Lösungen, die unter Berücksichtigung der Gegebenheiten vor Ort ihren eigenen Bedürfnissen entsprechen und mit dem übergeordneten Recht vereinbar sind. Darüber hinaus wird auch berücksichtigt werden müssen, wie sich die Massnahmen in Anwendung des neuen kantonalen Richtplans und der neuen rechtlichen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe auf die Verfügbarkeit an Bauland mittelfristig auswirken werden.

4.2. Mit dem Entwurf vorgeschlagene Lösungen

Die wichtigsten Änderungen, die der Entwurf einführt, um das neue Bundesrecht auf Kantonsebene umzusetzen, können wie folgt zusammengefasst werden:

- > Einführung des Grundsatzes, wonach Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus – also auf überkommunaler Ebene – abzustimmen sind (Art. 15 Abs. 3 RPG). Diese Koordination kann über eine kantonale (gestützt auf die Grundsätze des kantonalen

Richtplans), regionale (fakultativ gemäss RPBG) oder interkommunale Planung oder über den Nachweis durch eine Gemeinde im Rahmen einer OP-Gesamtrevision erfolgen. Hierzu sei noch Folgendes vermerkt: Eine Lösung, in der eine Koordination auf regionaler Ebene vorgeschrieben würde, wäre problematisch angesichts der juristischen Formen, die eine Regiongemeinschaft nach Artikel 25 Abs. 1 RPBG haben kann (Gemeindeverband² oder Agglomeration³).

- > Ausdehnung des Geltungsbereichs des heutigen Artikels 45 RPBG, der vorsieht, dass der Boden, der ausserhalb einer OP-Gesamtrevision für ein Grossprojekt eingezont wurde, von Gesetzes wegen in die vorherige Zone zurückfällt, wenn die Rohbauarbeiten nicht innert fünf Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids abgeschlossen sind. Der Entwurf will dieses Instrument auf Einzonungen einer Arbeits- oder Spezialzone zur Verwirklichung eines Projekts ausweiten, das nicht im Rahmen einer Gesamtrevision des Ortsplans vorgenommen wird. Vor dem Hintergrund des neuen Bundesrechts rechtfertigt sich diese Änderung für spezifische Projekte, die sehr oft flächenintensiv sind. In Bezug auf die Spezialzonen nach Artikel 18 RPG, die ausserhalb der Bauzone geplant werden (Materialabbau, Golf, Reitsport usw.), ist diese zusätzliche Einschränkung im Sinne des verfassungsrechtlichen Ziels der haushälterischen Nutzung des Bodens gerechtfertigt. Damit wird das Prinzip der Bauverpflichtung umgesetzt, welche die Kantone in ihrer Gesetzgebung vorsehen müssen.
- > Einführung einer Frist von zehn Jahren für die Verwendung gemäss ihrer Nutzungsbestimmung von Grundstücken, die der Bauzone (Art. 15 RPG) oder einer Spezialzone (Art. 18 RPG) zugewiesen werden (Art. 46). Diese Frist gilt auch für nichtüberbaute Grundstücke in der Bauzone, deren Nutzung im Rahmen einer OP-Gesamtrevision beibehalten wird.
- > Einführung eines gesetzlichen Kaufrechts für die Gemeinden, wenn das Grundstück nicht innerhalb von zehn Jahren überbaut und gemäss ihrer Nutzungsbestimmung verwendet wird (Art. 46 Abs. 3). Es ist klar, dass es sich hier um eine bedeutende gesetzliche Eigentumseinschränkung handelt. Weil die Kantone jedoch ein adäquates Instrument einführen müssen, um die im Bundesrecht auferlegte Pflicht zur Überbauung (Art. 15 und 15a RPG) umzusetzen, ist es unausweichlich, ein Instrument vorzusehen, mit dem sichergestellt werden kann, dass nicht nur das neu eingezonte Bauland, sondern auch die Grundstücke, die sich bereits in der Bauzone befinden, jedoch noch nicht überbaut wurden, während der Gültigkeit des Zonennutzungsplans (ZNP)

² Art. 107 ff. des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG), SGF 140.1.

³ Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG), SGF 140.2.

¹ BBl. 2010, S. 1075 ff.

tatsächlich überbaut werden. Die Ausübung des gesetzlichen Kaufsrechts wird im Ermessen der Gemeinde überlassen, die damit über ein Instrument verfügt, um eine aktive Bodenpolitik zu führen. Da es sich jedoch um eine Beschränkung des Eigentumsrechts handelt, darf dieses Recht nur ausgeübt werden, wenn es einem überwiegenden öffentlichen Interesse entspricht. Ausserdem muss der Verhältnismässigkeitsgrundsatz gewahrt sein.

- > Einführung eines subsidiären Kaufsrechts für den Staat für Grundstücke innerhalb der vom kantonalen Richtplan anerkannten Zonen kantonalen Bedeutung, wenn die Gemeinde dieses Recht nicht innerhalb von zehn Jahren ausgeübt hat (Art. 46 Abs. 4).
- > Möglichkeit, in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag zwischen Gemeinde und Grundeigentümerschaft eine kürzere Frist als die in Artikel 46 Abs. 3 festgelegten zehn Jahre vorzusehen (Art. 48 Abs. 3).
- > Einführung eines neuen Instruments in Form des Rahmendetailbebauungsplans (Art. 63a und 64 Abs. 2). Damit sollen die strategische Verwaltung der Planung und die Verwirklichung von Grossprojekten zur Umstrukturierung oder Revitalisierung des bestehenden Siedlungsgebiets verbessert werden. Dies ist eine zusätzliche Möglichkeit für die Planer der Gemeinden, um die Entwicklung eines grossen Sektors besser zu lenken sowie um Siedlungsentwicklung, Umwelt, Mobilität und Kulturgüterschutz auf einem weitflächigen Gebiet optimal zu koordinieren. Mit diesem Instrument können die Gemeinden in einem ersten Schritt allfällige Streitfälle im Zusammenhang mit diesen komplexen Themen regeln, was in einem zweiten Schritt die Verwirklichung der verschiedenen Blöcke erleichtert. Die Ausarbeitung eines Rahmendetailbebauungsplans sollte ausserdem zu einer grösseren Beständigkeit der Pläne im betroffenen Entwicklungssektor führen.

Diese Neuerungen werden im Punkt 6 («Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln») detailliert kommentiert.

Die Änderungen des kantonalen Rechts, die nötig sind, um der Priorität gerecht zu werden, die das Bundesrecht der Siedlungsentwicklung nach innen gibt, werden im RPBR vorgenommen werden; denn die Bauvorschriften und insbesondere die verschiedenen Ziffern sind im Ausführungsreglement definiert. Eine solche Lösung erlaubt zudem die Flexibilität, die im Rahmen der RPBG-Totalrevision angestrebt worden war.

5. Mehrwertabgabe (Art. 5 RPG)

5.1. Allgemeines

5.1.1. Rechtliche Qualifikation der Abgabe und Art der einzuführenden Besteuerung

Mit der ursprünglichen Fassung von Artikel 5 Abs. 1 RPG verfügte der Bund über kein Mittel, um die Kantone zur Einführung von Ausgleichsregeln zu verpflichten.

Mit dem revidierten RPG erhalten die Kantone einen klaren Gesetzgebungsauftrag in Form einer Mindestregelung. Zudem ist eine Sanktion für jene Kantone vorgesehen, die innerhalb der gesetzten Frist keine entsprechende Regelung erlassen haben (Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG).

Hinter der Mehrwertabgabe stehen keine fiskalischen Gründe: Sie ist nicht voraussetzungslos geschuldet und sie ist nicht unabhängig von staatlichen Leistungen zu entrichten. Sie kann somit nicht als Steuer qualifiziert werden. Mit der Mehrwertabgabe sollen vielmehr durch öffentliche Planungsmassnahmen geschaffene individuelle Sondervorteile für einzelne Grundeigentümer (Bodenwertsteigerung) im Sinne der Gleichbehandlung ausgeglichen werden. Die Mehrwertabgabe dient jedoch nicht zur Deckung der konkreten Kosten der Planungsmassnahmen, sondern erfolgt generell im Hinblick auf den Ausgleich planerischer Vorteile. Es handelt sich somit um eine Kausalabgabe, die kostenunabhängig erhoben wird und worauf das Kostendeckungsprinzip keine Anwendung findet¹. Allerdings bestätigte das Bundesgericht (BGer), dass das strikte Legalitätsprinzip im Bereich der öffentlichen Abgaben auch für die Mehrwertabgabe gelten muss. Das heisst, auch solche kostenunabhängige Abgaben müssen in einem Gesetz im formellen Sinn hinreichend bestimmt sein². Daraus ergibt sich, dass das kantonale Gesetz die wesentlichen Elemente der Mehrwertabgabe in ihren Grundzügen selber festzulegen hat und dass ein Ausgleich auf vertraglichem Weg nicht möglich ist. «Besteht ein gesetzlicher Anspruch auf eine Bauzonenzuweisung (z. B. im weitgehend überbauten Gebiet) oder drängt sich eine Einzonung aufgrund planerischer Überlegungen auf (z. B. wegen der hohen Erschliessungsqualität eines Grundstücks), so müssen aufgrund der neuen bundesrechtlichen Mindestregelung die Mehrwerte auch dann erhoben werden, wenn der Grundeigentümer keine Hand für einen vertraglichen Ausgleich bietet»³. Die Kantone müssen eine Abgabe einführen, die Gegenstand einer Verfügung ist, und sie müssen die Grundsätze für deren Berechnung festlegen (Kreis der Abgabepflichtigen, Gegenstand und Satz der Abgabe, Verwendung des Abgabenertrags).

¹ Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz, VLP-ASPAN, Raum & Umwelt Juli Nr. 4/13, S. 4; siehe auch BGE 121 II 138.

² BGE 105 Ia 134.

³ VLP-ASPAN, op. cit., S. 12.

Es sei auch daran erinnert, dass eine Abgabe von bis zu 60% des durch Planungsmassnahmen verursachten Mehrwerts laut Rechtsprechung des Bundesgerichts¹ weder die Eigentumsgarantie verletzt noch konfiskatorisch ist.

In Bezug auf die festzulegenden rechtlichen Regeln legt das Bundesrecht nur ein paar wenige Mindestanforderungen fest, sodass die Kantone bei der konkreten Ausgestaltung einen gewissen Spielraum haben. So kann der kantonale Gesetzgeber namentlich bestimmen, welche raumplanerische Massnahmen er der Mehrwertabgabe unterstellen will und wie der Ertrag aus dieser Abgabe verwendet werden soll.

Abschliessend sei noch erwähnt, dass die meisten Kantone, die bereits Ausgleichsregeln anwenden, diese Regeln in ihren kantonalen Ausführungsgesetzen zum RPG, in Form einer *lex specialis* zum Steuerrecht, eingeführt haben. Dies ist auch im Kanton Freiburg vorgesehen, weil die Bestimmungen zur Mehrwertabgabe mit einer Änderung des RPBG (neuer Abschnitt in Kapitel 7) eingeführt werden sollen.

5.1.2. Aussichten für die Bauzonendimensionierung

In seinem Bericht Nr. 282 vom 27. September 2011², erwähnte der Staatsrat, dass rund 40% der Gemeinden überdimensionierte Bauzonen hätten und dass es grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden gäbe.

Unter Berücksichtigung der Dossiers für OP-Gesamtrevisionen, die die Gemeinden beim BRPA eingereicht haben, hatten im April 2015 noch 44 Gemeinden überdimensionierte Bauzonen. Die Situation nach Bezirk ist folgende:

> Broyebezirk:	26 ha
> Glanebezirk:	6 ha
> Greyerzbezirk:	33 ha
> Seebezirk:	8 ha
> Saanebezirk:	21 ha
> Sensebezirk:	24 ha
> Vivisbachbezirk:	2 ha

Für den gesamten Kanton ergibt dies eine Restüberdimensionierung von 120 ha, für die die betroffenen Gemeinden noch keine Lösungen vorgeschlagen haben.

Die tatsächliche Überdimensionierung gemäss den heute geltenden OP liegt deutlich höher. Gemäss Schätzung des BRPA beträgt diese rund 250 ha. Diese Zahl deckt sich in etwa mit den Statistiken des ARE, laut welcher der Kanton Freiburg noch rund 170 ha Wohnzonen und etwa 100 ha Arbeitszonen auszonieren müsste³.

Aus den Zahlen geht auch hervor, dass die Unterschiede zwischen den Regionen gross sind. Während die einen in den kommenden 15 Jahren die Schaffung neuer Bauzonen in Betracht ziehen können, werden andere Auszonungen vornehmen müssen.

Dabei darf allerdings Folgendes nicht vergessen werden: Es muss noch einmal betont werden, dass das neue Bundesgesetz die Möglichkeit, Bauzonen zu erweitern, deutlich einschränkt. Dies gilt auch, wenn man vom «hohen» Szenario des Bundesamts für Statistik ausgeht⁴. Heute schon steht fest, dass die Bemessungsmethoden im geltenden kantonalen Richtplan sowohl für die Wohn- als auch die Arbeitszonen zu grosszügig sind vor dem Hintergrund des neuen Bundesrechts. Im Rahmen der Revision des Richtplans werden diese Methoden somit unbedingt angepasst werden müssen. Gegenwärtig ist es deshalb schwierig, das kantonsweite Potenzial für Neueinzonungen in den kommenden zwanzig Jahren genau zu bestimmen. Entsprechend kann das Potenzial der Einnahmen aus der Mehrwertabgabe für diesen Zeitraum nur schwer eingeschätzt werden (vgl. Punkt 7).

Aus der Entwicklung der Bau- und Spezialzonen (Art. 15 bzw. 18 RPG) im Kanton Freiburg in den vergangenen Jahren lassen sich jedoch ein paar Erkenntnisse gewinnen, die für den vorliegenden Gesetzesvorentwurf von Nutzen sind.

Entwicklung der Bauzonen von 2005 bis 2014

Zonentyp	in ha
Arbeitszonen	-54
Zonen von allgemeinem Interesse	-24
Mischzonen und Kernzonen	+17
Wohnzonen	+52
Gesamtbilanz	-9

Entwicklung der Spezialzonen im Kanton Freiburg von 2009⁵ bis 2014

Zonentyp	in ha
Spezialzonen	+13
Zonen für Kiesgruben und Deponien	+46
Gesamtbilanz	+59

Kommentare

- > Aus der Bilanz geht hervor, dass die Entwicklung der Bauzonen für die letzten neun Jahre über alles gesehen als stabil bezeichnet werden kann. Den Neueinzonungen stehen insgesamt etwa gleichviel Auszonungen gegenüber.

¹ BGE 105 Ia 134.

² TGR 2012, S. 245 ff.

³ Bauzonenstatistik Schweiz: <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00236/04878/index.html>.

⁴ <http://www.bfs.admin.ch> Bundesamt für Statistik > Themen > 01 – Bevölkerung > Zukünftige Bevölkerungsentwicklung > Daten, Indikatoren – Kantonale Szenarien.

⁵ Die Daten zu den Kiesgruben liegen erst ab 2009 vor.

- Es ist auch möglich, dass Nutzungsänderungen zwischen verschiedenen Typen von Bauzonen stattfanden.
- > Die Behörden haben darauf hingearbeitet, die Überdimensionierung der Arbeitszonen zu reduzieren oder deren Nutzung zu überprüfen.
 - > Der Anteil der Wohnzonen, wovon mehr als zwei Drittel Wohnzonen schwacher Dichte sind, an der Zunahme der Bauzonengesamtfläche in den letzten neun Jahren ist gross. Wie bereits erwähnt, ist nicht davon auszugehen, dass dieser Trend zukünftig anhalten wird.
 - > In Bezug auf die Spezialzonen, die nicht in die Berechnung der Bauzendimensionierung einfließen, kann festgehalten werden, dass hier unter dem Gesichtspunkt einer allfälligen Besteuerung nach Artikel 5 RPG ein nicht zu vernachlässigendes Potenzial besteht. Hierzu ist zu vermerken, dass die Zunahme der Zonen für Kiesgruben und Deponien auch die Flächen beinhaltet, für die es in einer ersten Phase nur eine Betriebs- und Sonderbewilligung der RUBD gab und die erst später eingezont wurden.

Seit 2005 hat die RUBD rund 500 ha Rückzonungen bewilligt. Über alles gesehen blieb die Grösse der Bauzonen im Kanton Freiburg stabil, was dessen Auslastung von 98% gemäss Zuweisung vom Bund erklärt¹. Kanton und Gemeinden müssen ihre Anstrengungen, die sie seit der Annahme des kantonalen Richtplans im Jahr 2002 für eine Reduktion der überdimensionierten Bauzonen unternommen haben, weiterführen. Weil kantonsweit rund 270 ha² ausgezont werden müssen, ist in den kommenden zehn Jahren mit einer bedeutenden Auszonungswelle zu rechnen. Als Folge werden wohl verschiedene betroffene Grundeigentümer eine Entschädigung wegen materieller Enteignung einklagen. Heute kann die Summe der Entschädigungen, die die öffentlich-rechtlichen Körperschaften den betroffenen Grundeigentümern aufgrund dieser Entscheide wird zahlen müssen, nur sehr schwer eingeschätzt werden. In diesem Zusammenhang müssen jedoch zwei wichtige Elemente erwähnt werden:

- > Aus der Tabelle zur Entwicklung der Bauzonen in den letzten neun Jahren (siehe S. 12) geht hervor, dass die Neueinzonungen über alles gesehen mit bedeutenden Auszonungen kompensiert wurden (ca. 500 ha). Und trotzdem: Bis heute hat im Kanton Freiburg weder der Enteignungsrichter noch ein anderes Gericht ein einziges Mal auf eine Entschädigungspflicht infolge einer Auszonung entschieden. Die ersten Entschädigungsgesuche

- wurden im Jahr 2014 bei der Enteignungskommission eingereicht.
- > Das BGER qualifizierte in einem kürzlich ergangenen Urteil³ eine Rückzonung als entschädigungslose «Nichteinzonung», obwohl es sich um einen neurechtlichen, nach dem Inkrafttreten des RPG genehmigten und überdimensionierten Nutzungsplan handelte. Das BGER kam nämlich zum Schluss, dass der Nutzungsplan nicht den materiellen Anforderungen des RPG entsprach. Somit hätte eine Entschädigungspflicht nur bei einer besonderen vertrauenswürdigen Situation (Vertrauensschutz) bestanden, was hier nicht der Fall war⁴. Mit anderen Worten, bei eindeutig überdimensionierten Bauzonen müssen die Gemeinden nicht unbedingt eine Entschädigungspflicht gegenüber Grundeigentümern, deren Grundstücke ausgezont wurden, befürchten. Diese Rechtsprechung ruht auf den Grundsätzen, die in einem Grundsatzurteil⁵ festgehalten wurde. Damit wurde das Schicksal zahlreicher Entschädigungsforderungen vor den Gerichten besiegelt: Sie wurden abgelehnt, obwohl die Anwendung der Grundsätze im Bereich der materiellen Enteignung dazu geführt hätte, dass die Überbauung des Grundstücks angesichts aller Umstände als möglich und sehr wahrscheinlich beurteilt würde und dass der Verlust dieses Rechts Anspruch auf eine Entschädigung gäbe⁶. Selbstverständlich gelten die üblichen Vorbehalte, weil diese Rechtsprechung eine Auszonung zum Gegenstand hatte, die im Rahmen eines ersten neurechtlichen, nach dem Inkrafttreten des RPG genehmigten Plans erfolgte. Das BGER bestätigte zwar, dass die Verabschiedung eines zweiten oder x-ten neurechtlichen, nach dem Inkrafttreten des RPG genehmigten Plans als Auszonung betrachtet werden muss, die Anrecht auf eine Entschädigung gibt. Dies schliesst aber für die Zukunft nicht aus, dass das BGER aufgrund der neuen, strengeren bundesrechtlichen Bestimmungen entscheidet, die sich daraus ergebenden neuen Eigentumsbeschränkungen seien als entschädigungslose «Nichteinzonung» zu werten⁷.

Angesichts der oben erwähnten Elemente muss die Tatsache, dass strategische Entscheide für die Umsetzung von Artikel 5 RPG gefällt werden müssen, ohne dass verlässliche Zahlen zum Potenzial von neuen Einzonungen oder zur Höhe der Entschädigungen wegen materieller Enteignung vorliegen, als die Hauptschwierigkeit für die vorliegende gesetzgeberi-

¹ Die kantonale Auslastung ist der Quotient aus den erwarteten Einwohner/innen und Beschäftigten nach 15 Jahren (am Ende der Periode 2012–2027) gemäss BFS-Szenario «hoch» einerseits und der Kapazität der überbauten und unüberbauten Bauzonen in den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen andererseits. Mit einer Auslastung von 98% gehört der Kanton Freiburg zu den Kantonen, in denen die Bauzonenfläche über diesen Zeitraum hinweg insgesamt stabil bleiben muss. https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2380/RPV_Technische-Richtlinien-Bauzonen_de.pdf – Tabelle S. 13.

² Vgl. Fussnote 17.

³ Bundesgerichtsentscheid vom 30. August 2013 (Urteile 1C_573/2011 und 1C_581/2011, Gemeinde Salenstein TG)

⁴ Verweis auf die Praxis «Wille», die im BGE 121 II 417 definiert wurde; s. Dubey/Zufferey, Droit administratif général, Basel 2014, Rz. 1803 f.

⁵ BGE 109 Ib 13.

⁶ Verweis auf die Formel «Barret», die im BGE 91 I 329 von 1965 definiert wurde.

⁷ Dubey/Zufferey, op. cit., Rz. 1801. In diesem Zusammenhang wird unter anderem fallweise geklärt werden müssen, ob die festgestellte Überdimensionierung das Resultat einer akzeptablen oder einer inakzeptablen Fehleinschätzung des Bedürfnisses für 15 Jahre ist.

sche Arbeit angesehen werden. Aus diesem Grund müssen ungünstige Szenarien für die Arbeitshypothesen herangezogen werden. Gleichzeitig sind die im Kanton bereits vorhandenen steuerlichen Massnahmen zu berücksichtigen. Diese Szenarien und deren finanziellen Folgen werden im Punkt 7 behandelt.

5.2. Mit dem Entwurf vorgeschlagene Lösungen

5.2.1. Kantonale Lösung

Der Entwurf sieht ein kantonales Ausgleichssystem vor. Die Mehrwertabgabe wird mit anderen Worten auf kantonaler und nicht auf kommunaler Ebene erhoben. Diese Lösung bedingt die Schaffung eines vom Staat verwalteten Fonds, der über die Mehrwertabgabe gespeist wird und dessen Mittel gemäss zu bestimmenden Vorgaben zugewiesen werden.

Anders als unter dem alten Bundesrecht steht es den Kantonen mit dem revidierten RPG nicht mehr offen, für den Ausgleich eine andere Lösung als eine kantonale vorzusehen¹.

Einleitend ist festzuhalten, dass ein kantonales System dem Kanton absolut keine finanziellen Vorteile bringt, weil mit dem Ausgleichssystem hauptsächlich die Entschädigungen finanziert werden, die die Gemeinden werden bezahlen müssen. Die Eigentümer von ausgezonten Grundstücken werden ihre Klage nämlich gegen die Gemeinde richten, weil es sich nach kantonalem Recht bei den Auszonungsentscheidungen um Beschränkungen handelt, die sich aus einem Gemeindeplan ergeben (Art. 130 EntG FR²). Somit werden die Gemeinden die allenfalls zugesprochenen Entschädigungen bezahlen müssen, selbst wenn sie ein Rückgriffsrecht gegen den Staat geltend machen können (Art. 131 und 140 EntG FR). Die Schaffung eines Fonds, der vom Staat verwaltet wird, wird es ihm erlauben, über sämtliche Einnahmen aus der Mehrwertabgabe zu verfügen und so in der Lage zu sein, alle Entschädigungen zu bezahlen, die von einem Gericht zugesprochen werden. Damit kann er die Mindestanforderungen an die Ausgleichsbestimmungen gemäss neuem Bundesrecht umfassend erfüllen. Die überschüssigen Fondsmittel werden mittelfristig dafür eingesetzt werden, um die regionalen oder kommunalen Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung zu finanzieren (Art. 113c)³.

Des Weiteren sei daran erinnert, dass die Ausgleichsregeln mit dem neuen Bundesrecht vereinbar sein müssen; dieses verlangt von den Kantonen, dass sie in ihrem kantonalen Richtplan die Grenzen für die Erweiterung der Siedlungsflächen und deren räumliche Verteilung sowie die Art und Weise, wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach

innen bewirkt werden soll, festlegen und dass sie die überdimensionierten Bauzonen reduzieren. Um diese Vorgaben zu erfüllen, sind Instrumente nötig, die auf dem gesamten Kantonsgebiet Wirkung entfalten. Bei kommunalen oder regionalen Ausgleichsregeln wäre die Kompensation angesichts der allgemeinen Lage im Kanton Freiburg betreffend die Dimensionierung der Bauzonen in vielen Fällen (s. Punkt 5.1.2) nicht möglich. Wenn der Mehrwertfonds auf kommunaler oder regionaler Ebene verwaltet würde, wäre nicht sichergestellt, dass jede Gemeinde oder jede Region in der Lage wäre, ein ausgeglichenes System zu haben, in welchem die Erträge aus der Mehrwertabgabe in Einklang stünden mit den auszurichtenden Entschädigungen. Gemeinden oder Regionen mit einem Potenzial für Neueinzonungen ohne Kompensation könnten nämlich Mehrwertabgaben einziehen, ohne deren Erträge für die Entschädigung von Grundeigentümern reservieren zu müssen. Gemeinden oder Regionen mit überdimensionierten Bauzonen dagegen wären benachteiligt, weil jede Neueinzonung schwierig bis unmöglich wäre und sie somit kaum Mehrwertabgaben einziehen könnten. Die einzige Möglichkeit für diese Gemeinden oder Regionen bestünde darin, andere Planungsmassnahmen (Um- oder Aufzonung von bestehenden Bauzonen) der Mehrwertabgabe zu unterstellen, mit dem Risiko, dass die Einnahmen nicht ausreichen würden, um allfällige Entschädigungen decken zu können. Mit kantonalen Regeln hingegen wird ein Element des Ausgleichs zwischen den Gemeinden oder Regionen mit überdimensionierten Bauzonen und den anderen eingeführt.

Im Rahmen der externen Vernehmlassung schlug der FGV vor, die Verwaltung des Fonds auf überkommunaler Ebene anzusiedeln, weil auf diese Weise dank einer Übereinstimmung der Perimeter die Festlegung der Bauzonen mit der Verwaltung des Fonds koordiniert werden könne. Hierzu ist Folgendes zu sagen: Es muss unterschieden werden zwischen einerseits dem im Bundesrecht verlangten Nachweis, dass der Bedarf einer Gemeinde an Bauzonen auf überkommunaler Ebene beurteilt und koordiniert wurde, und andererseits der Planungsstufe. Das Bundesrecht verlangt nämlich nicht, dass das Verfahren für die Bestimmung der Bauzonen unbedingt auf überkommunaler Ebene erfolgt. Es legt auch nicht fest, dass die Planung auf regionaler Ebene durchgeführt werden müsse. Von den Gemeinden wird lediglich verlangt, dass sie im Erläuterungsbericht zum Dossier der OP-Gesamtrevision den Nachweis der Koordination erbringen (Art. 47 RPV). Die Grundsätze, Instrumente und Modalitäten für die Umsetzung der Koordination werden in Übereinstimmung mit den Vorgaben von Artikel 8a RPG und dem Leitfaden Richtplanung im Rahmen des neuen kantonalen Richtplans ausgearbeitet und diskutiert werden.

Darüber hinaus ist es eindeutig am einfachsten und zweckmässigsten für die Umsetzung dieses neuen Systems, wenn der Kanton alleine für die Veranlagung und für die Nutzung

¹ Schlussfolgerung des Staatsrats in seinem Bericht Nr. 282 vom 27. September 2011, op. cit.

² Gesetz vom 23. Februar 1984 über die Enteignung (EntG FR), SGF 76.1.

³ Die Speisung des Bodenverbesserungsfonds wird im Punkt 5.2.4.1 behandelt.

der Abgabeträger zuständig ist. Mit einem kantonalen System werden namentlich ein einheitliches System (eine einzige Regelung), eine Spezialisierung der mit der Umsetzung betrauten Personen und die Koordination mit den bestehenden steuerlichen Massnahmen sichergestellt. Ein kommunales oder regionales System wäre auf der anderen Seite mit bedeutenden praktischen Problemen verbunden, da die meisten Gemeinden nicht über die Ressourcen verfügen, die für die Veranlagungs- und Abgabebezugsverfahren nötig sind. Es müsste mit zahlreichen Streitfällen gerechnet werden (mangelnde Rechtssicherheit, Ungleichbehandlung). Ausserdem wäre der Kanton bei der Umsetzung der Vorschriften auf kommunaler oder regionaler Ebene stark gefordert.

Die Einführung von Ausgleichsregeln auf kantonaler Ebene erleichtert des Weiteren die Abstimmung der Mehrwertabgabe mit den bestehenden steuerlichen Massnahmen, insbesondere mit der Grundstückgewinnsteuer (GGSt).

Die im Entwurf vorgesehene Lösung muss zudem im Zusammenhang mit der Lösung für den Bodenverbesserungsfonds gesehen werden (Punkt 5.2.4).

Der Entwurf legt lediglich fest, dass ein kantonaler Mehrwertfonds geschaffen werden muss, und definiert die Prioritäten für die Finanzierung der Planungsmassnahmen. Die Grundsätze für die Verwaltung dieses Fonds werden im RPBR definiert werden (Art. 113c Abs. 4).

5.2.2. Raumplanerische Massnahmen, die der Mehrwertabgabe unterstellt sind

Artikel 5 Abs. 1^{bis} RPG stellt als bundesrechtliche Mindestanforderung, dass die Kantone den Mehrwert einzig bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgleichen.

Die Kantone sind frei, weitere Planungsmassnahmen – ein Begriff, der extensiv interpretiert werden kann – der Mehrwertabgabe zu unterstellen. So können etwa Erhöhungen der für die Überbauung massgebenden Ziffern oder Bewilligungen mit Abweichungen zur Grundordnung, welche die Überbaumöglichkeiten erhöhen, ebenfalls als raumplanerische Massnahmen betrachtet werden¹.

Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Vor- und Nachteile, die auszugleichen sind, nach Artikel 5 Abs. 1 RPG «erheblich» sein müssen. Dieser bundesrechtliche Begriff wird im RPG nicht weiter ausgeführt. Aus dem neuen Wortlaut von Artikel 5 RPG geht klar hervor, dass die noch nicht überbauten Grundstücke, die bei Inkrafttreten der Ausgleichsregeln bereits in der Bauzone waren und deren Nutzung im Rahmen einer OP-Gesamtrevision beibehalten wird, nicht der Mehrwertabgabe unterstellt werden können.

¹ Vgl. Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, EJPD 1981, N 13 zu Art. 5.

Ein solcher Entscheid ist nämlich nicht mit einer Wertsteigerung des betroffenen Grundstücks verbunden und hat somit keinen erheblichen Vorteil zur Folge.

Die Frage ist, ob der Kanton sich damit begnügen soll, die Mindestvorgabe des Bundesrechts zu erfüllen, oder ob er noch weitere Planungsmassnahmen der Mehrwertabgabe unterstellen will.

Die aktuelle Bauzonendimensionierung im Kanton Freiburg² ist massgebend für die Beantwortung dieser Frage. Wie oben ausgeführt, haben zahlreiche Freiburger Gemeinden überdimensionierte Bauzonen. Damit ist das Potenzial an Entschädigungsforderungen wegen materieller Enteignung grösser als in anderen Kantonen, die dieses Problem nicht oder in geringerem Ausmass kennen. Der Bedarf zur Deckung dieser allfälligen Entschädigungen ist somit entsprechend hoch.

So scheint es gerechtfertigt zu sein, neben dem Mehrwert infolge einer Zuweisung in die Bauzone auch den Mehrwert von neuen Spezialzonen nach Artikel 18 RPG der Mehrwertabgabe zu unterstellen. Solche Zonen werden für besondere Projekte vorgesehen, mit denen spezifische standortgebundene und im ZNP vorgesehene Bedürfnisse befriedigt werden sollen. Es handelt sich namentlich um Zonen für den Materialabbau³, Zonen für Häfen sowie Zonen für Sport oder Freizeittätigkeiten im Freien (Golf, Reitsport usw.). Es ist offensichtlich, dass diese Zonen, die sich ausserhalb des Siedlungsgebiets befinden und sich zum Teil über eine sehr grosse Fläche erstrecken, ähnliche Auswirkungen haben wie Bauzonen nach Artikel 15 RPG, weil sie dauerhaft für Bauten vorgesehen sind, die gar nicht für die Bewirtschaftung des Bodens gedacht sind, und weil sie für die betroffenen Grundeigentümer auch einen Mehrwert schaffen. Angesichts des Ziels, der mit dem Ausgleich von planungsbedingten Vorteilen verfolgt wird, und angesichts der Aussichten für die Bauzonendimensionierung (Punkt 5.1.2.) erscheint es gerechtfertigt und zweckmässig, die Spezialzonen nach Artikel 18 RPG ebenfalls der Mehrwertabgabe zu unterstellen (Art. 113a Abs. 2 Bst. a). Zu den Zonen für den Materialabbau ist zu sagen, dass sie heute schon der Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes (KVStG)⁴ unterstehen. Anders als die Steuer nach KVStG soll aber mit der Mehrwertabgabe der handfeste Vorteil aus einer Einzonung kompensiert werden. Ziel und Zweck dieser beiden Steuern unterscheiden sich somit. Auch wenn Grundstücke für eine spezifische Nutzung und möglicherweise zeitlich begrenzt einer Spezialzone zugewiesen werden, bevor sie nach einem gewissen Zeitraum wieder in die Landwirtschaftszone zurückgeführt werden, ist es im Rahmen von Ausgleichsregeln nicht gerechtfertigt, auf die Abschöpfung des finanziellen Vorteils des Grundeigentü-

² Siehe Punkt 5.1.2.

³ Vgl. Beat Stalder, Der Ausgleich von Planungsvorteilen – Aufbruch zu neuen Ufern? In: Schweizerische Baurechtstagung, Freiburg 2015, S. 81.

⁴ Art. 3 Abs. 1 und 4 Abs. 3 des Gesetzes vom 28. September 1993 über die Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes (KVStG), SGF 635.6.1.

mers oder des Betreibers zu verzichten, der durch die Einzonung erzielt wurde¹.

Weiter ist zu beachten, dass das neue Bundesrecht (besonders Art. 15 RPG) den Kantonen und Gemeinden den Auftrag gibt, zuerst Massnahmen für eine Siedlungsentwicklung nach innen zu treffen (Massnahmen zur Verdichtung und Siedlungsrevitalisierung), bevor eine Erweiterung der Bauzone in Betracht gezogen werden kann. Wie bereits erwähnt (Punkt 5.1.2), ist davon auszugehen, dass die Einnahmen im Zusammenhang mit Neueinzonungen zurückgehen werden. Indem Massnahmen, die zu einer erheblichen Verdichtung führen, ebenfalls der Mehrwertabgabe unterstellt werden, können weitere Einnahmen erzielt werden. Aus diesem Grund sieht Artikel 113a Abs. 2 Bst. b des Entwurfs eine Mehrwertabgabe bei Grundstücken vor, deren Wert infolge einer Nutzungsänderung der Zone (von der RUBD genehmigte Änderung des ZNP und des Gemeindebaureglements GBR), in der sie sich befinden, zunimmt. Welche Nutzungsänderungen genau unter diese Bestimmung fallen, ist in Absatz 3 dieses Artikels definiert. Die Umsetzung der Mehrwertabgabe ist schwieriger mit der Besteuerung von Nutzungsänderungen, weil die Bestimmung des Mehrwerts komplexer ist und weil die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass die Abgabe von den Schuldnerinnen und Schuldner angefochten wird. Dies lässt sich dadurch erklären, dass die Veranlagung sich nämlich bei Nutzungsänderungen auf Konzepten stützt, die weniger einfach festgemacht werden können. Der Entwurf verzichtet jedoch darauf, die Wertsteigerung eines Grundstücks infolge einer Planungsmassnahme, bei der die Ziffern (GFZ, BMZ, ÜZ) ohne Nutzungsänderung der Zone erhöht werden, der Mehrwertabgabe zu unterstellen; denn in solchen Fällen handelt es sich oft um (teilweise) überbaute Grundstücke, deren Wertsteigerung nur mit grosser Schwierigkeit bestimmt werden könnte. Es bestünde somit die Gefahr einer Ungleichbehandlung der Grundeigentümer. Vor der Umzonung einer Bauzone muss die Gemeinde Überlegungen zur Planung mit Blick auf eine Siedlungsrevitalisierung anstellen und die Ziele der Besiedlung klar darlegen, was eventuell in die Ausarbeitung eines Detailbebauungsplans (DBP) münden kann.

Die Wahl der Planungsmassnahmen, die der Mehrwertabgabe unterstellt werden, ist zudem schlüssig mit der Zuweisung der Einnahmen, insbesondere weil ein Teil der Mehrwertabgabe zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes verwendet werden soll (Punkt 5.2.4).

5.2.3. Satz

Artikel 5 Abs. 1^{bis} RPG legt für die Mehrwertabgabe einen Mindestsatz von 20% fest. Es handelt sich um eine Mindestvorgabe, die die Kantone erfüllen müssen².

Die Wahl des Satzes für die verschiedenen Planungsmassnahmen, die einen erheblichen Mehrwert schaffen, ist eine heikle Frage, weil ein Ausgleich geschaffen werden soll.

Auf der einen Seite wird die Wahl in hohem Mass von der Schätzung (gemäss den im Punkt 7 beschriebenen Szenarien) der Einnahmen aus der Mehrwertabgabe bestimmt: je höher der Satz, desto höher die erwarteten Einnahmen und desto höher der Deckungsgrad für die Entschädigungen wegen materieller Enteignung. Auf der anderen Seite ist die Wahl auch von der Zuweisung der Einnahmen abhängig bzw. von den raumplanerischen Massnahmen, die der Kanton über die Mehrwertabgabe finanzieren will.

Davon abgesehen muss auch den Auswirkungen dieser neuen Abgabe auf die GGSt Rechnung getragen werden. So sieht Artikel 5 Abs. 1^{sexies} RPG vor, dass die bezahlte Abgabe bei der Bemessung der GGSt als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen ist, wodurch der steuerbare Grundstücksgewinn sinkt. Oder anders gesagt: je höher der Satz der Mehrwertabgabe, desto geringer der erhobene Grundstücksgewinn bei der Veräusserung einer Liegenschaft, für die eine Mehrwertabgabe entrichtet wurde. Auf die Entschädigungen wegen materieller Enteignung werden die Begünstigten allerdings GGSt bezahlen müssen, was zu zusätzlichen Einnahmen führen wird. Die Koordination mit der GGSt wird im Punkt 5.2.8 behandelt und die möglichen finanziellen Auswirkungen der Mehrwertabgabe auf die GGSt werden im Punkt 7 dargelegt.

Laut Entwurf ist die Höhe des Satzes von der Planungsmassnahme abhängig, aus der sich der Mehrwert ergibt. Diese Vorgehensweise ist in verschiedenen kantonalen Gesetzesvorentwürfen für die Einführung der Mehrwertabgabe vorgesehen³. So legt Artikel 113b Abs. 1 den Satz für Einzonungen in die Bau- oder Spezialzone bei 30% und

² Eine teleologische und systematische Auslegung der Absätze 1 und 1^{bis} von Artikel 5 RPG ergibt, dass der Mindestsatz von 20% für alle Planungsmassnahmen, die der Mehrwertabgabe unterstellt sind, eingehalten werden muss. Es wird anerkannt, dass mit der Mehrwertabgabe einzig «erhebliche Vorteile», die durch Planungsmassnahmen entstehen, ausgeglichen werden sollen. Wohl ist in Absatz 1^{bis}, der im Rahmen der Teilrevision des RPG eingeführt wurde, einzig von «Vorteil» die Rede, doch gibt es in den gesetzgeberischen Arbeiten keinen einzigen Hinweis, dass der Gesetzgeber einen Unterschied einführen wollte zwischen «erheblichen Vorteilen» und «anderen Vorteilen», die allenfalls tiefer als zu 20% besteuert werden könnten. Während die Kantone frei sind bei der Bestimmung der Planungsmassnahmen, die sie über die Einzonung von Boden hinaus der Mehrwertabgabe unterstellen wollen, müssen sie sich für alle von ihnen unterstellten Massnahmen an den Mindestsatz von 20% halten. Diese Interpretation wurde übrigens von Beat Stalder, op. cit., S. 81, dargelegt und von der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN) bestätigt.

³ Gegenwärtig wollen die Kantone Jura, Bern und St. Gallen unterschiedliche Sätze für die Mehrwertabgabe einführen, je nachdem, ob eine Einzonung oder eine Zonenumsatzänderung den Mehrwert zur Folge hat; der Kanton Tessin hat bereits eine entsprechende Gesetzesänderung vorgenommen.

¹ Der Gesetzesvorentwurf des Kantons Bern sieht ebenfalls vor, die Einzonungen für den Materialabbau zu besteuern, zu einem Satz von 40%.

für Nutzungsänderungen bei 20% fest. Für Einzonungen scheint es gerechtfertigt zu sein, einen Satz vorzusehen, der höher als der Mindestsatz von 20% ist, weil es sich dabei um die Planungsmassnahme handelt, die die stärkste Wertsteigerung eines Grundstücks nach sich zieht. Diese Lösung führt zu höheren Einnahmen für den Mehrwertfonds, sodass namentlich die Bedürfnisse für die Entschädigungen wegen materieller Enteignung besser gedeckt werden können. Gleichzeitig sollten die erwarteten Mehreinnahmen nicht durch den Rückgang bei der GGSt zunichtegemacht werden (vgl. Punkt 7). Dagegen ist es sinnvoll, bei den Nutzungsänderungen beim Mindestsatz von 20% zu bleiben; denn ein zu hoher Satz könnte in diesen Fällen Auswirkungen haben, die im Widerspruch zum vorrangigen Ziel des neuen Bundesrechts stehen, das in der Siedlungsentwicklung nach innen besteht.

Weil der Entwurf weiter als die Mindestvorgaben des Bundes geht, indem er neben den Einzonungen in die Bauzone auch die Einzonungen in die Spezialzone und die Nutzungsänderungen der Mehrwertabgabe unterstellt, sind die vorgeschlagenen Sätze ein guter Kompromiss zwischen dem Interesse der Grundeigentümer, nicht zu hohe Abgaben bezahlen zu müssen sowie der Notwendigkeit für den Staat, eine optimale Deckung des Fonds für die Finanzierung der Entschädigungen wegen materieller Enteignung sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass die Auswirkungen der Einführung der Mehrwertabgabe auf die GGSt vertretbar sind.

5.2.4. Zuweisung der Erträge

5.2.1.4. Allgemeines

Die Ausgleichsregeln nach Artikel 5 RPG beinhalten nicht nur den Auftrag, eine Mehrwertabgabe zu erheben, sondern auch, die Zuweisung der Erträge festzulegen. Das heisst, die Kantone müssen über ein vollständiges Ausgleichssystem verfügen. Der frühere Wortlaut von Artikel 5 Abs. 1 RBG sagte nichts über die Verwendung der Erträge aus einer Mehrwertabgabe; es war insbesondere nicht definiert, dass die Erträge aus den Vorteilen für die Entschädigungen von Nachteilen verwendet werden müssen. Mit dem neuen Artikel 5 Abs. 1^{ter} RPG ist dies nicht mehr der Fall. Dieser Absatz besagt nämlich, dass der Ertrag für Massnahmen nach Artikel 5 Abs. 2 RPG oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3 RPG, insbesondere Absätze 2 Bst. a und 3 Bst. a^{bis}, verwendet wird. Nach Absatz 2 Bst. a müssen die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden darauf achten, «dass der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgefleichen, erhalten bleiben». Nach Absatz 3 Bst. a^{bis} sollen «Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche».

Artikel 5 Abs. 1^{ter} RPG verlangt, dass der Ertrag aus der Mehrwertabgabe insbesondere für die Entschädigungen wegen materieller Enteignung verwendet wird. Wie bereits im Punkt 5.1.2 erwähnt, ist es heute kaum möglich, den Gesamtbetrag abzuschätzen, den die öffentliche Hand in den kommenden fünfzehn Jahren für die Entschädigung von Auszonungen zahlen müssen.

Die in Artikel 113c Abs. 1 vorgesehene Lösung trägt dem Umstand Rechnung, dass der Kanton eine Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes kennt¹. Laut Rechtsprechung des BGer² handelt es sich um eine kantonale Zwecksteuer. Diese Steuer und deren Ertrag muss bei der Ausgestaltung des Ausgleichssystems nach Artikel 5 RPG selbstverständlich berücksichtigt werden.

Die wichtigsten Elemente des KVStG können wie folgt zusammengefasst werden:

- > Laut Artikel 2 Abs. 1 KVStG wird der Ertrag der Steuer dem Fonds für Bodenverbesserungen überwiesen, der für die Unterstützung der Landwirtschaft verwendet wird. Die Verwendung dieses Fonds ist in den Artikeln 188 bis 192 des Gesetzes über die Bodenverbesserungen geregelt, namentlich in Artikel 191 BVG³. Dieser Artikel legt fest, dass der Fonds verwendet wird für:
 - a. die Finanzierungsbeteiligung an Studien auf dem Gebiete der Kulturtechnik und der landwirtschaftlichen Hochbauten sowie der Anwendung von neuen Techniken auf diesem Gebiet;
 - b. die Gewährung von Beiträgen an landwirtschaftliche Bodenverbesserungen von geringer Kostenhöhe, bis zu einem bestimmten Beitragssatz nach Massgabe der Unternehmensart und der finanziellen Lage der Gesuchstellerin bzw. des Gesuchstellers oder der Klassifikation, wenn es sich um eine Gemeinde handelt;
 - c. die Unterstützung von freiwilligen landwirtschaftlichen Flurbereinigungen;
 - d. die Finanzierung der Wiederinstandstellung von Alpwegen für die durch Naturgewalten verursachten Schäden oder für die Behebung der normalen Belagsabnutzung;
 - e. die Finanzierung von Anpassungen der Güterzusammenlegungswege an die gegenwärtigen Bedürfnisse, wenn ihre Beläge im Zeitpunkt ihrer Erstellung nicht subventioniert werden konnten.

Ausnahmsweise kann die Hilfe des Fonds an andere in Verbindung zu landwirtschaftlichen und rebbaulichen Bodenverbesserungen stehende Unternehmen gewährt werden (Art. 191 Abs. 2 BVG).

¹ KVStG, vgl. Fussnote 33.

² Urteil 2P.229/2006 vom 14. Mai 2007.

³ Gesetz vom 30. Mai 1990 über die Bodenverbesserungen (BVG), SGF 917.1.

Die Steuer wird bei der Veräusserung von produktivem Boden erhoben, die eine Verminderung des Kulturlandes zur Folge hat. Die Steuer wird auf der Grundlage des Veräusserungspreises des Grundstücks berechnet, der den planungsbedingten Mehrwert einschliesst. Der Steuersatz beträgt 4%. Gemäss den zwischen 2011 und 2013 verbuchten Beträgen liegt der durchschnittliche jährliche Gesamtertrag bei 4,3 Millionen Franken.

In der Botschaft zum Entwurf des KVStG¹ wurde die Verabschiedung des Gesetzes damit begründet, dass der Ausgleichsbetrag in Anwendung des Bundesgesetzes vom 12. Juni 1951 über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes auch nach der Aufhebung des Bundesgesetzes aufrechterhalten werden musste. Weiter führte die Botschaft Folgendes aus: «Es trifft zwar zu, dass die Veräusserung von produktivem Boden nicht der einzige Grund für die Verminderung des Kulturlandes ist. Man kann sich tatsächlich fragen, ob die Verminderung nicht in den meisten Fällen durch raumplanerische Massnahmen (Übergang eines Grundstücks von der Landwirtschaftszone in die Bauzone) verursacht wird. Der Staatsrat hat schliesslich aus folgenden Gründen beschlossen, den Status quo aufrechtzuerhalten: Die ganze Frage wird im Rahmen des Vollzugs von Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung geprüft werden, laut dem das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile regelt, die durch Planungen entstehen. [...]»

Weil der Kanton den Ertrag der Mehrwertabgabe gemäss Artikel 5 Abs. 1^{ter} RPG (der auf Artikel 3 Abs. 2 Bst. a RPG verweist) verwenden will, wird deren Zuweisung fast identisch mit der Zuweisung der Erträge der Steuer nach KVStG sein. Somit besteht eine reelle Gefahr, dass das KVStG, wenn es beibehalten wird, nach dem Inkrafttreten der Mehrwertabgabe als Instrument der Ausgleichsregeln nach Artikel 5 RPG angesehen wird, weil dieser Artikel gewissermassen die Rechtsgrundlage für den Bezug der Abgabe wird. Das Problem ist, dass eine solche Abgabe die neuen Vorgaben von Artikel 5 RPG erfüllen und Teil eines grösseren Systems sein müsste, um dem Bundesrecht zu entsprechen (namentlich Steuersatz von mindestens 20%, Fälligkeit). Des Weiteren müsste das Risiko der Doppelbesteuerung genauer analysiert werden. Es bestünde sicherlich die Möglichkeit, in einer Bestimmung vorzusehen, dass der Betrag, der gemäss KVStG bezahlt wird, von der Mehrwertabgabe abgezogen wird. Damit würde indessen das Problem, das der Steuer nach KVStG eigen ist, nicht beseitigt. Dieses Problem rührt daher, dass die Steuer nur bei einer Veräusserung erhoben wird. So könnte der künftige Veräusserer eines Grundstücks, das dem Kulturland entzogen wurde, zuerst Erschliessungs- oder andere Arbeiten ausführen und dann der Steuerpflicht entgegen, indem er bis zur Veräusserung zwei Jahre ab Beginn der Arbeiten wartet (Art. 3 Abs. 2 KVStG).

Angeichts des neuen Wortlauts von Artikel 5 Abs. 1^{ter} RPG und des grossen öffentlichen Interesses am Schutz des Kulturlandes und insbesondere am Schutz der FFF ist es gerechtfertigt, diese Steuer in das neue Ausgleichssystem nach dem neuen Bundesrecht zu integrieren. Die Besonderheit der Lösung, die mit Artikel 113c Abs. 1 eingeführt wird, ist die systematische Zuweisung von 4% des Abgabenertrags – dies entspricht dem heutigen Steuersatz nach KVStG – an den Bodenverbesserungsfonds. Diese Lösung hat folgende Vorteile:

- > Sie bringt eine Vereinfachung der Besteuerung im Vergleich zum heutigen System nach KVStG und beseitigt das oben erwähnte Problem in Zusammenhang mit Artikel 3 Abs. 2 KVStG.
- > Es gibt nur eine Veranlagungsbehörde (die RUBD, vgl. Punkt 5.2.5) statt deren zwei.
- > In Anbetracht der Massnahmen, die nach Artikel 113a Abs. 2 der Mehrwertabgabe unterstellt sind, wird die Bemessungsgrundlage der Steuer gemäss KVStG erweitert. Auf der anderen Seite werden die 4% einzig auf den planungsbedingten Mehrwert und nicht auf den Veräusserungspreis des Grundstücks (Art. 8 Abs. 1 KVStG) erhoben. So wird analysiert werden müssen, inwieweit die Erweiterung der Bemessungsgrundlage der heutigen Steuer (insbesondere mit der Unterstellung der Zonennutzungsänderungen nach Art. 113a Abs. 2 Bst. b) diese Differenz wettzumachen vermag.

Die Integration der Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes in das neue Ausgleichssystem geht mittelfristig mit der Ausserkraftsetzung des KVStG einher. Weil es aber noch zahlreiche Grundstücke gibt, die seit Inkrafttreten des KVStG eingezont, aber noch nicht besteuert wurden, ist es zwingend, dass die Integration nicht über eine sofortige Aufhebung des Gesetzes führt. Dies wäre gleichbedeutend mit beträchtlichen Einnahmeverlusten für den Staat für Grundstücke, die heute schon der Steuer unterstellt sind. Um dies zu verhindern, sieht der Entwurf vor, dass das KVStG während weiteren fünfzehn Jahren in Kraft bleibt. Gleichzeitig ändert der Entwurf den Geltungsbereich des KVStG: Grundstücke, die nach dem Inkrafttreten der neuen Ausgleichsregeln eingezont werden, sind dem Gesetz nicht mehr unterstellt. Artikel 113c legt fest, dass der Mehrwertabgabenertrag vordringlich für die Finanzierung der Entschädigungen wegen materieller Enteignung benutzt wird, zum Satz von 26% für Einzonungen bzw. von 16% für Nutzungsänderungen. Weil die vorgesehene Lösung in beiden Fällen den Mindestsatz von 20% nach Artikel 5 Abs. 1bis RPG einhält, ist sie vereinbar mit dem neuen Bundesrecht.

5.2.4.2. Gewählte Lösung

Nach Artikel 5 Abs. 2 RPG müssen planungsbedingte Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen,

¹ Botschaft Nr. 111 vom 17. August 1993, TGR 1993, S. 1571.

voll entschädigt werden. Darüber hinaus sind die Kantone, wie bereits im Punkt 5.2.4.1 erwähnt, frei, die Finanzierung von weiteren raumplanerischen Massnahmen vorzusehen. Der Entscheid, wohin die Einnahmen, die in den kantonalen Mehrwertfonds fliessen, zugewiesen werden, hängt insbesondere von der Schätzung der Einnahmen aus der Mehrwertabgabe ab (gestützt auf die im Punkt 7 beschriebenen Szenarien).

Konkret stellt sich die Frage, ob die Minimallösung gewählt werden soll (dabei werden – nach Abzug der 4% des Mehrwerts, die für den Bodenverbesserungsfonds bestimmt sind – ausschliesslich die Entschädigungen aus materieller Enteignung, die sich aus einer Planungsmassnahme ergeben, finanziert) oder ob auch weitere Massnahmen finanziert werden sollen.

In jedem Fall gilt es, Vorsicht walten zu lassen und von einem pessimistischen Szenario auszugehen. Weil die Bauzonen im Kanton Freiburg überdimensioniert sind und mit hohen Entschädigungen infolge von Auszonungen sowie mit geringen Möglichkeiten für Neueinzonungen in den kommenden fünfzehn Jahren gerechnet werden muss, könnte es nämlich geschehen, dass die Finanzierung der Planungsmassnahmen nicht gesichert werden kann.

Der Entwurf geht auch hier weiter als das Bundesrecht. So sieht Artikel 113c vor, dass in zweiter Priorität die regionalen und kommunalen Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung finanziert werden können. Sobald die Redimensionierung der Bauzonen abgeschlossen ist und die allfälligen Entschädigungen wegen materieller Enteignung ausbezahlt worden sind, sollten im neuen kantonalen Fonds, der auch nach dieser Phase durch die Mehrwertabgabe bei Ein- und Umzonungen gespiesen werden wird (mit einem Satz von 30% bei Einzonungen), nämlich potenziell mehr Mittel zur Verfügung stehen, um andere raumplanerische Massnahmen zu finanzieren, was auch den Gemeinden zugutekommen wird, weil diese mit der Ortsplanung betraut sind. Eine solche Verwendung des Ertrags wird im Bundesrecht anerkannt (Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis} RPG). Auch scheint es zweckmässig zu sein, diese Möglichkeit im Rahmen der neuen, vom neuen Bundesrecht vorgegebenen Ausrichtung der Raumplanung (Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen und Verdichtung) vorzusehen. Es sei indessen an dieser Stelle mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass aller Voraussicht nach einige Zeit vergehen wird, bevor die Gemeinden von dieser finanziellen Hilfe werden profitieren können. Auf jeden Fall aber können die Kosten für die kommunalen Studien nur dann übernommen werden, wenn die Finanzierung der Entschädigungen wegen materieller Enteignung sichergestellt ist. So ist es denkbar, dass der Kanton Finanzierungsgesuche der Gemeinden abschlägig wird beantworten müssen.

Die Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten sprach sich im Rahmen der externen Vernehmlassung für die Variante

3 des VE aus, die in letzter Priorität die Finanzierung weiterer in Artikel 3 RPG vorgesehenen Raumplanungsmassnahmen vorsah. Angesichts des potenziellen Ertrags aus der Mehrwertabgabe (s. Punkt 7) ist die Wahrscheinlichkeit, eines Tages solche Infrastrukturen über den kantonalen Mehrwertfonds finanzieren zu können, äusserst gering, weil die Kosten für solche Projekte ein Vielfaches höher sind als die Kosten von kommunalen Studien. Des Weiteren würden aufgrund der hohen Kosten nur wenige Gemeinden in den Genuss einer Finanzierung durch den Kanton kommen können. Entsprechend ist eine Finanzierung der meisten kommunalen Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung, mittel- oder langfristig, deutlich realistischer.

Weil in Bezug auf die Fonds-Finanzierung grosse Ungewissheiten bestehen, und um keine falsche Hoffnungen zu wecken, wurde im Gesetzesentwurf eine Lösung gewählt, die einen guten Kompromiss darstellt zwischen der Notwendigkeit, im aktuellen Umfeld Vorsicht walten zu lassen, und dem legitimen Wunsch der Gemeinden, bei der Verwendung der Fondsmittel weiter zu gehen als das im Bundesrecht vorgeschriebene Minimum.

Der Staatsrat wird die Grundsätze der Verwaltung des kantonalen Mehrwertfonds sowie die Prioritäten der Zuweisungen im RPBR festlegen müssen. Sicher ist, dass die Entschädigungen wegen materieller Enteignung bis zur Höhe der verfügbaren Mittel vollständig über den Fonds finanziert werden müssen. Da unmöglich vorausgesagt werden kann, wann die Entschädigungsforderungen eingereicht und die Enteignungskommission ihre Entscheide fällt – genauso wenig wie die Höhe der Entschädigungen im Voraus bekannt ist –, wird eine Lösung gefunden werden müssen, um mit dem zeitlichen Problem der Fluktuationen bei den benötigten Mitteln umzugehen. Eine Möglichkeit bestünde darin, dass die Behörde, die für die Verwaltung des Fonds zuständig ist, jährlich den maximalen Anteil an den Fondsmitteln für die kommunalen und regionalen Studien festlegt und dabei die ihr bekannten Entschädigungsforderungen berücksichtigt.

5.2.5. Besteuerung

Die Besteuerung des Mehrwerts erfolgt beim Inkrafttreten der Planungsmassnahme.

Weil die Ausgleichsregeln gemäss teilrevidiertem RPG in das RPBG aufgenommen werden und weil der Mehrwert eine direkte Folge einer Planungsmassnahme ist, ist es gerechtfertigt, die RUBD als die für die Besteuerung zuständige Behörde festzulegen. Die Direktion wird die Besteuerung mit einer Verfügung vornehmen, welche die Schätzung der Kommission für Grundstückserwerb, die gegenwärtig administrativ der ILFD angegliedert ist, als Grundlage haben wird. Der Fachbereich dieser Kommission ist verwandt mit der Expertise, die für die Bestimmung des planungsbedingten Mehrwerts gefragt ist. Das Reglement zu dieser Kom-

mission¹ wird allenfalls angepasst werden müssen, um dieser künftig im RPBG vorgesehenen Aufgabe Rechnung zu tragen.

Der Zeitpunkt der Veranlagungsverfügung, in der die Höhe des Mehrwerts bestimmt wird, muss mit dem Zeitpunkt, in welchem die Abgabe fällig wird (laut Bundesrecht wird sie mit der Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks fällig, vgl. Punkt 5.2.6), unterschieden werden.

Konkret heisst das: Zuerst muss die RUBD die Grundstücke bestimmen, die gestützt auf ihre Genehmigungsentscheiden von Plänen und Reglementen (Art. 113a Abs. 2 Bst. a und b) der Mehrwertabgabe unterstellt sind. Sobald diese Verfügungen in Kraft sind, wird die Direktion an die Kommission gelangen, damit diese den Mehrwert schätzt. Auf Antrag der Kommission wird die RUBD schliesslich die Besteuerung mit einer begründeten Verfügung vornehmen, die innerhalb von dreissig Tagen ab Eröffnung mit Beschwerde vor dem Kantonsgericht (KG) angefochten werden kann.

5.2.6. Fälligkeit

Nach Artikel 5 Abs. 1^{bis} RPG wird der Ausgleich bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Es obliegt den Kantonen, die Begriffe «Überbauung» und «Veräusserung» zu definieren. Für den Begriff «Überbauung» scheint es am einfachsten zu sein, die Fälligkeit mit dem Inkrafttreten der ersten Baubewilligung für eine Baute oder Anlage im ordentlichen Bewilligungsverfahren gleichzusetzen. In Bezug auf den Mehrwert infolge von Genehmigungsentscheide von Plänen und Reglementen stellt sich die Frage, ob es gerechtfertigt ist, die Zahlung der Mehrwertabgabe für die Gesamtheit eines grossen eingezonten Grundstücks ab Rechtskraft der Baubewilligung für eine Baute zu verlangen, wenn diese Baubewilligung nur einen Teil des Grundstücks betrifft. Die gewählte Lösung erscheint jedoch vereinbar mit der Tatsache, dass die abgabepflichtige Person im Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme gleichzeitig Eigentümerin bzw. Eigentümer des Grundstücks ist.

Für die Fälligkeit der Mehrwertabgabe bei Einzonungen für den Materialabbau (Kiesgruben und Deponien) nach Artikel 113a Abs. 2 Bst. a braucht es indessen eine gesonderte Lösung. Die Bewirtschaftung der betroffenen Grundstücke erfolgt nämlich etappenweise, in Einklang mit den von der RUBD erteilten Abbaubewilligungen und den in der Bewilligung definierten Etappen (Art. 155 RPBG). Darüber hinaus kann der Beginn einer neuen Etappe nur dann bewilligt werden, wenn der Abbau der vorhergehenden Etappe abgeschlossen ist und das Gelände instandgesetzt wurde. Somit ist es gerechtfertigt, nur einen Teil der geschuldeten Abgabe

zu verlangen. Der Betrag des fälligen Teils wird dabei aufgrund der im Perimeter einbezogenen Fläche, die Gegenstand der Abbaubewilligung ist, berechnet.

Zur «Veräusserung» ist zu sagen, dass dieser Begriff in Artikel 42 des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern² definiert ist. Weil diese Bestimmung mit der Mehrwertabgabe koordiniert werden muss, ist es sinnvoll, keine neue Definition einzuführen, sondern auf die Definition in dieser Bestimmung zu verweisen.

Es ist offensichtlich, dass die Fälligkeit der Mehrwertabgabe mit der GGSt (Punkt 5.2.8.1) koordiniert werden muss.

Grundsätzlich ist es möglich, dass die beiden Ereignisse, welche die Fälligkeit der Abgabe auslösen («Überbauung» und «Veräusserung»), während der gesamten Gültigkeitsdauer eines ZNP nie eintreten. Artikel 46 Abs. 2 besagt jedoch, dass die der Bauzone zugewiesenen Grundstücke innert zehn Jahren überbaut werden müssen, ansonsten die Gemeinde und – bei Zonen von kantonaler Bedeutung subsidiär – der Kanton über ein gesetzliches Kaufrecht verfügen. In Anwendung des neuen Bundesrechts übt das kantonale Recht nun einen grösseren Druck auf die Grundeigentümer aus, damit diese innerhalb einer gewissen Frist von ihrem Baurecht Gebrauch machen, wodurch die Abgabe auf den planungsbedingten Mehrwert fällig wird.

Für das Bezugsverfahren gilt sinngemäss das DStG. Damit kann auf neue spezielle Verfahrensregeln für einen einzigen Bereich verzichtet werden. So ist die KSTV die zuständige Bezugsbehörde für die Mehrwertabgabe (Art. 113f).

5.2.7. Befreiung

Laut Artikel 5 Abs. 1^{quinquies} kann das kantonale Recht in gewissen Fällen von der Erhebung der Abgabe absehen. Artikel 113g macht von dieser Möglichkeit für die beiden im Bundesrecht vorgesehenen Fälle Gebrauch.

So werden die öffentlich-rechtlichen Körperschaften von der Mehrwertabgabe befreit, wenn sie Eigentümer von Grundstücken sind, über welche eine in Artikel 113a vorgesehene Planungsmassnahme getroffen wird und diese Grundstücke der Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse dienen, die das Gemeinwesen selber wahrnimmt oder delegiert. Ausserdem sieht der Entwurf von der Erhebung der Mehrwertabgabe ab, wenn der Abgabenertrag in einem unzureichenden Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht. Konkret wird die Werterhöhung eines Grundstücks von der Mehrwertabgabe befreit, wenn diese einen Gesamtbetrag von 6000 Franken nicht übersteigt. Damit wird derselbe Mindestbetrag festgelegt wie für die Grundstückgewinnsteuer (Art. 51 Abs. 3 DStG).

¹ Reglement vom 28. Dezember 1984 betreffend die Kommission für Grundstückserwerb, SGF 122.93.12.

² Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG), SGF 631.1.

5.2.8. Koordination mit der bestehenden Steuergesetzgebung

5.2.8.1. Grundstückgewinnsteuer

In gewisser Weise ist die GGSt auch eine Form des Mehrwertausgleichs. Die Steuer, die das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden¹ vorschreibt, knüpft an die Veräusserung eines Grundstücks an und erfasst den Wertzuwachs, den ein Grundstück über einen bestimmten Zeitraum erfährt². Nach Artikel 12 Abs. 2 Bst. e des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) sind die ohne Veräusserung erzielten Planungsmehrwerte im Sinne des RPG den Veräusserungen gleichgestellt, sofern das kantonale Recht diesen Tatbestand der GGSt unterstellt. Der Kanton Freiburg hat von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.

Im Kanton Freiburg ist die GGSt in den Artikeln 41 ff. DStG geregelt. Das dualistische System gilt für die Steuererhebung bei Grundstückgewinne. So werden Grundstückgewinne gemäss GGSt besteuert, wenn es sich um Gewinne aus dem Privatvermögen handelt. Grundstückgewinne aus Geschäftsvermögen hingegen werden im Rahmen der Einkommenssteuer besteuert.

Die Erhebung der Grundstückgewinnsteuer findet bei Veräusserungen nach Artikel 42 DStG statt. Steuerpflichtig ist der Veräusserer. Der Veräusserungsgewinn entspricht dem Betrag, um den der Erlös die Anlagekosten (Erwerbspreis und Aufwendungen) übersteigt. Das Steuerobjekt umfasst somit mehr als bloss der Mehrwert nach Artikel 5 RPG, welcher vom Grundstückgewinn miterfasst wird. Der Steuersatz beträgt in Abhängigkeit von der Eigentumsdauer zwischen 22% und 10% (Art. 51 Abs. 1 DStG). Laut Artikel 18 des Gesetzes über die Gemeindesteuern³ erheben die Gemeinden einen Steuerzuschlag auf der GGSt von 60 Rappen pro Franken der vom Staat erhobenen Steuer.

Gewinne, die sich bei Veräusserung eines land- oder forstwirtschaftlichen Grundstückes oder von Anteilen daran ergeben, unterliegen nach Artikel 41 Bst. b DStG nur dann der GGSt, wenn der Erlös die Anlagekosten übersteigt (Mehrwert). Die Differenz zwischen den Anlagekosten und dem Buchwert (wiedereingeholte Abschreibungen) unterliegt der Einkommenssteuer (s. Art. 19 Abs. 1 und 4 DStG). Verliert eine Liegenschaft ihren landwirtschaftlichen Charakter gemäss dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht⁴, ist der gesamte Gewinn (wiedereingeholte Abschreibungen plus Mehrwert) über die Einkommenssteuer steuerbar.

Nach Artikel 5 Abs. 1^{sexies} wird die bezahlte Mehrwertabgabe bei der Bemessung einer allfälligen GGSt als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug gebracht. Damit wendet der eidgenössische Gesetzgeber eine Methode an, die darin besteht, den Mehrwert als ein Element der Anlagekosten zu betrachten. Diese vom Bundesrecht vorgegebene Methode wird in Artikel 113b Abs. 4 wiederholt.

Daraus folgt, dass die Einführung der Mehrwertabgabe den steuerbaren Grundstückgewinn verringert. Eine Einschätzung zu den finanziellen Folgen der Mehrwertabgabe auf die GGSt findet sich in Punkt 7.

Das Veranlagungsverfahren der GGSt ist in den Artikeln 166 ff. DStG definiert.

Dieses Thema wird im Punkt 5.2.4 und im Kommentar zu den Änderungen der Artikel 1 und 3 KVStG (Punkt 6, Schlussbestimmungen) behandelt.

5.2.8.2. Andere Steuern

Die Kapitalgewinne aus der Veräusserung von Liegenschaften im Privatvermögen unterliegen der GGSt, nicht aber der Einkommenssteuer.

Kapitalgewinne aus Veräusserung, Verwertung oder buchmässiger Aufwertung von Geschäftsvermögen zählen indes zu den Einkünften aus selbstständiger Erwerbstätigkeit und sind entsprechend steuerbar (Art. 19 Abs. 2 DStG). Bei der Einkommenssteuer im Zusammenhang mit Liegenschaften im Geschäftsvermögen (mit Ausnahme der land- oder forstwirtschaftlichen Grundstücken) stellt sich die Frage, ob die Mehrwertabgabe bei der Bestimmung des steuerbaren Einkommens als Aufwendung in Abzug gebracht werden kann oder nicht. Im Unterschied zu Liegenschaften im Privatvermögen, für die das RPG ausdrücklich vorsieht, dass die Mehrwertabgabe bei der Bestimmung der GGSt als Aufwendung in Abzug gebracht werden kann, sagt das Gesetz nichts über Liegenschaften im Geschäftsvermögen. Es scheint jedoch nicht nötig zu sein, eine spezielle Bestimmung für die Einkommenssteuer im Zusammenhang mit den Liegenschaften im Geschäftsvermögen vorzusehen. Die Mehrwertabgabe gilt nämlich als geschäftsmässig begründeten Aufwand und wird somit im Jahr der Entrichtung in jedem Fall vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden können.

Die Einführung der Mehrwertabgabe bedarf auch keiner besonderen Koordination mit der Gewinnsteuer, den Handänderungssteuern, der Vermögenssteuer oder der Liegenschaftssteuer.

¹ Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), SR 642.14.

² Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz, VLP-ASPAN, op. cit., S. 9.

³ Gesetz vom 10. Mai 1963 über die Gemeindesteuern (GStG), SGF 632.1.

⁴ Siehe BGE 138 II 32 und die darin zitierte Referenz.

5.2.8.3. Mehrwertabgabe zum Ausgleich von Rodungsbewilligungen

Nach Artikel 9 des Bundesgesetzes über den Wald¹ müssen die Kantone dafür sorgen, dass durch Rodungsbewilligungen entstehende erhebliche Vorteile, die nicht nach Artikel 5 RPG erfasst werden, angemessen ausgeglichen werden. Diese Bestimmung des Bundesrechts wird auf kantonaler Ebene mit den Artikeln 20 des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen² und 21 seines Ausführungsreglements³ umgesetzt.

Die Koordinationsregel nach Artikel 9 WaG (im Vergleich zu Artikel 5 RPG) besagt, dass der Mehrwert im Sinne des WaG nur dann erhoben werden kann, wenn der Mehrwert nicht nach Artikel 5 RPG besteuert wird. Das heisst für die Massnahmen, die der Mehrwertabgabe nach Artikel 113a Abs. 2 RPBG unterstellt sind, dass die Mehrwertabgabe in Anwendung der Waldgesetzgebung nicht erhoben werden kann, wenn die Rodungsbewilligung, die einen erheblichen Vorteil zur Folge hat, mit einer Einzonung in eine Bau- oder Spezialzone (Bst. a) verbunden ist⁴. Auch wenn die Koordination bereits im Bundesrecht geregelt ist, scheint es doch zweckmässig zu sein, Artikel 20 WSG zu ergänzen, um den Fall nach Artikel 113a Abs. 2 Bst a⁵ ausdrücklich vorzubehalten und so jegliche Unsicherheit bei der Interpretation der Gesetzestexte zu vermeiden.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 10 Bst. c^{bis}

Artikel 10 definiert die allgemeinen Grundsätze, die die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden beachten müssen. Da das teilrevidierte RPG eine neue Prioritätenordnung für die Planung von Bauzonen definiert und von diesen Behörden verlangt, dass sie die Siedlungsentwicklung nach innen lenken, scheint es gerechtfertigt zu sein, diesen neuen Grundsatz im kantonalen Recht zu verankern.

Art. 35 Abs. 1

Diese Änderung wird im Punkt 4.2 näher erläutert.

Art. 44

Weil die Definition der Bauzonen nach Artikel 15 RPG nicht mehr zwischen den weitgehend überbauten und den voraussichtlich innert fünfzehn Jahren benötigten Grundstücken unterscheidet, ist es nicht zweckmässig, den Wortlaut des neuen Bundesrechts in das RPBG zu übernehmen. Auch ein Verweis erscheint überflüssig, weshalb Artikel 44 aufgehoben wird.

Art. 45 Abs. 1

Diese Änderung wird im Punkt 4.2 näher erläutert.

Art. 46

Abs. 1

Damit wird der aktuelle Artikel 46 Abs. 1 RPBG geändert und festgelegt, dass jede Einzonung auch mit den Ausrichtungen des kantonalen Richtplans übereinstimmen muss. Auf diese Weise wird dem neuen Artikel 8a RPG und seinen direkten Folgen für die Gemeinden betreffend Lage und Grösse der Bauzonen (Punkte 4.1 und 4.2) Rechnung getragen.

Abs. 2

Das Konzept der «Verwendung gemäss ihrer Nutzungsbestimmung» wurde von Artikel 15a Abs. 1 RPG übernommen, der von den Kantonen verlangt, dass diese in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die «Massnahmen treffen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen». Das heisst, es genügt nicht, dass die Grundstücke überbaut werden. Deren Nutzung muss zudem in Anwendung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der haushälterischen Nutzung des Bodens optimal sein.

In den Geltungsbereich dieser Bestimmung fallen:

- > Grundstücke, die nach dem Inkrafttreten des geänderten RPBG im Rahmen einer Gesamtrevision der OP oder einer Änderung des ZNP neu der Bauzone nach Artikel 15 RPG oder der Spezialzone nach Artikel 18 RPG zugewiesen werden;
- > nicht und teilweise (weit unter den Möglichkeiten gemäss Gemeindevorschriften) überbaute Grundstücke, die bei Inkrafttreten des geänderten RPBG bereits in der Bauzone nach Artikel 15 RPG waren und deren Nutzung nach dem Inkrafttreten des neuen kantonalen Rechts im Rahmen einer OP-Gesamtrevision beibehalten wird (und zwar unabhängig von einer Nutzungsänderung).

Die Frist von zehn Jahren, nach deren Ablauf die Gemeinde (und in gewissen Fällen der Kanton) über ein gesetzliches Kaufsrecht verfügt, ist angebracht mit Blick auf Artikel 15 Abs. 4 Bst. b RPG, der besagt, dass eingezonte Grundstücke innerhalb von fünfzehn Jahren erschlossen und überbaut

¹ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (WaG), SR 921.0.

² Gesetz vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG), SGF 921.1.

³ Reglement vom 11. Dezember 2001 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSR), SGF 921.11.

⁴ Die Fälle nach Artikel 113a Abs. 2 Bst. b sind nicht betroffen, weil sich Grundstücke, die Gegenstand einer Zonennutzungsänderung sind, bereits in einer Bauzone befinden.

⁵ Artikel 21 WSR wird ebenfalls dahin gehend angepasst werden müssen. Dies wird über die Schlussbestimmungen im Rahmen der Änderung des RPBR geschehen.

werden müssen. Zehn Jahre sind eine angemessene Frist, die den Grundeigentümern, aber auch den Gemeinwesen, die von ihrem Kaufsrecht Gebrauch machen möchten, genügend Zeit lässt, um die für die Überbauung des Grundstücks notwendigen Massnahmen innerhalb der vom RPG vorgegebenen Frist zu treffen.

Abs. 3

Mittels Kaufsrecht räumt die Eigentümerschaft einer Drittperson das Recht ein, das Grundstück zu einem bestimmten Preis und innert einer bestimmten Zeitspanne zu erwerben. Die berechtigte Person hat das Recht, jedoch nicht die Verpflichtung, das Grundstück zu kaufen. Der Eigentümer hingegen hat die Verpflichtung, das Grundstück zu verkaufen¹. Das im Entwurf eingeführte gesetzliche Kaufsrecht gründet ein Recht zum Erwerb, dank dem die oder der Begünstigte (die Gemeinde oder, subsidiär, der Kanton) berechtigt ist, ein Grundstück einer Drittperson zu erwerben, und zwar ungeachtet jeglichen Abkommens und jeglicher Willensäußerung der Drittperson. Dieses Recht wird mit anderen Worten nicht mit einer Vereinbarung, sondern mit dem Gesetz errichtet. Aus diesem Grund besteht dieses Recht ohne Eintrag im Grundbuch (Art. 680 Abs. 1 ZGB). Weil die Ausübung dieses Rechts eine zivilrechtliche Eigentumsbeschränkung darstellt, sieht Artikel 46 Abs. 3 vor, dass die Gemeinde, die ihr Recht ausüben will, eine Verfügung erlässt, in der der Kaufpreis festgelegt wird. In Einklang mit den Grundsätzen des Verwaltungsrechts, aber auch mit Artikel 15a Abs. 2 RPG muss eine solche Verfügung einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprechen. Ausserdem muss das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt sein. Konkret muss die Gemeinde eine Interessenabwägung vornehmen und aufzeigen, dass das betroffene Grundstück von strategischer Bedeutung für die Entwicklung der Gemeinde ist und dass dies der einzige Weg ist, um die im ZNP definierten Ziele zu erreichen. Diese Aspekte werden im BRPR näher dargelegt werden. Die Verfügung der Gemeinde kann mit Beschwerde vor der RUBD angefochten werden. Auf diese Weise sind die Rechte der Eigentümerschaft abgesichert.

Da die Ortsplanung nach Artikel 36 Abs. 1 RPBG dem Gemeinderat obliegt, ist diese Behörde auch für den formellen Entscheid, das gesetzliche Kaufsrecht auszuüben, zuständig (Art. 46 Abs. 3). Weil aber die Artikel 10 Abs. 1 Bst. c und g sowie 51bis, 52 Abs. 1 Bst. a und 89 Abs. 2 des Gesetzes über die Gemeinden (GG)² der Gemeindeversammlung bzw. dem Generalrat die Befugnis geben, über Kredite und den Kauf von Grundstücken zu beschliessen, muss die Gemeindelegislative dem Entscheid des Gemeinderats zustimmen; denn wegen der finanziellen Verpflichtung, die mit der Ausübung des Kaufsrechts einhergeht, und angesichts der finanziellen

Kompetenzen der Gemeindelegislative wird der Entscheid des Gemeinderats erst mit der formellen Bestätigung durch die Gemeindeversammlung, bzw. den Generalrat rechtswirksam.

Nach Massgabe dieses Absatzes kann die Gemeinde auch ein gesetzliches Kaufsrecht bei einer Nutzungsänderung von Grundstücken, die nur teilweise überbaut sind und bei denen das Überbauungspotenzial gemäss Gemeindevorschriften augenscheinlich unzureichend ausgenutzt wird, ausüben.

Die Gemeinde kann ihr gesetzliches Kaufsrecht innerhalb von fünf Jahren nach Ablauf der Frist gemäss Absatz 2 ausüben, das heisst bis zur Überprüfung der Nutzungsbestimmung des betroffenen Grundstücks nach Artikel 46 Abs. 5.

Die Tatsache, dass die Gemeinden ein Kaufsrecht haben, bedeutet nicht, dass es ihnen verwehrt wäre, mit den betroffenen Eigentümern verwaltungsrechtliche Verträge abzuschliessen, um den Verkaufspreis vorgängig festzulegen.

Abs. 4

Das gesetzliche Kaufsrecht zugunsten des Kantons für Grundstücke innerhalb der vom Richtplan anerkannten Zonen kantonaler Bedeutung ist vor dem Hintergrund der aktiven Bodenpolitik zu sehen, die im aktuellen Artikel 10 Bst. d RPBG und im kantonalen Richtplan verankert ist. Der Kanton kann dieses Recht subsidiär und im Rahmen der im RPBG definierten Zuständigkeiten ausüben (laut Art. 34 Abs. 1 RPBG ist die Planung des Gemeindegebiets primär Sache der Gemeinde). Selbstredend darf auch die Kantonsbehörde dieses Recht nur ausüben, wenn sie dies mit einem überwiegenden öffentlichen Interesse rechtfertigen kann.

Abs. 5

Diese Bestimmung übernimmt den heutigen Artikel 46 Abs. 2 RPBG und präzisiert in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht, dass die Grundstücke nicht bloss erschlossen, sondern auch überbaut sein müssen.

Art. 48 Abs. 2 und 3

Damit ein Gemeinwesen und ein privater Eigentümer einen verwaltungsrechtlichen Vertrag abschliessen können, braucht es keine formelle gesetzliche Grundlage. Diese Bestimmung nennt als Beispiel Fälle von Verträge im Zusammenhang mit Einzonungen. Nichts hindert aber eine Gemeinde daran, einen verwaltungsrechtlichen Vertrag im Zusammenhang mit einer Nutzungsänderung abzuschliessen, um eine optimale Nutzung des Überbauungspotenzials sicherzustellen. Der heutige Absatz 2 von Artikel 48 RPBG wurde angepasst, um dem Kaufsrecht nach Artikel 46 Abs. 3 Rechnung zu tragen. Des Weiteren wird ein dritter Absatz hinzugefügt.

¹ Mehr dazu: Paul-Henri Steinauer, *Les droits réels*, Band II, 2012, 4. A., Rz. 1695 ff.

² Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG), SGF 140.1.

Nach Artikel 129 der Grundbuchverordnung¹, die seit dem 1. Januar 2012 in Kraft ist, können Eigentumsbeschränkungen aufgrund von verwaltungsrechtlichen Verträgen im Grundbuch angemerkt werden. Absatz 3 sieht diese Möglichkeit vor.

Art. 63a

Der Entwurf führt den Rahmendetailbebauungsplan ein, damit die städtischen Gemeinden, die komplexen Problematiken gegenübergestellt sind, über ein neues Instrument verfügen, das an die Grösse der Siedlungssektoren, die realisiert und gegebenenfalls umstrukturiert oder revitalisiert werden müssen, angepasst ist. Wohl kann argumentiert werden, dass das Verfahren mit diesem Instrument schwerfälliger wird, weil eine zusätzliche Planungsphase zwischen ZNP und DBP eingeführt wird. Die Erfahrung zeigt aber, dass die städtischen Gemeinden derzeit kein adäquates Instrument haben, um die Probleme bei der Besiedlung von grossflächigen Sektoren zu lösen: Zum einen erlaubt es das System des GBR nicht, Abweichungen nach Artikel 65 Abs. 2 RPBG vorzusehen. Zum anderen könnte ein DBP, der sämtliche Raumplanungs- und Bauvorschriften für einen derart weitläufigen Sektor festlegt, zu einer Lähmung des Ausarbeitungs- und Genehmigungsverfahrens führen und er müsste für jede noch so kleine Projektänderung angepasst werden. Die Genehmigung eines Rahmendetailbebauungsplans sollte ausserdem zu einer grösseren Beständigkeit der Pläne in den Sektoren mit Unterperimetern führen.

Die Integration einer allfälligen Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in die Planung und die Koordination der Verfahren werden die grösste Schwierigkeit bei der Umsetzung dieses Instruments darstellen.

Artikel 63a muss in Verbindung mit Artikel 63 Abs. 1 RPBG gelesen werden, der den Gemeinden den Auftrag gibt, im ZNP die DBP-Perimeter festzulegen. Entsprechend soll auch der Perimeter des Rahmendetailbebauungsplans im ZNP festgelegt werden.

Der Rahmendetailbebauungsplan muss zwingend Unterperimeter umfassen, von denen mindestens einer Gegenstand eines DBP sein muss. Es ist aber auch möglich, dass einige Unterperimeter einzig Gegenstand einer vorgängigen Detailerschliessungsbewilligung (DEB) oder eines bestimmten Baugesuchs sind.

In Anlehnung an die Regeln für Standortbewilligungen (Art. 153 Abs. 3 RPBG) sieht der Entwurf vor, dass Baubewilligungsgesuche oder die in einem Unterperimeter eingereichten DBP nicht Gegenstand von Einsprachen für bereits im Rahmen der Genehmigung des Rahmenplans geregelten Punkte sein können. Dies sollte eine Vereinfachung der spä-

ter bzw. gleichzeitig durchgeführten DBP- oder Baubewilligungsverfahren für die Unterperimeter mit sich bringen.

Art. 64 Abs. 2

Dieser Absatz wird ergänzt, um dem neu eingeführten Rahmendetailbebauungsplan, der eine besondere Funktion erfüllt, Rechnung zu tragen. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die Planung der öffentlichen Räume und die Verwaltung der Übergänge zwischen den verschiedenen Unterperimetern gelegt.

Art. 83 Abs. 1

Diese Änderung ist die Folge der Erheblichkeitserklärung durch den Grosse Rat² der Motion von Grossrat Benoît Rey (M 1018.12), die eine Änderung des RPBG und des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) forderte, sodass die Pläne und Reglemente den Personen und Vereinigungen, die darum ersuchen, auf elektronischem Weg übermittelt werden können. Der Staatsrat hatte die Ablehnung dieser Motion empfohlen, weil die Forderung des Motionärs mehrere technische (Zahl und Grösse der Dokumente) und juristische Probleme (Zuverlässigkeit und öffentlicher Glaube der übermittelten Dokumente, Fragen zum Geltungsbereich bei einer Änderung des VRG) mit sich bringt. Während der Debatte im Grosse Rat wurde darauf hingewiesen, dass das mit der Motion verfolgte Ziel mit einer von den Gemeinden zur Verfügung gestellten elektronischen Plattform, die einen gesicherten Zugang zu den Dokumenten erlaubt, erreicht werden könnte. Der Entwurf beschränkt sich darauf, im RPBG den Grundsatz – die Bereitstellung der Pläne und Bestimmungen auf elektronischem Weg an alle Interessierten – zu verankern. Es ist die Aufgabe der Gemeinde, Lösungen für die Umsetzung dieser Bestimmung zu finden und die Zuverlässigkeit der übermittelten Dokumente sicherzustellen. In seiner Stellungnahme zur Motion befand der FGV, dass die Bereitstellung der Dokumente zur Ortsplanung in elektronischer Form keine grundlegenden Probleme mit sich bringe.

Der Entwurf sieht jedoch keine Änderung des VRG vor, insbesondere weil es ein allgemeines Gesetz ist, das für alle Verwaltungsverfahren gilt und weil in einem allgemeinen Gesetz keine Spezialbestimmungen für die Berücksichtigung der Besonderheiten eines spezifischen Gebiets verankert werden sollten, wenn es sich vermeiden lässt³.

Die mit diesem Artikel eingeführte Anpassung ändert nichts daran, dass einzig die Originaldokumente mit der Unterschrift des Gemeinderats rechtsverbindlich sind. Es scheint jedoch nützlich zu sein, ausdrücklich darauf hinzuweisen.

² TGR 2013, S. 736 ff.

³ Antwort des Staatsrats auf die Motion: http://www.fr.ch/gc/files/pdf53/M_1018_12_d.pdf.

¹ Grundbuchverordnung des Bundes vom 23. September 2011 (GBV), SR 211.432.1.

Art. 113a**Abs. 1**

Dieses Thema wird in den Punkten 5.1.1 und 5.2.2 behandelt. Unter «Vorteil» wird der ökonomische Mehrwert verstanden, der einem Grundstück planungsbedingt anwächst. Damit ist die Verkehrswertsteigerung des Bodens gemeint, und zwar unabhängig davon, ob das Grundstück überbaut ist oder nicht.

Abs. 2

Dieses Thema wird im Punkt 5.2.2 behandelt.

Abs. 3

Unter «Nutzungsänderung» gemäss Buchstabe b ist eine Änderung des ZNP und des GBR zu verstehen, um den Charakter und die Zweckbestimmung der Bauzone und somit auch die Art der zulässigen Bauten zu ändern. Eine Aufzoning (einfache Erhöhung der Bauziffern) ohne Änderung des Charakters und der Zweckbestimmung der Zone ist keine Nutzungsänderung. Wenn die Gemeinde aber hauptsächlich die Verdichtung eines Sektors erreichen will und dies einzig über eine bedeutende Aufzoning anstrebt, muss geprüft werden, ob die voraussichtlichen Werte noch mit dem Charakter der Zone übereinstimmen oder ob nicht eine Nutzungsänderung angebracht wäre.

Selbstverständlich ist eine Nutzungsänderung nur dann der Mehrwertabgabe unterstellt, wenn sie eine bedeutende Ausdehnung der Überbaumungsmöglichkeiten zur Folge hat. Aus diesem Grund definiert Absatz 3 die unterstellten Änderungen als «wesentliche Änderung der Zonenbestimmung und der Typologie der dort zulässigen Bauten». Diese allgemein gehaltene Definition scheint zweckmässiger zu sein als eine Liste mit den unterstellten Fällen, weil es im selben Zonentyp eine Vielzahl an möglichen Situationen geben kann (Bauweise, Vorhandensein oder nicht eines DBP, Wert der Bauziffern, nicht anwendbare Ziffern, Art der zugelassenen Bauten, unterschiedlich hohe Nutzung des Überbaumungspotenzials usw.).

Abs. 4

Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Transparenz Dritten gegenüber ist es wichtig, die Mehrwertabgabepflicht auf das Grundstück ab Inkrafttretung der Einzonung oder Nutzungsänderung im Grundbuch anzumerken. Diese Anmerkung wird durch eine neue Anmerkung mit der Höhe der Mehrwertabgabe ersetzt, sobald die Veranlagungsverfügung rechtskräftig ist. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass Dritte guten Glaubens bei einer Veräusserung des Grundstücks vollständig informiert sind.

Art. 113b**Abs. 1**

Dieses Thema wird im Punkt 5.2.3 behandelt.

Abs. 2

Resultiert der Mehrwert aus einer Einzonung eines Grundstücks in eine Bau- oder Spezialzone oder aus einer Nutzungsänderung der Zone, wird die Mehrwertabgabe auf die Verkehrswertsteigerung des Grundstücks erhoben – unabhängig vom Grundstücksgewinn, den die Grundeigentümerschaft bei einer Veräusserung nach der Überbauung des Grundstücks erzielen könnte. Das heisst, der Betrag, um den der Erlös die Anlagekosten übersteigt (Art. 46 Abs. 1 DStG), ist nicht massgebend.

Es versteht sich von selbst, dass der planungsbedingte Mehrwert auf objektive Weise bestimmt werden muss. In Abwesenheit einer spezifischen Methode wird auf die für materielle Enteignungen anerkannten Methoden¹ zurückgegriffen. So wird der Verkehrswert hauptsächlich durch Vergleich bzw. mit der sogenannten statistischen Methode berechnet. Dabei werden die freihändig vereinbarten Verkaufspreise für vergleichbare Objekte in derselben Region und im gleichen Zeitraum herangezogen. Fehlen diese Zahlen (in ausreichendem Umfang), muss der Verkehrswert des Grundstücks auf den Stichtag subsidiär über andere anerkannte Methoden bestimmt werden².

Abs. 3

Laut neuem Bundesrecht (Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG) wird der bei der Einzonung von Landwirtschaftsland errechnete Planungsvorteil um den Betrag gekürzt, der innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute für die Selbstbewirtschaftung verwendet wird. Damit wird den Interessen der Landwirtschaft Rechnung getragen. Die Abgabe wird mit anderen Worten auf dem nach dem Abzug der Kosten für die Ersatzbaute verbleibenden Mehrwert berechnet³. Bei der Beschaffung geht es um den Bau oder Erwerb von landwirtschaftlichen Ersatzbauten, die wegen der Überbauung des eingezonten Landes nötig sind; jedoch nur von solchen, die den bundesrechtlichen Vorschriften über das Bauen ausserhalb der Bauzonen entsprechen⁴. Die Ersatzbaute muss in Bezug auf Abmessungen und Nutzung vergleichbar sein mit der zweckentfremdeten Baute.

¹ Vgl. Art. 142a Abs. 1 des Gesetzesvorentwurfs für die Änderung des Baugesetzes des Kantons Bern.

² Dubey/Zufferey, op. cit., Rz. 1746 ff.; Stalder, op. cit., S. 82 und zitierte Referenzen.

³ Zu dieser Bestimmung finden sich in den Materialien kaum Präzisierungen, da die Bestimmung erst vom Parlament in das Gesetz eingefügt wurde und auch in den parlamentarischen Beratungen wurde die Bestimmung nicht näher präzisiert. AB N 2012 S. 120; AB S 2012 S. 304 ff.

⁴ Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz, VLP-ASPAN, op. cit., S. 8.

Im Entwurf wird der Wortlaut von Artikel 5 Abs. 1^{quater} RPG übernommen, wobei in der französischen Version in Anlehnung an Artikel 43 Bst. d DStG «délai raisonable» statt «délai approprié» verwendet wird. In den deutschen Texten wurde durchgängig der Begriff «angemessene Frist» verwendet, sodass keine Anpassung im Wortlaut nötig war.

Abs. 4

Dieses Thema wird in den Punkten 5.2.3 und 5.2.8.1 behandelt.

Art. 113c

Abs. 1 und 2

Dieses Thema wird im Punkt 5.2.4 behandelt.

Abs. 3

Der Vorbehalt ist nötig, weil heute aufgrund der Aussichten für die Bauzonendimensionierung (s. Punkt 5.1.2) und der Einschätzung der finanziellen Auswirkungen (s. Punkt 7) nicht garantiert werden kann, dass der Ertrag der Mehrwertabgabe die Ausgaben nach Absatz 2 vollständig zu decken vermag – zumindest nicht in einer ersten Phase.

Art. 113d

Abs. 1

Dieses Thema wird im Punkt 5.2.5 behandelt.

Zu den Rechtsmitteln im Besteuerungsverfahren ist festzuhalten, dass die Verfügung der RUBD direkt mit Beschwerde vor dem Kantonsgericht angefochten werden kann. Die Möglichkeit einer vorausgehenden Einsprache ist nicht vorgesehen – aus Gründen der Verfahrensökonomie und weil die Veranlagungsverfügungen einlässlich begründet sein werden (vgl. Art. 176 Abs. 2 DStG).

Abs. 2

Damit die Grundbuchverwalterinnen und -verwalter die zuständige Bezugsbehörde (die KSTV) über die Veräusserung des abgabepflichtigen Grundstücks und damit die Fälligkeit der Abgabe informieren können, sieht Artikel 113d Abs. 2 vor, dass die Mehrwertabgabe im Grundbuch anmerkt wird, wenn die Direktion dies zusammen mit ihrer Verfügung verlangt. Wird die Fälligkeit der Abgabe mit der Erteilung einer Baubewilligung ausgelöst (Punkt 5.2.6), wird die KSTV zur Einleitung des Bezugsverfahrens vom BRPA benachrichtigt. Diese neue Anmerkung mit der Höhe der Mehrwertabgabe ersetzt die Anmerkung nach Artikel 113a Abs. 4.

Abs. 3

Wie bei der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuer kennt auch die Mehrwertabgabe relative und absolute Verjährungsfristen. Die relative Verjährungsfrist ist dieselbe wie in den Steuerverfahren mit dem Unterschied, dass sie nicht nach Ablauf der Steuerperiode zu laufen beginnt (Art. 151 Abs. 1 DStG), sondern ab Rechtskraft der Planungsmassnahme. Die absolute Verjährungsfrist hingegen ist kürzer: Sie tritt in jedem Fall nach zehn Jahren ab diesem Tag ein.

Art. 113e

Dieses Thema wird im Punkt 5.2.6 behandelt.

Abs. 1 Bst. a

Die Erteilung einer Baubewilligung vor der Genehmigung der ihr zugrunde liegenden Pläne und Vorschriften in Anwendung einer positiven Vorwirkung der Pläne (Art. 91 Abs. 2 RPBG) stellt aus Sicht des Ausgleichs planungsbedingter Mehrwerte kein Problem dar; in einem solchen Fall wird die Abgabe gemäss Artikel 113e Abs. 1 ab Rechtskraft der Genehmigung des betreffenden Plans und/oder des Reglements fällig und somit zur gleichen Zeit wie die Besteuerung.

Im Rahmen des neuen eidgenössischen und kantonalen Rechts wird erwartet, dass die Grundeigentümerschaft das Grundstück, das in den Genuss der raumplanerischen Massnahme kam, überbaut. Wenn sie von diesem Recht trotz vorliegender Bewilligung nicht Gebrauch macht, ist dies kein Grund, auf die Erhebung der Mehrwertabgabe zu verzichten. Die Lösung, die «Überbauung» mit dem Inkrafttreten der ersten Baubewilligung, die nach dem ordentlichen Bewilligungsverfahren (Art. 140 Abs. 1 RPBG) für Arbeiten auf dem betroffenen Grundstück erteilt wurde, gleichzusetzen, erscheint die Lösung zu sein, bei der die Kontrolle am einfachsten ist. Dem ist beizufügen, dass die Interpretation der Begriffe «Baubeginn» (Art. 100 RPBR) und «Bauende», die gemäss Bundesrecht ebenfalls für die Bestimmung der Fälligkeit herangezogen werden könnten, in der Praxis immer heikel ist. Ausserdem müsste die Kantonsverwaltung, wenn diese Begriffe als massgebend erklärt würden, Kontrollen durchführen oder die Gemeinden mit diesen Kontrollen beauftragen. Namentlich beim Begriff des Bauendes darf nicht vergessen werden, dass er erst festgestellt werden kann, wenn der Übereinstimmungsnachweis erstellt (Art. 166 RPBG) bzw., bei Gebäuden, die dem Aufenthalt oder dem Empfang von Personen dienen, die Bezugsbewilligung (Art. 168 RPBG) ausgestellt wurde. Diese Dokumente werden jedoch nicht erstellt bzw. ausgestellt werden können, wenn die Gemeinde feststellt, dass die Arbeiten nicht der Baubewilligung entsprechen. Mit der Festlegung der Rechtskraft der Baubewilligung als massgebendes Kriterium kann die Fälligkeit der Mehrwertabgabe präzise bestimmt werden.

Der Begriff «Anlage» wird aufgeführt, um die Bauwerke zu erfassen, die in den Spezialzonen wie Zonen für den Materialabbau und für Deponien oder Reit- und Pferdesportzonen verwirklicht werden.

Darüber hinaus wäre es übertrieben, vom Eigentümer die Bezahlung der Mehrwertabgabe für die gesamte Fläche eines neu eingezonten Grundstücks zu verlangen, sobald die Detailerschliessungsbewilligung rechtskräftig ist, obwohl die Baubewilligung für die erste Baute oder Anlage noch nicht erteilt wurde. Somit ist es gerechtfertigt, diese Ausnahme zusätzlich zu den Fällen nach Absatz 2 vorzusehen.

Abs. 1 Bst. b

Die Veräusserungsfälle, die die Erhebung einer Grundstücksgewinnsteuer begründen, sind in Artikel 42 DStG definiert.

Abs. 2

Um mit der Grundstückgewinnsteuergesetzgebung kohärent zu sein, ist es gerechtfertigt, die Besteuerung in den von Artikel 43 DStG vorgesehenen Fällen aufzuschieben.

Abs. 3

Dieses Thema wird im Punkt 5.2.2 behandelt.

Abs. 4

Mit Buchstabe a kann besteuert werden, wer in Anwendung einer positiven Vorwirkung der Pläne (Art. 91 RPBG) eine Baubewilligung erhält, bevor die Ein- oder Umzonung von der RUBD genehmigt wurde, und sein Grundstück veräussert, bevor diese Verfügung rechtskräftig ist.

Abs. 5

Diese Lösung greift Artikel 44 Abs. 2 DStG betreffend die Grundstücksgewinnsteuer auf.

Abs. 6

Diese Lösung greift die Artikel 12 Abs. 1 DStG und 5 Abs. 3 KVStG auf.

Art. 113f

Während die Besteuerung der RUBD obliegt, ist die KSTV für den Bezug der Mehrwertabgabe zuständig. Die relativen und absoluten Verjährungsfristen sind dieselben wie für die kantonale Einkommens- und Vermögenssteuer. Wegen der Bedeutung der Bestimmungen über Verjährungsfristen werden sie aber im Entwurf ausdrücklich festgelegt. Nach Absatz 3 sind die einschlägigen Bestimmungen über die Erhebung

der kantonalen Steuern auf die Erhebung der Mehrwertabgabe sinngemäss anwendbar. Dabei geht es namentlich um die Bestimmungen über die Vollstreckung der Steuerforderung.

Art. 113g

Wie bei der Grundstückgewinnsteuer (Art. 217 DStG) muss die Zahlung der geschuldeten Mehrwertabgabe mit einem gesetzlichen Pfandrecht sichergestellt werden können. Bei einer Veräusserung der Liegenschaft, die der Abgabe unterstellt ist, kann der Staat auf die Käuferin oder den Käufer der Liegenschaft Rückgriff nehmen, falls die Person, die vom Mehrwert profitiert hat, die Abgabe nicht bezahlt hat.

Art. 113h

Abs. 1

Die Definition der öffentlich-rechtlichen Körperschaft entspricht der Definition im Gesetz über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger¹.

Dieser Absatz besagt, dass ein Grundstück im Eigentum des Gemeinwesens, das eingezont wird, um später einer Drittperson für den Privatgebrauch verkauft zu werden, der Mehrwertabgabe unterstellt ist. Dasselbe gilt für Grundstücke in einer Zone von allgemeinem Interesse (Art. 55 Abs. 2 RPBG), die privat genutzt werden oder für eine spätere Nutzung durch das Gemeinwesen vorgesehen sind.

Die Definition der «Aufgaben im öffentlichen Interesse» ist in einem engen Sinn zu verstehen. Einzonungen und Nutzungsänderungen im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften für Grossprojekte, die der Verwirklichung von Aufgaben im öffentlichen Interesse dienen sollen, müssen der Mehrwertabgabe unterstellt werden. Massnahmen hingegen, die in Anwendung einer Spezialgesetzgebung des Bundes im Bereich der Plangenehmigungen getroffen werden (z. B. in Anwendung des eidgenössischen Eisenbahngesetzes), sind keinem Verfahren für die Bestimmung der Zonennutzung nach RPG oder RPBG unterstellt; somit sind sie auch nicht mehrwertabgabepflichtig.

Abs. 2

Der Mindestbetrag entspricht demjenigen, der für Grundstücksgewinne vorgesehen ist (Art. 51 Abs. 3 DStG).

Art. 131

Diese Änderung betrifft einzig die Artikelüberschrift auf Französisch. In der Praxis zeigte sich, dass der Begriff

¹ Gesetz vom 16. September 1986 über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (HGG), SGF 16.1.

«report d'indice» zu Missverständnissen führen konnte, was beim deutschen Begriff «Übertragung der Ausnützung», der die Übertragung der Bodennutzung bezeichnet, nicht der Fall war, weil in der deutschen Version klar ist, dass es sich um die Übertragung einer Fläche und nicht einer Ziffer d. h. eines Koeffizienten (Verhältnis zwischen der überbauten und der massgebenden Fläche) handelt. Die Anwendung dieser gesetzlichen Bestimmung ist Gegenstand einer Richtlinie der RUBD mit Mustervereinbarung¹.

Schlussbestimmungen

Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern

Zur Koordination mit dem Mehrwertausgleich kann Folgendes festgehalten werden: Wird das Grundstück vor dessen «Überbauung» (d. h. vor der Erteilung der ersten Baubewilligung nach dem ordentlichen Bewilligungsverfahren; vgl. Art. 113 Abs. 1 Bst. a) veräussert, so löst dies gleichzeitig sowohl die Fälligkeit der Mehrwertabgabe als auch die Erhebung der Grundstückgewinnsteuer aus, weil Artikel 113e Abs. 1 Bst. b für die Bestimmung des massgeblichen Rechtsakts auf die DStG verweist. Falls aber die «Überbauung» vor der Veräusserung erfolgt, muss die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer in einer ersten Phase nur die Mehrwertabgabe bezahlen. Deshalb muss sichergestellt werden, dass die geleistete Mehrwertabgabe später als Aufwendung von der GGSt in Abzug gebracht werden kann – und zwar unabhängig vom Zeitpunkt der GGSt-Fälligkeit. Aus diesem Grund muss Artikel 48 Abs. 3 DStG geändert werden. Dieser setzt nämlich zeitliche Grenzen und legt im Konkreten fest, dass die steuerpflichtige Person den wenigstens vier Jahre vor der Veräusserung bestimmten Steuerwert als Anlagekosten (Erwerbspreis erhöht um die Aufwendungen) geltend machen kann, sofern der Erwerb mehr als fünfzehn Jahre zurückliegt, weil diese Bestimmung die Berücksichtigung der bei einer über vierjährigen Baute bezahlten Abgabe im Zeitpunkt der Veranlagung der GGSt verhindert.

Die Änderung von Artikel 49 Abs. 1 (neuer Buchstabe d) ist eine Folge der Artikel 5 Abs. 1^{sexies} RPG und 113b Abs. 4.

Änderung des Gesetzes über die Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes

Der Geltungsbereich des KVStG (Art. 1) wird angepasst, damit das Gesetz nicht angewendet wird, wenn die Planungsmassnahme, die zur Verminderung des Kulturlandes geführt hat, nach dem Inkrafttreten der RPBG-Änderung genehmigt wurde. Auf diese Weise können bedeutende Steuereinnahmen bei Grundstücken aufrechterhalten werden, die heute der Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes unterstellt sind, aber noch nicht veräussert

wurden, sodass die Steuer noch nicht erhoben wurde, weil erst die Veräusserung die Besteuerung auslöst (Art. 3 Abs. 1 KVStG). Bei der gleichzeitigen Anwendung des KVStG und der neuen Bestimmungen des RPBG über die Mehrwertabgabe müssen aber Fälle der Doppelbesteuerung vermieden werden. Folgende Fälle sind denkbar:

- > Ein Grundstück wird nach Inkrafttreten der Ausgleichsregeln gemäss Artikel 5 RPG (Art. 113a ff. RPBG) eingezont. In einem solchen Fall ist das Grundstück einzig der Mehrwertabgabe unterstellt.
- > Ein Grundstück wurde vor Inkrafttreten der Ausgleichsregeln gemäss Artikel 5 RPG (Art. 113a ff. RPBG) eingezont. In einem solchen Fall ist das Grundstück einzig der Steuer nach KVStG unterstellt.
- > Dasselbe Grundstück ist später von einer Nutzungsänderung der Zone (Art. 113a Abs. 2 Bst. b) nach Inkrafttreten der Ausgleichsregeln betroffen. Hier müssen zwei Fälle unterschieden werden:
 - > Erfolgt die Nutzungsänderung, die einen Mehrwert erzeugt, nach der Veräusserung des Grundstücks (was die Besteuerung nach KVStG auslöst), ist das Grundstück auch der Mehrwertabgabe für die Nutzungsänderung unterstellt. Es liegt jedoch keine Doppelbesteuerung vor, weil die Steuer nach KVStG aufgrund des Werts des Grundstücks infolge seiner Einzonung berechnet wird, während die Mehrwertabgabe für einen zusätzlichen Mehrwert infolge einer neuen Planungsmassnahme erhoben wird.
 - > Es fand keine Veräusserung des Grundstücks vor der Zonennutzungsänderung, die einen Mehrwert verursachte, statt. In einem solchen Fall besteht die Gefahr einer Doppelbesteuerung, weil die Steuer nach KVStG auf der Grundlage des Veräusserungspreises berechnet wird, in welchem der Mehrwert infolge der Nutzungsänderung bereits einberechnet ist. Dieser Mehrwert würde somit zweimal besteuert. Aus diesem Grund soll Artikel 3 KVStG durch einen Absatz 3 ergänzt werden, der vorsieht, dass die Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes in einem solchen Fall nicht erhoben wird.

Es versteht sich von selbst, dass die gleichzeitige Anwendung des KVStG und der neuen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe eine Übergangslösung ist und dass mittelfristig einzig die Ausgleichsregeln nach Artikel 5 RPG anwendbar sein werden. Aus diesem Grund sieht der geänderte Artikel 51 KVStG vor, dass das Gesetz fünfzehn Jahre nach Inkrafttreten des geänderten RPBG ausser Kraft gesetzt wird. Das KVStG wird also am Datum, der im neuen Absatz festgelegt werden wird, automatisch aufgehoben.

¹ <http://www.fr.ch/seca/de/pub/dokumentation/dokumentation.htm>

Änderung des Gesetzes über die Bodenverbesserungen

Um die Speisung des Bodenverbesserungsfonds während des Zeitraums, in welchem das KVStG und die neuen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe gleichzeitig anwendbar sind, und für die Zeit nach der Ausserkraftsetzung des KVStG sicherzustellen, wird Artikel 190 BVG mit dem Buchstaben ^{abis} ergänzt, der aus der Einführung der Mehrwertabgabe und aus Artikel 113c Abs. 1 hervorgeht.

Änderung des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen

Dieses Thema wird im Punkt 5.2.8.3 behandelt.

7. Finanzielle und personelle Folgen

7.1. Finanzielle Folgen

Wie bereits im Punkt 5.2.1 dargelegt, ist es schwierig, die finanziellen Folgen des Entwurfs präzise zu bestimmen. Um trotzdem eine vollständige Beurteilung des vorgesehe-

nen Systems und namentlich dessen Auswirkungen auf die Steuereinnahmen vornehmen zu können, sollen die Folgen nachstehend auf der Grundlage von Arbeitshypothesen eingeschätzt werden.

Konkret sollen zwei Szenarien betrachtet werden: ein pessimistisches und ein optimistisches, wobei auch das optimistische Szenario auf vorsichtigen Prognosen beruht.

Auch wenn der Kanton Freiburg aufgrund der Zahlen des ARE für einen Zeitraum von fünfzehn Jahren mit einer ausgeglichenen Bilanz zwischen Neueinzonungen und Auszonungen rechnen könnte, muss davon ausgegangen werden, dass die Gesamtfläche der möglichen Einzonungen geringer sein wird als diejenige der Auszonungen. Diese Hypothese scheint angesichts der Vorgaben des neuen Bundesrechts für Einzonungen (Vorrang der Aufwertung des nicht überbauten Baulands und der Siedlungsentwicklung nach innen, rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit von neu eingezontem Bauland, Vorgaben von Art. 30 Abs. 1bis RPV für die Einzonung von FFF) vernünftig zu sein. So ist es nur folgerichtig, mit einer deutlichen Erhöhung von Zonennutzungsänderungen, die einen Mehrwert zur Folge haben, zu rechnen.

7.1.1. Pessimistisches Szenario

Entwicklung der Planungsmassnahmen auf 15 Jahre

Fall	Geschätzte Fläche	Kommentar
Auszonungen auf dem gesamten Kantonsgebiet (Zahlen des ARE, s. Punkt 5.1.2)	270 ha	Grundlage: «hohes» Szenario der Bevölkerungsentwicklung des BfS
Einzonungen auf dem gesamten Kantonsgebiet	150 ha	Grundlage: «hohes» Szenario der Bevölkerungsentwicklung des BfS
Nutzungsänderungen mit Mehrwert	200 ha	Grundlage: Nutzungsänderungen zwischen 2013–2014 inkl. einer leichten Zunahme
Materielle Enteignung	100 ha	Grundlage: vollständig oder teilweise erschlossene Grundstücke in den Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen

Einnahmen und Ausgaben des Mehrwertfonds auf 15 Jahre, mit unterschiedlichen Sätzen nach Art. 113b Abs. 1

Fall	Satz	Einnahmen CHF	Referenzwerte
Einnahmen infolge von Einzonungen (Art. 113a Abs. 2 Bst. a)	30%	78 Mio.	Preis des Landwirtschaftslandes: 10 Fr./m ² Durchschnittliche Wertsteigerung des Grundstücks: 190 Fr./m ² für Wohnnutzung und 140 Fr./m ² für Arbeitsnutzung Keine Wertsteigerung bei Zuweisung in eine Zone von allgemeinem Interesse
Einnahmen infolge von Zuweisungen in eine Spezialzone, inkl. Materialabbau (Art. 113a Abs. 2 Bst. a)	30%	30 Mio.	

Fall	Satz	Einnahmen CHF	Referenzwerte
Einnahmen infolge von Nutzungsänderungen (Art. 113a Abs. 2 Bst. b)	20%	20 Mio.	Durchschnittliche Wertsteigerung des Grundstücks bei Nutzungsänderungen: 50 Fr./m ²
Einzahlung in den Mehrwertfonds		128 Mio.	
Einzahlung in den Fonds für Bodenverbesserungen (Art. 113c Abs. 1)		18,4 Mio.	
Entschädigungen wegen materieller Enteignung (Art. 113c Abs. 2 Bst. a)		80 Mio.	Angenommener Durchschnittspreis: 80 Fr./m ²
Saldo Mehrwertfonds			+ 29.6 Mio.

7.1.2. Optimistisches Szenario

Entwicklung der Planungsmassnahmen auf 15 Jahre

Fall	Geschätzte Fläche	Kommentar
Auszunungen auf dem gesamten Kantonsgebiet (Zahlen des ARE, s. Punkt 5.1.2)	270 ha	Grundlage: «hohes» Szenario der Bevölkerungsentwicklung des BfS
Einzunungen auf dem gesamten Kantonsgebiet	200 ha	Grundlage: «hohes» Szenario der Bevölkerungsentwicklung des BfS
Nutzungsänderungen mit Mehrwert	200 ha	Grundlage: Nutzungsänderungen zwischen 2013–2014 inkl. einer leichten Zunahme
Materielle Enteignung	75 ha	Grundlage: vollständig oder teilweise erschlossene Grundstücke in den Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen

Einnahmen und Ausgaben des Mehrwertfonds auf 15 Jahre, mit unterschiedlichen Sätzen nach Art. 113b Abs. 1

Fall	Satz	Einnahmen CHF	Referenzwerte
Einnahmen infolge von Einzunungen (Art. 113a Abs. 2 Bst. a)	30%	106,5 Mio.	Preis des Landwirtschaftslandes: 10 Fr./m ² Durchschnittliche Wertsteigerung des Grundstücks: 190 Fr./m ² für Wohnnutzung und 140 Fr./m ² für Arbeitsnutzung Keine Wertsteigerung bei Zuweisung in eine Zone von allgemeinem Interesse
Einnahmen infolge von Zuweisungen in eine Spezialzone, inkl. Materialabbau (Art. 113a Abs. 2 Bst. a)	30%	30 Mio.	
Einnahmen infolge von Nutzungsänderungen (Art. 113a Abs. 2 Bst. b)	20%	20 Mio.	Durchschnittliche Wertsteigerung des Grundstücks bei Nutzungsänderungen: 50 Fr./m ²
Einzahlung in den Mehrwertfonds		156.5 Mio.	
Einzahlung in den Fonds für Bodenverbesserungen (Art. 113c Abs. 1)		22.2 Mio.	
Entschädigungen wegen materieller Enteignung (Art. 113c Abs. 2 Bst. a)		60 Mio.	Angenommener Durchschnittspreis: 80 Fr./m ²
Saldo Mehrwertfonds			+ 74.3 Mio.

Kommentare zur Tabelle:

- > Mit einem Satz von 30% für Einzonungen und 20% für die anderen Planungsmassnahmen deuten die Schätzungen darauf hin, dass der Mehrwertfonds auf fünfzehn Jahre mit einer positiven Bilanz abschliesst. Dabei müssen allerdings die Auswirkungen der Mehrwertabgabe auf die GGSt berücksichtigt werden (siehe letzten Kommentar).
- > Eingedenk der Aussichten für Neueinzonungen im Kanton Freiburg in den kommenden fünfzehn Jahren und dem voraussichtlichen Saldo des Mehrwertfonds scheint es unerlässlich zu sein, auch die Nutzungsänderungen der Mehrwertabgabe zu unterstellen, weil der Fonds ansonsten nicht über genügend Mittel verfügen wird.
- > Die der zweiten Tabelle zugrunde gelegte Wertsteigerung von 50 Fr./m² infolge einer Nutzungsänderung wurde aufgrund einer Schätzung des durchschnittlichen Anstiegs der Grundstückspreise auf dem gesamten Kantonsgebiet über alle Nutzungszonen hinweg berechnet.
- > Die Einnahmen in den kommenden fünfzehn Jahren infolge von Zuweisungen in eine Spezialzone wurden sehr tief angesetzt, aufgrund der Entwicklung der letzten fünf Jahre (vgl. Punkt 5.1.2, zweite Tabelle).
- > Wohl werden die Beträge, die in den kommenden fünfzehn Jahren in Anwendung von Artikel 113c Abs. 1 in den Fonds für Bodenverbesserungen fliessen werden, tiefer ausfallen als die Einnahmen nach KVStG (s. Punkt 5.2.4.1), doch muss auch beachtet werden, dass der Entwurf das KVStG erst nach diesen fünfzehn Jahren ausser Kraft setzt, sodass dem Staat während dieser Zeit beide Einnahmen zur Verfügung stehen werden. Während dieses Zeitraums werden somit höhere Einnahmen für den Fonds erwartet als in den vergangenen Jahren. Langfristig ist indessen damit zu rechnen, dass die Beträge, die dem Fonds für Bodenverbesserungen zugewiesen werden, abnehmen werden, weil die Zahl der Neueinzonungen geringer sein wird als bisher.
- > Auch bei einem pessimistischen Szenario darf der Saldo den Staat nicht daran hindern, (mittel- und langfristig) auch andere Planungsmassnahmen zu finanzieren, da Beträge für diesen Zweck einzig gewährt werden können, wenn die Finanzierung der Entschädigungen wegen materieller Enteignung sichergestellt ist. Ausserdem muss sich der Kanton eine auf lange Sicht ausgerichtete gesetzliche Grundlage geben; denn wenn einmal die grosse Welle der Auszonungen vorbei ist und die Bauzonen korrekt bemessen sind, kann die Finanzierung von kommunalen und regionalen Studien in Betracht gezogen werden (gemäss Art. 113c Abs. 2).
- > Die Mehrwertabgabe wird sich auf die Einnahmen aus der GGSt auswirken, weil sie als Aufwendung in Abzug gebracht werden kann. Dem ist anzufügen, dass 4% der Mehrwertabgabe dazu dienen werden, die Verminderung des Kulturlandes auszugleichen (KVStG).

Diese Steuer kann heute schon abgezogen werden. Des Weiteren müssen die Mittel aus dieser Abgabe, die für die Entschädigung wegen materieller Enteignung verwendet werden, in Betracht gezogen werden. Auf diese Beträge werden die Begünstigten nämlich Grundstückgewinnsteuern bezahlen müssen, was zu zusätzlichen Einnahmen führen wird. Damit können die Einnahmerückgänge bei der GGSt infolge des Abzugs der Mehrwertabgabe als Aufwendung zumindest teilweise kompensiert werden.

- > Bei einer Mehrwertabgabe von 30% bei Einzonungen ist mit einem Rückgang bei der GGSt von rund 14,5% zu rechnen. Ausgehend von Einnahmen aus der Mehrwertabgabe in der Höhe von 150 Millionen Franken dürften die Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer über 15 Jahre um 22 Millionen Franken zurückgehen (13,8 Millionen Franken auf Kantonsebene und 8,2 Millionen Franken auf Gemeindeebene). Dieser Rückgang sollte teilweise über die Besteuerung der Entschädigungen wegen materieller Enteignung kompensiert werden können (11,2 Millionen Franken). Dies ergibt eine tatsächliche Einbusse bei der GGSt von 10,8 Millionen Franken (6,8 Millionen Franken auf Kantonsebene und 4,0 Millionen Franken auf Gemeindeebene).

7.2. Personelle Folgen

Mit der Bestimmung der von der Abgabepflicht betroffenen Grundstücke, dem Veranlagungsverfahren einschliesslich Behandlung der Streitfälle sowie der Verwaltung des Fonds wird die Arbeitslast der Verwaltung zunehmen. Der Entscheid für ein einheitliches kantonales Ausgleichssystem erlaubt es immerhin, die Kosten infolge der Umsetzung des Gesetzes in Grenzen zu halten.

Weil die Einnahmen ausschliesslich für die Massnahmen nach Artikel 5 Abs. 1^{ter} RPG verwendet werden dürfen, können die Ausgaben für die Anwendung des Ausgleichssystems – insbesondere für die Bestimmung des Mehrwerts und für die Besteuerung – nicht über einen Teil der Abgabeeinnahmen finanziert werden. Genauso wenig können sie den Abgabeschuldern angelastet werden. Die RUBD, die nach Gesetzesentwurf für die Besteuerung und für die Verwaltung zuständig ist, benötigt voraussichtlich folgende zusätzliche Ressourcen:

- > 0,5 VZÄ: technische Mitarbeiterin/technischer Mitarbeiter (Bestimmung der unterstellten Grundstücke);
- > 1 VZÄ: Jurist/in (Veranlagung, Streitfälle, Verwaltung des Fonds).

Diese Ressourcen wurden der RUBD bereits im Juni 2014 im Rahmen der Sofortmassnahmen für die Umsetzung der RPG-Revision und die Bearbeitung der laufenden Dossiers zugeteilt: Das BRPA wurde mit 4 zusätzlichen, innerhalb der

RUBD zu kompensierenden VZÄ verstärkt. Die 1,5 VZÄ, die das BRPA in einer ersten Phase für die Bearbeitung der laufenden Dossiers verwendet, werden intern neu verteilt werden, sobald die Bestimmungen zur Mehrwertabgabe in Kraft sind.

8. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung wurden mit dem Instrument Kompass21 analysiert. Der entsprechende Bericht wurde für die Vernehmlassung dem VE beigelegt¹. Bei dieser Analyse wurde die aktuelle Situation mit den Neuerungen der Gesetzesrevision verglichen. Die geplante Gesetzesänderung wirkt sich in den Zieldimensionen Umwelt, Wirtschaft und – in geringerem Mass – Gesellschaft aus. Dies zeigt sich vor allen in folgenden Bereichen: Bedürfnisbezogenheit, Mobilität und Raum sowie Governance. Die Anpassungen infolge der Vernehmlassung ändern nichts an der Nachhaltigkeitsbeurteilung.

9. Weitere Folgen

Der Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

Er ist mit dem Verfassungsrecht, dem Bundesrecht und dem Europarecht vereinbar.

Er untersteht dem Gesetzesreferendum, nicht aber dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat ersucht Sie abschliessend, den vorliegenden Gesetzesentwurf zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes anzunehmen.

¹ <http://www.fr.ch/cha/de/pub/vernehmlassungen.htm>

Loi

du

modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la modification du 15 juin 2012 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire;

Vu le message du Conseil d'Etat du 22 septembre 2015;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1 Modifications
a) Aménagement du territoire et constructions

La loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1) est modifiée comme il suit:

Art. 10 let. c^{bis} (nouveau)

[Dans l'exécution des tâches qui leur incombent, les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte des principes fixés par la loi fédérale. En outre, elles veillent:]

^{c^{bis}}) à prendre des mesures concrètes pour orienter le développement de l'urbanisation en premier lieu vers l'intérieur du milieu bâti; à cet effet, les autorités chargées de l'aménagement privilégient la requalification des zones à bâtir déjà construites à une extension de l'urbanisation;

Gesetz

vom

zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Änderung vom 15. Juni 2012 des Bundesgesetzes über die Raumplanung;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 22. September 2015;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1 Änderung bisherigen Rechts
a) Raumplanung und Bau

Das Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (SGF 710.1) wird wie folgt geändert:

Art. 10 Bst. c^{bis} (neu)

[Die mit der Raumplanung betrauten Behörden berücksichtigen bei der Ausführung ihrer Aufgaben die vom Bundesgesetz festgelegten Grundsätze. Zudem sorgen sie dafür, dass:]

^{c^{bis}}) konkrete Massnahmen getroffen werden, um die Siedlungsentwicklung in erster Linie nach innen zu lenken; zu diesem Zweck ziehen die für die Raumplanung zuständigen Behörden die Revitalisierung der bereits bebauten Bauzonen einer Ausdehnung der Siedlungsentwicklung vor;

Art. 35 al. 1, 2^e phr. (nouvelle)

¹ (...). En particulier, la coordination pour l'emplacement et le dimensionnement des zones à bâtir prévues par le plan doit être assurée à l'échelle supracommunale.

Intitulé de la subdivision avant l'article 44

1. Zones à bâtir et spéciales

Art. 44

Abrogé

Art. 45 titre médian et al. 1

Mise en zone liée à un projet

¹ Toute nouvelle mise en zone d'activités ou en zone spéciale (art. 18 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire) liée à la création d'un projet et planifiée en dehors du cadre d'une révision générale du plan d'aménagement local est soumise à la condition que les travaux de gros œuvre soient réalisés dans les cinq ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation.

Art. 46 Gestion des zones à bâtir et spéciales

a) Principes et droit d'emption légal

¹ Toute mise en zone à bâtir doit être conforme aux orientations retenues dans la planification directrice cantonale, supracommunale et communale.

² Les terrains affectés à une zone à bâtir ou spéciale doivent être construits et utilisés conformément à leur affectation dans les dix ans suivant la date d'entrée en force de la décision d'approbation. Cette exigence vaut également pour les terrains non construits dont l'affectation à la zone à bâtir est reconduite dans le cadre d'une révision générale du plan d'aménagement local.

³ Si les terrains ne sont pas construits et utilisés conformément à leur affectation dans ce laps de temps, la commune dispose d'un droit d'emption légal à la valeur vénale sur toute la surface concernée ou une partie de celle-ci. Lorsque la commune souhaite faire usage de son droit, elle rend une décision qui doit être fondée sur un intérêt public prépondérant. Cette décision est susceptible de recours auprès de la Direction.

Art. 35 Abs. 1, 2. Satz (neu)

¹ (...). Insbesondere muss die Koordination für die Lage und die Grösse der geplanten Bauzonen auf überkommunaler Ebene gesichert werden.

Überschrift der Ziffer vor Artikel 44

1. Bau- und Spezialzonen

Art. 44

Aufgehoben

Art. 45 Artikelüberschrift und Abs. 1

Projektbezogene Einzonung

¹ Jede neue Einzonung einer Arbeits- oder Spezialzone (Art. 18 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung) zur Verwirklichung eines Projekts, die nicht im Rahmen einer Gesamtrevision des Ortsplans vorgenommen wird, erfolgt unter der Bedingung, dass die Rohbauarbeiten innert fünf Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids abgeschlossen sind.

Art. 46 Bewirtschaftung der Bau- und Spezialzonen

a) Grundsätze und gesetzliches Kaufrecht

¹ Jede Einzonung muss mit den Ausrichtungen des kommunalen, des überkommunalen und des kantonalen Richtplans übereinstimmen.

² Die der Bau- oder Spezialzone zugewiesenen Grundstücke müssen innert zehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids gemäss ihrer Nutzungsbestimmung überbaut und verwendet werden. Diese Vorschrift gilt auch für unüberbaute Grundstücke, deren Zuweisung zur Bauzone im Rahmen einer Gesamtrevision der Ortsplanung beibehalten wird.

³ Wenn die Grundstücke in diesem Zeitraum nicht überbaut und gemäss ihrer Nutzungsbestimmung verwendet werden, verfügt die Gemeinde über ein gesetzliches Kaufrecht zum Verkehrswert über die gesamte oder einen Teil der betroffenen Fläche. Wenn die Gemeinde ihr Recht ausüben möchte, erlässt sie eine Verfügung, die auf einem übergeordneten öffentlichen Interesse beruht. Diese Verfügung kann mit Beschwerde vor der Direktion angefochten werden.

⁴ Pour les terrains affectés à des zones d'importance cantonale reconnues par le plan directeur cantonal, l'Etat peut exercer ce droit d'emption de manière subsidiaire, aux conditions fixées à l'alinéa 3.

⁵ Si les terrains ne sont pas construits à l'échéance du délai de quinze ans dès l'entrée en vigueur de la décision d'approbation de leur classement, la commune réexamine l'opportunité de leur maintien en zone.

Art. 48 al. 2 et 3 (nouveau)

² Ces contrats peuvent fixer les modalités de financement de l'équipement des terrains mis en zone à bâtir ou prévoir un droit d'emption en faveur de la commune.

³ Un délai plus bref que celui qui est fixé par l'article 46 al. 2 peut être prévu par voie conventionnelle. Ce délai réduit fait l'objet d'une mention au registre foncier.

Art. 63a (nouveau) Plan d'aménagement de détail-cadre

¹ La commune peut établir un plan d'aménagement de détail-cadre pour la réalisation de projets particuliers au sens de l'article 63 al. 2 ou pour des projets de grande ampleur destinés à une restructuration ou à une requalification du tissu bâti existant. Elle fixe dans la réglementation les objectifs de ce plan.

² Elle fixe simultanément, à l'intérieur du plan-cadre, des sous-périmètres ainsi que les objectifs pour leur urbanisation ou la requalification du milieu bâti.

³ Les demandes de permis ou les plans d'aménagement de détail déposés dans un sous-périmètre ne peuvent pas faire l'objet d'opposition sur des points déjà réglés dans le cadre de l'approbation du plan-cadre.

Art. 64 al. 2 (nouveau)

² Les plans d'aménagement de détail-cadre ont pour but d'assurer, à l'échelle d'un grand secteur englobant plusieurs îlots urbains, un aménagement cohérent des espaces publics, ainsi qu'une gestion optimale des transitions entre les différents îlots, des points de vue de l'urbanisation, de l'environnement et de la mobilité.

⁴ Der Staat kann dieses Kaufsrecht für Grundstücke innerhalb der vom Richtplan anerkannten Zonen kantonaler Bedeutung subsidiär zu den Bedingungen nach Absatz 3 ausüben.

⁵ Wenn die Grundstücke nicht innerhalb von fünfzehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids zur Einzonung überbaut werden, überprüft die Gemeinde noch einmal, ob ihre Belassung in der Zone zweckmässig ist.

Art. 48 Abs. 2 und 3 (neu)

² Diese Verträge können die Finanzierungsmodalitäten für die Erschliessung der eingezonten Grundstücke festlegen oder ein Kaufsrecht zugunsten der Gemeinde vorsehen.

³ Eine kürzere Frist als diejenige nach Artikel 46 Abs. 2 kann vertraglich vorgesehen werden. Diese kürzere Frist wird im Grundbuch vermerkt.

Art. 63a (neu) Rahmendetailbebauungsplan

¹ Die Gemeinde kann für die Verwirklichung besonderer Projekte gemäss Artikel 63 Abs. 2 oder für Grossprojekte zur Umstrukturierung oder Revitalisierung des bestehenden Siedlungsgebiets einen Rahmen-detaillbebauungsplan einführen. Sie legt die Ziele dieses Plans in einem Reglement fest.

² Sie legt im Rahmenplan gleichzeitig Unterperimeter sowie die Ziele zu deren Siedlungsentwicklung oder Revitalisierung nach innen fest.

³ Die Baubewilligungsgesuche oder die in einem Unterperimeter eingereichten Detailbebauungspläne können nicht Gegenstand von Einsprachen gegen Punkte sein, die bereits im Rahmen der Genehmigung des Rahmenplans geregelt werden.

Art. 64 Abs. 2 (neu)

² Die Rahmendetailbebauungspläne haben zum Ziel, innerhalb eines grossen Sektors, der mehrere Baueinheiten umfasst, eine einheitliche Planung der öffentlichen Räume sowie eine optimale Verwaltung der Übergänge zwischen den verschiedenen Baueinheiten vom Siedlungs-, vom Umwelts- und vom Mobilitätsstandpunkt aus sicherzustellen.

Art. 83 al. 1, 3^e phr. (nouvelle)

¹ (...). La commune met à la disposition de tout ou toute intéressé-e les plans et leur réglementation, sous forme électronique. Les documents mis à disposition sous cette forme sont dépourvus de la foi publique.

Intitulé du Chapitre 7

Compensation et expropriation

Insertion d'une nouvelle section après l'intitulé du Chapitre 7**SECTION 1**

Compensation

Art. 113a (nouveau) Taxe sur la plus-value

¹ La compensation des avantages majeurs résultant d'une mesure d'aménagement se fait par le biais d'une taxe sur la plus-value.

² Est considérée comme un avantage majeur l'augmentation de la valeur d'un bien-fonds qui résulte:

- a) du classement de celui-ci dans une zone d'affectation selon les articles 15 et 18 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire;
- b) d'un changement d'affectation de la zone dans laquelle il est situé.

³ Par changement d'affectation au sens de l'alinéa 2 let. b, il faut entendre toute modification notable de la destination de la zone et de la typologie des constructions qui y sont admises.

⁴ Dès l'entrée en force de la mesure d'aménagement, l'assujettissement du bien-fonds à la taxe sur la plus-value fait l'objet d'une mention inscrite au registre foncier, sur réquisition de la Direction.

Art. 113b (nouveau) Montant de la contribution

¹ Le montant de la contribution s'élève:

- a) à 30% de la plus-value dans les cas de l'article 113a al. 2 let. a;
- b) à 20% de la plus-value dans le cas de l'article 113a al. 2 let. b.

Art. 83 Abs. 1, 3. Satz (neu)

¹ (...). Die Gemeinde stellt jedem Interessierten die Pläne und deren Bestimmungen in elektronischer Form zur Verfügung. Die in dieser Form zur Verfügung gestellten Dokumente sind nicht rechtsverbindlich.

Überschrift des 7. Kapitels

Ausgleich und Enteignung

Einfügen eines neuen Abschnitts nach der Überschrift des 7. Kapitels**1. ABSCHNITT**

Ausgleich

Art. 113a (neu) Mehrwertabgabe

¹ Der Ausgleich der erheblichen Vorteile, die durch Planungsmassnahmen entstehen, erfolgt über eine Mehrwertabgabe.

² Als erheblicher Vorteil gilt die Werterhöhung eines Grundstücks, die sich ergibt aus:

- a) der Einzonung eines Grundstücks in eine Nutzungszone gemäss den Artikeln 15 und 18 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung;
- b) einer Nutzungsänderung der Zone, in der sich das Grundstück befindet.

³ Als Nutzungsänderung gemäss Absatz 2 Bst. b gilt jede wesentliche Änderung der Zonenbestimmung und der Typologie der dort zulässigen Bauten.

⁴ Ab Inkrafttreten der Planungsmassnahme wird die Mehrwertabgabepflicht auf das Grundstück auf Antrag der Direktion im Grundbuch angemerkt.

Art. 113b (neu) Höhe der Abgabe

¹ Die Höhe der Abgabe beträgt:

- a) 30% des Mehrwerts im Fall von Artikel 113a Abs. 2 Bst. a;
- b) 20% des Mehrwerts im Fall von Artikel 113a Abs. 2 Bst. b.

² La plus-value correspond à la différence entre la valeur vénale d'un bien-fonds avant et après l'entrée en force de la mesure d'aménagement.

³ Lors du calcul de la taxe, le montant qui est utilisé dans un délai raisonnable dès l'entrée en force de la mesure d'aménagement pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement destiné à être exploité à titre personnel est déduit de l'avantage résultant du classement au sens de l'article 113a al. 2 let. a.

⁴ En cas d'impôt sur les gains immobiliers, le montant est déduit du gain imposable en tant que partie des impenses.

Art. 113c (nouveau) Affectation des recettes

¹ Sur le produit de la taxe perçue, un montant correspondant à un taux de 4% de la plus-value est prélevé pour alimenter le Fonds des améliorations foncières.

² Le solde du produit de la taxe est versé dans le Fonds de la plus-value qui finance, dans l'ordre de priorité défini ci-dessous:

- a) les indemnités accordées pour cause d'expropriation matérielle découlant d'une mesure d'aménagement;
- b) les études régionales et communales en vue de la requalification et de la densification du milieu bâti.

³ Les montants destinés aux affectations prévues à l'alinéa 2 sont versés dans la limite des disponibilités du Fonds de la plus-value.

⁴ Le Conseil d'Etat règle les principes de gestion du Fonds de la plus-value.

Art. 113d (nouveau) Taxation

¹ Sur la proposition de la Commission d'acquisition des immeubles, la Direction procède à la taxation par le biais d'une décision motivée. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal.

² La taxe sur la plus-value fait l'objet d'une mention inscrite au registre foncier. Celle-ci remplace la mention inscrite en application de l'article 113a al. 4.

² Der Mehrwert entspricht der Differenz zwischen dem Verkehrswert eines Grundstücks vor und nach Rechtskraft der Planungsmassnahme.

³ Für die Bemessung der Abgabe wird der bei einer Massnahme gemäss Artikel 113a Abs. 2 Bst. a errechnete Planungsvorteil um den Betrag gekürzt, der innert angemessener Frist ab Inkrafttreten der Planungsmassnahme zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.

⁴ Der Betrag wird bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom steuerbaren Gewinn abgezogen.

Art. 113c (neu) Zuweisung der Einnahmen

¹ Vom Abgabenertrag werden 4% des Mehrwerts dem Bodenverbesserungsfonds zugewiesen.

² Der Saldo des Abgabenertrags wird in den Mehrwertfonds eingezahlt. Dieser finanziert in der nachfolgend definierten Prioritätenordnung:

- a) die Entschädigungen bei materieller Enteignung, die sich aus einer Planungsmassnahme ergibt;
- b) die regionalen und kommunalen Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung.

³ Im Rahmen der Verfügbarkeit werden die Beträge, die für den Verwendungszweck nach Absatz 2 bestimmt sind, vom Mehrwertfonds ausbezahlt.

⁴ Der Staatsrat regelt die Grundsätze der Verwaltung des Mehrwertfonds.

Art. 113d (neu) Besteuerung

¹ Die Direktion nimmt auf Antrag der Kommission für Grundstückserwerb die Besteuerung mit einer begründeten Verfügung vor. Diese Verfügung kann mit Beschwerde vor dem Kantonsgericht angefochten werden.

² Die Mehrwertabgabe wird im Grundbuch angemerkt. Diese Anmerkung ersetzt die gemäss Artikel 113a Abs. 4 eingetragene Anmerkung.

³ Le droit de procéder à la taxation se prescrit par cinq ans à compter de l'entrée en force de la mesure d'aménagement au sens de l'article 113a al. 2, mais, dans tous les cas, au plus tard dix ans à compter de ce même jour. Pour la suspension et l'interruption de la prescription, l'article 151 al. 2 et 3 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD) s'applique par analogie.

Art. 113e (nouveau) Exigibilité

¹ La contribution est exigible:

- a) dès l'entrée en force du permis de construire octroyé pour la première construction ou installation autorisée sur le bien-fonds considéré, au terme d'une procédure ordinaire de permis, à l'exception des permis pour l'équipement de détail et des cas visés à l'alinéa 2, ou
- b) en cas d'aliénation du bien-fonds au sens de l'article 42 LICD.

² L'imposition est différée dans les cas prévus par l'article 43 LICD.

³ Pour les décharges et les exploitations de matériaux, la contribution est exigible dès l'entrée en force de l'autorisation d'exploitation délivrée par la Direction en application de l'article 155. La contribution exigible correspond au montant calculé sur la base de la surface incluse dans le périmètre faisant l'objet de cette autorisation.

⁴ Le débiteur ou la débitrice de la taxe sur la plus-value est le ou la propriétaire du bien-fonds au moment de la mise à l'enquête publique de la mesure d'aménagement prévue à l'article 113a al. 2.

⁵ Lorsque plusieurs personnes sont propriétaires d'un bien-fonds, elles sont solidairement obligées envers l'Etat.

⁶ Les héritiers répondent solidairement de la taxe due par le défunt ou la défunte, jusqu'à concurrence de leur part héréditaire.

Art. 113f (nouveau) Perception

¹ Le Service cantonal des contributions est l'autorité de perception de la taxe sur la plus-value.

² Le droit de percevoir la taxe se prescrit par cinq ans à compter de son exigibilité, mais, dans tous les cas, au plus tard dix ans à compter de ce même jour. Pour la suspension et l'interruption de la prescription, l'article 151 al. 2 et 3 LICD s'applique par analogie.

³ Das Recht auf Besteuerung verjährt nach fünf Jahren ab Rechtskraft der Planungsmassnahme gemäss Artikel 113a Abs. 2, aber in jedem Fall nach spätestens zehn Jahren ab diesem Tag. Für den Stillstand und die Unterbrechung der Verjährung gilt Artikel 151 Abs. 2 und 3 des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG) sinngemäss.

Art. 113e (neu) Fälligkeit

¹ Die Abgabe wird fällig:

- a) ab Rechtskraft der Baubewilligung, die für die erste Baute oder Anlage auf dem betroffenen Grundstück nach dem ordentlichen Bewilligungsverfahren erteilt wurde, mit Ausnahme der Detailerschliessungsbewilligungen und der Fälle nach Absatz 2, oder
- b) im Falle der Veräusserung des Grundstücks gemäss Artikel 42 DStG.

² Die Besteuerung wird in den Fällen nach Artikel 43 d DStG aufgeschoben.

³ Für den Materialabbau und die Materialablagerung ist die Abgabe ab dem Inkrafttreten der Abbaubewilligung, die von der Direktion gemäss Artikel 155 erteilt wird, fällig. Die fällige Abgabe wird aufgrund der im Perimeter enthaltenen Fläche, die Gegenstand der Abbaubewilligung ist, berechnet.

⁴ Der Schuldner oder die Schuldnerin der Mehrwertabgabe ist die Eigentümerin oder der Eigentümer des Grundstücks im Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme gemäss Artikel 113a Abs. 2.

⁵ Wenn mehrere Personen Eigentümerinnen eines Grundstücks sind, haften sie solidarisch gegenüber dem Staat.

⁶ Die Erben haften solidarisch für die vom Verstorbenen geschuldete Abgabe bis zur Höhe ihres Erbteils.

Art. 113f (neu) Erhebung

¹ Die kantonale Steuerverwaltung ist für die Erhebung der Mehrwertabgabe zuständig.

² Das Recht, die Abgabe zu erheben, verjährt nach fünf Jahren ab ihrer Fälligkeit, aber in jedem Fall nach spätestens zehn Jahren ab diesem Tag. Für den Stillstand und die Unterbrechung der Verjährung gilt Artikel 151 Abs. 2 und 3 DStG sinngemäss.

³ Dans la mesure où la présente loi ne prévoit pas de dispositions contraires, les dispositions pertinentes sur la perception des impôts cantonaux sont applicables par analogie à la perception de la taxe sur la plus-value.

Art. 113g (nouveau) Hypothèque légale

¹ Le paiement de la taxe due est garanti par une hypothèque légale (art. 73 LACC) qui prend naissance, sans inscription, en même temps que la créance qu'elle garantit.

² L'hypothèque est inscrite au registre foncier sur réquisition de la Direction, accompagnée du bordereau de taxation.

³ L'hypothèque est radiée sur requête du Service cantonal des contributions au paiement complet de la taxe.

Art. 113h (nouveau) Exemption

¹ Les collectivités publiques qui sont propriétaires de terrains faisant l'objet d'une des mesures d'aménagement prévues à l'article 113a al. 2 sont exemptes de la taxe sur la plus-value lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de tâches d'intérêt public qu'elles accomplissent elles-mêmes ou par délégation de compétence.

² Par collectivité publique au sens de l'alinéa 1, il faut entendre:

- a) l'Etat;
- b) les communes et les associations de communes;
- c) les autres corporations de droit public, et
- d) les établissements de droit public dotés de la personnalité juridique.

³ L'augmentation de valeur d'un bien-fonds consécutive à l'une des mesures d'aménagement définies à l'article 113a al. 2 est exempte de la taxe sur la plus-value si elle représente un montant total inférieur à 6000 francs.

Insertion d'un nouvel intitulé de section après l'article 113h

SECTION 2
Expropriation

Art. 131 titre médian (ne concerne que le texte français)

Report d'utilisation du sol

³ Die einschlägigen Bestimmungen über die Erhebung der kantonalen Steuern gelten für die Erhebung der Mehrwertabgabe sinngemäss; anderslautende Bestimmungen dieses Gesetzes bleiben vorbehalten.

Art. 113g (neu) Gesetzliches Pfandrecht

¹ Die Zahlung der geschuldeten Abgabe wird mit einem gesetzlichen Pfandrecht sichergestellt (Art. 73 EGZGB), das gleichzeitig mit der garantierten Forderung und ohne Eintragung entsteht.

² Auf Antrag der Direktion wird das Pfandrecht mit der Veranlagungsverfügung im Grundbuch eingetragen.

³ Das Pfandrecht wird nach vollständiger Zahlung der Abgabe auf Antrag der kantonalen Steuerverwaltung gelöscht.

Art. 113h (neu) Befreiung

¹ Öffentlich-rechtliche Körperschaften werden von der Mehrwertabgabe befreit, wenn sie Eigentümerinnen von Grundstücken sind, für die eine Planungsmassnahme nach Artikel 113a Abs. 2 getroffen wird und wenn diese Grundstücke der Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse dienen, die sie selbst oder durch Zuständigkeitsdelegation ausführen.

² Als öffentlich-rechtliche Körperschaft gemäss Absatz 1 gilt:

- a) der Staat;
- b) die Gemeinden und die Gemeindeverbände;
- c) die übrigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, und
- d) die öffentlich-rechtlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit.

³ Die Werterhöhung eines Grundstücks nach einer Planungs-massnahme gemäss Artikel 113a Abs. 2 wird von der Mehrwertabgabe befreit, wenn die Werterhöhung einen Gesamtbetrag von 6000 Franken nicht übersteigt.

Einfügen einer neuen Abschnittsüberschrift nach Artikel 113h

2. ABSCHNITT
Enteignung

Art. 131 Artikelüberschrift

Betrifft nur den französischen Text

Art. 2 b) Impôts cantonaux directs

La loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (RSF 631.1) est modifiée comme il suit:

Art. 48 al. 3, 2^e phr.

³ [Si l'acquisition date de plus de quinze ans, le contribuable peut revendiquer au titre de dépenses d'investissements (prix d'acquisition augmenté des impenses) la valeur fiscale fixée au moins quatre ans avant l'aliénation. Dans ce cas, il sera tenu compte des impenses des quatre dernières années]; la taxe sur la plus-value est en revanche admise en déduction sans limitation de temps. [La prise en compte du gain réinvesti est réservée.]

Art. 49 al. 1 let. d (nouveau)

[¹ Constituent des impenses:]

d) la taxe sur la plus-value versée en vertu de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions.

Art. 3 c) Impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole

La loi du 28 septembre 1993 sur l'impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole (RSF 635.6.1) est modifiée comme il suit:

Art. 1 Objet

L'Etat prélève un impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole (ci-après: l'impôt) sur les terrains dont la mise en zone constructible a été approuvée avant l'entrée en vigueur de la modification du ... de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC).

Art. 3 al. 3 (nouveau)

³ L'impôt n'est pas prélevé si l'aliénation du terrain n'a pas eu lieu avant l'entrée en force d'un changement d'affectation de la zone qui entraîne une plus-value en application de l'article 113a al. 2 let. b LATeC.

Art. 51 titre médian et al. 2 (nouveau)

Durée de validité

² Cette loi est applicable jusqu'au..., date de son abrogation.

Art. 2 b) Direkte Kantonssteuern

Das Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (SGF 631.1) wird wie folgt geändert:

Art. 48 Abs. 3, 2. Satz

³ [Liegt der Erwerb mehr als 15 Jahre zurück, kann die steuerpflichtige Person als Anlagekosten (Erwerbspreis erhöht um die Aufwendungen) den wenigstens 4 Jahre vor der Veräusserung bestimmten Steuerwert geltend machen. In diesem Fall werden die Aufwendungen der letzten 4 Jahre berücksichtigt]; die Mehrwertabgabe kann jedoch zeitlich unbegrenzt in Abzug gebracht werden. [Vorbehalten bleibt die Berücksichtigung des wieder angelegten Gewinnes.]

Art. 49 Abs. 1 Bst. d (neu)

[¹ Als Aufwendungen sind anrechenbar:]

d) die gemäss dem kantonalen Raumplanungs- und Baugesetz geleistete Mehrwertabgabe.

Art. 3 c) Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes

Das Gesetz vom 28. September 1993 über die Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes (SGF 635.6.1) wird wie folgt geändert:

Art. 1 Zweck

Der Staat erhebt eine Steuer, die dazu bestimmt ist, die Verminderung des Kulturlandes auf Grundstücken, deren Einzonung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG) genehmigt worden ist, auszugleichen (die Steuer).

Art. 3 Abs. 3 (neu)

³ Die Steuer wird nicht erhoben, wenn die Veräusserung des Grundstücks nicht vor dem Inkrafttreten einer Zonennutzungsänderung, die einen Mehrwert gemäss Artikel 113a Abs. 2 Bst. b RPBG verursacht, stattgefunden hat.

Art. 51 Artikelüberschrift und Abs. 2 (neu)

Geltungsdauer

² Dieses Gesetz gilt bis zu seiner Ausserkraftsetzung am ...

Art. 4 d) Améliorations foncières

La loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières (RSF 917.1) est modifiée comme il suit:

Art. 190 let. a^{bis} (nouvelle)

[Le Fonds est alimenté par:]

a^{bis}) la taxe sur la plus-value perçue en application de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions;

Art. 5 e) Forêts et protection contre les catastrophes naturelles

La loi du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (RSF 921.1) est modifiée comme il suit:

Art. 20 al. 5 (nouveau)

⁵ La contribution de plus-value n'est pas due lorsque l'autorisation de défrichement octroyée est liée à une mesure d'aménagement prévue à l'article 113a al. 2 let. a de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions.

Art. 6 Entrée en vigueur et referendum

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Art. 4 d) Bodenverbesserungen

Das Gesetz vom 30. Mai 1990 über die Bodenverbesserungen (SGF 917.1) wird wie folgt geändert:

Art. 190 Bst. a^{bis} (neu)

[Der Fonds wird gespeist durch:]

a^{bis}) die Mehrwertabgabe, die gemäss dem kantonalen Raumplanungs- und Baugesetz erhoben wird;

Art. 5 d) Wald und Schutz vor Naturereignissen

Das Gesetz vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (SGF 921.1) wird wie folgt geändert:

Art. 20 Abs. 5 (neu)

⁵ Die Mehrwertabgabe ist nicht geschuldet, wenn die erteilte Rodungsbewilligung mit einer Planungsmassnahme nach Artikel 113a Abs. 2 Bst. a des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 verbunden ist.

Art. 6 Inkrafttreten und Referendum

¹ Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Annexe

GRAND CONSEIL

2015-DAEC-138

Projet de loi:
Modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions

Propositions de la commission ordinaire CO-2015-85

Présidence : Markus Bapst

Membres : Didier Castella, Hubert Dafflon, Emmanuelle Kaelin Murith, Nicolas Kolly, Pierre Mauron, Christa Mutter, Benoît Piller, Nicolas Repond, Gilberte Schär, Jean-Daniel Wicht

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. 1

Art. 14 al. 4 (nouveau)

⁴ En particulier, le plan directeur cantonal définit la manière de coordonner l'emplacement et le dimensionnement des zones à bâtir à l'échelle supracommunale.

Anhang

GROSSER RAT

2015-DAEC-138

Gesetzesentwurf:
Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2015-85

Präsidium: Markus Bapst

Mitglieder: Didier Castella, Hubert Dafflon, Emmanuelle Kaelin Murith, Nicolas Kolly, Pierre Mauron, Christa Mutter, Benoît Piller, Nicolas Repond, Gilberte Schär, Jean-Daniel Wicht

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. 1

Art. 14 Abs. 4 (neu)

A1 ⁴ Er [der kantonale Richtplan] legt insbesondere fest, wie die Lage und die Grösse der Bauzonen auf überkommunaler Ebene koordiniert werden.

Art. 46 al. 2

~~² Les terrains affectés à une zone à bâtir ou spéciale doivent être construits et utilisés conformément à leur affectation dans les dix ans suivant la date d'entrée en force de la décision d'approbation. Cette exigence vaut également pour les terrains non construits dont l'affectation à la zone à bâtir est reconduite dans le cadre d'une révision générale du plan d'aménagement local. Si les terrains affectés à des zones d'activités d'importance cantonale reconnues par le plan directeur cantonal ne sont pas construits et utilisés conformément à leur affectation dans les dix ans suivant la date d'entrée en force de la décision d'approbation, l'Etat dispose d'un droit d'emption légal à la valeur vénale sur toute la surface concernée ou une partie de celle-ci à l'exception des surfaces de réserve à disposition d'entreprises en exploitation. Lorsque l'Etat souhaite faire usage de son droit, il rend une décision qui doit être fondée sur un intérêt public prépondérant.~~

Art. 46 al. 3

~~Biffer.~~

Art. 46 al. 4

~~Biffer.~~

Art. 48 al. 2 et 3 (nouveau)

~~Biffer.~~

Art. 113a (nouveau) al. 2 let. a

~~[² Est considérée comme un avantage majeur l'augmentation de la valeur d'un bien-fonds qui résulte :]~~

- ~~a) du classement de celui-ci dans une zone d'affectation selon les articles l'article 15 et 18 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire ;~~

Art. 113b (nouveau) al. 1

~~¹ Le montant de la contribution s'élève:~~

- ~~a) à 30 % de la plus-value dans les cas de l'article 113a al. 2 let. a ;
b) à 20 % de la plus-value dans le cas de l'article 113a al. 2 let. b.~~

~~Le montant de la contribution s'élève à 20 % de la plus-value.~~

Art. 46 Abs. 2

A2 ~~² Die der Bau- oder Spezialzone zugewiesenen Grundstücke müssen innert zehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids gemäss ihrer Nutzungsbestimmung überbaut und verwendet werden. Diese Vorschrift gilt auch für unüberbaute Grundstücke, deren Zuweisung zur Bauzone im Rahmen einer Gesamtrevision der Ortsplanung beibehalten wird. Werden Grundstücke, die Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung zugewiesen wurden, nicht innert zehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids gemäss ihrer Nutzungsbestimmung überbaut und verwendet, so verfügt der Staat über ein gesetzliches Kaufrecht zum Verkehrswert über die gesamte oder einen Teil der betroffenen Fläche. Davon ausgenommen sind Reserveflächen, die bewirtschafteten Unternehmen zur Verfügung stehen. Wenn der Staat sein Recht ausüben möchte, erlässt er eine Verfügung, die auf einem übergeordneten öffentlichen Interesse beruht.~~

Art. 46 Abs. 3

A3 ~~Streichen.~~

Art. 46 Abs. 4

A4 ~~Streichen.~~

Art. 48 Abs. 2 und 3 (neu)

A5 ~~Streichen.~~

Art. 113a (neu) Abs. 2 Bst. a

A6 ~~[² Als erheblicher Vorteil gilt die Werterhöhung eines Grundstücks, die sich ergibt aus:]~~

- ~~a) der Einzonung eines Grundstücks in eine Nutzungszone gemäss den Artikeln 15 und 18 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung;~~

Art. 113b (neu) Abs. 1

A7 ~~¹ Die Höhe der Abgabe beträgt:~~

- ~~a) 30 % des Mehrwerts im Fall von Artikel 113a Abs. 2 Bst. a;
b) 20 % des Mehrwerts im Fall von Artikel 113a Abs. 2 Bst. b.~~

~~Die Höhe der Abgabe beträgt 20 % des Mehrwerts.~~

Art. 113c (nouveau) al. 2 let. c

[² Le solde du produit de la taxe est versé dans le Fonds de la plus-value, qui finance, dans l'ordre de priorité défini ci-dessous :]

- c) les infrastructures prévues dans le cadre de projets d'agglomérations ou de plans directeurs régionaux visant à un aménagement de qualité et à favoriser la mobilité douce ;

Art. 113c (nouveau) al. 2 let. d

[² Le solde du produit de la taxe est versé dans le Fonds de la plus-value, qui finance, dans l'ordre de priorité défini ci-dessous :]

- d) d'autres mesures d'aménagement prévues par l'article 3 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire.

Art. 113e (nouveau) al. 1 let. a

[¹ La contribution est exigible :]

- a) dès dans les six mois qui suivent l'entrée en force du permis de construire octroyé pour la première construction ou installation autorisée sur le bien-fonds considéré, au terme d'une procédure ordinaire de permis, à l'exception des permis pour l'équipement de détail et des cas visés à l'alinéa 2, ou

Art. 113e (nouveau) al. 3

Biffer.

Art. 113h (nouveau) al. 3

³ L'augmentation de valeur d'un bien-fonds consécutive à l'une des mesures d'aménagement définies à l'article 113a al. 2 est exempte de la taxe sur la plus-value si elle représente un montant total inférieur à ~~6000~~ 20 000 francs.

Vote final

Par 7 voix contre 4 et 0 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Art. 113c (neu) Abs. 2 Bst. c**A8**

[² Der Saldo des Abgabenertrags wird in den Mehrwertfonds eingezahlt. Dieser finanziert in der nachfolgend definierten Prioritätenordnung:]

- c) die in Agglomerationsprogrammen oder regionalen Richtplänen vorgesehenen Infrastrukturen, die eine gute Raumentwicklung oder die Förderung der sanften Mobilität zum Ziel haben;

Art. 113c (neu) Abs. 2 Bst. d**A9**

[² Der Saldo des Abgabenertrags wird in den Mehrwertfonds eingezahlt. Dieser finanziert in der nachfolgend definierten Prioritätenordnung:]

- d) weitere Massnahmen der Raumplanung gemäss Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung.

Art. 113e (neu) Abs. 1 Bst. a**A10**

[¹ Die Abgabe wird fällig:]

- a) innert sechs Monaten ab Rechtskraft der Baubewilligung, die für die erste Baute ~~oder Anlage~~ auf dem betroffenen Grundstück nach dem ordentlichen Bewilligungsverfahren erteilt wurde, mit Ausnahme der Detailerschliessungsbewilligungen und der Fälle nach Absatz 2, oder

Art. 113e (neu) Abs. 3**A11**

Streichen.

Art. 113h (neu) Abs. 3**A12**

³ Die Werterhöhung eines Grundstücks nach einer Planungsmassnahme gemäss Artikel 113a Abs. 2 wird von der Mehrwertabgabe befreit, wenn die Werterhöhung einen Gesamtbetrag von ~~6000~~ 20 000 Franken nicht übersteigt.

Schlussabstimmung

Mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grosse Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projekt bis), 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 de minorité

Une minorité de la commission propose en outre au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Art. 1**Art. 46 al. 2**

Adopter selon version initiale du Conseil d'Etat.

Art. 46 al. 3

Adopter selon version initiale du Conseil d'Etat.

Art. 46 al. 4

Adopter selon version initiale du Conseil d'Etat.

Art. 48 al. 2 et 3 (nouveau)

Adopter selon version initiale du Conseil d'Etat.

Art. 113a (nouveau) al. 2 let. a

Adopter selon version initiale du Conseil d'Etat.

Art. 113a (nouveau) al. 2 let. c

[² Est considérée comme un avantage majeur l'augmentation de la valeur d'un bien-fonds qui résulte :]

c) d'une augmentation du degré d'utilisation.

Art. 113b (nouveau) al. 1 let. a et b

[¹ Le montant de la contribution s'élève :]

- a) à ~~30%~~ 40% de la plus-value dans les cas de l'article 113a al. 2 let. a ;
b) à ~~20%~~ 30% de la plus-value dans les cas de l'article 113a al. 2 let. b.

Art. 113e (nouveau) al. 3Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Minderheitsanträge

Eine Kommissionsminderheit beantragt dem Grossen Rat ausserdem, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 1**Art. 46 Abs. 2**

In der ursprünglichen Fassung des Staatsrats annehmen.

Art. 46 Abs. 3

In der ursprünglichen Fassung des Staatsrats annehmen.

Art. 46 Abs. 4

In der ursprünglichen Fassung des Staatsrats annehmen.

Art. 48 Abs. 2 und 3 (neu)

In der ursprünglichen Fassung des Staatsrats annehmen.

Art. 113a (neu) Abs. 2 Bst. a

In der ursprünglichen Fassung des Staatsrats annehmen.

Art. 113a (neu) Abs. 2 Bst. c

[² Als erheblicher Vorteil gilt die Werterhöhung eines Grundstücks, die sich ergibt aus:]

c) einer Aufzoning.

Art. 113b (neu) Abs. 1 Bst. a und b

[¹ Die Höhe der Abgabe beträgt:]

- a) ~~30%~~ 40% des Mehrwerts im Fall von Artikel 113a Abs. 2 Bst. a;
b) ~~20%~~ 30% des Mehrwerts im Fall von Artikel 113a Abs. 2 Bst. b.

Art. 113e (neu) Abs. 3

Adopter selon version initiale du Conseil d'Etat.

Art. 113h (nouveau) al. 3

Adopter selon version initiale du Conseil d'Etat.

In der ursprünglichen Fassung des Staatsrats annehmen.

Art. 113h (neu) Abs. 3

In der ursprünglichen Fassung des Staatsrats annehmen.

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 1

Art. 46 al. 2

² Les terrains affectés à une zone à bâtir ou spéciale doivent être construits et utilisés conformément à leur affectation dans les ~~dix~~ quinze ans suivant la date d'entrée en force de la décision d'approbation. [...].

Art. 46 al. 2

Biffer.

Art. 46 al. 5

⁵ Si les terrains ne sont pas construits à l'échéance du délai de ~~quinze~~ dix ans dès l'entrée en vigueur de la décision d'approbation de leur classement, la commune réexamine l'opportunité de leur maintien en zone.

Art. 113a (nouveau) al. 2 let. b et al. 3

Biffer.

Art. 113b (nouveau) al. 1 let. c

[¹ Le montant de la contribution s'élève :]

c) Les communes peuvent prélever une taxe supplémentaire de 20%.

Art. 113c (nouveau) al. 1

Biffer.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

Art. 1

Art. 46 Abs. 2

² Die der Bau- oder Spezialzone zugewiesenen Grundstücke müssen innert ~~zehn~~ fünfzehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids gemäss ihrer Nutzungsbestimmung überbaut und verwendet werden. [...].

Art. 46 Abs. 2

A15 *Streichen.*

Art. 46 Abs. 5

⁵ Wenn die Grundstücke nicht innerhalb von ~~fünfzehn~~ zehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids zur Einzonung überbaut werden, überprüft die Gemeinde noch einmal, ob ihre Belassung in der Zone zweckmässig ist.

Art. 113a (neu) Abs. 2 Bst. b und Abs. 3

A16 *Streichen.*

Art. 113b (neu) Abs. 1 Bst. c

A17 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 113c (neu) Abs. 1

A18 *Streichen.*

Art. 113c (nouveau) al. 1

¹ Sur le produit de la taxe perçue, un montant correspondant à un taux de ~~4%~~ 5% de la plus-value est prélevé pour alimenter le Fonds des améliorations foncières.

Art. 113c (nouveau) al. 2 let. b

[² Le solde du produit de la taxe est versé dans le Fonds de la plus-value, qui finance, dans l'ordre de priorité défini ci-dessous :]

b) les études régionales et communales en vue de la requalification et de la densification du milieu bâti une fois le processus de redimensionnement des zones à bâtir terminé et le paiement des indemnités pour expropriation matérielle garanti.

Art. 113c (nouveau) al. 2 let. c

[² Le solde du produit de la taxe est versé dans le Fonds de la plus-value, qui finance, dans l'ordre de priorité défini ci-dessous :]

c) les infrastructures visant à un aménagement de qualité et à favoriser la mobilité douce ;

Art. 113c (nouveau) al. 2 let. d

[² Le solde du produit de la taxe est versé dans le Fonds de la plus-value, qui finance, dans l'ordre de priorité défini ci-dessous :]

e) la promotion de la politique foncière active de la commune.

Art. 113c (neu) Abs. 1

¹ Vom Abgabenertrag werden ~~4%~~ 5% des Mehrwerts dem Bodenverbesserungsfonds zugewiesen.

Art. 113c (neu) Abs. 2 Bst. b

Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Art. 113c (neu) Abs. 2 Bst. c

Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Art. 113c (neu) Abs. 2 Bst. d

Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A15, est acceptée par 6 voix contre 3 et 1 abstention.

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 4 et 0 abstention.

La proposition A4, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 5 voix contre 5 et 0 abstention (le président tranche).

La proposition A16, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 4 et 0 abstention.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

CE Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A15 mit 6 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
A15

A3 Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
CE

A4 Antrag A4 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 5 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen (Stichentscheid des Präsidenten).
CE

A16 Antrag A16 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
CE

La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 5 voix contre 3 et 1 abstention.	A5 CE	Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 5 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A6, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.	A6 CE	Antrag A6 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A19, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.	CE A18	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A19 mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A13, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.	CE A13	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A13 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A7, opposée à la proposition A14, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.	A7 A14	Antrag A7 obsiegt gegen Antrag A14 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A7, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.	A7 CE	Antrag A7 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A19, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.	CE A19	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A19 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A21, opposée à la proposition A20, est acceptée par 5 voix contre 3 et 3 abstentions.	A21 A20	Antrag A21 obsiegt gegen Antrag A20 mit 5 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A21, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.	CE A21	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A21 mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A22, est acceptée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.	CE A22	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A22 mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A8, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 4 et 1 abstention.	A8 CE	Antrag A8 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A9, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.	A9 CE	Antrag A9 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A24, est acceptée par 6 voix contre 3 et 1 abstention.	CE A24	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A24 mit 6 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A10, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.	A10 CE	Antrag A10 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Deuxième lecture

La proposition A16, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

A16
CE

Antrag A16 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition A2, opposée à la proposition A16, est acceptée par 10 voix contre 1 et 0 abstention.

A2
A16

Antrag A2 obsiegt gegen Antrag A16 mit 10 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A22, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.

CE
A22

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A22 mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition A6, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 4 et 0 abstention.

A6
CE

Antrag A6 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A14, est acceptée par 6 voix contre 3 et 1 abstention.

CE
A14

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A14 mit 6 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.

La proposition A7, opposée à la proposition A14, est acceptée par 5 voix contre 3 et 3 abstentions.

A7
A14

Antrag A7 obsiegt gegen Antrag A14 mit 5 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

La proposition A8, opposée à la proposition A23, est acceptée par 6 voix contre 4 et 1 abstention.

A8
A23

Antrag A8 obsiegt gegen Antrag A23 mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.

La proposition A8, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.

A8
CE

Antrag A8 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition A9, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 4 et 1 abstention.

A9
CE

Antrag A9 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.

La proposition A10, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 2 abstentions.

A10
CE

Antrag A10 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

La proposition A12, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.

A12
CE

Antrag A12 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Le 17 décembre 2015

Den 17. Dezember 2015

Message 2015-DAEC-158

3 novembre 2015

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement
pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets
dans le secteur de la jonction autoroutière N12 Fribourg-Sud/Centre**

Nous sollicitons l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains de 11 537 800 francs pour trois projets situés aux environs immédiats de la jonction autoroutière N12 Fribourg-Sud/Centre. Il s'agit de:

1. la modification de la jonction autoroutière N12 Fribourg-Sud/Centre,
2. l'aménagement d'un nouvel accès routier à l'HFR-Fribourg et au secteur stratégique de Bertigny,
3. la modification du carrefour double-giratoire de Belle-Croix à Villars-sur-Glâne.

Ce montant comprend la participation cantonale aux études menées par l'Office fédéral des routes (OFROU) ainsi que le

montant nécessaire aux études pour l'adaptation du carrefour de Belle-Croix et aux acquisitions de terrains. Les coûts de ces études et acquisitions feront ultérieurement l'objet d'une répartition définitive entre l'Etat, l'OFROU et les tiers concernés selon des modalités qui n'ont pas encore été arrêtées.

Le projet d'aménagement d'un accès nord à l'HFR-Fribourg et à la zone stratégique d'importance cantonale de Bertigny est lié à la nécessité du réaménagement de la jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre.

Ces trois projets concernant le même secteur, les études se feront de manière coordonnée mais séparée.



Le présent message s'articule comme suit:

1. Contexte	2
2. Organisation de projet	4
3. Etudes réalisées	4
4. Objets du décret	11
5. Calendrier global	13
6. Analyse des risques	15
7. Développement durable	15
8. Autres aspects	15
9. Conclusion	16

1. Contexte

1.1. Un secteur en pleine expansion

Le secteur situé à proximité de la jonction autoroutière N12 de Fribourg-Sud/Centre, identifiée comme secteur stratégique «*Environs immédiats de la jonction autoroutière de Fribourg-Sud*» dans le plan directeur cantonal (PDCant), a connu un développement démographique, économique et urbanistique important au cours de ces dernières années. Il accueille de nombreuses entreprises et centres commerciaux

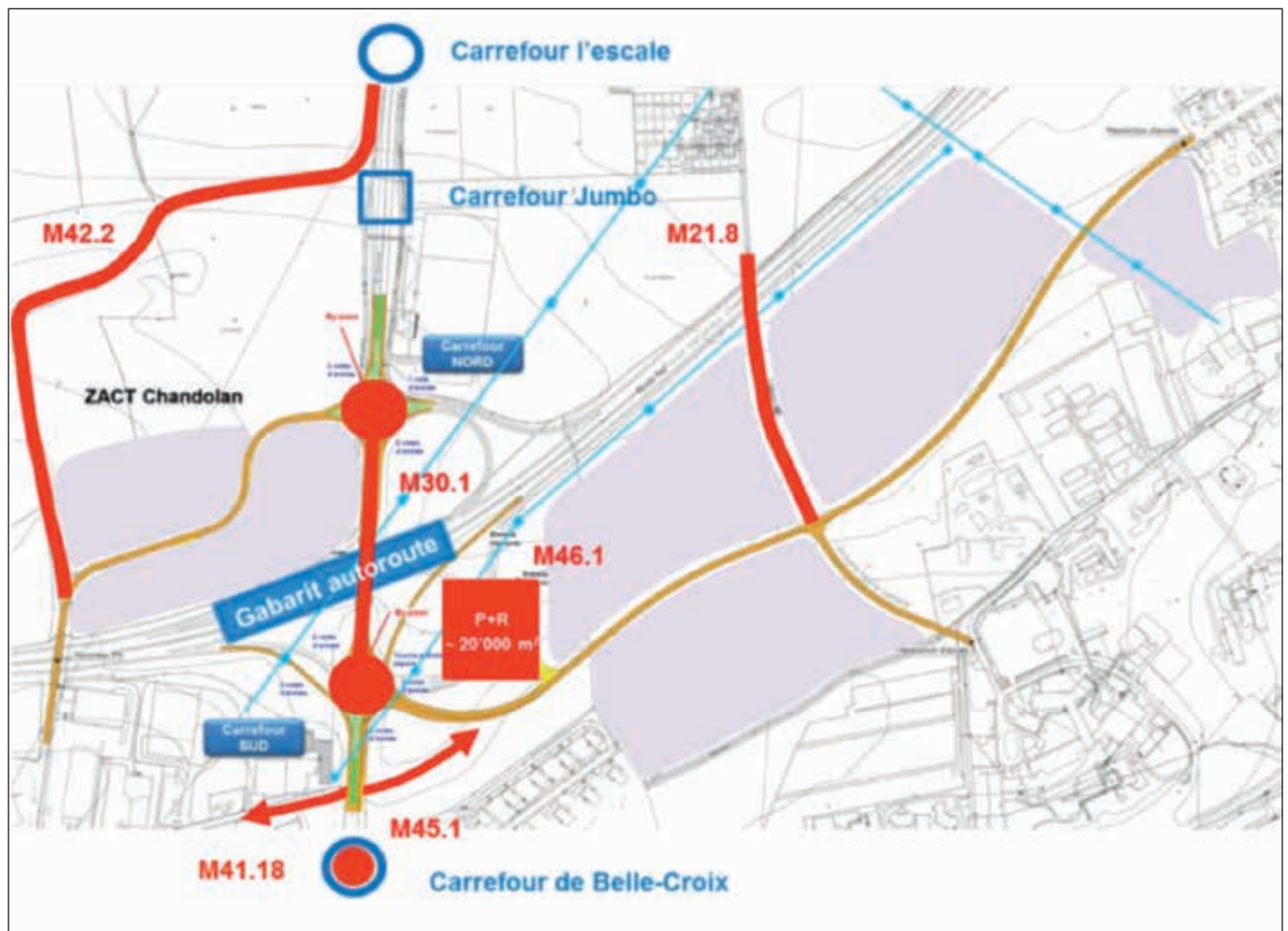
ainsi que l'hôpital cantonal (HFR-Fribourg), où près de 1700 collaborateurs/trices travaillent et plus de 55 000 patients ont été hospitalisés ou admis en ambulatoires en 2014.

Plusieurs projets d'urbanisation y sont envisagés, notamment à Bertigny, «*site stratégique d'agglomération d'exception*» du projet d'agglomération de 2^e génération de l'Agglomération de Fribourg (PA2). Ce site ainsi que les cinq autres «*sites stratégiques d'agglomération*» du PA2, parmi lesquels celui de Moncor-Belle-Croix, sont destinés à concentrer prioritairement la dynamique de développement de l'Agglomération de Fribourg.



Source: OFROU

D'ailleurs, plusieurs mesures, prévues dans le PA2, concernent ce secteur: le réaménagement de la jonction Fribourg-Sud/Centre (M 30.1), le réaménagement du carrefour de Belle-Croix (41.18), la réalisation d'une passerelle mixte piétons/vélos (M 21.8), l'aménagement de la route du Recoulet pour les transports publics (TP) et la mobilité douce (M 42.2), la réalisation d'un axe de desserte TP entre Moncor et Hôpital (M 45.1), la création d'un park and ride (P+R) à Belle-Croix (M 46.1).



Source: OFROU

Les charges de trafic routier dans ce secteur sont, déjà actuellement, très fortes: le trafic journalier moyen (TJM) s'élevait en 2010 à 27 600 véhicules/jour à la sortie du carrefour de Belle-Croix en direction de la jonction autoroutière et à 20 200 véhicules/jour en direction de Cormanon. Ces infrastructures routières figurent parmi les plus sollicitées du canton.

Le développement démographique et économique de ces dernières années ainsi que les projets d'urbanisation du secteur rendent nécessaire la modification de la jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre, et ce, pour des raisons de sécurité et de fluidité de trafic.

Plusieurs études de trafic ont été menées, en relation notamment avec le projet «Gottéron Village» abandonné en 2007. En 2010, une étude liée aux projets de développement envisagés dans ce périmètre a été commandée à un bureau spécialisé par l'Entente intercommunale, composée des communes de Fribourg, Givisiez et Villars-sur-Glâne. Elle a débouché sur un rapport technique «*Trafic et transport*», publié en février 2011, qui présente une analyse de fonctionnement de différentes variantes de réaménagement de la jonction autoroutière et de créations d'accès aux zones de développement de Bertigny et de Chandolan. Cette étude se base sur une répartition modale très ambitieuse puisqu'elle prévoit que 60% des trajets dans les nouvelles zones se feront en transports publics et mobilité douce.

1.2. Mise en place du projet jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre

Suite à ce rapport et étant donné la nécessité de coordonner les projets prévus dans ce secteur (aménagement de la jonction autoroutière et d'accès aux zones d'activités, réaménagement du carrefour de Belle-Croix, routes communales, aménagements pour la mobilité douce et les transports publics, parking d'échange, etc.) entre les différents acteurs (OFROU, Etat, communes, Agglomération, etc), le Conseil d'Etat a décidé, en septembre 2012, de mettre sur pied un Comité de pilotage (COFIL Fribourg) et de transmettre le rapport susmentionné à l'OFROU pour analyse. Cet office a décidé de constituer une organisation-type pour ce genre de projet et d'en prendre la direction. Il conditionnait toutefois le projet, à savoir le réaménagement de la jonction autoroutière à la réalisation de mesures d'accompagnement destinées à éviter le refoulement du trafic sur l'autoroute, notamment au carrefour de Belle-Croix.

1.3. But et objectifs

Le but du projet jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre est d'améliorer la sécurité routière de la jonction ainsi que l'accessibilité aux zones de développement y attenantes. Il s'agit plus particulièrement:

- > d'assurer à long terme le fonctionnement et la sécurité de la jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre,
- > de permettre la desserte des zones de développement de Bertigny et de Chandolan,
- > d'améliorer l'accès à l'HFR-Fribourg et d'en assurer la fluidité,

- > de rendre possible une utilisation accrue des transports publics et d'encourager la mobilité douce en tenant compte des mesures proposées dans le PA2.

2. Organisation de projet

2.1. COFIL OFROU

Le projet jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre est dirigé par l'OFROU qui a mis sur pied un comité de pilotage. Ce comité est composé de représentant-e-s de l'OFROU, de la DAEC et du Bureau d'appui au maître de l'ouvrage (BAMO).

2.2. COFIL Fribourg

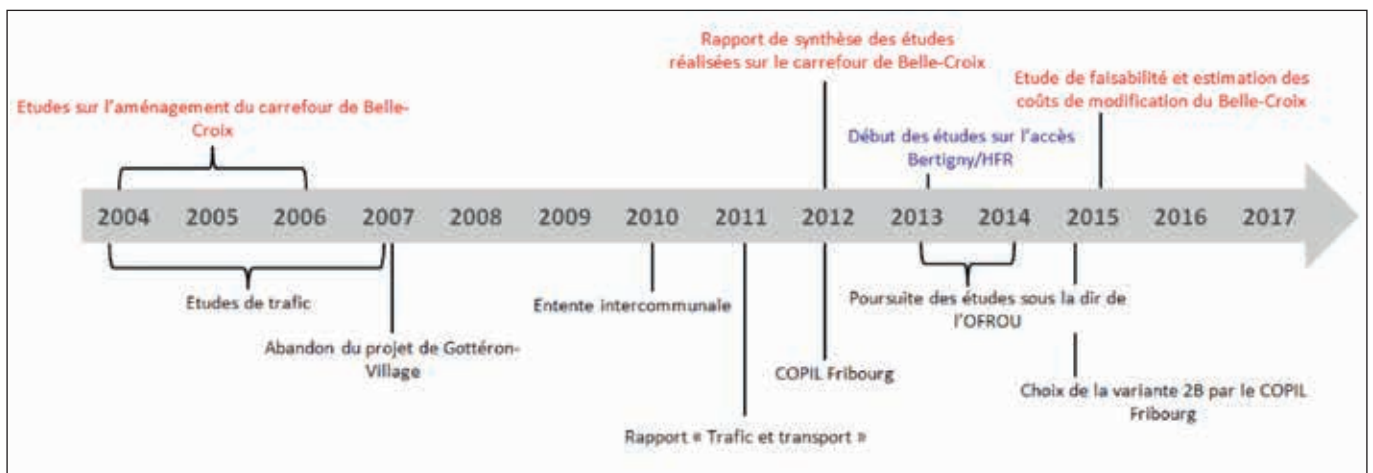
Le COFIL Fribourg est présidé par le Conseiller d'Etat Directeur AEC. Il comprend des collaborateurs/trices de la DAEC et de l'OFROU, le président de la Commission des routes et cours d'eau, des représentant-e-s des différents groupes parlementaires du Grand Conseil, des communes de Fribourg, Givisiez et Villars-sur-Glâne, de l'Agglomération de Fribourg, de l'HFR-Fribourg, de la Direction des finances et de celle de l'économie et de l'emploi ainsi que des tpf.

Ce COFIL pilote le projet d'aménagement de l'accès à l'HFR-Fribourg et au secteur stratégique de Bertigny ainsi que celui de la modification du carrefour de Belle-Croix.

La coordination entre le COFIL OFROU et le COFIL Fribourg est assurée par l'OFROU et la DAEC.

3. Etudes réalisées

Depuis le lancement du projet de Gottéron-Village en 2001, plusieurs études de trafic et d'aménagement du secteur de la jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre ainsi que du carrefour de la Belle-Croix ont été réalisées.



3.1. Jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre

L'OFROU a repris le rapport technique «*Trafic et transport*» de février 2011, poursuivi les études et attribué en 2013 plusieurs mandats à des bureaux spécialisés (aménagement, trafic, génie civil, etc.) afin:

- > d'établir une esquisse d'aménagement coordonnée tenant compte des éléments suivants:
 - développement de Bertigny et Chandolan,
 - extension de l'HFR-Fribourg,
 - mesures proposées dans le PA2 de l'Agglomération de Fribourg¹,
 - horizon de développement (réalisation par étapes),
- > de définir la configuration du réaménagement de la jonction autoroutière permettant d'assurer:
 - la desserte des zones de développement,
 - un fonctionnement fluide et sécurisé.

Sur la base des résultats obtenus, il était constaté que pour assurer le fonctionnement de la jonction autoroutière avec les flux de trafic générés par ces développements, il était nécessaire de:

- > créer un nouveau carrefour pour l'accès au secteur stratégique de Bertigny et à l'HFR-Fribourg (Bertigny/HFR),
- > séparer les flux du trafic (transit route cantonale/accès N12), ce qui implique de créer un dénivelé nord-sud (viaduc ou tunnel),
- > réguler, par des feux de signalisation, les carrefours de la jonction autoroutière (gestion du trafic),
- > prendre des mesures d'accompagnement sur le carrefour de Belle-Croix (capacité actuelle insuffisante).

La construction d'un viaduc était recommandée en raison des coûts moins élevés que ceux engendrés par le percement d'un tunnel. Cela ouvrirait aussi une marge de manœuvre plus importante pour positionner le carrefour d'accès Bertigny/HFR. L'OFROU proposait de développer l'infrastructure routière par étapes afin de répartir les investissements dans le temps:

- > étape 1 (horizon 2020): réalisation de trois carrefours régulés à niveau, à savoir deux pour la jonction autoroutière, au nord et au sud, et un troisième pour l'accès Bertigny/HFR, ce qui permet d'assurer une capacité suffisante à la jonction, de développer une partie des zones déjà légalisées et d'assurer un nouvel accès à l'HFR-Fribourg,
- > étape 2 (horizon 2030): réalisation du viaduc, et adaptation des carrefours de la jonction autoroutière, ce qui permet de développer l'ensemble des zones.

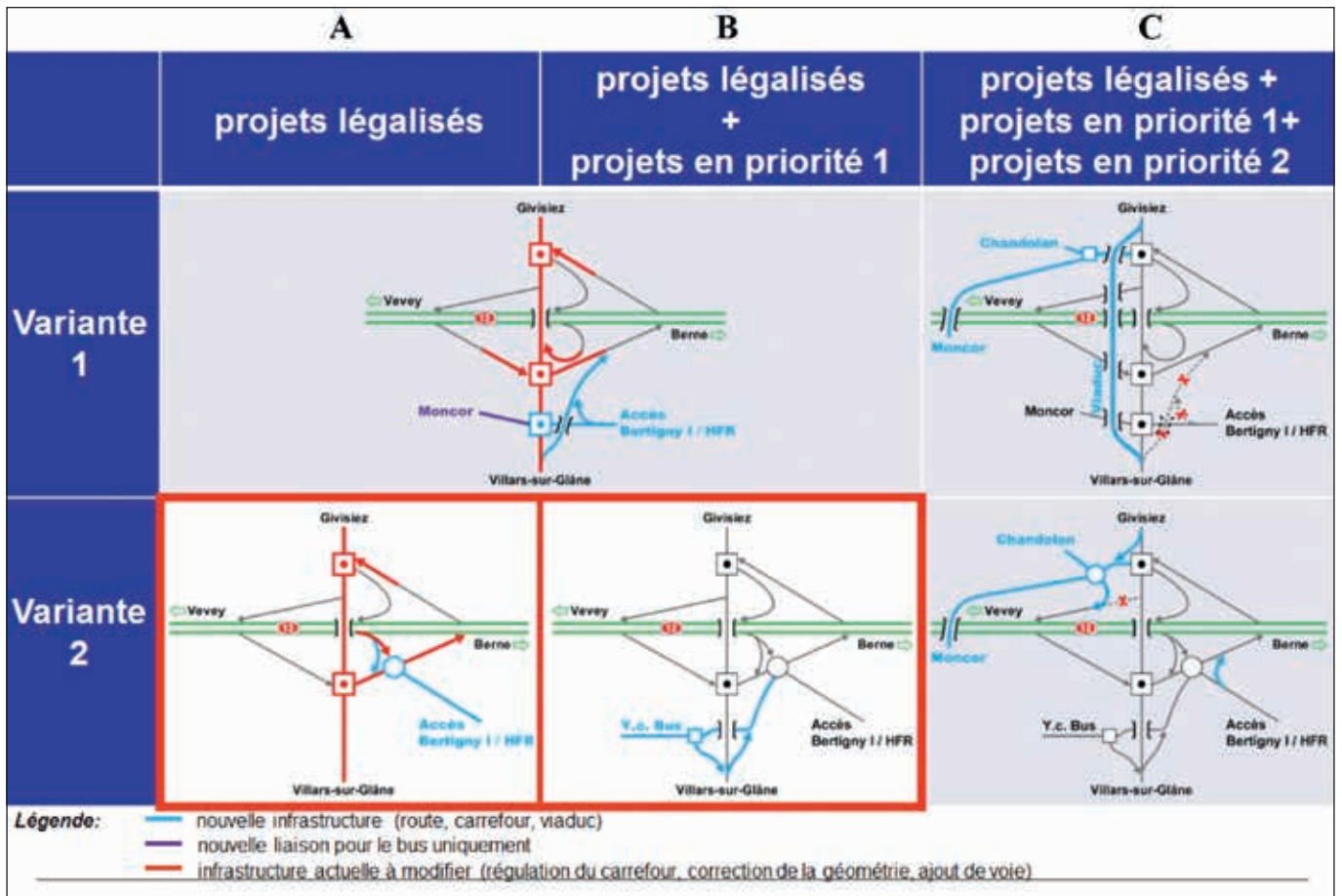
L'OFROU émettait les exigences suivantes:

- > mesures d'accompagnement à étudier, notamment au carrefour de Belle-Croix, pour garantir qu'il n'y ait pas de refoulement du trafic sur l'autoroute,
- > participation financière de tiers (Etat, communes, autres) à la transformation de la jonction autoroutière (carrefours à feux, élargissement du passage supérieur),
- > financement intégral par les requérants du carrefour d'accès Bertigny/HFR.

L'étude de variantes s'est poursuivie en 2014 et 2015, notamment pour ce qui est de l'optimisation de la position du carrefour d'accès Bertigny/HFR:

- > variante 1: accès à partir d'un troisième carrefour depuis la route cantonale,
- > variante 2: accès à partir d'un carrefour désaxé par rapport à la route cantonale (sur la bretelle d'accès à l'autoroute).

¹ Voir point 1.1.



Source: OFROU

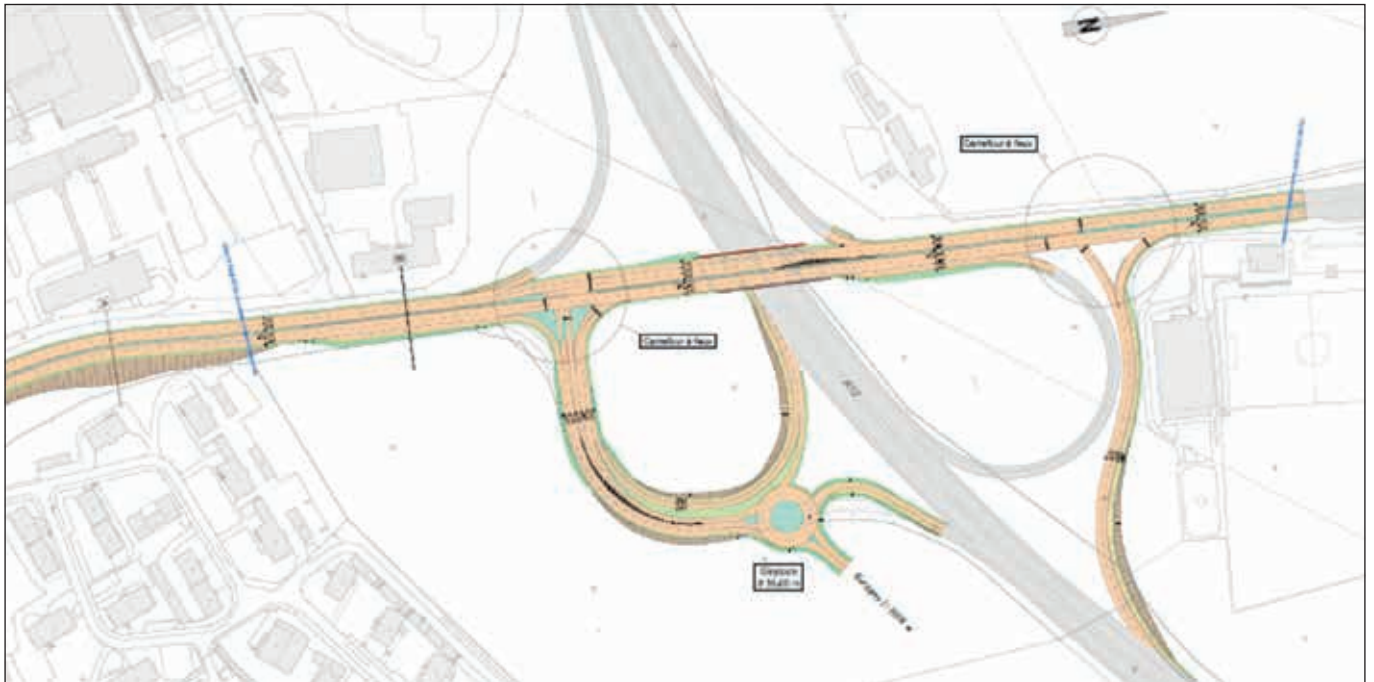
L'OFROU recommande la variante 2 qui implique une meilleure répartition des flux, laisse plus de liberté d'aménagement, en particulier pour le carrefour de Belle-Croix, et permet également de renoncer à la réalisation d'un viaduc. Le 23 janvier 2015, le COPIL Fribourg validait cette recommandation sous réserve d'une révision de la position du giratoire d'accès Bertigny/HFR permettant d'optimiser le développement du secteur stratégique de Bertigny.

Cette variante rend possible une réalisation du projet en trois étapes:

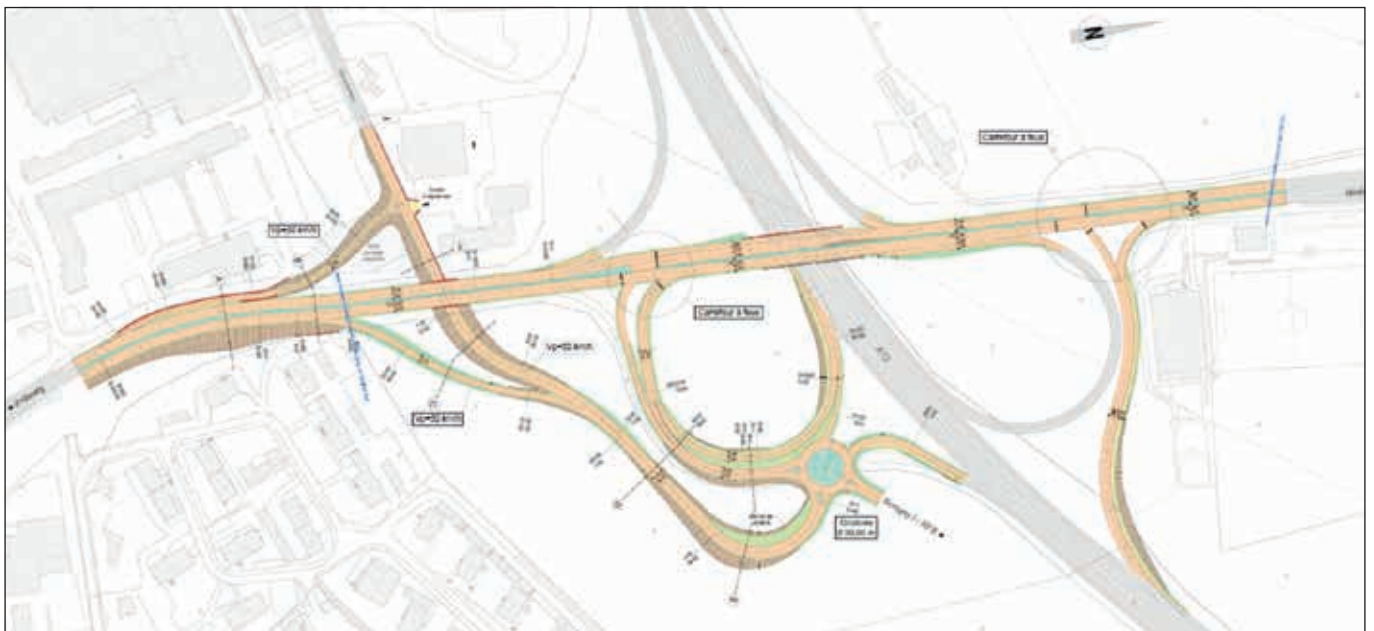
> 1^{re} étape (2A): la modification de la jonction (carrefour nord et sud), l'aménagement d'un accès Bertigny/HFR, l'élargissement de 4 à 6 voies du passage supérieur sur l'autoroute, et de 3 à 4 voies sur la route cantonale vers Belle-Croix, pourraient être effectués pour 2021. L'ordre de grandeur des coûts de réalisation de cette étape est estimé par l'OFROU (sans engagement) à 22 millions de francs (+/-30%);

- > 2^e étape (2B): elle comprend la création d'un passage inférieur sous la route cantonale reliant Moncor à Bertigny et d'une bretelle supplémentaire d'accès autoroutier; elle sera intégrée dans l'élaboration du projet définitif (mise à l'enquête) mais sa réalisation n'est, en l'état, pas planifiée;
- > 3^e étape (2C): l'aménagement de l'accès à Chandolan (2C) sera étudié et réalisé ultérieurement.

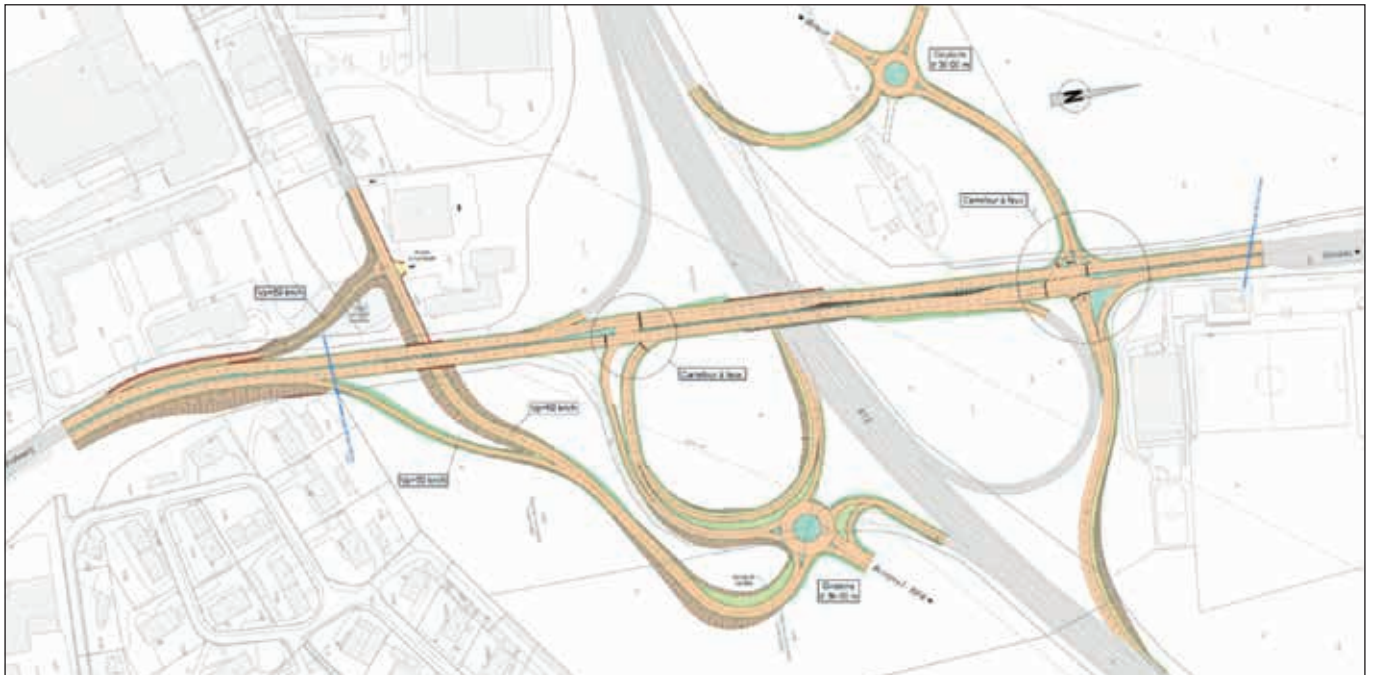
**Esquisses de réflexion réaménagement de la jonction (état janvier 2015)
géométrie et position du giratoire pour l'accès à Bertigny/HFR encore à adapter**



Etape 2A



Etape 2B



Etape 2C

3.2. Nouvel accès routier à l'HFR-Fribourg et au secteur stratégique de Bertigny

Pour garantir un meilleur accès à l'HFR-Fribourg depuis l'autoroute, notamment aux heures de pointe, et soulager le réseau routier sur l'axe «HFR-Fribourg – route de Villars – carrefour Belle-Croix», l'aménagement d'un nouvel accès nord est nécessaire depuis la jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre. Il est compatible avec le projet d'agrandissement de l'HFR-Fribourg (projet développé par étapes sur une dizaine d'années) et devrait pouvoir servir d'accès au chantier, tout au moins dans une forme provisoire pour ce qui concerne l'accrochage sur la jonction. Le secteur stratégique de Bertigny (zone d'activités à développer) sera également accessible par ce nouvel aménagement.

Si les travaux d'agrandissement de l'HFR-Fribourg devaient se dérouler avant la fin des travaux de la jonction autoroutière, une participation financière à l'aménagement de l'accès provisoire au chantier pourrait être demandée à l'HFR.

Ce nouvel accès n'est pas un nouvel axe d'entrée de ville. Des mesures seront prises en temps opportun pour éviter le trafic de transit et faire en sorte que ce principe soit respecté.



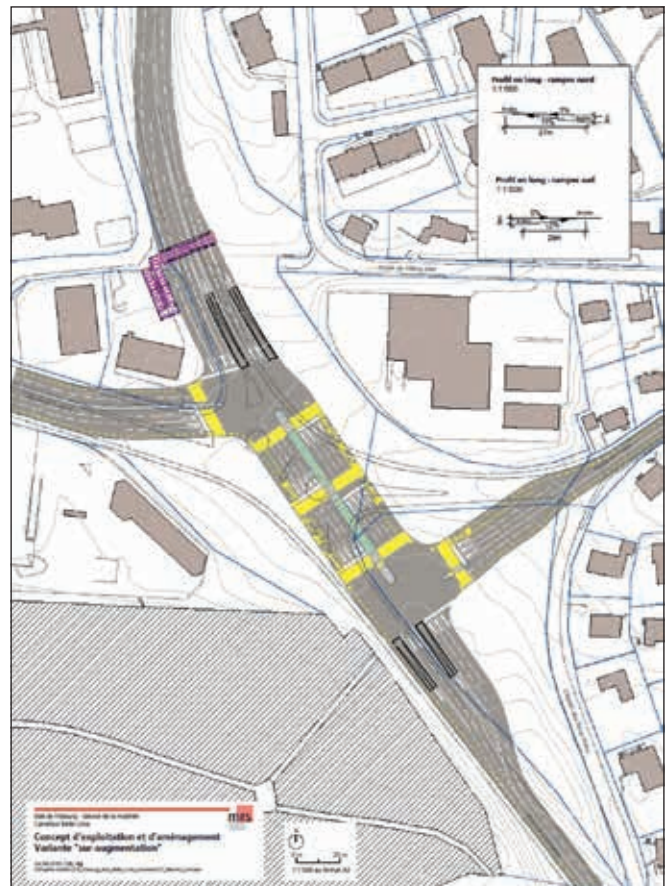
3.3. Etudes de circulation du réaménagement du carrefour de Belle-Croix

L'OFROU exige que des mesures d'accompagnement soient mises en place au carrefour de Belle-Croix à Villars-sur-Glâne, afin d'éviter le refoulement de la circulation sur l'autoroute. En effet, le réaménagement de la jonction de Fribourg-Sud/Centre et la construction d'un accès Bertigny/HFR impliquera une augmentation des charges de trafic que les carrefours environnants, qui souffrent déjà de problèmes de capacité aux heures de pointe, devront être capables d'absorber.

L'Etat de Fribourg a donc mandaté un bureau d'études pour approfondir les propositions de réaménagement de ce carrefour émises lors d'études de circulation menées entre 2005 et 2012¹. Trois variantes ont été étudiées:

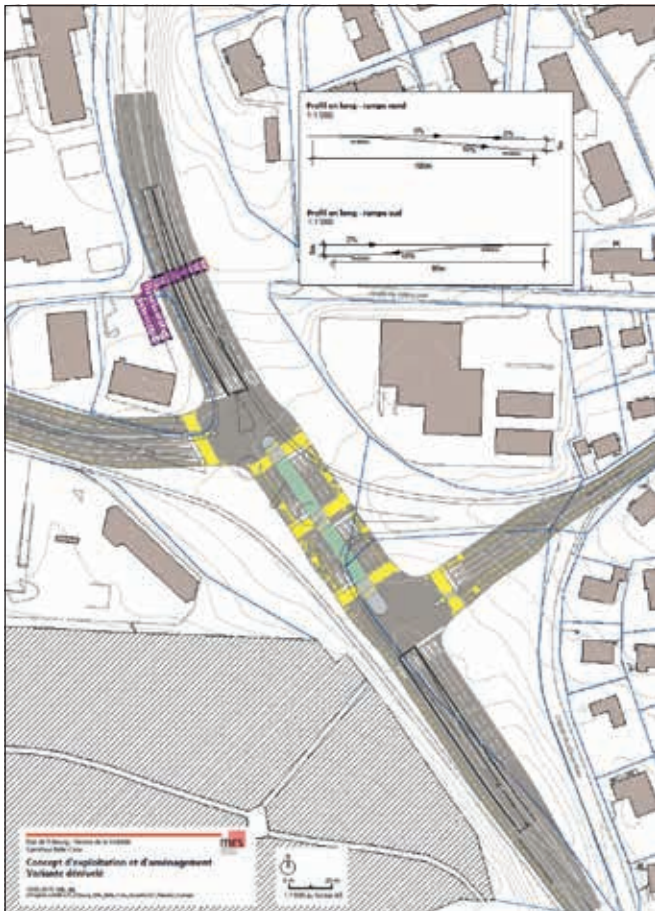
- > une variante «sur-augmentation» consistant à augmenter le nombre de voies nécessaires (2×5 voies dont 2×1 de bus),
- > une variante «dénivelé» (tranchée couverte) qui suit la logique d'une séparation verticale physique de certains flux déterminants dans le carrefour nord,
- > une variante «maillage» (nombre restreint de voies dans le carrefour) qui reporte le trafic de Moncor en direction de l'autoroute par le réseau routier traversant la zone de Moncor (2×4 voies dont 2×1 voie bus et report d'une partie des flux de tourner-à-gauche de la route de

Moncor par la zone industrielle de Moncor via les routes de Chandolan et de Petit-Moncor).

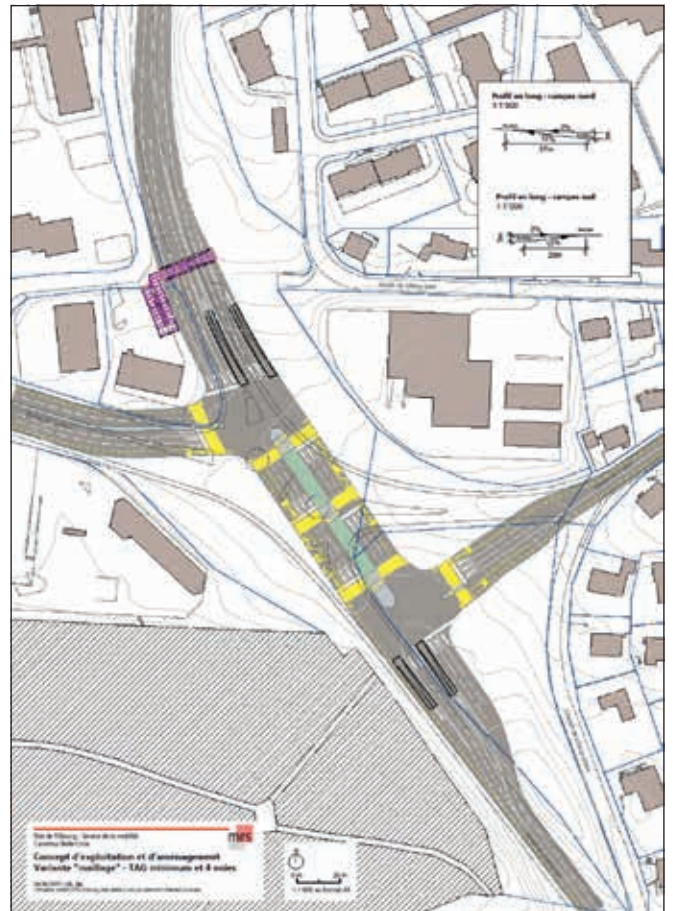


Variante «sur-augmentation»

¹ Carrefour de Belle-Croix/Villars-sur-Glâne. Etude de faisabilité, volet circulations (actualisation), Rapport provisoire, mai 2015.



Variante «dénivelé»



Variante «maillage»



Variante «maillage», avec transit entre Moncor et Bertigny

Ces variantes ont été évaluées sur la base de cinq critères:

- > fonctionnement du carrefour pour le transport individuel motorisé,
- > intégration des transports publics,
- > qualité et confort pour la mobilité douce,
- > compatibilité avec le fonctionnement d'ensemble de l'agglomération,
- > qualités spatiales et coordination avec le développement urbain.

Ces trois variantes, estimées à ce stade, grossièrement, entre 17 et 30 millions de francs (+/-25%), permettent de garantir le fonctionnement de la jonction autoroutière. Elles présentent un impact en termes d'infrastructures très important, favorisent la circulation des transports publics et prennent en compte la mobilité douce. A ce stade, aucune variante n'a encore été retenue. Les prochaines étapes d'études permettront de se déterminer.

4. Objets du décret

4.1. Adaptation de la jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre

A ce jour, le montant des études préfinancées par l'OFROU se monte à 450 000 francs. Le montant des études encore nécessaires jusqu'à la mise à l'enquête publique du projet définitif a été estimé par l'OFROU à 1 650 000 francs, soit un total de 2 100 000 francs.

Ce chiffre comprend les honoraires du BAMO, de l'ingénieur trafic, de l'ingénieur civil, des spécialistes (environnement, équipement d'exploitation et de sécurité, géomètre, géotechnique, etc.) et les prestations jusqu'à, et y compris, la mise à l'enquête.

L'étude définitive portera sur les deux premières étapes de la variante 2 (2A et 2B), acceptées sur le principe, par le COPIL Fribourg.

Estimation des honoraires pour le projet définitif

Études déjà réalisées	450 000 francs
BAMO	200 000 francs
Ingénieur trafic	250 000 francs
Ingénieur civil	750 000 francs
Spécialistes (environnement, équipement d'exploitation et de sécurité, géomètre, géotechnique, etc.)	300 000 francs
Mise à l'enquête (10%)	150 000 francs
Total	2 100 000 francs

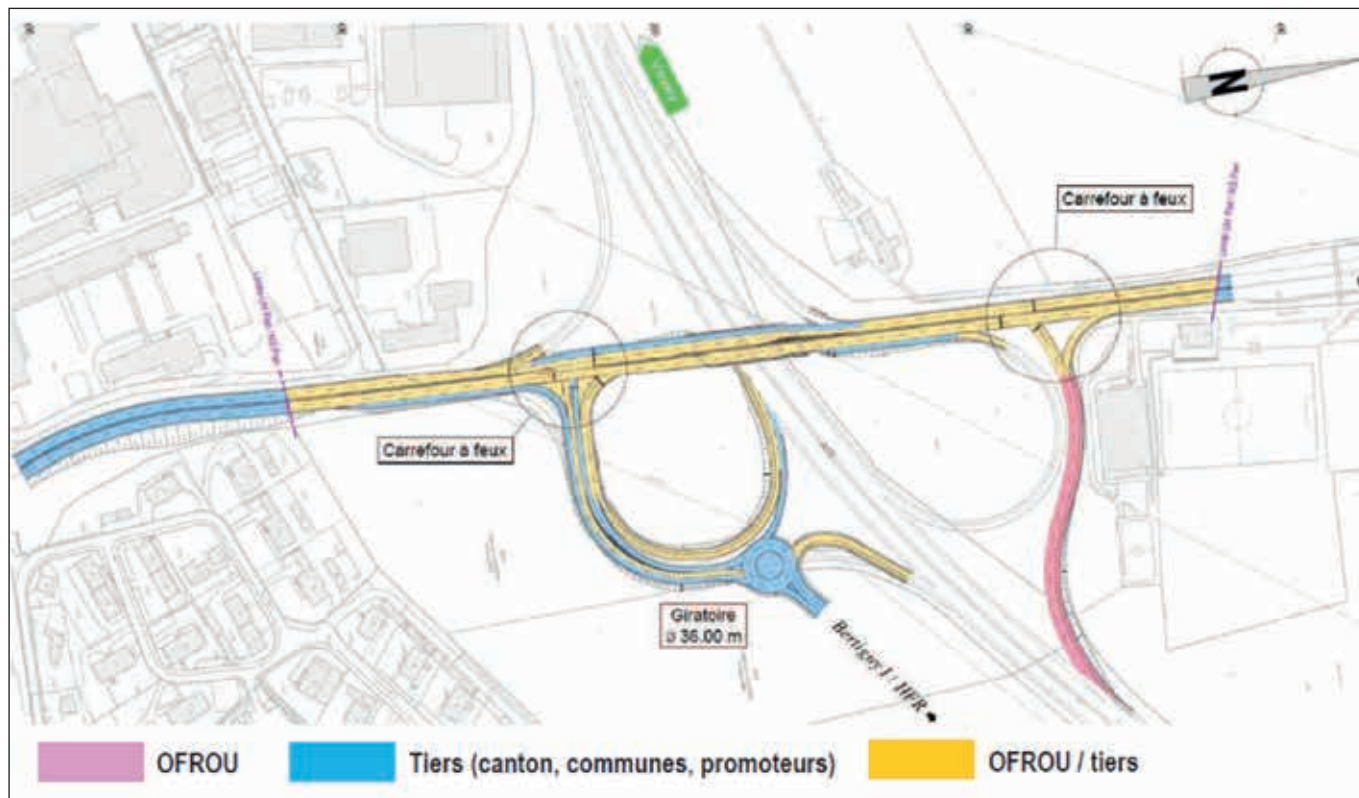
Il est prévu, en l'état, que ce montant soit réparti à part égale (clef de répartition provisoire) entre la Confédération et l'ensemble des tiers (Etat, communes et éventuels autres partenaires). Cependant, la répartition définitive sera connue une fois le projet définitif mis à l'enquête.

Il est proposé que l'Etat prenne provisoirement entièrement à sa charge la part des tiers. A ce stade, cette part fait l'objet d'une estimation. Lorsque le projet définitif sera mis à l'enquête, une répartition définitive des coûts entre l'Etat et la ou les communes impactées sera arrêtée conformément à la loi du 15 décembre 1967 sur les routes (LR ROF 741.1).

Le crédit d'engagement des travaux sera soumis au Grand Conseil, une fois les offres d'entreprises déposées et analysées. Les honoraires des prestations des ingénieurs civils liées aux appels d'offres (estimés à 520 000 francs) ne sont pas prévus dans l'estimation de l'OFROU indiquée ci-dessus et il convient donc de les rajouter.

A noter que ce projet ne peut bénéficier d'un financement du fonds fédéral d'infrastructure.

Clef de répartition: Schéma de principe pour l'étape 2A



Source: OFROU (positionnement de l'accès Bertigny/HFR pas définitif)

4.2. Nouvel accès routier à l'HFR-Fribourg et au secteur stratégique de Bertigny

En vertu de l'art. 11 al. 1 let. c) de la LR qui indique que les routes cantonales ont la fonction de «relier des générateurs particuliers de trafic, d'importance cantonale, à la route nationale la plus proche ou au réseau cantonal», la nouvelle route d'accès Bertigny/HFR sera cantonale et le maître de l'ouvrage des travaux l'Etat de Fribourg. Les éventuelles parties édilitaires (trottoirs et accès latéraux, etc.) seront à la charge de la commune de Villars-sur-Glâne et feront l'objet d'une répartition des coûts selon la LR.

Les prestations d'ingénieur civil jusqu'à la mise à l'enquête du projet sont financées par le *crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains du réseau routier cantonal pour les années 2014 à 2019* (ROF 2013_113). Elles ont déjà fait l'objet d'une adjudication. Les prestations complémentaires nécessaires jusqu'à la rentrée des principales offres d'entreprises de gros œuvre de génie civil seront également financées par ce crédit.

Les honoraires pour les autres prestations d'ingénieur civil (allant du projet d'exécution à la mise en service) seront intégrés dans le crédit d'engagement des travaux qui sera soumis ultérieurement à décision du Grand Conseil.

Ainsi, le crédit demandé dans le présent décret ne comprend pas d'honoraires destinés directement à la création du nouvel accès Bertigny/HFR.

A noter que l'Etat va étudier l'opportunité d'une demande de cofinancement de la réalisation de cet accès par le biais du projet d'agglomération de 3^e génération de l'Agglomération de Fribourg (fonds fédéral d'infrastructure).

4.3. Adaptation du carrefour de Belle-Croix

Le projet de décret porte également sur l'octroi d'un crédit pour les études d'avant-projet, de projet de l'ouvrage, de procédure de demande d'autorisation et d'appels d'offres (prestations 31 à 41 selon le règlement SIA 103) du carrefour de Belle-Croix. Le choix de la variante n'ayant pas encore été fait, il est proposé de se baser sur la variante la plus onéreuse (30 millions de francs +/-25%). Les honoraires nécessaires pour les prestations d'ingénieurs peuvent ainsi être estimés à 3 300 000 francs.

Le montant est à répartir entre l'Etat et la commune de Villars-sur-Glâne sur la base de la LR (carrefour à 4 branches, dont 3 cantonales et 1 communale), soit 75% à charge de l'Etat et 25% à charge de la commune de Villars-sur-Glâne. Aucune étude ne sera entreprise avant l'aval de la commune et son engagement ferme à assumer sa part des coûts.

Lors de l'examen du PA2, la Confédération avait évalué positivement la mesure 41.18 Réaménagement du carrefour de Belle-Croix et envisagé à l'horizon 2019–2022 un cofinancement du fonds d'infrastructure de 40% pour un montant maximum de 20 millions de francs (prix 2011, avec TVA). Ce cofinancement fédéral n'est pas encore garanti; il est conditionné à une évaluation positive du futur Projet d'agglomération de 3^e génération (PA3).

4.4. Acquisitions de terrains

Des acquisitions de terrains seront nécessaires en vue de la réalisation des aménagements et modifications projetés:

- > adaptation de la jonction autoroutière avec carrefour pour accès à Bertigny/HFR: selon les informations de l'OFROU, environ 16 000 m² situés principalement en zone d'activité et propriété de la Bourgeoisie de la Ville de Fribourg, sont nécessaires pour la réalisation de la variante 2B. Leur rachat est à la charge des tiers, et non de l'OFROU. Dans un premier temps et sans connaître en détail les besoins éventuels d'aménagements

édilitaires de la commune de Villars-sur-Glâne, l'ensemble des coûts est provisoirement financé par l'Etat, étant entendu que la répartition définitive des coûts sera effectuée ultérieurement;

- > accès Bertigny/HFR: environ 22 000 m², propriété de la Bourgeoisie de la Ville de Fribourg et situés en zone d'activité et d'intérêt général, sont nécessaires pour la réalisation de la route d'accès Bertigny/HFR. La commune de Villars-sur-Glâne pourrait être amenée à financer, conformément à la LR, d'autres acquisitions de terrains nécessaires à ses aménagements édilitaires.
- > modification du carrefour de Belle-Croix: a priori, les terrains nécessaires à la modification du carrefour sont en mains de l'Etat de Fribourg, à l'exception d'une parcelle communale.

4.5. Autres études (futures ou parallèles)

Un rapport d'impact sur l'environnement (RIE) sera établi. Il indiquera les mesures environnementales à prendre (sols, bruit, etc.) et tiendra compte notamment du développement des transports publics et de la mobilité douce dans le secteur.

4.6. Tableau récapitulatif des coûts

Objet	montant total	à charge du canton
Études de l'adaptation de la jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre: répartition provisoire 50% OFROU, 50% canton ¹	2 100 000 francs	1 050 000 francs
Idem, prestations d'ingénieurs pour appels d'offres	520 000 francs	260 000 francs
Études pour l'aménagement d'un accès Bertigny/HFR ²	–	–
Étude de la modification du carrefour de Belle-Croix: 75% Etat de Fribourg, 25% Villars-sur-Glâne	3 300 000 francs	2 475 000 francs
Total études	5 920 000 francs	3 785 000 francs
TVA 8%	473 600 francs	302 800 francs
Total études avec TVA	6 393 600 francs	4 087 800 francs
Acquisitions de terrains: jonction autoroutière	3 200 000 francs	3 200 000 francs
Acquisitions de terrains: accès Bertigny/HFR	4 250 000 francs	4 250 000 francs
Acquisitions de terrains: Belle-Croix	–	–
Total	13 843 600 francs	11 537 800 francs

¹ La répartition définitive de ce montant entre l'Etat et la ou les communes impactées se fera en fonction des dispositions de la LR (parties édilitaires).

² Ces études sont financées par le *crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrain du réseau routier cantonal pour les années 2014 à 2019* (ROF 2013_113).

Comme indiqué précédemment, la répartition détaillée des coûts entre l'Etat et les tiers (communes, HFR-Fribourg, etc) reste à régler. Elle s'effectuera notamment sur la base de la législation cantonale en vigueur. Le fait que l'Etat est disposé à assumer le préfinancement de certaines études et des acquisitions de terrains ne libère pas les tiers de leurs obligations de financement. Cette manière de faire permet d'accélérer la réalisation de l'ensemble des projets. Seule la part effectivement à la charge de l'Etat fera l'objet d'un amortissement.

5. Calendrier global

5.1. Jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre et accès Bertigny/HFR

Selon le planning de l'OFROU, le projet définitif de la jonction autoroutière Fribourg-Sud/Centre sera terminé en automne 2016. La mise à l'enquête et le traitement des oppositions se dérouleront sur deux ans, en 2017 et 2018; le projet de

5.3. Carrefour de Belle-Croix

La mise à l'enquête du projet de modification du carrefour de Belle-Croix est prévue fin 2017. Les travaux pourront être réalisés ultérieurement en fonction des besoins réels.

	2016			2017			2018		
Choix de la variante de modification du carrefour Belle-Croix	■								
Appel d'offres prestations d'ingénieurs civils (prestations SIA 103 n° 31 à 41)	■	■							
Avant-projet, projet de l'ouvrage			■	■	■				
Examen préalable					■				
Enquête publique						■			
Traitement des oppositions, approbation des plans							■		
Acquisitions de terrain									
Appel d'offres des lots principaux de travaux de génie civil								à définir	
Crédit de réalisation des travaux par le Grand Conseil								à définir	
Projet d'exécution								à définir	
Début des travaux								à définir	

6. Analyse des risques

A ce stade du projet, les risques encourus ou les incertitudes sont notamment les suivants:

- > décalages dans l'avancement des études, voire abandon du projet pour différents motifs:
 - intérêts divergents des partenaires (OFROU, Etat, communes, HFR-Fribourg) notamment sur la priorité et/ou l'opportunité de cet aménagement,
 - divergence sur les stratégies d'aménagement,
 - manque de moyens financiers des partenaires,
 - désaccord sur la clef de répartition des coûts,
 - procédure d'expropriation à devoir engager,
 - oppositions lors de la mise à l'enquête,
 - refus par le Grand Conseil (voire, le cas échéant, par le peuple) du crédit de construction nécessaire à la réalisation des travaux,
- > hypothèses de base concernant l'aménagement du secteur et le trafic généré à adapter.

7. Développement durable

Une analyse avec la Boussole 21 a été menée afin de déterminer dans quelle proportion ce projet, dans son état actuel, participe aux trois dimensions du développement durable: environnement, économie et société.

Sous l'angle économique, le projet permet le développement du secteur stratégique d'importance cantonale et, par-là, la

création de postes de travail à forte valeur ajoutée. Il contribue ainsi à améliorer la compétitivité de toute l'économie cantonale.

Sous l'angle environnemental, la localisation du projet dans le centre cantonal permet une accessibilité en transports publics et en mobilité douce optimale réduisant d'autant les nuisances générées par le trafic individuel motorisé. Situé en zone à bâtir, le projet occasionnera un impact environnemental mesuré qui concernera principalement le sol et les nuisances sonores.

Sous l'angle sociétal, le projet augmente la sécurité de la jonction autoroutière et permet un accès plus rapide aux services de l'HFR-Fribourg. En outre, il a été élaboré en concertation avec tous les acteurs et partenaires concernés (Confédération, Etat, Agglomération, communes, HFR-Fribourg, tpf).

8. Autres aspects

Le décret proposé respecte la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, sous réserve de l'acceptation par la ou les communes concernées de leur part respective de financement.

Il n'a pas d'influence sur l'effectif du personnel de l'Etat et n'est pas concerné par les questions d'eurocompatibilité.

Compte tenu du montant de la dépense, le projet de décret devra, conformément à l'article 141 al. 2 de la loi du 6 sep-

tembre 2006 sur le Grand Conseil (montant plus élevé que le 1/8% des dépenses de l'Etat), être adopté à la majorité des membres du Grand Conseil (56 voix) et non à la majorité des membres présents (art. 140 de la même loi).

Compte tenu du montant de la dépense (plus grand que 1/4% des dépenses de l'Etat), le projet de décret est soumis au referendum financier facultatif.

9. Conclusion

Nous vous invitons à adopter ce décret dont l'objet contribuera au développement économique de tout le canton.

Botschaft 2015-DAEC-158

3. November 2015

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für Studien und Landerwerb für drei Projekte im Sektor des Autobahnanschlusses Freiburg-Süd/Zentrum der N12

Wir ersuchen um einen Verpflichtungskredit von 11 537 800 Franken für Studien und Landerwerb für drei Projekte in der unmittelbaren Umgebung des Anschlusses Freiburg-Süd/Zentrum der N12. Es handelt sich um:

1. die Änderung des Autobahnanschlusses Freiburg-Süd/Zentrum der N12;
2. eine neue Zufahrtsstrasse zum HFR-Freiburg und zum strategischen Sektor Bertigny;
3. die Änderung der Doppelkreiselkreuzung Belle-Croix in Villars-sur-Glâne.

Dieser Betrag umfasst den Kantonsanteil an den Studien, die vom Bundesamt für Strassen (ASTRA) durchgeführt werden, sowie den nötigen Betrag für die Studien zur Anpassung der Kreuzung Belle-Croix und für den Landerwerb. Die Kosten für die Studien und den Landerwerb werden später gemäss Modalitäten, die noch nicht bestimmt wurden, zwischen Staat, ASTRA und betroffenen Dritten aufgeteilt.

Für das Projekt einer nördlichen Zufahrt zum HFR-Freiburg und zur strategischen Zone Bertigny, die von kantonaler Bedeutung ist, braucht es einen Umbau des Autobahnanschlusses Freiburg-Süd/Zentrum.

Da diese drei Projekte denselben Sektor betreffen, werden die Studien koordiniert, aber jeweils separat durchgeführt.



Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Ausgangslage	18
2. Projektorganisation	20
3. Verwirklichte Studien	20
4. Gegenstände des Dekrets	27
5. Umfassender Zeitplan	29
6. Risikoanalyse	31
7. Nachhaltige Entwicklung	31
8. Andere Folgen	31
9. Schlussfolgerung	32

1. Ausgangslage

1.1. Ein aufstrebender Sektor

Der Sektor in der Nähe des Autobahnanschlusses Freiburg-Süd/Zentrum der N12, der im kantonalen Richtplan (KRP) als strategischer Sektor «Unmittelbare Umgebung des Autobahnanschlusses Fribourg-sud» ausgewiesen wird, erfuhr in den vergangenen Jahren eine bedeutende demografische, wirtschaftliche und städtebauliche Entwicklung. Er beherbergt zahlreiche Unternehmen und Einkaufszentren sowie das Kantonsspital

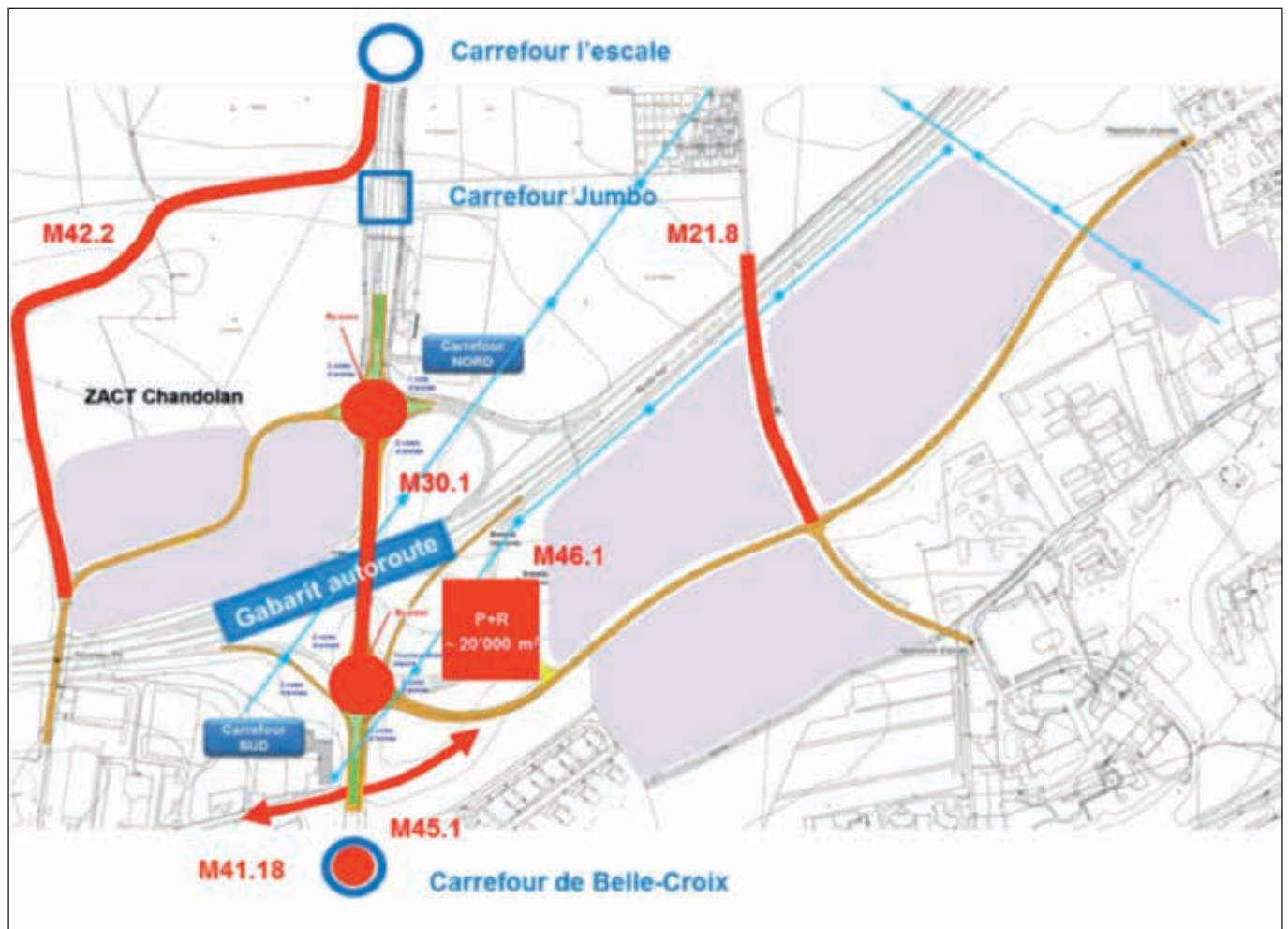
(HFR-Freiburg), wo nahezu 1700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt sind und 2014 über 55 000 Patientinnen und Patienten stationär oder ambulant aufgenommen wurden.

Mehrere Siedlungsprojekte sind geplant, namentlich in Bertigny, «ausserordentlicher strategischer Standort in der Agglomeration» des Agglomerationsprojekts der 2. Generation der Agglomeration Freiburg (PA2). Dieser Standort und die weiteren fünf «strategischen Standorte in der Agglomeration» des PA2, unter denen sich auch der Standort Moncor–Belle-Croix befindet, sind dazu bestimmt, dass sich die Entwicklungsdynamik der Agglomeration Freiburg in erster Linie an ihnen konzentriert.



Quelle: ASTRA

Ausserdem betreffen mehrere Massnahmen, die im PA2 vorgesehen sind, diesen Sektor: Umbau des Anschlusses Freiburg-Süd/Zentrum (M 30.1), Umbau der Kreuzung Belle-Croix (41.18), Erstellen einer Passerelle für Fussgänger/Velos (M 21.8), Ausbau der Route du Recoulet für den öffentlichen Verkehr (TP) und den Langsamverkehr (M 42.2), Realisierung einer Achse für die Bedienung mit den TP zwischen Moncor und Spital (M 45.1), Schaffung eines Park and Ride (P+R) bei Belle-Croix (M 46.1).



Quelle: ASTRA

Die Verkehrsbelastung in diesem Sektor ist bereits heute sehr hoch: Der durchschnittliche tägliche Verkehr (DTV) belief sich 2010 auf 27 600 Fahrzeuge/Tag bei der Ausfahrt der Kreuzung Belle-Croix Richtung Autobahnanschluss und auf 20 200 Fahrzeuge/Tag in Richtung Cormanon. Diese Strasseninfrastrukturen gehören zu den am meisten befahrenen des Kantons.

Aufgrund der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung der vergangenen Jahre und der Siedlungsprojekte in diesem Sektor muss der Autobahnanschluss Freiburg-Süd/Zentrum aus Gründen der Sicherheit und der Flüssigkeit des Verkehrs geändert werden.

Namentlich in Zusammenhang mit dem Projekt «Gottéron Village», das 2007 aufgegeben wurde, wurden verschiedene Verkehrsstudien durchgeführt. 2010 wurde von der Gemeindeübergreifenden Vereinbarung, der die Gemeinden Freiburg, Givisiez und Villars-sur-Glâne angehören, bei einem entsprechend spezialisierten Büro eine Studie über die Entwicklungsprojekte, die in diesem Perimeter geplant waren, bestellt. Aus ihr ging ein technischer Bericht «Verkehr und Transport» hervor, er im Februar 2011 veröffentlicht wurde; in ihm wird eine Funktionsanalyse der verschiedenen Umbauvarianten des Autobahnanschlusses und der Schaffung von Zufahrten zu den Entwicklungszonen Bertigny und Chandolan vorgestellt. Diese Studie stützt sich auf einen ehrgeizigen Modalsplit,

denn sie sieht vor, dass 60% der Fahrten in den neuen Zonen auf den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr entfallen.

- > die vermehrte Benützung des öffentlichen Verkehrs möglich zu machen und den Langsamverkehr zu fördern und so die Massnahmen, die im PA2 vorgeschlagen werden, zu berücksichtigen.

1.2. Die Schaffung des Projekts Autobahnanschluss Freiburg-Süd/Zentrum

Nach diesem Bericht und weil es nötig war, die verschiedenen Projekte, die in diesem Sektor geplant sind (Bau des Autobahnanschlusses und der Zufahrt zu den Arbeitszonen, Umbau der Kreuzung Belle-Croix, Gemeindestrassen, Ausbauten für den Langsamverkehr und den öffentlichen Verkehr, Park and Ride usw.), zwischen den verschiedenen Akteuren (ASTRA, Staat, Gemeinden, Agglomeration usw.) zu koordinieren, beschloss der Staatsrat im September 2012, eine Projektoberleitung (COFIL Freiburg) einzusetzen und den erwähnten Bericht dem ASTRA zur Prüfung zu überweisen. Dieses Amt entschied, eine Standardorganisation für diese Art Projekte zu bilden und die Leitung zu übernehmen. Es machte das Projekt, nämlich den Umbau des Autobahnanschlusses, von der Verwirklichung von Begleitmassnahmen, namentlich bei der Kreuzung Belle-Croix, abhängig, mit denen der Rückstau auf der Autobahn verhindert werden soll.

1.3. Zweck und Ziele

Zweck des Projekts Autobahnanschluss Freiburg-Süd/Zentrum ist es, die Verkehrssicherheit beim Anschluss und die Zugänglichkeit der angrenzenden Entwicklungszonen zu verbessern. Genauer geht es darum:

- > längerfristig den Betrieb und die Sicherheit des Autobahnanschlusses Freiburg-Süd/Zentrum sicherzustellen;
- > die Verkehrsverbindung zu den Entwicklungszonen Bertigny und Chandolan zu ermöglichen;
- > den Zugang zum HFR-Freiburg zu verbessern und seine Flüssigkeit zu gewährleisten;

2. Projektorganisation

2.1. COFIL ASTRA

Das Projekt Autobahnanschluss Freiburg-Süd/Zentrum wird vom ASTRA geleitet; dieses hat eine Projektoberleitung eingesetzt. Dieser Projektoberleitung gehören Vertreterinnen und Vertreter des ASTRA, der RUBD und der Bauherrenunterstützung (BHU) an.

2.2. COFIL Freiburg

Das COFIL Freiburg wird vom Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor präsiert. Ihm gehören Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der RUBD und des ASTRA, der Präsident der Kommission für Strassen und Wasserbau, Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen Fraktionen im Grossen Rat, der Gemeinden Freiburg, Givisiez und Villars-sur-Glâne, der Agglomeration Freiburg, des HFR-Freiburg, der Finanzdirektion, der Volkswirtschaftsdirektion und der tpf an.

Dieses COFIL steuert das Projekt des Baus der Zufahrt zum HFR-Freiburg und zum strategischen Sektor Bertigny und das Projekt zur Änderung der Kreuzung Belle-Croix.

Die Koordination zwischen dem COFIL ASTRA und dem COFIL Freiburg wird vom ASTRA und von der RUBD sichergestellt.

3. Verwirklichte Studien

Seit 2001 das Projekt Gottéron-Village lanciert wurde, wurden mehrere Verkehrs- und Planungsstudien zum Sektor des Autobahnanschlusses Freiburg-Süd/Zentrum und der Kreuzung Belle-Croix verwirklicht.



3.1. Autobahnanschluss Freiburg-Süd/ Zentrum

Das ASTRA hat den technischen Bericht «*Verkehr und Transport*» vom Februar 2011 übernommen, die Studien fortgesetzt und 2013 mehrere Aufträge an spezialisierte Büros (Raumplanung, Verkehr, Tiefbau usw.) vergeben, um:

- > eine koordinierte Planungsskizze zu erstellen, die folgende Elemente berücksichtigt:
 - Entwicklung von Bertigny und Chandolan;
 - Erweiterung des HFR-Freiburg;
 - Massnahmen, die im PA2 der Agglomeration Freiburg vorgeschlagen werden¹,
 - Entwicklungszeitraum (Ausführung in Etappen);
- > die Gestaltung des umgebauten Autobahnanschlusses festzulegen, mit der folgende Ziele erreicht werden sollen:
 - die Verkehrsverbindung zu den Entwicklungszonen;
 - ein sicherer und flüssiger Betrieb.

Aufgrund der erhaltenen Ergebnisse, wurde festgestellt, dass folgende Voraussetzungen geschaffen werden müssen, um den Betrieb des Autobahnanschlusses mit den Verkehrsflüssen, die von diesen Entwicklungen generiert werden, sicherzustellen:

- > Schaffung einer neuen Kreuzung für die Zufahrt zum strategischen Sektor Bertigny und zum HFR-Freiburg (Bertigny/HFR);
- > Trennung der Verkehrsflüsse (Transit Kantonsstrasse/ Zufahrt N12); dazu müssen zwei Verkehrsebenen in der Nord-Süd-Richtung (Viadukt oder Tunnel) geschaffen werden;
- > Regulierung der Kreuzungen des Autobahnanschlusses mit Verkehrsampeln (Verkehrsmanagement);
- > Begleitmassnahmen bei der Kreuzung Belle-Croix (derzeitige Kapazität ungenügend).

Der Bau eines Viadukts wurde empfohlen, da die Kosten weniger hoch ausfallen als beim Bohren eines Tunnels. Das gäbe auch mehr Spielraum für den Standort der Kreuzung für die Zufahrt Bertigny/HFR. Das ASTRA schlug vor, die Strasseninfrastruktur etappenweise zu entwickeln, um die Investitionen über die Zeit zu verteilen:

- > Etappe 1 (Zeithorizont 2020): Bau von drei regulierten Niveaure Kreuzungen, nämlich zwei im Norden und im Süden für den Autobahnanschluss und eine dritte für die Zufahrt Bertigny/HFR, dadurch hätte der Anschluss die nötige Kapazität, könnte ein Teil der bereits gesetzlich erlaubten Zonen entwickelt und eine neue Zufahrt zum HFR-Freiburg sichergestellt werden.

- > Etappe 2 (Zeithorizont 2030): Realisierung des Viadukts und Anpassung der Kreuzungen des Autobahnanschlusses, dadurch können alle Zonen entwickelt werden.

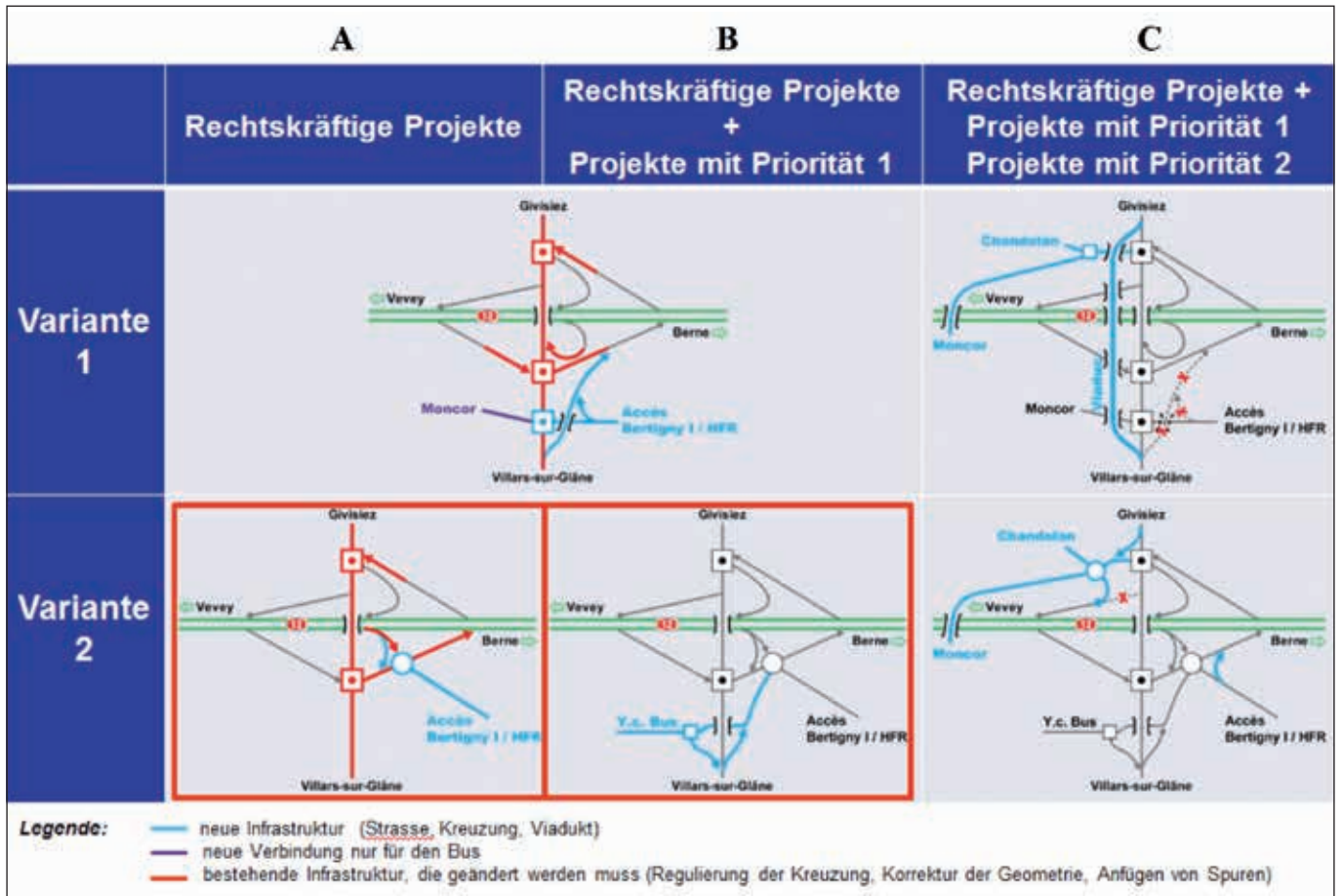
Das ASTRA stellte folgende Anforderungen:

- > Es müssen Begleitmassnahmen studiert werden, namentlich bei der Kreuzung Belle-Croix, um sicherzustellen, dass es keinen Rückstau des Verkehrs auf der Autobahn gibt.
- > Dritte (Staat, Gemeinden, weitere) müssen sich am Umbau des Autobahnanschlusses (Kreuzungen mit Ampeln, Verbreiterung der Überführung) finanziell beteiligen.
- > Die Kreuzung der Zufahrt Bertigny/HFR wird vollständig von den Gesuchstellern finanziert.

Die Variantenstudie wurde 2014 und 2015 fortgesetzt, namentlich was die Optimierung der Position der Kreuzung der Zufahrt Bertigny/HFR anbelangt:

- > Variante 1: Zufahrt von einer dritten Kreuzung von der Kantonsstrasse aus.
- > Variante 2: Zufahrt von einer gegenüber der Kantonsstrasse axial verschobenen Kreuzung (auf der Zufahrt zur Autobahn).

¹ Siehe Punkt 1.1.



Quelle: ASTRA

Das ASTRA empfiehlt die Variante 2, die eine bessere Verteilung der Verkehrsflüsse zur Folge hat, mehr Freiheit bei Ausbau, namentlich für die Kreuzung Belle-Croix, lässt und dank der auch auf den Bau eines Viadukts verzichtet werden kann. Am 23. Januar 2015 hat das COPIL Freiburg diese Empfehlung genehmigt; eine Änderung der Position des Kreisels für die Zufahrt Bertigny/HFR, mit der die Entwicklung des strategischen Sektors Bertigny optimiert werden kann, bleibt vorbehalten.

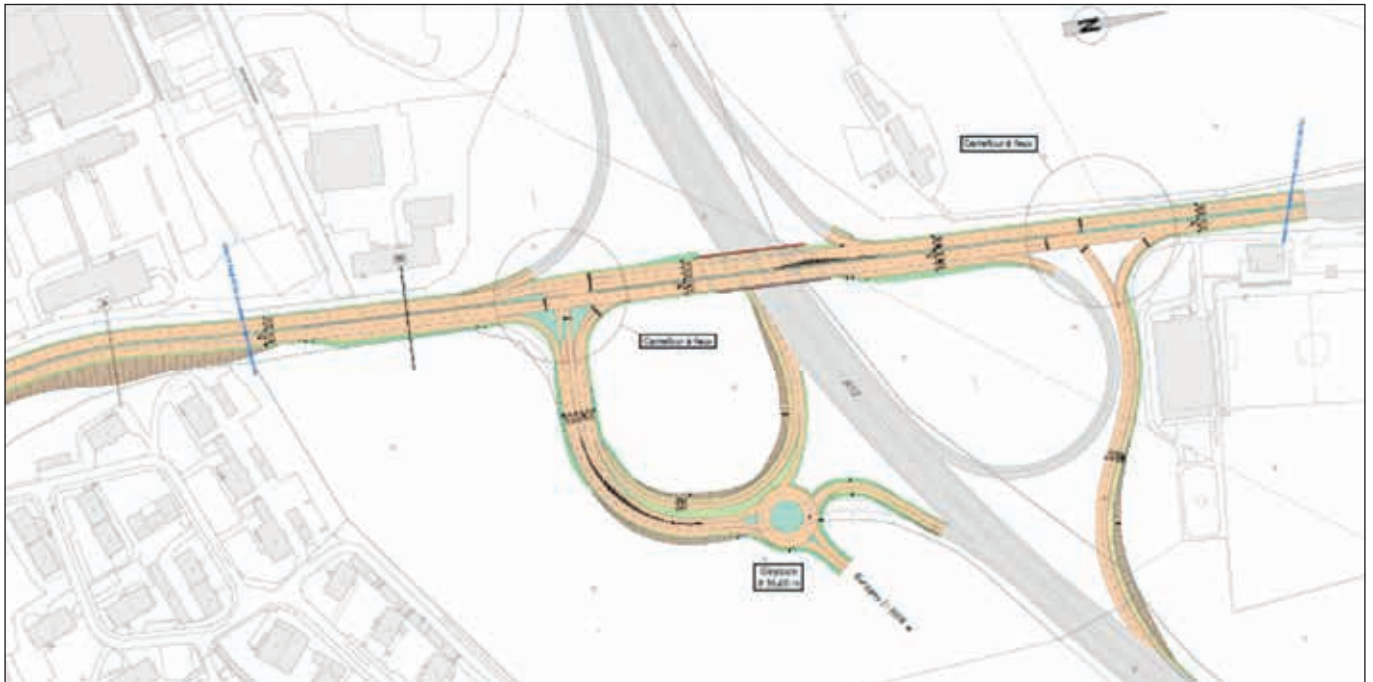
Mit dieser Variante kann das Projekt in drei Etappen realisiert werden:

- > 1. Etappe (2A): Die Änderung des Anschlusses (Kreuzung Nord und Süd), Bau einer Zufahrt Bertigny/HFR, Verbreiterung der Überführung über die Autobahn von 4 auf 6 Spuren, der Kantonsstrasse Richtung Belle-Croix von 3 auf 4 Spuren, könnten bis 2021 ausgeführt werden. Die Grössenordnung der Kosten für die Realisierung dieser Etappe wird vom ASTRA (ohne Verpflichtung) auf 22 Millionen Franken (±30%) geschätzt.
- > 2. Etappe (2B): Sie umfasst die Schaffung einer Unterführung unter der Kantonsstrasse, die Moncor mit Bertigny verbindet, und einen zusätzlichen Autobahnzubringer. Sie wird in Ausarbeitung des endgültigen (öffentlich

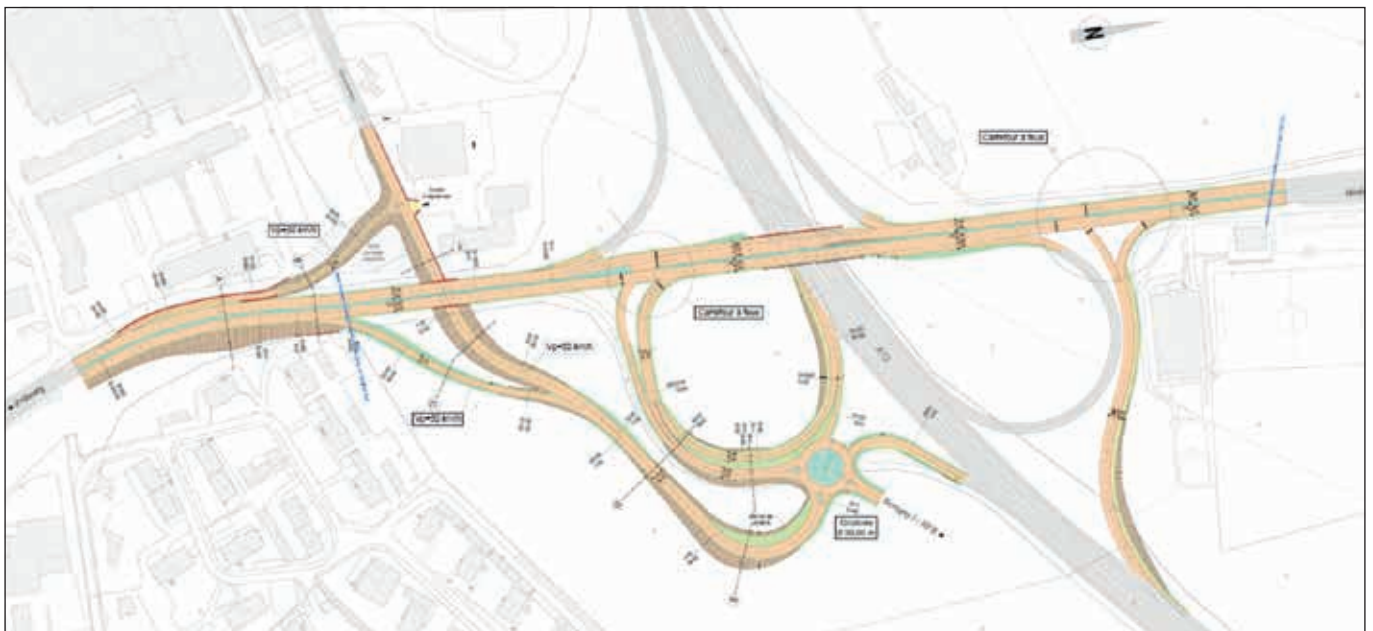
aufgelegten) Projekts integriert, aber die Ausführung ist beim jetzigen Stand der Dinge nicht geplant.

- > 3. Etappe (2C): Der Bau der Zufahrt zu Chandolan (2C) wird später studiert und ausgeführt.

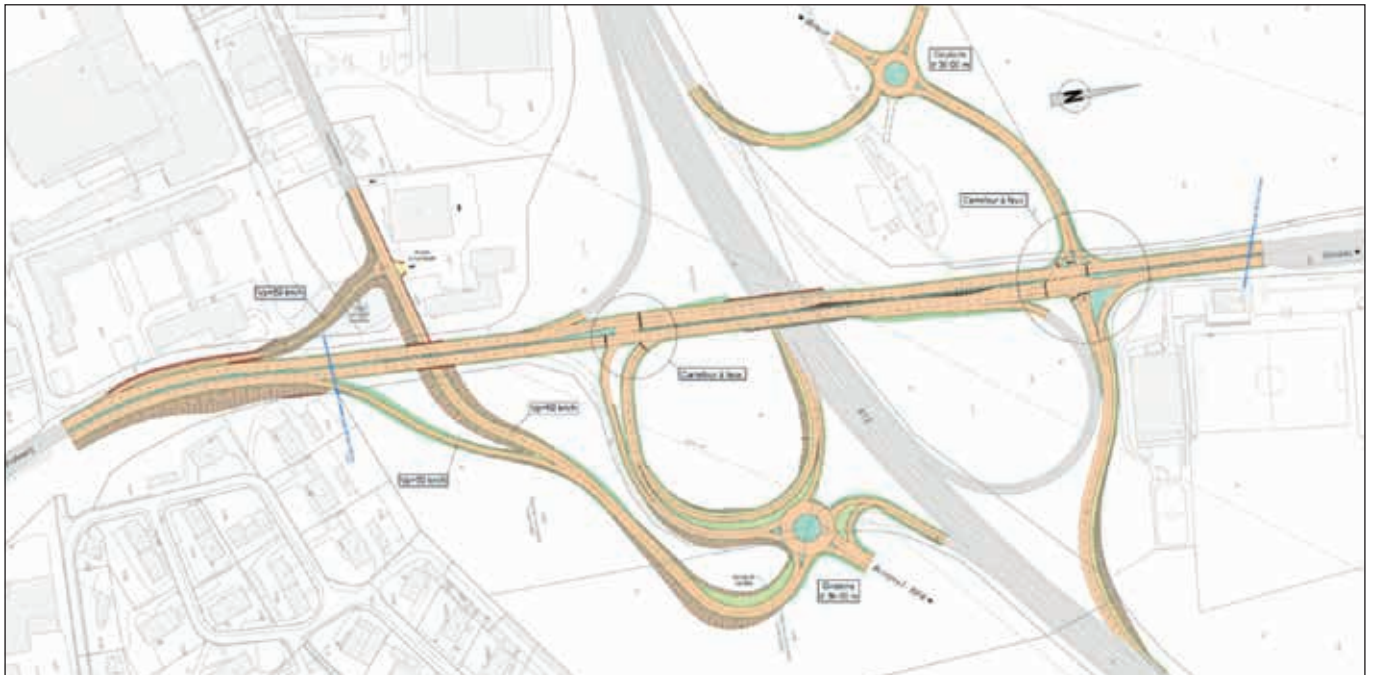
Reflexionsskizzen Umbau des Anschlusses (Stand Januar 2015), Geometrie und Position des Kreisels für die Zufahrt zu Bertigny/HFR müssen noch angepasst werden



Etape 2A



Etape 2B



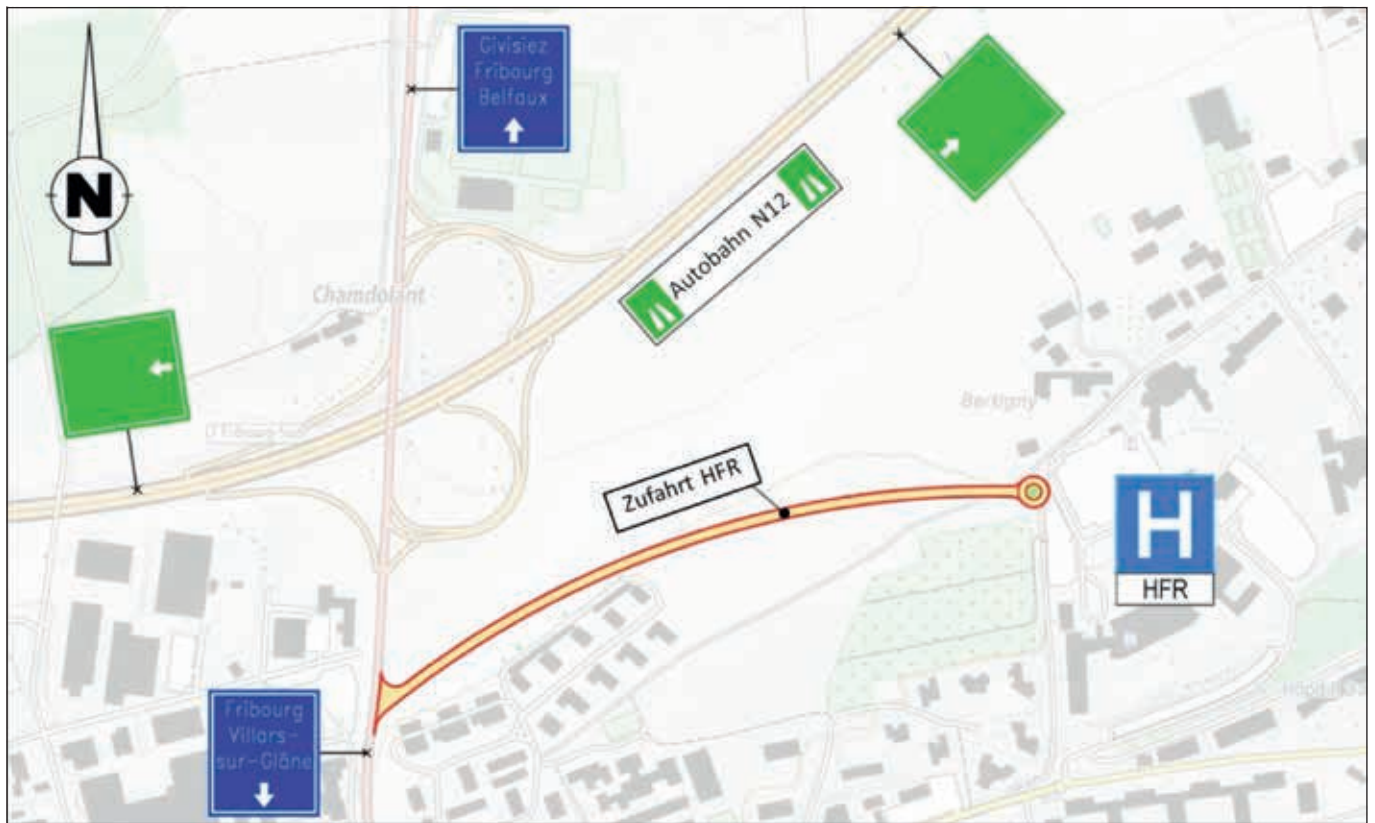
Etappe 2C

3.2. Neue Zufahrtsstrasse zum HFR-Freiburg und zum strategischen Sektor Bertigny

Um namentlich in der Stosszeit eine bessere Zufahrt von der Autobahn aus zum HFR-Freiburg sicherzustellen und das Strassennetz auf der Achse «HFR-Fribourg–route de Villars–Kreuzung Belle-Croix» zu entlasten, braucht es den Bau einer neuen Nordzufahrt vom Autobahnanschluss Freiburg-Süd/Zentrum aus. Die neue Zufahrt ist kompatibel mit dem Projekt der Erweiterung des HFR-Freiburg (ein Projekt, das etappenweise über rund zehn Jahre entwickelt wird) und dürfte, mindestens in provisorischer Form, was die Verbindung zum Anschluss betrifft, als Baustellenzufahrt dienen. Der strategische Sektor Bertigny (zu entwickelnde Arbeitszone) kann ebenfalls über die neue Zufahrt erreicht werden.

Wenn die Arbeiten zur Vergrösserung des HFR-Freiburg vor Ende der Arbeiten am Autobahnanschluss stattfinden, könnte vom HFR eine finanzielle Beteiligung an der Einrichtung der provisorischen Baustellenzufahrt gefordert werden.

Diese neue Zufahrt ist keine neue Einfallsachse in die Stadt. Es werden zu gegebener Zeit Massnahmen ergriffen, um den Transitverkehr zu verhindern und dafür zu sorgen, dass dieser Grundsatz beachtet wird.



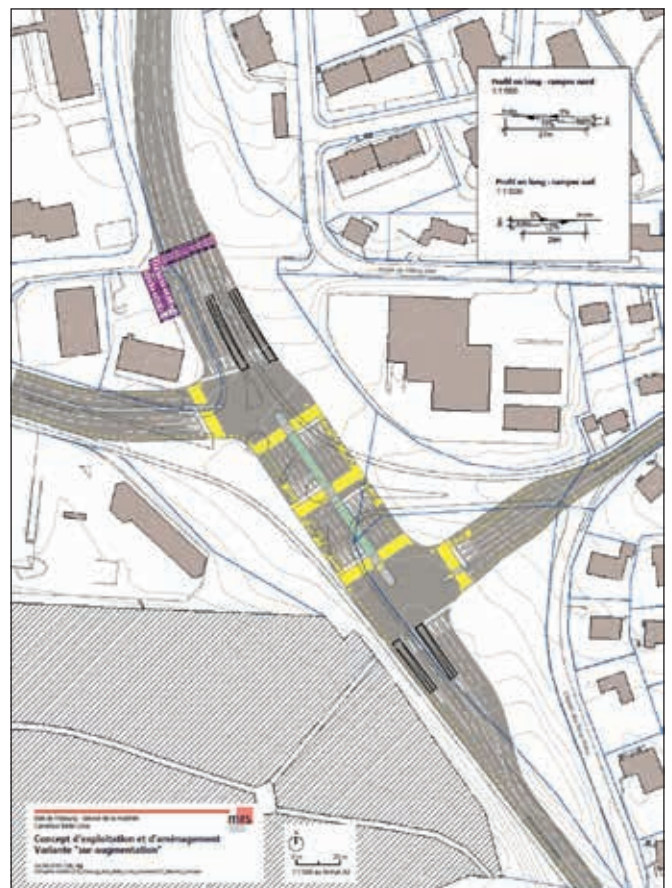
3.3. Verkehrsstudien zum Umbau der Kreuzung Belle-Croix

Das ASTRA fordert, dass bei der Kreuzung Belle-Croix in Villars-sur-Glâne Begleitmassnahmen ergriffen werden, damit der Rückstau des Verkehrs auf die Autobahn verhindert werden kann. Der Umbau des Anschlusses Freiburg-Süd/Zentrum und der Bau einer Zufahrt Bertigny/HFR werden eine Erhöhung der Verkehrsbelastung zur Folge haben; die umliegenden Kreuzungen, die bereits heute schon in Stosszeiten unter Kapazitätsproblemen leiden, müssen im Stande sein, diese zusätzliche Belastung zu absorbieren.

Der Staat Freiburg hat deshalb ein Studienbüro beauftragt, um die Umbauvorschläge für diese Kreuzung, die bei den Verkehrsstudien von 2005 bis 2012¹ geäussert wurden, zu vertiefen. Drei Varianten wurden geprüft:

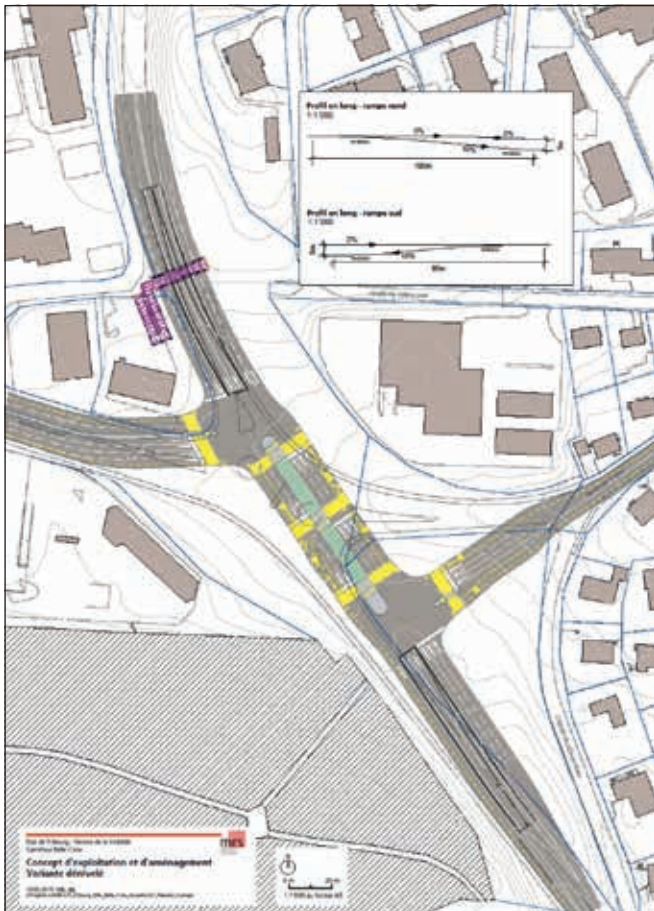
- > eine Variante «Vergrösserung», bei der die Zahl der nötigen Spuren erhöht wird (2×5 Spuren, davon 2×1 Busspuren);
- > eine Variante «Höhenunterschied» (Tagbautunnel), die der Logik einer physischen Trennung von einigen wichtigen Verkehrsflüssen in der Kreuzung Nord in der Senkrechten folgt;
- > eine Variante «Vernetzung» (begrenzte Spurenzahl in der Kreuzung), die den Verkehr von Moncor Richtung Autobahn auf das Strassennetz, das die Zone Moncor durchquert, verteilt (2×4 Spuren, davon 2×1 Busspur) und

nach links abbiegen auf die Industriezone Moncor über die Route de Chandolan und die Route de Petit-Moncor lenkt.

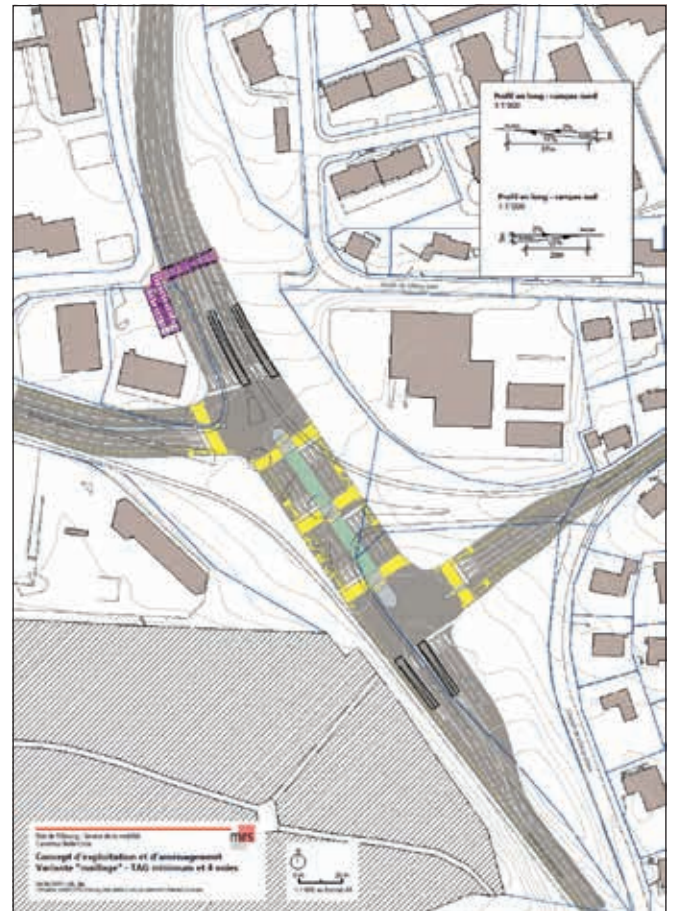


Variante «Vergrösserung»

¹ Carrefour de Belle-Croix/Villars-sur-Glâne. Etude de faisabilité, volet circulations (actualisation), provisoirischer Bericht; Mai 2015.



Variante «Höhenunterschied»



Variante «Vernetzung»



Variante «Vernetzung» mit Transit zwischen Moncor und Bertigny

Diese Varianten wurden aufgrund von fünf Kriterien geprüft:

- > Betrieb der Kreuzung für den motorisierten Individualverkehr;
- > Integration des öffentlichen Verkehrs;
- > Qualität und Komfort für den Langsamverkehr;
- > Kompatibilität mit dem Betrieb der ganzen Agglomeration;
- > räumliche Qualitäten und Koordination mit der städtebaulichen Entwicklung.

Mit den drei Varianten, die beim jetzigen Stand der Dinge grob auf 17 bis 30 Millionen Franken geschätzt werden ($\pm 25\%$) kann der Betrieb des Autobahnanschlusses sichergestellt werden kann. Sie haben als Infrastruktur eine sehr bedeutende Wirkung, fördern den Fluss des öffentlichen Verkehrs und berücksichtigen den Langsamverkehr. Bis jetzt wurde noch keine Variante gewählt. Nach den nächsten Studienetappen kann man entscheiden.

4. Gegenstände des Dekrets

4.1. Anpassung des Autobahnanschlusses Freiburg-Süd/Zentrum

Bis jetzt hat das ASTRA Studien für 450 000 Franken vorfinanziert. Der Betrag für die Studien, den es noch braucht bis zur öffentlichen Auflage des definitiven Projekts, wurde vom ASTRA auf 1 650 000 Franken geschätzt, das ergibt insgesamt 2 100 000 Franken.

In dieser Zahl sind die Honorare der BHU, des Verkehringenieurs, des Bauingenieurs, der Spezialisten (Umwelt, Betriebs- und Sicherheitsausrüstung, Geometer, Geotechnik usw.) und die Leistungen bis und mit der öffentlichen Auflage enthalten.

Die definitive Studie gilt den beiden ersten Etappen der Variante 2 (2A und 2B), die grundsätzlich vom COPIL Freiburg angenommen wurden.

Schätzung der Honorare für das endgültige Projekt

Bereits verwirklichte Studien	450 000 Franken
BHU	200 000 Franken
Verkehringenieur	250 000 Franken
Bauingenieur	750 000 Franken
der Spezialisten (Umwelt, Betriebs- und Sicherheitsausrüstung, Geometer, Geotechnik usw.)	300 000 Franken
Öffentliche Auflage (10%)	150 000 Franken
Total	2 100 000 Franken

Beim jetzigen Stand der Dinge ist geplant, dass dieser Betrag zu gleichen Teilen (provisorischer Verteilschlüssel) zwischen dem Bund und allen Dritten (Staat, Gemeinden und allen-

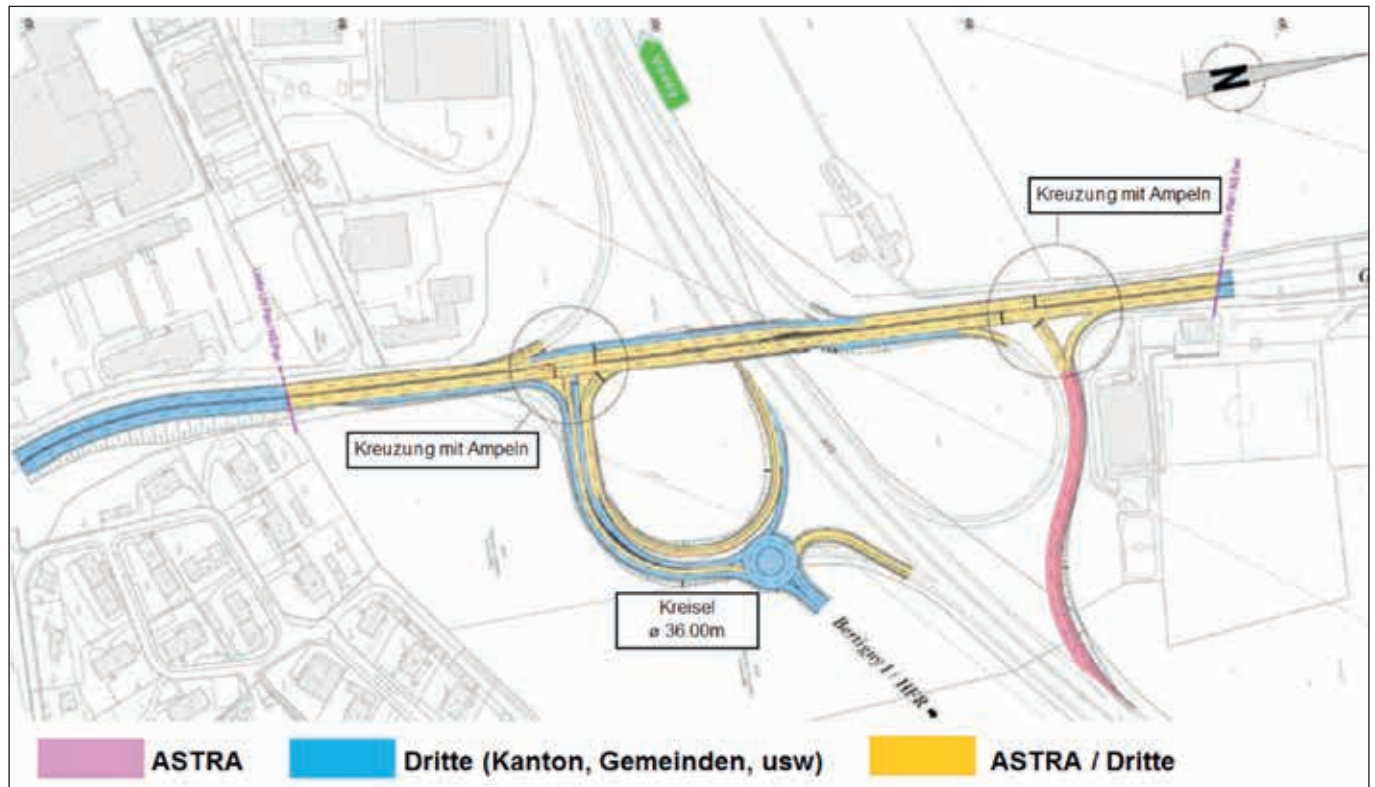
falls weitere Partner) aufgeteilt wird. Der endgültige Verteilschlüssel wird aber erst bekannt sein, wenn das definitive Projekt einmal öffentlich aufgelegt wird.

Wir schlagen vor, dass der Staat provisorisch den Teil der Dritten ganz übernimmt. Im jetzigen Stadium kann dieser Anteil nur geschätzt werden. Bei der öffentlichen Auflage des definitiven Projekts wird eine endgültige Aufteilung der Kosten zwischen dem Staat und der oder den betroffenen Gemeinden gemäss dem Strassengesetz vom 15. Dezember 1967 (StrG; SGF 741.1) beschlossen werden.

Der Verpflichtungskredit für die Arbeiten wird dem Grosse Rat unterbreitet, wenn die Offerten der Unternehmen eingereicht und untersucht wurden. Die Honorare für die Bauingenieurleistungen im Zusammenhang mit der Ausschreibung (die auf 520 000 Franken geschätzt werden) sind in der oben angegebenen Schätzung des ASTRA nicht enthalten und müssen dazu gefügt werden.

Es sei darauf hingewiesen, dass dieses Projekt nicht von der Finanzierung durch den Infrastrukturfonds profitieren kann.

Verteilschlüssel: Grundsatzschema für die Etappe 2A



Quelle: ASTRA (Positionierung der Zufahrt Bertigny/HFR noch nicht definitiv)

4.2. Neue Zufahrtsstrasse zum HFR-Freiburg und zum strategischen Sektor Bertigny

Aufgrund von Artikel 11 Abs. 1 Bst. c StrG, der festlegt, dass die Kantonsstrassen die Funktion haben, «die besonders verkehrsverursachenden Zentren von kantonaler Bedeutung an die nächstgelegene Nationalstrasse oder an das kantonale Netz anzuschliessen», ist die neue Zufahrtsstrasse Bertigny/HFR eine Kantonsstrasse und der Staat Freiburg Bauherr. Allfällige städtebauliche Teile (Trottoirs, seitliche Zufahrten usw.) gehen zulasten der Gemeinde Villars-sur-Glâne, und die Kosten werden gemäss StrG aufgeteilt.

Die Bauingenieurleistungen bis zur öffentlichen Auflage werden mit dem *Verpflichtungskredit zur Finanzierung von Studien und Landerwerb für die Kantonsstrassen in den Jahren 2014–2019* (ASF 2013_113) finanziert. Sie wurden bereits vergeben. Die zusätzlichen Leistungen, die nötig sind, bis die wichtigsten Offerten der Rohbaufirmen eingehen, werden ebenfalls mit diesem Kredit finanziert.

Die Honorare für die weiteren Bauingenieurleistungen (vom Ausführungsprojekt bis zur Inbetriebnahme) werden in den Verpflichtungskredit für die Arbeiten aufgenommen, der später dem Grossen Rat zum Entscheid unterbreitet wird.

Der Kredit, der in diesem Dekret verlangt wird, umfasst also keine Honorare, die direkt für die Schaffung der neuen Zufahrt Bertigny/HFR bestimmt sind.

Der Kanton wird prüfen, ob er über das Agglomerationsprojekt der 3. Generation der Agglomeration Freiburg ein Gesuch um Mitfinanzierung (Infrastrukturfonds des Bundes) stellen soll.

4.3. Anpassung der Kreuzung Belle-Croix

Im Dekretsentwurf geht es auch um einen Kredit für die Studien für ein Vorprojekt, ein Projekt für ein Bauwerk, ein Baubewilligungsverfahren und Ausschreibungen (Leistungen 31 bis 41 gemäss SIA-Reglement 103) für die Kreuzung Belle-Croix. Da die Variante noch nicht gewählt wurde, wird vorgeschlagen, dass man sich auf die teuerste Variante (30 Millionen Franken $\pm 25\%$) stützt. Die nötigen Honorare für die Ingenieurleistungen können so auf 3 300 000 Franken geschätzt werden.

Der Betrag muss auf der Grundlage des StrG (Kreuzung mit 4 Zufahrten, davon 3 Kantonsstrassen und 1 Gemeindestrasse) zwischen dem Staat Freiburg und der Gemeinde Villars-sur-Glâne aufgeteilt werden, nämlich 75% zulasten des Staates und 25% zulasten der Gemeinde Villars-sur-Glâne. Bevor die Genehmigung der Gemeinde und deren feste Zusage, dass sie ihren Teil der Kosten übernimmt, vorliegt, wird keine Studie durchgeführt.

Bei der Prüfung des PA2 beurteilte der Bund die Massnahme 41.18 Umbau der Kreuzung Belle-Croix positiv und fasste für

den Zeithorizont 2019–2022 eine Mitfinanzierung aus dem Infrastrukturfonds in der Höhe von 40% oder einem Höchstbetrag von 20 Millionen Franken (Preis 2011, mit MWST) ins Auge. Diese Mitfinanzierung durch den Bund ist noch nicht garantiert; sie hängt von einer positiven Beurteilung des künftigen Agglomerationsprojekts der 3. Generation (PA3) ab.

4.4. Landerwerb

Für die geplanten Bauten und Änderungen müssen Grundstücke erworben werden:

- > Anpassung des Autobahnanschlusses mit Kreuzung für die Zufahrt Bertigny/HFR: Laut ASTRA braucht es für die Realisierung der Variante 2B ungefähr 16 000 m², die grösstenteils in der Arbeitszone liegen und Eigentum der Bürgergemeinde der Stadt Freiburg sind. Der Erwerb dieses Landes geht zulasten Dritter und nicht des ASTRA. Bevor der allfällige Bedarf der Gemeinde Villars-sur-Glâne an städtebaulichen Einrichtungen bekannt ist, werden alle Kosten zunächst provisorisch

vom Staat übernommen, wobei die Kosten natürlich später endgültig aufgeteilt werden.

- > Zufahrt Bertigny/HFR: Für die Realisierung der Zufahrtsstrasse Bertigny/HFR braucht es ungefähr 22 000 m², die im Eigentum der Bürgergemeinde der Stadt Freiburg sind und in der Arbeitszone und der Zone von allgemeinem Interesse liegen. Die Gemeinde Villars-sur-Glâne müsste allenfalls gemäss dem StrG den weiteren Landerwerb, der für ihre städtebaulichen Einrichtungen nötig ist, finanzieren.
- > Änderung der Kreuzung Belle-Croix: Das nötige Land für die Änderung der Kreuzung gehört a priori dem Staat Freiburg, mit Ausnahme einer Gemeindeparzelle.

4.5. Weitere (künftige oder gleichzeitige) Studien

Ein Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) wird erstellt. Er gibt an, welche Umweltmassnahmen ergriffen werden müssen (Böden, Lärm usw.), und berücksichtigt namentlich die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs und des Langsamverkehrs im Sektor.

4.6. Zusammenfassende Aufstellung der Kosten

Gegenstand	Gesamtbetrag	Zulasten des Kantons
Studien für die Anpassung des Autobahnanschlusses Freiburg-Süd/Zentrum: provisorische Aufteilung 50% ASTRA, 50% Kanton ¹	2 100 000 Franken	1 050 000 Franken
dito, Ingenieurleistungen für Ausschreibungen	520 000 Franken	260 000 Franken
Studien für den Bau einer Zufahrt Bertigny/HFR ²	–	–
Studien für die Änderung der Kreuzung Belle-Croix: 75% Staat Freiburg, 25% Villars-sur-Glâne	3 300 000 Franken	2 475 000 Franken
Studien insgesamt	5 920 000 Franken	3 785 000 Franken
MWST 8%	473 600 Franken	302 800 Franken
Studien insgesamt mit MWST	6 393 600 Franken	4 087 800 Franken
Landerwerb: Autobahnanschluss	3 200 000 Franken	3 200 000 Franken
Landerwerb: Zufahrt Bertigny/HFR	4 250 000 Franken	4 250 000 Franken
Landerwerb: Belle-Croix	–	–
Total	13 843 600 Franken	11 537 800 Franken

¹ Dieser Betrag wird gemäss den Bestimmungen des StrG endgültig zwischen dem Staat und den betroffenen Gemeinden aufgeteilt.

² Diese Studien werden mit dem *Verpflichtungskredit zur Finanzierung von Studien und Landerwerb für die Kantonsstrassen in den Jahren 2014–2019* (ASF 2013_113) finanziert.

Wie bereits gesagt, muss noch geregelt werden, wie die Kosten im Einzelnen zwischen Staat und Dritten (Gemeinden, HFR-Freiburg usw.) aufgeteilt werden. Sie werden namentlich aufgrund der geltenden kantonalen Gesetzgebung aufgeteilt. Die Tatsache, dass der Staat bereit ist, die Vorfinanzierung von gewissen Studien und des Landerwerbs zu übernehmen, befreit Dritte nicht von der Finanzierungspflicht. Mit dieser Vorgehensweise kann die Realisierung aller Projekte beschleunigt werden. Nur der Teil, der tatsächlich zulasten des Staates geht, wird abgeschrieben.

5. Umfassender Zeitplan

5.1. Autobahnanschluss Freiburg-Süd/Zentrum und Zufahrt Bertigny/HFR

Laut der Planung des ASTRA soll das definitive Projekt für den Autobahnanschluss Freiburg-Süd/Zentrum im Herbst 2016 fertig sein. Die öffentliche Auflage und die Behandlung der Einsprachen wird sich über zwei Jahre, 2017 und 2018, hinziehen; das Detailprojekt ist im Sommer 2019 verfügbar, und die Ausschreibungen gehen Ende 2019 zu Ende. So kann

die 1. Etappe (2A), nämlich die Änderung des Anschlusses (Kreuzung Nord und Süd), der definitive Bau einer Zufahrt Bertigny/HFR, die Verbreiterung der jetzigen Überführung über die Autobahn von 4 auf 6 Spuren und die Vergrößerung der Kantonsstrasse Richtung Belle-Croix von 3 auf 4 Spuren, bis Ende 2021 fertig sein. Ein neues Kreditgesuch für die Rea-

lisierung dieser Etappe wird dem Grossen Rat zu gegebener Zeit unterbreitet (allenfalls gibt es eine Volksabstimmung).

Das definitive Projekt der 2. Etappe (2B), welche die Schaffung einer Unterführung unter der Kantonsstrasse in Moncor-Bertigny und eine neue Autobahnzufahrt umfasst, wird zur gleichen Zeit wie die erste Etappe erstellt. Die Ausführung ist hingegen noch nicht geplant.

		Planung																																			
		2013												2014												2015											
Jahr	Monat	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Projektstrategie																																					
Definitives Projekt (VE Variantenstudien)																																					
Suche nach Auftragnehmern (BHU + Projektverfasser)																																					
Definitives Projekt (VE Entwicklung gewählte Variante)																																					
Definitives Projekt (VE öffentliche Auflage + Behandlung Einsprachen)																																					
Jahr	Monat	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Definitives Projekt (VP Entwicklung gewählte Variante)																																					
Genehmigung																																					
Öffentliche Auflage + Behandlung Einsprachen																																					
Detailprojekt (DP)																																					
Ausschreibung Bau																																					
Bau																																					
Jahr	Monat	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Detailprojekt (DP)																																					
Ausschreibung Bau																																					
Bau																																					
Inbetriebnahme																																					

Quelle: ASTRA

5.2. Neue Zufahrtsstrasse zum HFR-Freiburg und zum strategischen Sektor Bertigny

Die Zufahrt Bertigny/HFR muss für die Baustelle zur Vergrößerung des HFR-Freiburg bereit sein (mit einem provisorischen Anschluss an die Kantonsstrasse). Der Zeitplan für ihren Bau weicht deshalb von demjenigen des Projekts des ASTRA ab. Das Baukreditgesuch für dieses Objekt wird dem Grossen Rat wahrscheinlich vor und unabhängig von den nötigen Krediten für den Autobahnanschluss und die Kreuzung Belle-Croix unterbreitet werden.

	2015	2016	2017	2018
Vorpjjekt, Projekt des Bauwerks				
Vorprüfung				
Öffentliche Auflage				
Behandlung der Einsprachen, Genehmigung der Pläne				
Landkäufe				
Ausschreibung Ingenieurleistungen für Fortsetzung der Leistungen				
Ausschreibung der Hauptlose der Tiefbauarbeiten				
Ausführungskredit für die Arbeiten vom Grossen Rat				
Ausführungsprojekt				
Beginn der Arbeiten (mit provisorischen Anschluss an die KS)				

5.3. Kreuzung Belle-Croix

Die öffentliche Auflage des Projekts zur Änderung der Kreuzung Belle-Croix ist Ende 2017 geplant. Die Arbeiten können später je nach wirklichem Bedarf ausgeführt werden.

	2016				2017				2018			
Wahl der Variante der Änderung der Kreuzung Belle-Croix	■											
Ausschreibung Bauingenieurleistungen (Leistungen SIA 103 Nr. 31 - 41)		■	■									
Vorprojekt, Projekt des Bauwerks				■	■	■						
Vorprüfung							■					
Öffentliche Auflage								■				
Behandlung der Einsprachen, Genehmigung der Pläne										■		
Landkäufe												
Ausschreibung der Hauptlose der Tiefbauarbeiten									noch festzulegen			
Ausführungskredit für die Arbeiten vom Grossen Rat									noch festzulegen			
Ausführungsprojekt									noch festzulegen			
Beginn der Bauarbeiten									noch festzulegen			

6. Risikoanalyse

Beim jetzigen Stand des Projekts, bestehen folgende Risiken und Unsicherheiten:

- > Unterschiede beim Fortschritt der Studien oder Aufgabe des Projekts aus verschiedenen Gründen:
 - voneinander abweichende Interessen der Partner (ASTRA, Staat, Gemeinden, HFR-Freiburg), namentlich was die Vordringlichkeit und/oder die Zweckmässigkeit dieses Baus anbelangt;
 - Differenzen zu Ausbaustrategien;
 - fehlende finanzielle Mittel der Partner;
 - Uneinigkeit über den Verteilschlüssel für die Kosten;
 - Enteignungsverfahren;
 - Einsprachen bei der öffentlichen Auflage;
 - Ablehnung des nötigen Baukredits für die Ausführung der Arbeiten durch den Grossen Rat (oder allenfalls durch das Volk);
- > nötige Anpassung der Annahmen, die dem Ausbau des Sektors und dem generierten Verkehr zugrunde liegen.

7. Nachhaltige Entwicklung

Eine Untersuchung mit Kompass21 wurde durchgeführt, um zu bestimmen, in welchem Ausmass das Projekt beim jetzigen Stand an den drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung beteiligt ist: Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft.

Unter dem wirtschaftlichen Gesichtspunkt können mit dem Projekt der strategische Sektor von kantonaler Bedeutung entwickelt und daher Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung geschaffen werden. Es trägt so zu einer besseren Wettbewerbsfähigkeit der ganzen Wirtschaft des Kantons bei.

Unter dem Gesichtspunkt der Umwelt ist aufgrund der Positionierung des Projekts im Kantonszentrum eine optimale Zugänglichkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln und Langsamverkehr möglich, und so werden die vom motorisierten Individualverkehr ausgehenden Immissionen entsprechend vermindert. Das Projekt liegt in der Bauzone und verursacht eine mässige Umweltbelastung, die hauptsächlich den Boden und Lärmimmissionen betrifft.

Unter dem Gesichtspunkt der Gesellschaft erhöht das Projekt die Sicherheit des Autobahnanschlusses und ermöglicht einen schnelleren Zugang zu den Diensten des HFR-Freiburg. Ausserdem wurde es in Absprache mit allen betroffenen Akteuren und Partnern (Bund, Staat, Agglomeration, Gemeinden, HFR-Freiburg, tpf) ausgearbeitet.

8. Andere Folgen

Das beantragte Dekret beachtet die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden; die Genehmigung des jeweiligen Anteils an der Finanzierung durch die betroffenen Gemeinden bleibt vorbehalten.

Es hat keinen Einfluss auf den Personalbestand des Staates und ist nicht von Fragen der Eurokompatibilität betroffen.

Aufgrund der Höhe der Ausgaben (mehr als $\frac{1}{8}$ % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung) ist für dieses Dekret laut Artikel 141 Abs. 2 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG) das qualifizierte Mehr erforderlich. Es muss mit anderen Worten von der Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats (56 Mitglieder, siehe Art. 140 GRG) und nicht bloss von der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (einfaches Mehr) angenommen werden.

Dieses Dekret untersteht dem fakultativen Finanzreferendum (mehr als $\frac{1}{4}$ % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung).

9. Schlussfolgerung

Wir laden Sie ein, dieses Dekret anzunehmen; damit kann ein Projekt, das zur wirtschaftlichen Entwicklung des ganzen Kantons beiträgt, verwirklicht werden.

Décret

du

relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la jonction autoroutière N12 Fribourg-Sud/Centre

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 45 et 46 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu la loi du 15 décembre 1967 sur les routes;

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat;

Vu le message du Conseil d'Etat du 3 novembre 2015;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

¹ Un crédit d'engagement de 11 537 800 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances pour le financement de la part cantonale des études pour la modification de la jonction autoroutière N12 Fribourg-Sud/Centre, l'aménagement d'un nouvel accès routier à l'HFR-Fribourg et au secteur stratégique de Bertigny et la modification du carrefour de Belle-Croix, à Villars-sur-Glâne, ainsi que pour les acquisitions de terrains nécessaires.

² Une répartition des coûts entre l'Etat, les communes et les tiers se fera ultérieurement, en fonction de l'évolution et de l'avancement du projet.

Art. 2

¹ Les crédits de paiement nécessaires aux études et aux acquisitions de terrains seront portés au budget d'investissement des routes cantonales, sous

Dekret

vom

über einen Verpflichtungskredit für Studien und Landerwerb für drei Projekte im Sektor des Autobahnanschlusses Freiburg-Süd/Zentrum der N12

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 45 und 46 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

gestützt auf das Strassengesetz vom 15. Dezember 1967;

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 3. November 2015;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

¹ Für die Finanzierung des Kantonsanteils an den Studien für die Änderung des Autobahnanschlusses Freiburg-Süd/Zentrum der N12, eine neue Zufahrtsstrasse zum HFR-Freiburg und zum strategischen Sektor Bertigny und die Änderung der Kreuzung Belle-Croix in Villars-sur-Glâne sowie für den Erwerb der nötigen Grundstücke wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 11 537 800 Franken eröffnet.

² Die Kosten werden später je nach der Entwicklung und dem Fortschritt des Projekts zwischen Staat, Gemeinden und Dritten aufgeteilt.

Art. 2

¹ Die Zahlungskredite für die Studien und den Landerwerb werden unter der Kostenstelle PCAM in den Investitionsvoranschlag für das Kantons-

le centre de charges PCAM, et utilisés conformément aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

² Les disponibilités financières de l'Etat sont réservées.

Art. 3

Le montant du crédit d'engagement sera majoré ou réduit en fonction:

- a) de l'évolution de l'indice suisse des prix de la construction (indice de construction total) pour l'Espace Mittelland, édité par l'Office fédéral de la statistique, survenue entre la date de l'établissement du devis et celle de l'offre;
- b) des augmentations ou des diminutions officielles des prix survenues entre la date de l'offre et celle de l'exécution des travaux.

Art. 4

Les dépenses relatives aux études et aux travaux prévus seront activées au bilan de l'Etat, puis amorties conformément à l'article 27 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat.

Art. 5

Le présent décret est soumis au referendum financier facultatif.

strassennetz aufgenommen und entsprechend dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

² Die verfügbaren Mittel des Staates bleiben vorbehalten.

Art. 3

Der Verpflichtungskredit wird erhöht oder herabgesetzt entsprechend:

- a) der Entwicklung des vom Bundesamt für Statistik publizierten schweizerischen Baupreisindex (Index Baugewerbe Total) für den Espace Mittelland, die zwischen der Ausarbeitung des Kostenvoranschlags und der Einreichung der Offerte stattfindet;
- b) den offiziellen Preiserhöhungen oder -senkungen, die zwischen der Einreichung der Offerte und der Ausführung der Arbeiten eintreten.

Art. 4

Die Ausgaben für die vorgesehenen Studien und Bauarbeiten werden in der Staatsbilanz aktiviert und nach Artikel 27 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates abgeschrieben.

Art. 5

Dieses Dekret untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.

Annexe**GRAND CONSEIL****2015-DAEC-158**

Projet de décret :
Crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la jonction autoroutière N12 Fribourg-Sud/Centre

*Propositions de la Commission des routes et cours d'eau
 CRoutes*

Présidence : Elian Collaud

Vice-présidence : Jean-Daniel Wicht

Membres : Christian Ducotterd, Josef Fasel, Fritz Glauser, Ueli Johner-Etter, François Roubaty, Rose-Marie Rodriguez, Silvio Serena, Simon Bischof, Marc Menoud

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 8 voix contre 0 et 0 abstention (3 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 11 janvier 2016

Anhang**GROSSER RAT****2015-DAEC-158**

Dekretsentwurf:
Verpflichtungskredit für Studien und Landerwerb für drei Projekte im Sektor des Autobahnanschlusses Freiburg-Süd/Zentrum der N12

Antrag der Kommission für Strassen und Wasserbau StraK

Präsidium : Elian Collaud

Vize-Präsidium : Jean-Daniel Wicht

Mitglieder : Christian Ducotterd, Josef Fasel, Fritz Glauser, Ueli Johner-Etter, François Roubaty, Rose-Marie Rodriguez, Silvio Serena, Simon Bischof, Marc Menoud

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 8 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (3 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 11. Januar 2016

Annexe

GRAND CONSEIL

2015-DAEC-158

Propositions de la Commission des finances et de gestion

Projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la jonction autoroutière N12 Fribourg-Sud/Centre

La Commission des finances et de gestion fait les propositions suivantes au Grand Conseil

Entrée en matière

Tacitement, la Commission propose au Grand Conseil, sous l'angle financier, d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 10 voix sans opposition ni abstention (2 membres excusés et 1 membre absent), la Commission propose au Grand Conseil, sous l'angle financier, d'accepter ce projet de décret tel qu'il est présenté par le Conseil d'Etat.

Le 20 janvier 2016

Anhang

GROSSER RAT

2015-DAEC-158

Stellungnahme der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission

Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für Studien und Landerwerb für drei Projekte im Sektor des Autobahnschlusses Freiburg-Süd/Zentrum der N12

Die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat unter dem finanziellen Gesichtspunkt stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 10 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (2 Mitglieder sind entschuldigt und 1 Mitglied ist abwesend) beantragt die Kommission dem Grossen Rat unter dem finanziellen Gesichtspunkt, diesen Dekretsentwurf in der Fassung des Staatsrates anzunehmen.

Den 20. Januar 2016

Message 2015-DAEC-159

12 octobre 2015

—
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
 accompagnant le projet de décret fixant les principes généraux
 et les objectifs en matière d'aménagement du territoire**

1. Introduction	1
2. Cadre de la révision du plan directeur cantonal	2
3. Principes généraux et objectifs en matière d'aménagement du territoire	20
4. Calendrier des travaux	25
5. Conséquences du décret	26
6. Autres incidences du projet	26

1. Introduction

Le décret fixant les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire définit la politique cantonale de l'aménagement du territoire. Ce décret est adopté par le Grand Conseil et constitue la première étape de la révision du plan directeur cantonal (art. 15 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions).

L'élément déclencheur du processus de révision du plan directeur cantonal (PDCant) est l'entrée en force de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) en mai 2014. Pour rappel, les objectifs principaux de la modification de la LAT sont de renforcer l'utilisation mesurée et dense du sol et de construire les terrains légalisés prioritairement avant d'envisager des extensions des zones à bâtir. Les modifications légales fédérales visent un renforcement du PDCant dans la hiérarchie des instruments d'aménagement du territoire. Certains projets ne peuvent, par exemple, plus être planifiés au niveau local si le PDCant n'a pas préalablement déterminé l'emplacement de ces projets. L'entrée en force de la LAT implique de facto, pour les cantons, un moratoire sur les zones à bâtir, moratoire dont la levée est conditionnée à l'approbation, par la Confédération, d'un plan directeur conforme à ses exigences: définition et répartition des besoins d'urbanisation, établissement d'un système de dimensionnement de la zone à bâtir privilégiant les zones existantes et les mesures de densification et planification préalable des projets à fort impact sur le territoire et l'environnement notamment.

L'application de la LAT dans le canton de Fribourg fait l'objet d'une stratégie cantonale baptisée *Territoire 2030*. Cette stratégie comprend une révision totale du PDCant ainsi qu'une modification de la loi cantonale sur l'aménagement du ter-

ritoire et les constructions (LATeC) actuellement en cours. Cette modification qui doit introduire un système de compensation de la plus-value doit également être mise en œuvre avant 2019 pour que le moratoire sur les zones à bâtir soit levé. Les nouvelles exigences en matière d'urbanisation, le renforcement du PDCant et l'évolution exigée en matière formelle par la Confédération justifient en soi une révision totale du PDCant. Par ailleurs, la durée de vie légale prévue par la LAT pour un plan directeur est en principe de dix ans. L'actuel plan directeur fribourgeois a été adopté par le Conseil d'Etat en 2002 et approuvé par la Confédération en 2004.

Le bilan de la mise en œuvre du PDCant, dont les conclusions sont présentées dans ce message, témoigne du besoin de le faire évoluer et de le moderniser. Le PDCant actuel se base sur l'état du territoire fribourgeois à la fin des années 90. Diverses politiques publiques en lien avec les questions territoriales ont connu des évolutions conséquentes et certaines nouveautés sont apparues, comme la politique fédérale des agglomérations. Un chapitre de ce message est consacré aux politiques publiques qui nécessitent une actualisation du PDCant.

Le canton de Fribourg n'est pas resté statique durant les quinze dernières années et il a été marqué par un développement très soutenu, alimenté par la croissance démographique la plus forte de Suisse. Etant donné la vitesse et l'ampleur de ces mutations, une mise à jour des connaissances relatives aux dynamiques sociales, spatiales et économiques est nécessaire afin d'adapter le PDCant aux normes fédérales. Ces aspects ont été étudiés par un bureau spécialisé mandaté par le Comité de pilotage de la révision du PDCant. Une large partie de ce message est consacrée aux résultats de cette étude.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a décidé d'initier un projet de révision et a mis sur pied un organe de pilotage et un organe de conduite. Le Comité de pilotage est constitué, sous la présidence du Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, de représentant-e-s du Conseil d'Etat, de la Conférence des Préfets, de l'Association fribourgeoise des communes (ACF) et du Secrétaire général de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC). L'organe de conduite, le Comité de projet, est composé, sous la présidence de la Cheffe du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), de représentant-e-s des instances de l'administration ayant un lien fort avec la politique de l'aménagement du territoire et d'un représentant de l'Office fédéral du développement territorial (ODT). La Commission consultative pour l'aménagement du territoire (CCAT) est consultée régulièrement sur les travaux cantonaux relatifs à ce domaine.

Les différents éléments présentés ci-dessus et développés dans ce message permettent au Conseil d'Etat de proposer le projet de décret ci-joint. Ce décret, fixant les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire, constitue le socle de la politique territoriale du canton de Fribourg et de son document stratégique phare, le PDCant.

2. Cadre de la révision du plan directeur cantonal

2.1. Dynamiques socio-économiques du canton de Fribourg

Ce chapitre se concentre sur les résultats de l'étude consacrée au bilan socio-économique du canton de Fribourg de 2001 à 2013¹. Dans une première partie, les thèmes suivants sont analysés: la population, les emplois, les phénomènes migratoires, le pendularisme et le logement. Dans un second temps, une carte synthétisant les conséquences de ces phénomènes sur le territoire et ses structures est présentée afin d'appréhender les enjeux de l'évolution future du canton.

L'étude effectuée examine l'évolution interne du canton et compare l'évolution globale avec les cantons voisins et romands (à l'exception de Genève), des cantons de taille moyenne comparable (Soleure et Thurgovie) et la Confédération.

2.1.1. Forte croissance de la population dans les centres, mais stagnation dans la périphérie

La croissance de population du canton de Fribourg est actuellement la plus importante de tous les cantons suisses. Aucun autre canton du groupe-cible de l'étude n'a connu une dynamique aussi soutenue lors des dix dernières années. Le canton de Fribourg rencontre une croissance supérieure

d'environ 25% à la moyenne suisse et aussi largement supérieure à tous ses voisins (figure 1).

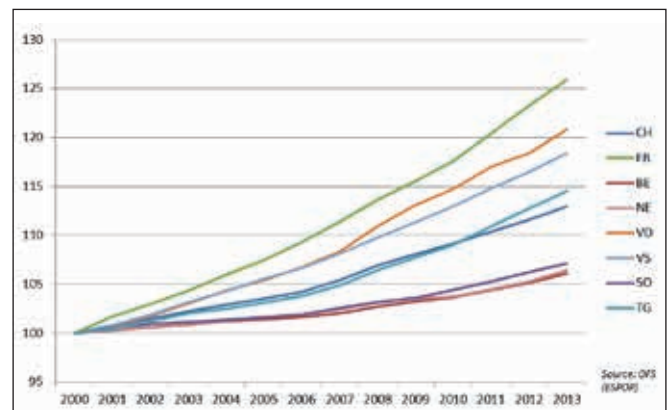


Figure 1: Croissance de la population en comparaison suisse de 2000 à 2013

Cette forte augmentation de la population s'explique à la fois par des soldes naturel (plus de cas de naissances que de décès) et migratoire (plus d'arrivées de personnes que de départs) positifs. Globalement, la plupart des parties du territoire connaissent une croissance de population, mais avec une répartition inégale entre les régions urbaines et rurales en termes de composition de la population.

Des taux de croissance importants sont observés dans les districts de la Broye, de la Veveyse et de la Glâne. Cela signifie que cette dynamique ne se joue plus uniquement dans les espaces des agglomérations de Fribourg et de Bulle, mais touche dorénavant aussi certains espaces périurbains et ruraux. En revanche, la croissance observée est plus faible dans la partie préalpine des districts de la Singine et de la Gruyère, ainsi que dans le district du Lac. Certaines communes se retrouvent même en situation de perte démographique (figure 2).

Mis à part onze d'entre elles, toutes les communes du canton de Fribourg ont un solde naturel positif entre 2000 et 2013. Les soldes positifs les plus marqués concernent des communes des districts de la Sarine et de la Broye. Les soldes négatifs se situent dans la partie préalpine du district de la Gruyère.

¹ Bilanz und Tendenzen der sozio-ökonomischen Entwicklung des Kantons Freiburg. Ernst Basler + Partner AG, Zürich. August 2015.

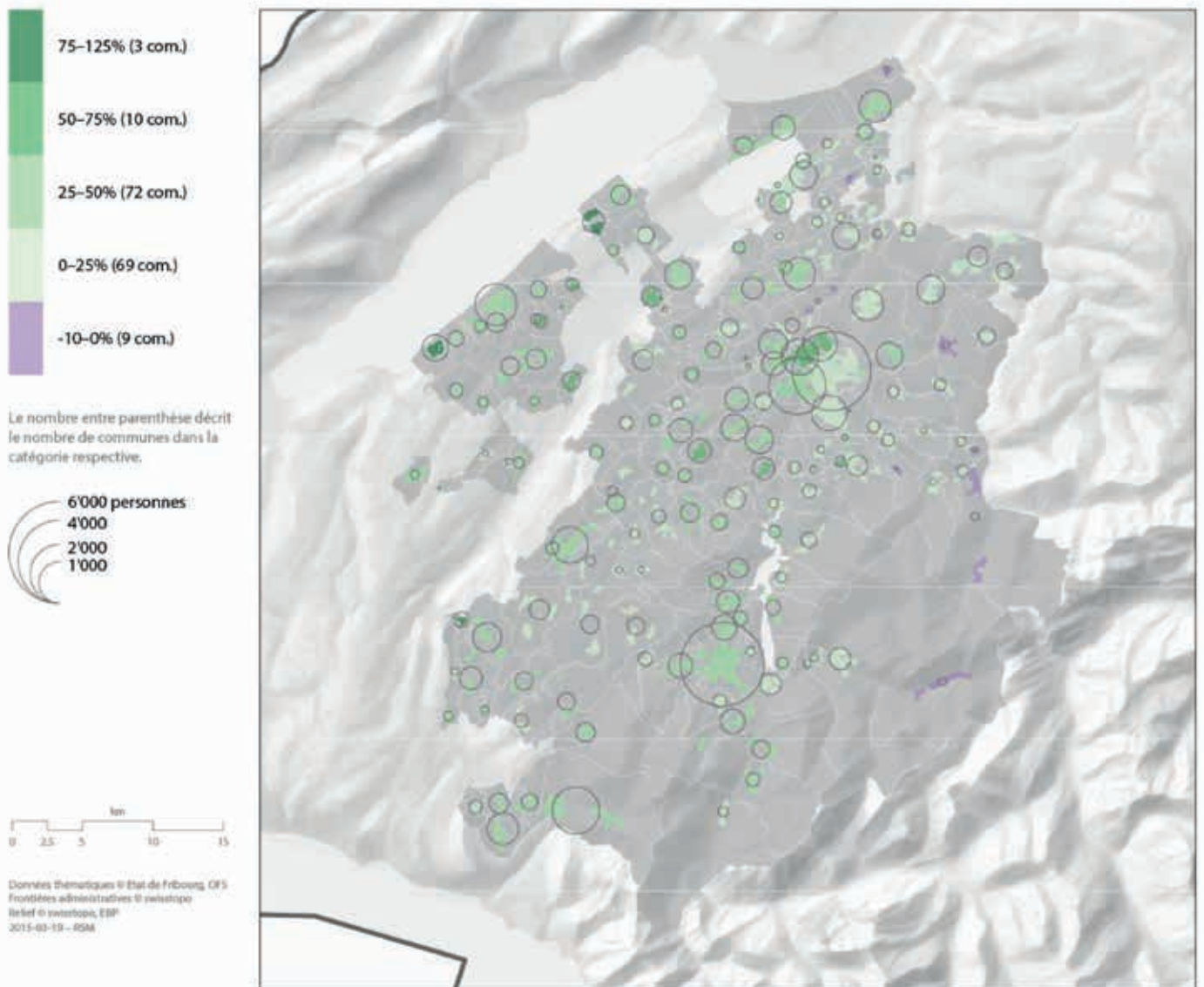


Figure 2: Croissance de la population par commune de 2000 à 2013

Avec une moyenne d'âge de 39,6 ans, Fribourg est le canton le plus jeune de Suisse (41,9 ans en moyenne suisse). En 2013, le nombre de personnes âgées de 20 à 64 est supérieur à la moyenne nationale alors que le nombre de plus de 64 ans y est inférieur. La part de population active est en revanche comparable à celle de la moyenne nationale.

Les communes des districts de la Veveyse, de la Glâne et de la Sarine se caractérisent par une forte proportion de personnes de moins de vingt ans. A l'inverse, la région préalpine et certaines communes de la Singine, du Lac et de la Broye, connaissent un taux de personnes de plus de 65 ans nettement plus important que dans les communes des agglomérations et celles situées le long de l'autoroute A12. Cette tendance s'est encore accentuée au cours des dernières années.

La part de population étrangère du canton a pratiquement doublé entre 2001 et 2013, mais reste en-dessous de la moyenne suisse qui se situe à 24%. La proportion de population étrangère est la plus élevée dans les agglomérations de Fribourg et de Bulle, ainsi que dans les centres (Estavayer-le-Lac, Romont, Châtel-Saint-Denis).

2.1.2. Structure et évolution des emplois

Dans le canton de Fribourg, les activités économiques ont connu une croissance positive constante entre 2005 et 2012 (figure 3). Cette croissance a été plus forte que la moyenne nationale au cours des dernières années.

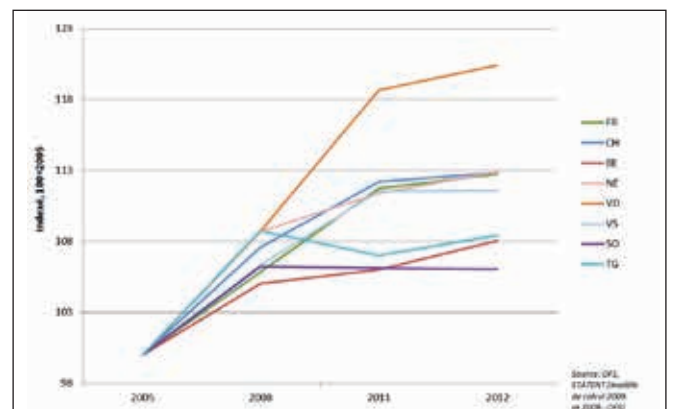


Figure 3: Evolution des emplois en équivalents plein-temps de 2005 à 2012

Bien que répartie sur l'ensemble du canton, cette croissance globale est toutefois plus soutenue dans l'espace urbain proche des agglomérations de Fribourg et de Bulle ainsi que le long des axes autoroutiers A1 et A12.

Dans le secteur primaire, la part des emplois dans le canton de Fribourg (6%) est deux fois plus élevée qu'en moyenne suisse (3%). L'économie agricole et forestière reste particulièrement importante dans le district de la Broye et le district du Lac connaît une augmentation des activités dans ce secteur. Toutes les régions du canton sont toutefois touchées par les mutations rencontrées par l'agriculture. La diminution rela-

tive la plus importante du secteur primaire est à imputer à l'Agglomération de Fribourg.

Le secteur secondaire, qui représente un peu plus de 30% des emplois du canton de Fribourg, est un moteur essentiel de la compétitivité fribourgeoise. La part des emplois dans ce secteur en Suisse s'élève à 26%. La croissance des exportations fribourgeoises durant la dernière décennie démontre la grande capacité d'innovation des entreprises actives dans le secteur secondaire, soumises à la concurrence internationale et contraintes de développer des produits à haute valeur ajoutée.

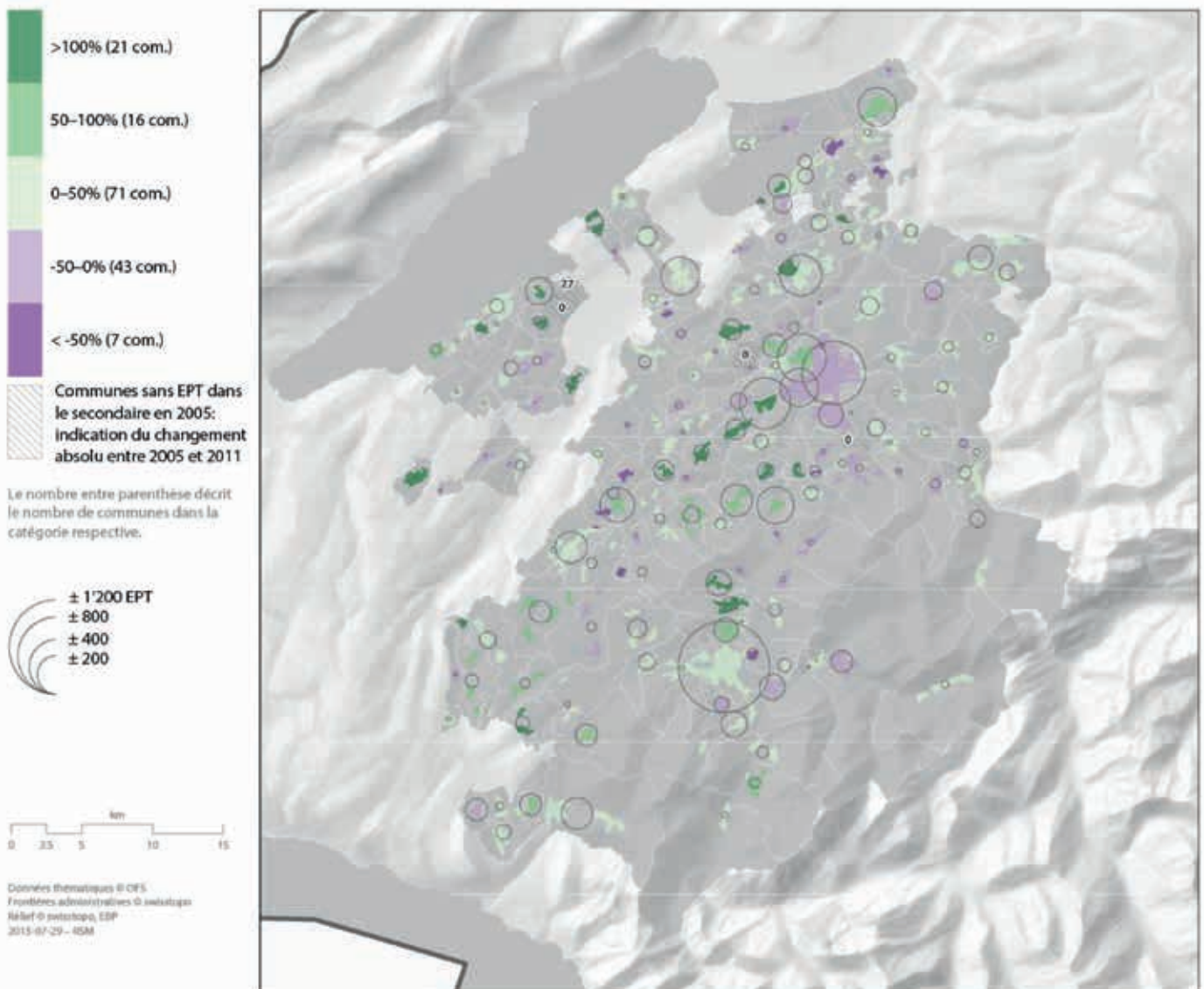


Figure 4: Evolution des emplois dans le secteur secondaire entre 2005 et 2012

Dans le domaine de la construction, la part des emplois pour le canton de Fribourg (11,05%) est supérieure à la moyenne helvétique (7,3%), notamment dans la région préalpine du district de la Gruyère. Le canton du Valais est le seul à dépasser Fribourg dans ce domaine (12,1%).

L'augmentation des emplois dans le secteur secondaire (figure 4) est marquée le long de la route cantonale entre Fribourg et Romont, ainsi qu'entre Bulle et Romont, le long de l'autoroute A12. Elle est également importante dans le dis-

trict de la Broye et une partie de la Veveysse, voisin de l'espace métropolitain de Lausanne. Par contre, une diminution marquée des emplois dans ce secteur économique est constatée dans plusieurs communes des districts du Lac et de la Glâne. Une perte est également constatée en Sarine et dans le centre cantonal, qui s'explique probablement par une diminution de l'attractivité liée à l'augmentation de l'urbanisation et des prix du foncier. Les activités industrielles ont ainsi tendance à quitter la ville pour s'établir en périphérie.

Le développement du secteur tertiaire (figure 5) a connu la plus forte croissance, en chiffres absolus, dans les centres de Fribourg, de Bulle et de Châtel-Saint-Denis. Il apparaît aussi que la part des emplois de ce secteur a augmenté dans le district de la Broye, mais avec une ampleur plus faible.

L'augmentation des emplois dans le secteur tertiaire s'explique notamment par le développement des services à la population liés à la croissance démographique. L'implantation de centres commerciaux d'envergure en est une conséquence.

Bien qu'ayant également connu une croissance intéressante, la part des emplois dans d'autres filières tertiaires, telles que la finance ou les assurances (5,3%), se situe toujours assez largement en-dessous de la moyenne nationale (10,5%). La situation est identique en ce qui concerne les activités de gestion d'entreprise, de fiduciaire ainsi que de recherche et développement.

Les activités touristiques se caractérisent par une légère concentration spatiale autour du chef-lieu de la Gruyère (hébergement et gastronomie).

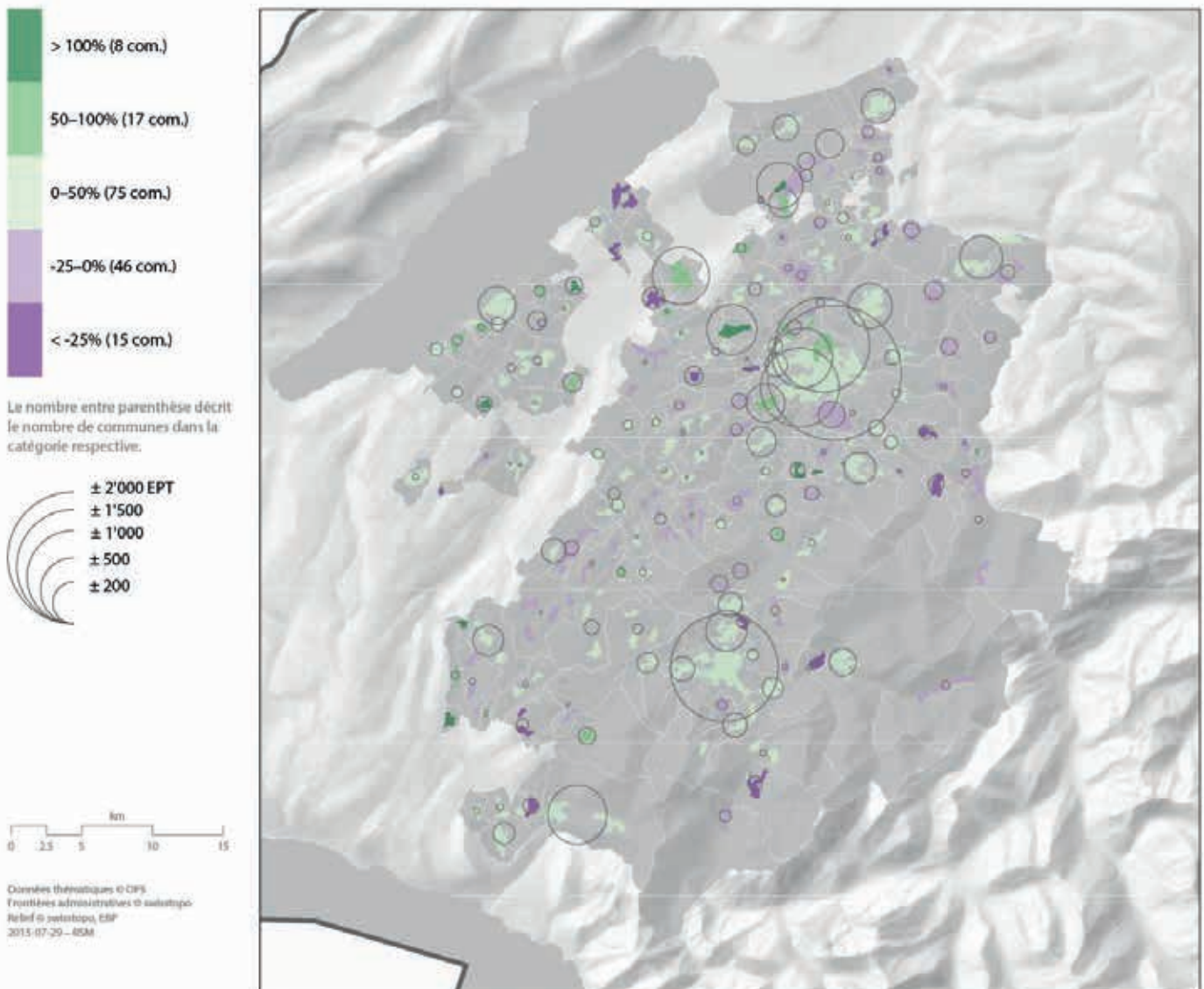


Figure 5: Evolution des emplois dans le secteur tertiaire entre 2005 et 2012

Le nombre d'emplois dans les communes situées le long de l'autoroute A12 ainsi que dans les agglomérations de Fribourg et de Bulle est plus important qu'ailleurs. Une croissance de l'emploi est également constatée dans le district de la Broye, mais dans des proportions plus faibles. La majorité des employeurs d'envergure sont situés dans les agglomérations de Fribourg et de Bulle. Une des caractéristiques de l'économie fribourgeoise est la petite taille de ses structures. Dans plus du tiers des communes du canton, les structures de travail comprenant moins de dix emplois représentent

un taux compris entre 97,5% et 100%. Ces communes sont concentrées spatialement dans le district de la Glâne et dans certaines parties du district de la Broye.

Le canton de Fribourg a connu, durant la période étudiée, une croissance du nombre d'emplois supérieure à la moyenne nationale. En termes absolus, le produit intérieur brut moyen par habitant (PIB) se situe à environ 25% en-dessous de la moyenne suisse. Il s'élève à 53 000 francs en 2011, contre 78 000 francs en moyenne suisse. Ce résultat doit toutefois être nuancé, puisque dans le même temps, le PIB fribour-

geois a crû de manière constante. Il semble dès lors que la forte croissance démographique, la jeunesse de la population ainsi que le nombre important de pendulaires péjorent significativement le résultat du PIB par habitant.

Fribourg fait partie des dix cantons de Suisse dotés d'une haute école de niveau universitaire. Trois étudiants sur quatre de l'Université de Fribourg ont leur domicile à l'extérieur du canton au début de leurs études. Après avoir achevé leur cursus, à peine un quart des nouveaux diplômés poursuivent leur carrière professionnelle dans le canton et deux tiers travaillent dans d'autres cantons, en particulier à Berne.

2.1.3. Migrations intercantonale et intracantonale

La forte dynamique de croissance du canton ne s'explique pas seulement par un solde naturel positif important, mais aussi par l'augmentation des migrations intercantonale (figure 6) et, dans une moindre mesure, internationale.

Le solde des mouvements migratoires intercantonaux est particulièrement déterminant, puisqu'il est continuellement positif de 2000 à 2013. Cela signifie que, chaque année, il y a plus de personnes en provenance d'un autre canton qui s'installent à Fribourg que de Fribourgeois-e-s qui déménagent dans un autre canton. En comparaison nationale, le canton de Fribourg compte proportionnellement le solde migratoire positif le plus important.

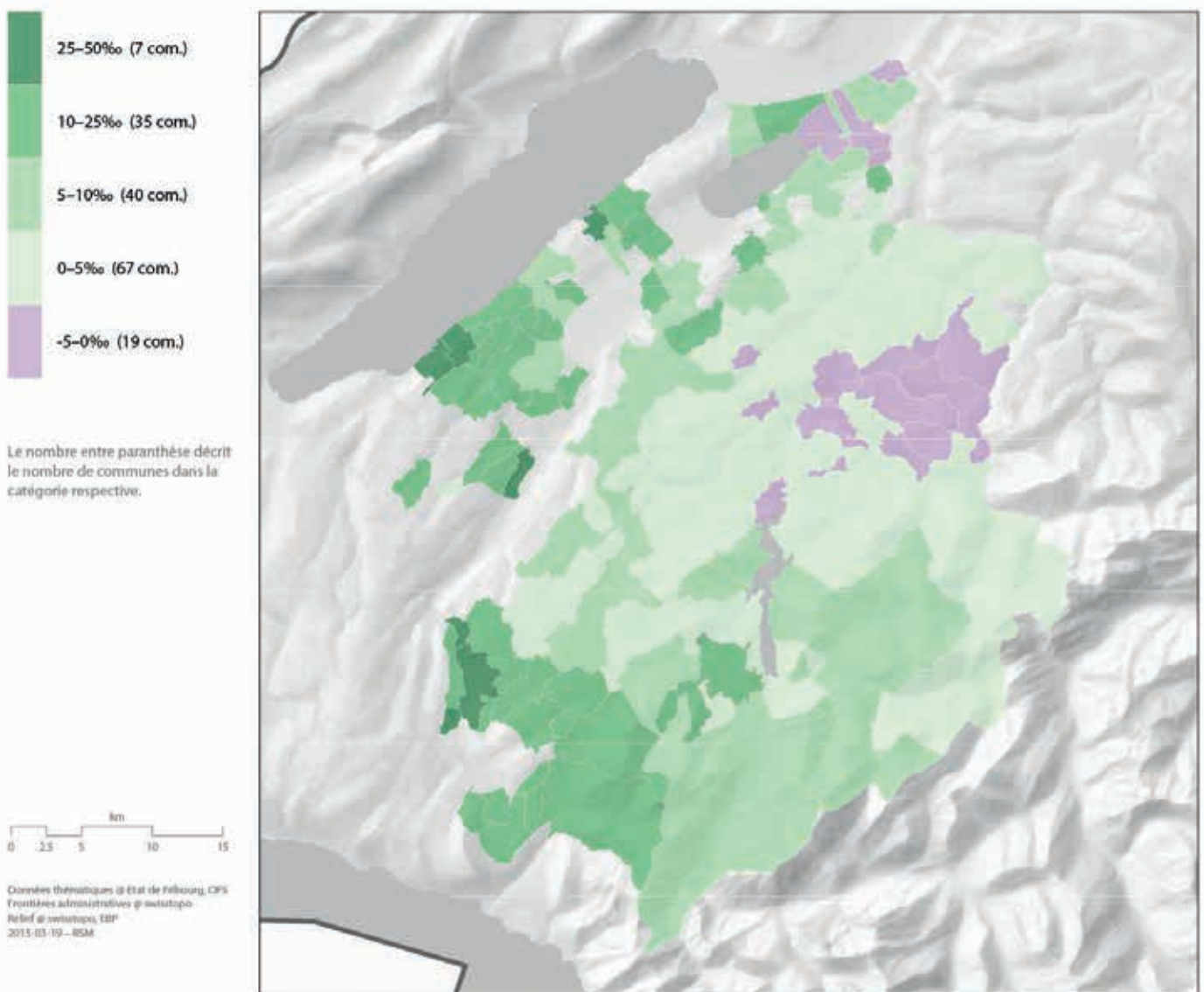


Figure 6: Solde annuel moyen de la migration intercantonale (en % de la population) entre 2000 et 2013

Il existe des disparités entre les régions du canton, en ce qui concerne, par exemple, les mouvements migratoires intracantonaux ou encore la part des personnes de moins de vingt ans. Le solde migratoire intracantonale (figure 7) est le résultat

de la somme des arrivées et des départs de personnes entre des communes situées à l'intérieur du canton de Fribourg.

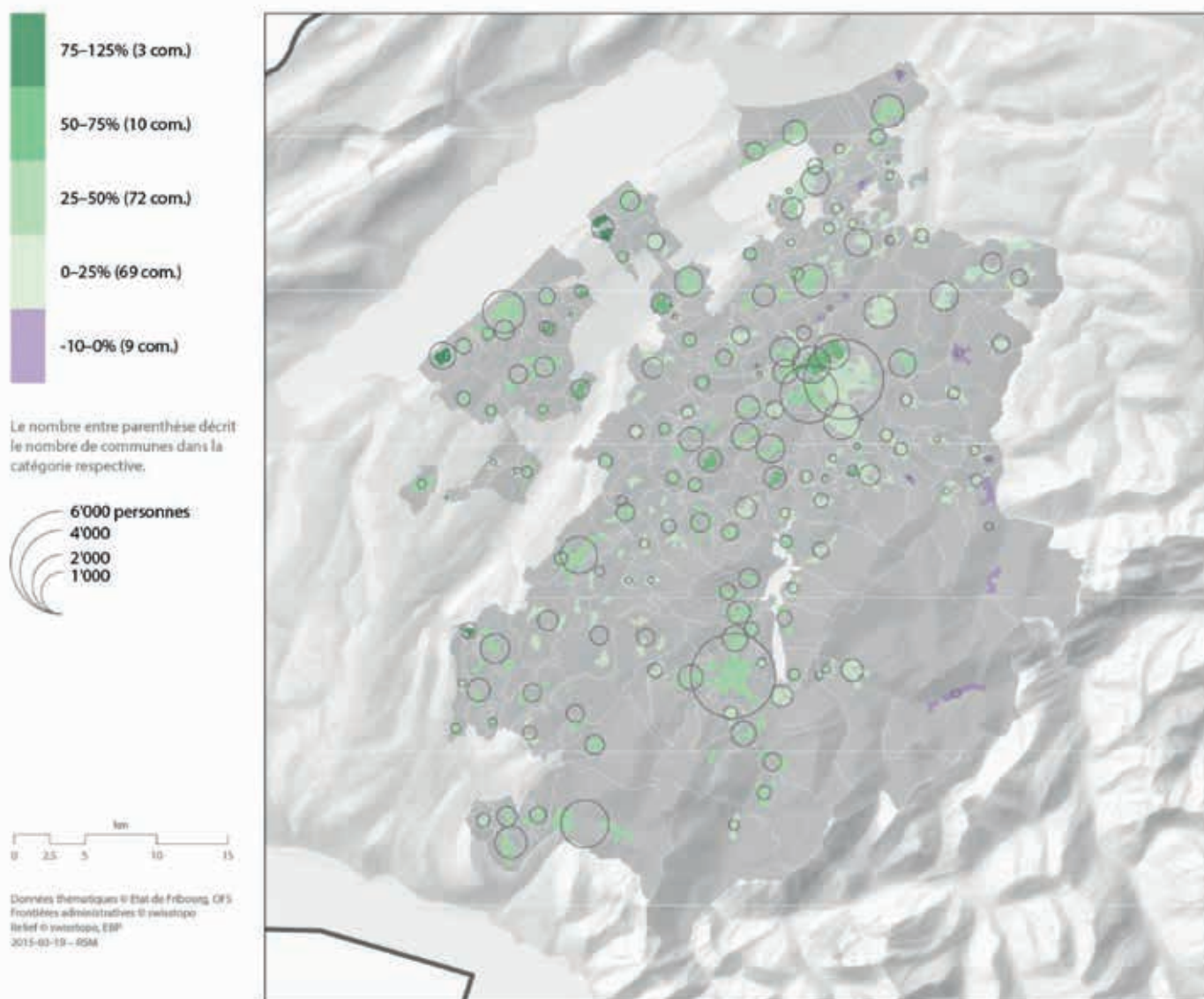


Figure 7: Solde annuel moyen de la migration intracantonale (en % de la population) entre 2000 et 2013

De nombreuses communes situées sur le corridor de l'A12, une bonne partie du district de la Sarine et les communes de Bulle et de Tavers connaissent un solde migratoire intracantonale positif. Dans les districts de la Gruyère et de la Veveyse, ainsi que sur la frange préalpine, le bilan intracantonale est par contre plutôt négatif. Un nombre important de communes-centres, telles que Fribourg, Romont, Estavayer-le-Lac, Châtel-Saint-Denis ou Morat se trouvent dans la même situation. Les résultats s'expliquent en grande partie par la périurbanisation, déjà présente à la fin des années 90. Ce phénomène suit généralement les routes cantonales qui permettent l'accès à l'emploi urbain dans de bonnes conditions. Le départ de résidents des communes les plus urbaines du canton s'explique en grande partie par la volonté d'une partie de la population d'accéder à la propriété individuelle dans des secteurs bien desservis par les transports et aux prix fonciers abordables.

2.1.4. Augmentation du nombre de pendulaires vers le bassin lémanique

La population et l'économie des cantons voisins de Fribourg, en particulier dans l'Arc lémanique, ont connu une forte dynamique de croissance et des tensions sur le marché de l'immobilier. Cela se traduit par une plus forte augmentation de la population dans l'Agglomération de Fribourg et dans les districts de la Broye, de la Glâne et de la Veveyse que dans les territoires situés à l'est du canton, plus particulièrement en haute Singine et en haute Gruyère. Dans ces secteurs-là, une perte de population de faible ampleur peut être observée dans certaines communes. Ce déplacement de la dynamique en direction de la région lémanique s'observe également par les mouvements des pendulaires. Le canton de Fribourg reste globalement un canton de travailleurs pendulaires. La somme entre les pendulaires entrant-e-s et sortant-e-s est clairement négative en 2013 (-21 600), comme elle l'était déjà en 2000 (-15 000). Les chiffres pour Fribourg sont comparables à ceux de Thurgovie et de Soleure. Le canton de Berne (+20 000), à l'inverse, connaît un solde de pendulaires nettement positif.

Actuellement, le solde des pendulaires fribourgeois se déplaçant vers le canton de Berne est de 11 000, alors que le solde de ceux qui gagnent le canton de Vaud pour aller travailler est de 9800. Depuis 2000, le solde du nombre de pendulaires se déplaçant vers Vaud a plus que doublé (un peu plus de 4000 en 2000 et 9800 en 2012), alors que le solde des déplacements vers Berne n'a pratiquement pas évolué (un peu moins de 10 000 en 2000 et 10 900 en 2012). L'analyse de l'évolution de la population, ainsi que des soldes migratoires et pendulaires semble indiquer que cette interdépendance du canton de Fribourg avec l'Arc lémanique va s'intensifier au détriment de celle avec l'agglomération de Berne. Cette évolution va renforcer l'opposition entre un développement dynamique de la Broye, de la Glâne et de la Veveyse et un développement plutôt statique en région préalpine.

Dans ce contexte, l'amélioration des infrastructures de mobilité joue un rôle prépondérant. Les espaces métropolitains de Berne et de Lausanne se situent en effet à moins d'une demi-heure par les moyens de transport individuels motorisés (TIM) du nord-est du canton (vers Berne) et du sud-est (vers Lausanne). Plus d'une heure de temps de déplacement est en revanche nécessaire pour les communes situées sur la frange préalpine.

A l'intérieur du canton, l'accessibilité d'une large partie du canton au centre cantonal et aux centres régionaux est de moins de trente minutes par les TIM. Seules certaines communes des districts de la Gruyère et de la Singine sont éloignées de plus de trente minutes d'un centre. Le centre cantonal, tout comme les centres régionaux de Morat et de Romont, jouissent d'une très bonne accessibilité au réseau ferroviaire national.

2.1.5. La situation du logement dans le canton de Fribourg

Le canton de Fribourg présente les caractéristiques d'un canton périurbain et rural avec, par exemple, une taille des ménages au-dessus de la moyenne nationale ou une part importante de maisons individuelles (figure 8).

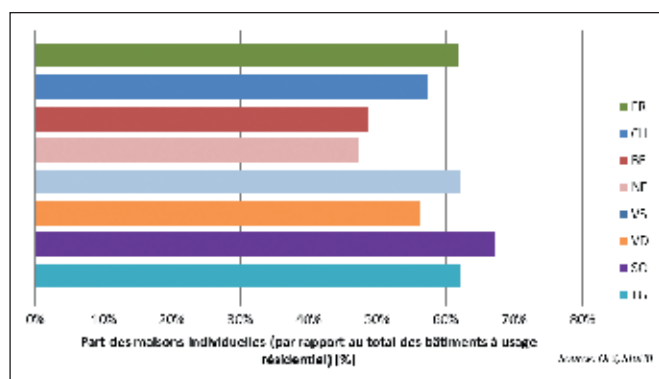


Figure 8: Proportion de maisons individuelles

La proportion de l'habitat individuel est particulièrement élevée dans les districts de la Broye et de la Veveyse ainsi que dans l'Agglomération de Fribourg. Des valeurs plus faibles sont généralement relevées dans le district de la Singine. Ce

constat peut être lié à la fois au tissu d'habitat rural (fermes notamment) constituant le tissu villageois typique et par l'importance que les constructions de villas individuelles ont prises ces dernières 20 années.

En matière d'offre, il apparaît que le nombre moyen de pièces par logement (figure 9) est comparable à ce que l'on trouve en moyenne suisse. Le canton de Berne possède des valeurs similaires à Fribourg dans les régions rurales à proximité de la ville de Berne. L'offre en matière de logement pour des petits ménages (appartements de une à deux pièces) est assez faible en comparaison suisse et correspond à ce que l'on trouve dans des cantons plutôt ruraux comme Soleure et Thurgovie.

Les ménages du canton de Fribourg sont en moyenne plus grands que dans les autres cantons du groupe-cible. Cette caractéristique est à mettre en relation avec le solde naturel positif de la population supérieur à la moyenne, à savoir que le canton de Fribourg comporte un excédent de naissances en comparaison des autres cantons.

L'analyse spatiale indique que le centre cantonal, à caractère urbain, ainsi que les centres urbains et touristiques du canton sont composés pour une grande part de petits ménages et que le reste du territoire comporte en de nombreux endroits des ménages de grandes tailles (5 à 6 personnes). Cette situation s'explique par l'héritage «rural» d'une grande partie du territoire fribourgeois, par le développement récent et rapide du périurbain, avec beaucoup de logements prévus pour de grandes familles paysannes, ainsi que par le développement de villas individuelles en dehors des centres urbains.

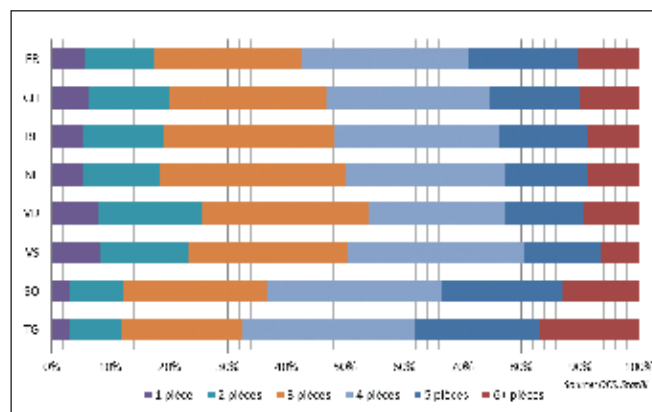


Figure 9: Proportion de logements par nombre de pièces

2.1.6. Tendances 2030

Sur la base du développement économique des 15 dernières années, il est possible d'envisager le développement futur du territoire ainsi que ses effets sur la structure spatiale cantonale. Il est également possible de dégager des tendances à long terme en ce qui concerne le développement de l'économie, de la société et de l'environnement sur le plan suisse et d'identifier les tendances les plus pertinentes pour le canton de Fribourg.

Les changements sociétaux auront comme conséquence une pluralisation des modes de vie et une attractivité toujours plus grande des espaces urbains (villes et agglomérations). La séparation spatiale toujours plus marquée entre les lieux de vie, de travail et de loisirs se traduira par une nouvelle augmentation des besoins en mobilité. Cette demande devra faire appel à des concepts innovants pour étendre l'offre dans un contexte où les ressources publiques seront restreintes.

Dans le domaine de l'environnement et de l'écologie, les conséquences des changements climatiques et de la raréfaction des ressources naturelles auront une influence plus grande sur le développement. Dans le contexte de la transition et de l'efficacité énergétique, la disponibilité des car-

burants et matériaux fossiles va diminuer au profit des ressources naturelles et renouvelables, comme l'eau, le bois et les sols. Cette évolution entraînera un accroissement des conflits d'usage de l'espace disponible. Autre conséquence des changements climatiques, la fréquence des événements météorologiques extrêmes et des catastrophes naturelles va augmenter, tandis que la garantie d'avoir suffisamment de neige pour le tourisme hivernal va encore diminuer. Cette évolution va entraîner une augmentation des coûts liés aussi bien dans le domaine privé que public.

Le scénario de la tendance actuelle, extrapolé à 2030, est illustré par la figure 10. Le canton de Fribourg y est représenté selon son organisation et sa structure spatiales actuelles.

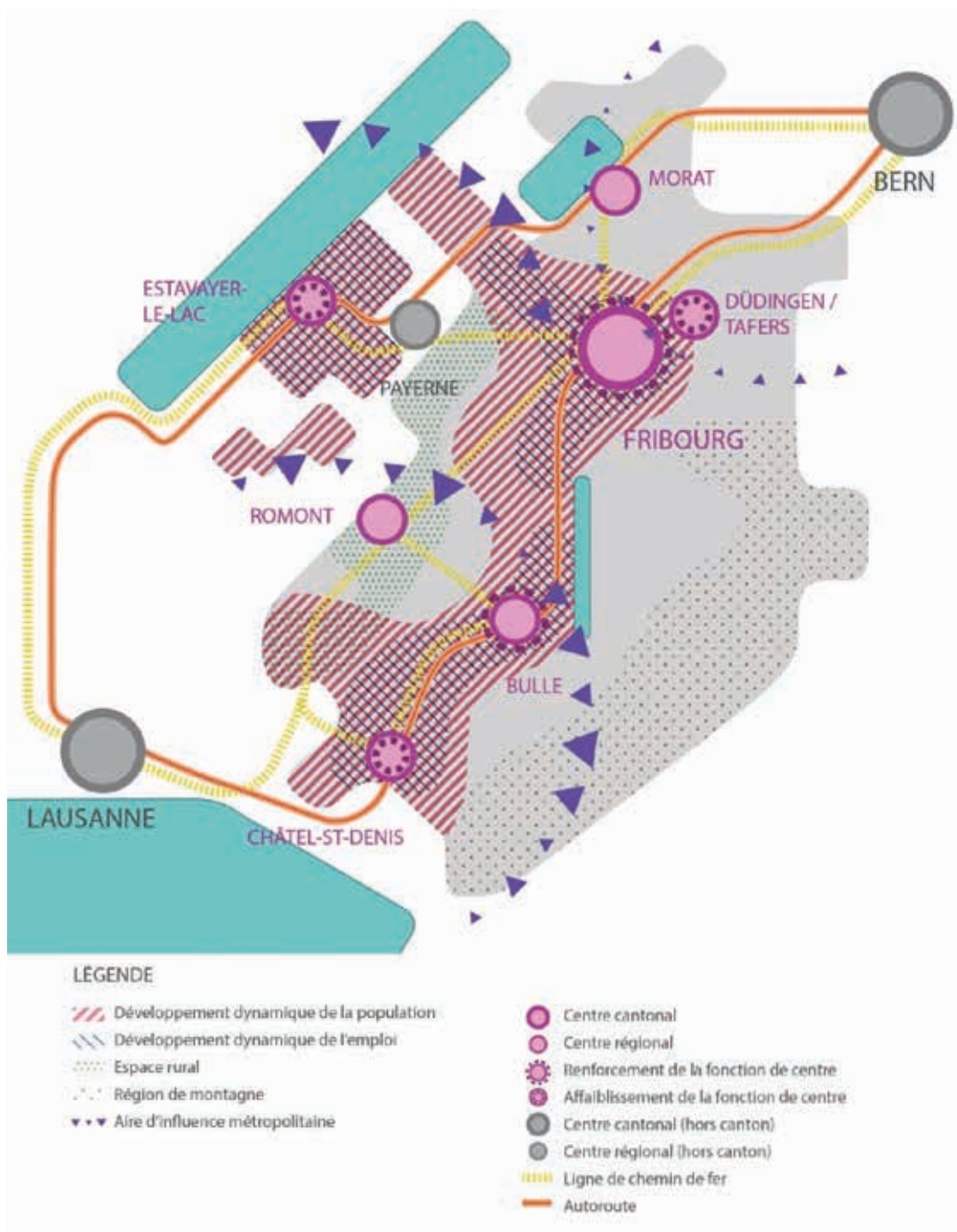


Figure 10: Tendance 2030 du développement actuel

Cette évolution est le reflet de la mise en œuvre de la stratégie et de l'organisation du territoire prévues dans le PDCant de 2002 avec un développement dans les centres et le long des axes de transport. Même si les effets du PDCant actuel n'ont pas encore fini de se déployer, puisque notamment toute une série de communes ne disposent pas encore d'un plan d'aménagement local (PAL) en conformité avec l'instrument, la projection de ce résultat montre que le développement du territoire fribourgeois a pris la bonne direction.

Si la tendance des quinze dernières années se poursuit sans changement de stratégie du point de vue de l'aménagement du territoire, les dynamiques socio-économiques relevées dans les paragraphes précédents évolueront probablement de la manière suivante pour le territoire fribourgeois à l'horizon 2030:

- > Du point de vue des activités économiques, la tendance actuelle au développement d'activités plus innovantes et à forte valeur ajoutée pourrait s'inverser si l'influence des aires métropolitaines externes devait s'accroître ou si les conditions cadres pour l'emploi industriel n'étaient plus réunies. Le développement des activités industrielles s'accroîtra en dehors des centres, le long des axes autoroutiers A1 et A12 alors que les activités tertiaires s'établiront principalement au sein des agglomérations, à proximité des transports publics.
- > Les disparités entre les espaces urbains et les autres régions s'accroîtront. Les districts de la Gruyère (hors Bulle) et de la Singine sont les plus touchés par ce phénomène, alors qu'en même temps les districts de la Glâne et de la Veveyse se trouvent renforcés par l'influence de l'Arc lémanique et, partant, devraient progressivement évoluer vers des espaces périurbains.
- > La croissance de la population et les changements démographiques se poursuivront. La croissance se concentrera dans les agglomérations de Fribourg et de Bulle, mais débordera également sur l'espace périurbain, notamment dans la Sarine, la Broye, la Glâne et la Veveyse, ainsi que dans le district du Lac. Cette tendance est également imputable au phénomène grandissant d'individualisation de la société.
- > Le développement très soutenu de l'Arc lémanique se poursuivra et son influence s'étendra de plus en plus. La croissance de la population, mais aussi des activités économiques en lien avec l'espace métropolitain Lausanne-Genève, se renforcera également. La conséquence de ce développement sera avant tout la poursuite, et peut-être même un renforcement de la croissance de la population dans les districts de la Broye, de la Veveyse et de la Glâne. Cette évolution ira de pair avec une intégration fonctionnelle progressive de ces territoires dans la région lémanique.
- > Les centres existants continueront de se différencier en fonction de leur contexte préalable. Fribourg et Bulle se trouveront renforcés dans leur fonction de centre, au détriment d'Estavayer-le-Lac et de Châtel-Saint-Denis à mesure que ceux-ci s'affirmeront en tant que sous-centre de l'espace métropolitain Lausanne-Genève. Le centre de Düdingen/Tafers perdra également de sa force

en raison de l'influence conjointe des agglomérations de Berne et de Fribourg.

2.1.7. Synthèse de l'analyse socio-économique

L'analyse socio-économique des 15 dernières années montre que le canton est formé de plusieurs espaces fonctionnant selon des dynamiques différentes. L'espace constitué des agglomérations de Fribourg et de Bulle, ainsi que les régions situées le long des autoroutes A12 et A1 et les districts de la Broye, de la Glâne et de la Veveyse, est caractérisé par une forte croissance de la démographie et des emplois. Les autres régions, à l'écart des axes importants de transport, ne connaissent pas le même essor et sont confrontés aux mêmes difficultés que beaucoup de régions rurales ou d'altitude de Suisse.

Les districts de la Singine et du Lac sont situés dans la sphère d'influence de Berne, mais la dynamique de ces régions est nettement plus faible que dans la partie ouest du canton. L'espace compris entre Fribourg et Berne bénéficie toutefois d'effets positifs de par sa proximité avec les deux agglomérations.

La croissance de population et les changements démographiques se poursuivront, mais se concentreront dans les agglomérations et leur périphérie ainsi que dans les districts de la Broye, de la Glâne et de la Veveyse, en raison de l'influence croissante de l'Arc lémanique.

Les autres régions resteront structurellement faibles et les disparités avec les espaces urbains s'accroîtront. Les districts de la Glâne, de la Broye et de la Veveyse pourront encore bénéficier de la dynamique de l'Arc lémanique, mais surtout dans le sens de la périurbanisation. Les centres du canton se différencieront de plus en plus les uns par rapport aux autres. Certains centres seront renforcés dans leur fonction de relais du centre cantonal, alors que d'autres même s'ils continuent de se développer, perdront progressivement ce rôle, en raison de l'influence extérieure qu'ils subissent.

L'image du territoire projetée en 2030 indique que les dynamiques de développement de la population et des emplois semblent s'étendre d'une manière très diffuse sur le territoire. Certains phénomènes, encore embryonnaires, pourraient déboucher sur des situations plus problématiques, sans stratégie territoriale différenciée en fonction des constats effectués sur l'ensemble du canton.

2.1.8. Vers une nouvelle organisation du territoire

Afin d'aller dans le sens des changements voulus par la nouvelle LAT, le PDCant doit se doter d'une stratégie privilégiant le **renforcement de la structure urbaine actuelle et une nouvelle concentration de l'urbanisation** afin d'éviter l'affaiblissement de certains centres. Sur le plan de la stratégie résidentielle, **le centre cantonal et les centres régionaux doivent être privilégiés** afin que leur position dans l'armature urbaine suisse soit renforcée et que leur rôle dans la structure urbaine cantonale se maintienne, malgré l'influence

des aires métropolitaines voisines (Arc lémanique et Berne). Cette stratégie va de pair avec des objectifs de **croissance des emplois dans des secteurs d'activités économiques compatibles** avec le caractère urbain de **ces territoires**.

Les statistiques de l'emploi dans le secteur industriel montrent des pertes importantes dans le centre cantonal et les centres régionaux du canton. Une stratégie de **développement de centres d'emplois** compatibles avec les exigences de la LAT, est une piste à explorer afin de maintenir l'attractivité du canton pour les activités industrielles. Ces centres d'emplois pourraient être localisés **en dehors des centres**, mais dans des secteurs **avec une accessibilité en transports adaptée** aux types d'activités.

Les **enjeux pour le futur du territoire préalpin** sont également très importants. Il est à la fois concerné par des **pertes démographiques**, certes encore faibles dans la majorité des cas, une sensibilité plus marquée aux **changements climatiques** et des changements quant aux possibilités de construire liées à la **limitation des résidences secondaires**. Une **stratégie spécifique** à cette partie du territoire, est à **développer**.

2.2. Forme, gestion et utilisation du plan directeur cantonal actuel

Le SeCA a mené une enquête sur les modalités d'utilisation et l'efficacité du PDCant actuel en termes de forme, de structure, de contenu et de gestion, en recueillant les opinions des utilisateurs. L'objectif était d'évaluer les adaptations nécessaires en vue de la révision, mais aussi d'avoir une idée plus précise de l'utilisation actuelle de ce plan et de son public-cible, principalement constitué des Offices fédéraux, des services cantonaux, des mandataires des communes, des avocats ainsi que des autorités judiciaires.

A cet effet, un questionnaire a été envoyé aux communes, aux services de l'Etat, aux régions, aux agglomérations, aux préfetures et aux bureaux privés. Les résultats reposent sur l'analyse d'une centaine de questionnaires.

Certains offices fédéraux, et principalement l'ODT, ont toujours jugé que le plan directeur actuel n'était pas assez concret et que son degré de détail était insuffisant. Il est encore à relever que la Confédération n'a pas approuvé la plupart des modifications du plan directeur effectuées depuis 2004, ce qui implique qu'elles doivent toutes être réexaminées. L'ODT a par conséquent également été interviewée.

Le premier résultat de l'enquête est une faible utilisation du plan directeur par les communes, les régions et les agglomérations (majoritairement moins d'une fois par mois). Plusieurs communes indiquent qu'elles n'utilisent le plan directeur que trop rarement pour répondre au questionnaire. Quant aux préfetures, compte tenu de leurs compétences limitées en aménagement du territoire, elles ne doivent que très peu avoir recours au PDCant dans le cadre de leurs activités. Deux explications ont été avancées: l'instrument est peu connu et il est jugé peu accessible pour les «miliciens».

On peut effectivement émettre l'hypothèse que la connaissance de son contenu diminue en raison de son ancienneté. Quant au constat de sa faible vulgarisation pour les communes, cela soulève la question de l'utilisateur-cible du plan directeur. Les services et les bureaux privés mandatés par les communes – soit les utilisateurs «techniques» – l'utilisent un peu plus régulièrement. De l'avis du SeCA et d'autres services, les fiches de mesures ne peuvent toutefois pas être réellement simplifiées sans risquer de perdre de leur substance et de leur applicabilité. Elles s'adressent en premier lieu aux personnes qui élaborent ou contrôlent des plans d'aménagement local, ou doivent établir ou traiter des recours. La référence au PDCant pour justifier la teneur d'un préavis en aménagement local a fortement augmenté depuis 2002, date de son adoption.

Un autre constat est relatif au format. Pour l'instant, le classeur papier est préféré à la consultation en ligne, mais plusieurs suggestions d'amélioration prônent une modernisation et un recours toujours plus important au format électronique.

En termes de structure, un élément caractéristique de la forme du PDCant est la distinction entre le texte liant et le rapport explicatif. Les avis sont relativement mitigés sur cette façon de présenter l'information. Un tiers des personnes ayant répondu préféreraient n'avoir qu'une fiche par thème avec une mise en exergue du contenu liant, pour éviter toute redondance et faciliter la manipulation.

En termes de contenu, les services ont identifié le besoin d'adapter de nombreux thèmes et d'en ajouter de nouveaux. Sans oublier que la révision de la LAT apporte elle-même un grand nombre de nouvelles exigences à intégrer. Ces éléments impliquent une révision totale du plan directeur et non une révision de la seule partie du plan consacrée à l'«urbanisation». Il a été soulevé que le plan directeur contient beaucoup d'indications relatives à la coordination des procédures et à la répartition des tâches, mais qu'elles ne sont pas appliquées dans tous les dossiers par les autorités de décision.

La mise en œuvre a aussi fait l'objet de questions. La majorité des personnes ayant répondu au questionnaire disent ne pas avoir connu de difficulté particulière d'application. Un tiers néanmoins a rencontré des difficultés sur des thèmes qui ne sont plus à jour, parfois trop vagues dans leurs objectifs et principes, sur des éléments sujets à interprétations, ou encore sur des démarches longues et compliquées.

En outre, la gestion dynamique du plan a montré ses limites. Il s'agit de l'aspect le plus critiqué par les personnes interrogées. Si les procédures d'adoption des fiches du plan directeur ne sont pas modifiables, on peut néanmoins optimiser la démarche par un système informatique plus performant. Par ailleurs, la rédaction des contenus devra être réfléchie de sorte à ce qu'ils ne doivent pas faire l'objet d'une mise à jour à la moindre modification de base légale.

Ces différents résultats témoignent d'une certaine «désuétude» du plan actuel, en termes de contenu, de forme et de structure. De l'avis général, le potentiel de l'instrument pourrait être mieux exploité et il est précieux. Sa mise en œuvre

pourrait être augmentée grâce à un débat de fonds sur l'orientation que l'aménagement du territoire doit prendre au cours des prochaines années. Depuis l'entrée en vigueur du plan directeur actuel, les outils informatiques (géoinformation, internet, etc.) ont fortement évolué et se sont démocratisés. La révision complète permettra de répondre aux standards actuels et aux attentes des différents utilisateurs.

Au niveau formel et de ses supports actuels, les consultés relèvent la nécessité d'effectuer un réexamen intégral du plan et d'essayer d'améliorer les faiblesses relevées tout en maintenant les forces de l'instrument actuel. Les discussions sur une nouvelle stratégie territoriale cantonale permettront de mener un débat fondamental pour l'avenir du canton avec l'ensemble des acteurs politiques autour d'une vision commune qui marquera les esprits pour plusieurs années et renforcera le rôle du plan directeur.

2.3. Evolution des politiques publiques

De nombreuses politiques publiques ont un lien fort avec l'aménagement du territoire, que cela soit sur le plan national ou cantonal. Certaines d'entre elles ont fortement évolué depuis le début des années 2000 et d'autres sont nouvelles. Le PDCant n'est plus parfaitement en phase avec la réalité d'aujourd'hui. Une actualisation est par conséquent nécessaire, notamment afin de pouvoir assurer une meilleure coordination entre ces politiques et la politique territoriale fribourgeoise. Cette mise à niveau a des répercussions sur plusieurs thématiques traitées dans le PDCant.

Les thèmes suivants sont développés dans ce chapitre: l'énergie, les eaux, les forêts, les transports, le tourisme et les résidences secondaires, les fusions de communes, la péréquation financière et la répartition des tâches, la nouvelle politique régionale, le développement durable, les surfaces d'assolement, la politique fédérale des agglomérations, le Projet de territoire Suisse, la pesée des intérêts et la modification de la LAT.

2.3.1. Energie

En novembre 2009, le Conseil d'Etat a présenté une nouvelle stratégie énergétique devant permettre d'atteindre, d'ici 2030, *la société à 4000W* (actuellement 6000W) et *la société à 2000W* d'ici 2100. Cette stratégie comprend des objectifs relativement précis à atteindre, comme par exemple une réduction de la consommation d'énergie d'environ 25% ou encore une réduction de la dépendance aux énergies fossiles. En corollaire, les dispositions légales en matière d'énergie ont été adaptées, les programmes d'encouragement ont été complétés et un Fonds cantonal de l'énergie a été mis sur pied. A la suite d'une motion parlementaire, la loi sur l'énergie devra encore être révisée afin de donner un intérêt prépondérant au développement des énergies renouvelables. Tous ces changements auront sans nul doute une influence sur l'aménagement du territoire, notamment avec la réalisation de nouvelles infrastructures de production et de transport d'énergie, les grandes infrastructures devant obligatoirement être pré-

alablement inscrites dans le PDCant avant de pouvoir être autorisées.

Dans la phase de mise en œuvre de la stratégie énergétique cantonale, divers événements et décisions sur le plan national et international ont marqué les esprits. A l'échelle suisse, le Conseil fédéral a décidé d'abandonner progressivement le nucléaire suite à l'accident de Fukushima en 2011. Sur le plan européen, la «révolution» des gaz de schistes a entraîné l'arrivée de charbon à bas prix. La politique énergétique de la Suisse a été réorientée et les premiers jalons de la Stratégie énergétique 2050 ont été posés: après une phase de consultation, un premier paquet de mesures a été adopté le 4 septembre 2013 par le Conseil fédéral.

Du côté des cantons, la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) a défini en 2011 les principes directeurs de sa politique énergétique ainsi qu'un plan d'actions en concordance avec la Stratégie énergétique 2050 suisse. Une nouvelle version du *Modèle de prescriptions énergétiques des cantons* (MoPEC 2014), servant de référence à l'adaptation des bases légales cantonales en matière d'énergie, a également été publiée en janvier 2015. Pour finir, il faut encore relever que la Constitution fédérale (art. 89 al. 4) prévoit que les mesures concernant la consommation d'énergie relative au domaine des bâtiments soient en premier lieu de la responsabilité des cantons.

Le plan sectoriel de l'énergie, qui date de 2002 et qui est actuellement en cours de révision, ainsi que le thème «énergie» du PDCant, sont les principaux instruments cantonaux de planification énergétique. Le plan sectoriel de l'énergie comprend un inventaire des infrastructures existantes, évalue le potentiel des énergies à disposition, fixe, par source d'énergie, les priorités par rapport aux régions qui s'y prêtent et sert de base au thème «énergie» du PDCant qui lie les autorités. Les énergies hydraulique et éolienne, la géothermie, la biomasse et le bois-énergie, le solaire thermique et photovoltaïque, la valorisation des rejets de chaleur, ainsi que les réseaux d'énergies sont autant de sujets devant être traités dans ce contexte.

La révision du PDCant va permettre de coordonner les nouveautés et adaptations en matière de politique énergétique avec les enjeux de l'aménagement du territoire.

2.3.2. Eaux

La loi cantonale sur les eaux (LCEaux), fixant les modalités d'application de la législation fédérale sur la protection des eaux et sur l'aménagement des cours d'eau, ainsi que les dispositions cantonales sur la gestion des eaux sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2011. La LCEaux modifie sensiblement la politique des eaux poursuivie jusqu'alors.

Elle ancre désormais une gestion globale des eaux à l'échelle régionale. Le Conseil d'Etat a fixé la délimitation de 15 bassins versants. Sur cette base, les communes doivent se constituer d'ici fin 2016 en entités hydrographiques cohérentes qui permettent de gérer à la bonne échelle l'ensemble des eaux d'une

région. Pour assurer une gestion coordonnée, l'Etat doit établir, d'ici fin 2016, des études de base et des plans sectoriels. Leur contenu contraignant devra être intégré au nouveau PDCant. Cela permettra ensuite aux communes d'élaborer des plans directeurs de bassin versant qui concrétiseront, au niveau régional, les principes cantonaux. Ils décriront l'état du bassin, les objectifs, les mesures et leurs coûts, ainsi que les délais et l'autorité d'exécution.

L'Etat doit également veiller à revitaliser ses cours d'eau, conformément au droit fédéral. Les cours d'eau ont grandement perdu de leur valeur écologique et sociale suite aux aménagements réalisés jusque dans les années 1970 et qui avaient comme but unique la protection contre les crues. Dans le canton de Fribourg, 35% des 2289 km de cours d'eau analysés sont très atteints, qu'ils soient artificiels ou mis sous terre, avec des conséquences désastreuses sur les espèces indigènes de poissons. La revitalisation de cours d'eau, restée relativement modeste jusqu'alors, a pris un nouveau tournant en 2011 avec la LCEaux qui l'inscrit comme objectif. La nouvelle loi propose en outre des dispositions d'encouragement par des subventions complémentaires qui devraient permettre la revitalisation de 247 km de cours d'eau dans le canton de Fribourg d'ici huitante ans. Le PDCant devra proposer les priorités que le canton entend suivre d'ici 2030 dans ce domaine.

Par ailleurs, afin de restaurer les fonctions naturelles des cours d'eau, d'améliorer la protection contre les crues et de réduire les coûts des dommages potentiels, les législations fédérale et cantonale exigent la définition d'un espace réservé aux eaux. Cela implique qu'aucune nouvelle installation ou construction ne peut être autorisée dans un tel espace, à l'exception de celles qui sont imposées par leur destination. L'espace réservé aux eaux doit en outre être exploité de façon extensive. C'est l'Etat qui est chargé de délimiter l'espace réservé pour tous les cours d'eau d'ici le 31 décembre 2018. A la charge des communes d'intégrer ensuite ces aspects dans leur PAL. Le PDCant comprend déjà des dispositions pour la réservation de cet espace dans les PAL. Il devra certainement mieux étudier les modalités de coordination de la réservation de l'espace et des pratiques agricoles.

Même si la qualité des eaux dans le canton s'est améliorée ces dernières années, un appauvrissement biologique des milieux aquatiques et une détérioration des ressources souterraines en eau potable sont constatés en de multiples endroits. L'importante croissance démographique et économique du canton, combinée à l'augmentation des utilisations de l'eau ainsi qu'au vieillissement des infrastructures de protection des eaux, justifie également de poursuivre et de renforcer une politique de prévention axée sur le long terme. Dans ce contexte, il va être primordial de pouvoir fixer les lignes directrices dans le PDCant, afin de favoriser le renouvellement et l'amélioration des infrastructures communales d'évacuation et d'épuration des eaux et de garantir la mise en place des mesures de protections pour les eaux souterraines.

Les nouveaux enjeux relatifs à la politique des eaux sur le plan fédéral et cantonal nécessiteront une prise en compte accrue de ce domaine dans le PDCant.

2.3.3. Forêts

La révision de la loi fédérale sur les forêts (LFo), en 2013, a introduit divers assouplissements par rapport à la compensation des défrichements afin, notamment, de mieux préserver les terres agricoles. Dans l'ordonnance de mise en œuvre de la loi (OFO), il est stipulé que les cantons doivent désigner les régions où la surface forestière augmente. Celles où les cantons veulent empêcher une croissance de la surface forestière doivent être désignées dans le PDCant. Ce dernier point permet l'introduction d'une limite statique de la forêt hors zone à bâtir et donne la possibilité aux cantons de la désigner dans leur PDCant. Jusque-là, les limites des forêts étaient considérées comme dynamiques et il n'était pas possible d'en délimiter des limites fixes, sauf pour les lisières bordant des zones à bâtir. Suite à ce changement législatif, certains cantons, notamment Thurgovie et Zurich, ont déjà décidé de délimiter et fixer les limites de leur forêt sur l'ensemble de leur territoire.

Pour appliquer ces nouvelles dispositions, le canton entreprend des démarches en vue d'une délimitation des surfaces forestières afin de disposer à terme d'un cadastre forestier. En parallèle, il sera nécessaire, dans le cadre du PDCant, de décider de l'opportunité de l'introduction de limites statiques de la forêt sur tout ou partie du territoire fribourgeois ou d'un maintien général des limites dynamiques. Il est donc primordial que cette problématique soit traitée dans le cadre de la révision du PDCant.

2.3.4. Transports

Afin de répondre aux besoins accrus en mobilité en lien avec l'augmentation de la population, les politiques publiques en matière de transports ont été adaptées.

Le canton de Fribourg s'est doté, en 2006 d'un *plan cantonal des transports* (PCTr) qui concrétise les objectifs de la politique cantonale des transports et la coordonne avec les outils de planification existants, notamment ceux de l'aménagement du territoire. En plus du concept global des transports, le PCTr traite de tous les domaines de la mobilité: les transports publics, les transports individuels motorisés et la mobilité douce. Le Conseil d'Etat s'est aussi doté récemment d'une *stratégie vélo* et a entrepris la refonte complète de la *planification cantonale du réseau cyclable* de 1995, rebaptisée plan sectoriel vélo, actuellement en cours de finalisation.

Sur le plan des transports publics, la planification ferroviaire du canton a comme objectif majeur la mise en place du RER Fribourg|Freiburg, débutée en décembre 2011. L'entrée en vigueur du Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) au niveau fédéral a fait évoluer les modalités de cette planification. Les projets d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire des cantons seront, à l'instar

des projets nationaux, ancrés dans le Programme de développement stratégique (PRODES) de la Confédération, financé via le Fonds d'investissement ferroviaire (FIF) et réalisé par étapes. L'étape d'aménagement 2030 fait actuellement l'objet d'études menées par l'Office fédéral des transports (OFT) et sera présentée aux Chambres fédérales en 2018. Sa planification est soumise à un processus qui permettra de définir des projets d'offre qui seront classés par degrés d'urgence en fonction de leur rapport coût/utilité. Dans ce cadre, le canton de Fribourg a identifié et transmis à l'OFT seize projets qui devront être définis dans le nouveau PDCant afin d'engager la Confédération quant à leur réalisation.

Le Conseil fédéral a décidé de se doter d'un instrument similaire à FAIF pour les grands projets routiers et de créer un Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) qui sera également assorti d'un Programme de développement stratégique (PRODES). Ce projet sera prochainement soumis aux Chambres fédérales. Il faudra examiner si certains éléments devront figurer dans le futur PDCant.

2.3.5. Tourisme et résidences secondaires

Il est judicieux que les cantons élaborent une stratégie touristique globale pour la région préalpine en ce qui concerne notamment l'extension des domaines de remontées mécaniques ou leur liaison, l'enneigement artificiel, l'exploitation en été (y compris le VTT) et les zones de départ et d'arrivée.

Dans le prolongement de la loi cantonale sur le tourisme de 2006, l'Union fribourgeoise du tourisme (UFT) s'est dotée, en 2009, d'une stratégie de développement du tourisme fribourgeois «VISION 2030» qui présente la politique touristique proposée pour le canton. Un inventaire régional des axes stratégiques de développement, des besoins en matière de ressources financières et de terrains est en cours d'élaboration.

L'offre et le potentiel touristique du canton sont particulièrement vastes et divers (lacs, villes, Préalpes). Le PDCant en a judicieusement défini les priorités d'exploitation. Il se confirme d'ailleurs que ces zones touristiques et la concentration de leur développement correspondent aux marques touristiques les plus connues de la clientèle et aux sites prioritairement choisis par les investisseurs. Parmi les 14 régions touristiques reconnues sur le plan fédéral, le canton de Fribourg dispose de l'un des plus forts potentiels de développement.

Le 11 mars 2012, le peuple a accepté l'initiative populaire «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires», qui a mené à la modification de deux articles constitutionnels. Dorénavant, les résidences secondaires ne doivent pas constituer plus de 20% du parc des logements de chaque commune (Lex Weber). Dans le canton de Fribourg, à fin juillet 2015, 10 communes sont concernées par la Lex Weber: 5 en Gruyères, 3 dans le district du Lac, une dans la Broye et une en Singine. Dans ces communes, les préfets ne peuvent plus autoriser la construction de nou-

velles résidences secondaires, sauf dans des cas d'exception. La LAT a intégré la Lex Weber en exigeant, dans les plans directeurs cantonaux, la désignation des «territoires où des mesures particulières doivent être prises en vue de maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires».

Par ailleurs, la LAT exige aussi que les projets touristiques qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement soient préalablement prévus dans le plan directeur avant toute procédure de légalisation. Sont concernés notamment les extensions des domaines skiables avec leurs remontées mécaniques, qui, par leurs installations à câbles notamment, créent des atteintes importantes sur le paysage, les milieux naturels et la faune. Une aide à l'exécution élaborée par la Confédération explique que la création ou l'agrandissement de domaines skiables ainsi que le regroupement de plusieurs domaines doivent dorénavant être traités et définis dans le PDCant. Il est toutefois possible de transférer une partie des dispositions à l'échelon régional si le PDCant contient des objectifs et des indications de planification suffisants.

L'aménagement du territoire devra donc considérer un tourisme qui se développe et acquiert une place croissante au sein de l'économie. Les travaux de révision du PDCant devront intégrer ces différents aspects. La notion de pôles touristiques, déjà définie dans le PDCant actuel, pourra être une base intéressante pour l'adaptation de la stratégie touristique coordonnée avec les nouveaux principes issus des exigences légales en matière d'aménagement du territoire.

2.3.6. Fusion de communes

La politique des fusions de communes est une réforme structurelle du territoire très active dans le canton de Fribourg où elle prend, depuis le début des années 1970, une forme volontaire. Encouragée par différentes mesures d'incitations, elle a connu un succès grandissant, plus particulièrement à partir des années 2000. Les fusions de communes ont des conséquences très fortes sur la structure et l'organisation du territoire et sont susceptibles de remettre en question certains principes du PDCant.

Dans le cadre de cette réforme, trois périodes se sont succédées. La première, qui débute en 1968 pour se terminer en 1999, a vu la réalisation de 32 fusions réunissant 71 communes. La réforme s'adressait alors, en particulier, aux petites communes qui se trouvaient face à des difficultés, soit structurelles, soit financières, et ne parvenaient plus à faire face à leurs obligations. L'objectif était de trouver une commune d'accueil voisine, plus grande, pour créer ainsi une nouvelle entité.

La deuxième période débute en 2000 pour se terminer en 2005. Il s'agissait alors de poursuivre le même objectif que lors de la période précédente, mais en accélérant le rythme des fusions. On observait aussi que la multiplication des actes de collaboration intercommunale posait de nombreux problèmes. Les fusions répondaient avant tout au besoin de rationaliser l'offre et la production de services collectifs

locaux, à renforcer la position politique des communes et à retrouver un pouvoir démocratique et participatif perdu avec les multiples formes de collaborations intercommunales. Le nombre de communes est ainsi passé de 245 en 1999 à 168 en 2006, soit 41 fusions réunissant 118 communes. A noter encore qu'au 1^{er} janvier 2005 est entrée en vigueur la nouvelle Constitution fribourgeoise qui a d'autant plus ancré l'encouragement des fusions de communes par l'Etat.

La troisième période est la conséquence du succès des fusions rencontré jusqu'alors, mais également du nombre encore élevé de communes. Ceci a conduit le Grand Conseil à accepter une motion relative à la reprise du processus, menant à la rédaction d'une loi sur l'encouragement aux fusions de communes, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. La pierre angulaire de ce projet a été la réalisation d'un plan de fusions à l'échelle de chaque district, tâche confiée aux préfets. Les objectifs, fixés par la loi, sont de renforcer l'autonomie communale, d'accroître les capacités des communes et de permettre un accomplissement efficace des prestations communales. Le nombre de communes devrait ainsi passer de 168 à la fin 2010 à 143 au 1^{er} janvier 2017, soit 12 fusions réunissant 37 communes. D'autres fusions sont encore attendues puisque le Grand Conseil a décidé, à la suite d'une motion, de prolonger ce régime d'encouragement.

Enfin, et selon une étude de l'IDHEAP¹, la durée de mise en place des éléments induits par la fusion (règlements, aspects techniques, etc.), est évaluée à un peu plus de trois ans et demi. L'aménagement du territoire est un des éléments-clés des travaux de cette période. En effet, la fusion occasionne un travail considérable pour l'harmonisation des PAL. L'étude de l'IDHEAP rapporte que «la moitié des communes considère les conséquences de la fusion sur l'aménagement du territoire comme étant positives» pour les raisons suivantes: «davantage de marge de manœuvre, une gestion de la forêt plus simple, la possibilité de planifier les points difficiles, l'utilisation plus simple des surfaces, la révision du PAL».

Le futur PDCant devra proposer une organisation du territoire qui n'entravera pas les processus de fusions à venir et qui donnera des règles claires sur la manière d'orienter les réflexions en cas d'harmonisation du PAL.

2.3.7. Péréquation financière et répartition des tâches

Dans la mesure où le système fédéral de péréquation était jusqu'alors composé d'une centaine de mesures disparates et se caractérisait par une répartition peu limpide des responsabilités entre les cantons et la Confédération, le canton de Fribourg a vu arriver d'un bon œil la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre les cantons et la Confédération (RPT), acceptée à 68,4% par le peuple fribourgeois lors de la votation fédérale du 28 novembre 2004 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

La RPT repose sur 5 instruments ou «piliers» principaux:

- > La péréquation des ressources vise à réduire les disparités financières entre les cantons. Elle est financée par les cantons à fort potentiel de ressources et par la Confédération. L'objectif est que chaque canton dispose, après péréquation, d'un indice équivalant au minimum à 85% de la moyenne suisse.
- > Deux mécanismes de compensation des charges, financés entièrement par la Confédération, bénéficient aux cantons devant supporter des charges structurelles excessives du fait de leurs caractéristiques socio-démographiques ou, à l'instar de Fribourg, géo-topographiques.
- > Un désenchevêtrement des tâches qui jusque-là étaient communes à la Confédération et aux cantons est effectué, en laissant à la charge de la Confédération uniquement les tâches que les cantons ne sont pas en mesure d'assumer (principe de subsidiarité), comme par exemple le domaine des routes nationales.
- > Une rationalisation des tâches communes est instaurée. Celle-ci se fait notamment au travers de conventions-programmes qui précisent les objectifs à atteindre et le montant de l'indemnisation versée aux cantons. La Confédération limite son intervention à la fixation des objectifs pluriannuels et à l'évaluation des résultats, en laissant la plus grande marge de manœuvre possible aux cantons sur le plan opérationnel.
- > Enfin, la RPT induit un renforcement de la collaboration intercantonale, en déterminant une liste de tâches devant obligatoirement faire l'objet d'une telle collaboration et en instaurant le principe voulant que tout canton qui bénéficie d'une prestation d'un autre canton doit l'indemniser tout en recevant en contrepartie un droit de codécision et de consultation.

La RPT a également eu des effets sur les relations entre le canton et les communes fribourgeoises. Des incidences financières ont été identifiées dans une douzaine de domaines, dont le trafic régional et d'agglomération, les soins et l'aide familiale à domicile, l'assurance-maladie, les institutions pour personnes handicapées adultes et mineures ou encore les prestations complémentaires AVS/AI.

Dans le domaine des politiques territoriales, certains domaines de la protection de l'environnement, de la nature et du paysage font l'objet de convention de prestations. Il y aura lieu d'examiner si certains principes méritent un traitement dans le PDCant pour assurer une meilleure assise dans le cadre des négociations avec la Confédération.

En ce qui concerne les travaux d'aménagement du territoire et plus particulièrement ceux liés au PDCant, la nouvelle péréquation a supprimé tout soutien financier aux cantons en vertu du principe constitutionnel qui stipule que l'aménagement du territoire est strictement une tâche cantonale.

¹ GUERRY-BERCHIER, M., 2009, Fusion de communes dans le canton de Fribourg: Bilan de l'exercice du point de vue de ses actrices, les communes fusionnées, IDHEAP.

2.3.8. Nouvelle politique régionale

S'inscrivant dans un contexte de crise horlogère, la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM) a été créée en 1974 dans le but de réaliser des infrastructures communales qui n'avaient pas pu l'être par manque de ressources financières. Des régions dites «LIM», toutes situées dans les espaces des Alpes, des Préalpes et du Jura, avaient été définies. Sur le territoire fribourgeois, elles étaient au nombre de quatre: la Gruyère, la Glâne-Veveyse, la Singine et la Haute-Saraine.

Cette politique de rattrapage fonctionnait par une distribution des aides en fonction des besoins des communes: les cantons recevaient une certaine somme de la part de la Confédération, qu'ils distribuaient ensuite aux régions sous forme de prêts sans intérêt. Les régions identifiaient des projets communaux ou éventuellement privés à réaliser (par ex.: route, trottoir, station d'épuration, local de pompier, remontées mécaniques, etc.).

Ce système a été remis en question dans les années 2000. D'une part, le rattrapage était pratiquement résorbé et, d'autre part, la baisse des taux d'intérêts bancaires permettait aux communes d'emprunter plus facilement des fonds. Il a alors été décidé de maintenir une politique régionale, mais d'en modifier la forme. La nouvelle politique régionale (NPR) a été mise sur pied en 2008.

Dans les faits, le canton élabore un programme stratégique quadriennal ayant comme but le développement de l'ensemble de ses régions. Ce programme, qui lie la Confédération, établit les axes et les projets à financer, qui ne sont pas tous connus à l'avance (en moyenne cela représente entre 40 et 50 projets en 4 ans) ainsi que la hauteur et la typologie du soutien qui varie selon le projet et le volet appuyé par la NPR. Selon une logique d'équivalence, le canton doit au moins financer la même part que la Confédération. Les projets doivent être innovants, apporter de la valeur ajoutée, créer ou maintenir des emplois et permettre aux régions de se développer. Les communes ne sont donc plus directement les bénéficiaires. La NPR s'inscrit dans différents axes: innovation technologique et des affaires (Fri Up; Pôle scientifique et technologique du canton de Fribourg); tourisme (FriPass); politique foncière active (études pour la mise en œuvre des secteurs stratégiques définis dans le PDCant). D'une politique de rattrapage avec financement d'infrastructures, on est passé à une politique économique de croissance dont le but est de renforcer la compétitivité des régions, d'augmenter la création de valeur ajoutée, de maintenir les places de travail dans les régions et d'en créer de nouvelles, d'obtenir un habitat centralisé et de contribuer à éliminer les déséquilibres régionaux (disparités).

Actuellement, le troisième programme de mise en œuvre de la Nouvelle Politique Régionale (2016–2019) est en cours d'élaboration.

Le passage de la LIM à la NPR a changé la nature de la relation entre la Confédération et les cantons, ainsi qu'entre les cantons et les régions. La NPR a attribué l'exécution de la

politique régionale aux cantons et introduit une logique de prestations. Le canton de Fribourg pilote la politique régionale sur son territoire et s'appuie sur les régions qui se sont regroupées en une association: INNOREG-FR. Cette dernière, qui fonctionne depuis 2009, est chargée d'initier et d'accompagner le lancement de projets NPR dans les régions. Ces tâches sont financées par la NPR. La NPR a initié une dynamique efficace en matière de lancement de projets, a apporté un soutien indispensable à de nombreux porteurs de projets pour le montage de leurs dossiers et a renforcé la collaboration entre les régions en favorisant le lancement de projets à géométrie variable au niveau inter- ou suprarégional. Il n'y a pas de chevauchement entre la NPR et la politique fédérale des agglomérations en termes de financement, puisque les subventions NPR sont en principe exclues sur le territoire des projets d'agglomération. La Confédération suit désormais attentivement les travaux des cantons et peut intervenir au préalable par des recommandations dans la gestion de la NPR.

La NPR a une incidence directe sur la politique foncière active du canton de Fribourg prévue par le PDCant. Actuellement, c'est par le biais des secteurs reconnus comme importants ou stratégiques dans le PDCant que l'octroi de subventions fédérales (uniquement des prêts) pour le développement des zones d'activités (achat et équipement) est possible. Le canton subventionne pour sa part et sans contrepartie fédérale les études de planification. Compte tenu du nouveau contexte fédéral pour l'extension des zones à bâtir, il faudra examiner si des adaptations des principes actuels du plan directeur sont nécessaires.

Le futur programme de mise en œuvre pour la période 2016–2019 (en cours d'évaluation par le SECO) prévoit également la valorisation innovante de zones d'activités économiques et d'espaces économiques régionaux. On retiendra notamment le soutien aux études permettant aux régions de planifier leur portefeuille de zones d'activité, le soutien aux projets de remaniement de zones d'activités, le soutien aux projets de zones industrielles exemplaires du point de vue environnemental (énergie et mobilité) ou encore le soutien aux projets de réaffectation de friches industrielles.

2.3.9. Développement durable

La prise en compte du développement durable était une nouveauté du PDCant de 2002 et faisait déjà l'objet de la première idée directrice du décret antérieur à celui qui est discuté ici. Sur le plan cantonal, depuis 2004, le développement durable est ancré dans la Constitution fribourgeoise (art. 3 al. 1 let. h) comme un des objectifs de l'Etat de Fribourg. Il a par la suite été intégré dans les programmes gouvernementaux des législatures 2007–2011 et 2012–2016. La stratégie *Développement durable du canton de Fribourg*, validée en 2011 par le Conseil d'Etat et planifiée sur une durée de sept ans, concrétise le concept de développement durable dans des actions et outils de mise en œuvre. Le Conseil d'Etat y exprime sa volonté d'exemplarité par un respect de la responsabilité environnementale, de l'efficacité économique et de la solidarité sociale.

Le développement durable est ainsi intégré dans divers secteurs-clés, dont l'un porte sur l'urbanisation et la mobilité: le Conseil d'Etat s'engage à développer des plans de mobilité pilotes, afin de renforcer l'utilisation des transports publics et de la mobilité douce lors des trajets pendulaires et professionnels de ses employé-e-s. D'autres actions ont également un effet positif sur la gestion du territoire: la promotion de la revitalisation de cours d'eau et de réseaux écologiques, le renforcement de la gestion globale des eaux par bassins versants et l'incitation à la protection du climat par des gestes quotidiens.

L'évaluation de la durabilité de projets est l'un des outils développés dans le cadre de la stratégie Développement durable: elle permet de renforcer l'intégration du développement durable dans les projets soumis au Grand Conseil. L'un des critères analysés touche au territoire: il est ainsi demandé, par exemple, si les projets participent à une densification et revalorisation des centres de localités. Le deuxième outil est un monitoring du développement durable, effectué tous les deux ans en collaboration avec 17 autres cantons et la Confédération. L'indicateur «Surface bâtie» montre le degré d'utilisation du sol par des surfaces d'habitat et d'infrastructure.

Finalement, l'Etat de Fribourg invite les communes à renforcer leur durabilité. Il a ainsi élaboré à leur intention un Portefeuille d'actions durables, qui montre, à l'aide de fiches simples et ludiques, comment mettre en œuvre le développement durable. Deux chapitres portent sur l'aménagement et l'environnement ainsi que sur la mobilité. Différentes fiches du Portefeuille montrent également de quelle manière la cohésion sociale et la santé peuvent être renforcées tout en préservant les ressources naturelles.

L'impulsion donnée en 2004 dans le cadre de la Constitution fribourgeoise porte donc ses fruits par un travail d'intégration du développement durable dans diverses politiques publiques, dont l'effet sur l'aménagement du territoire peut être considéré comme globalement positif.

Le nouveau PDCant pourra renforcer la pertinence de certaines actions en réexaminant la stratégie territoriale cantonale. Il pourra également donner une base pour des adaptations de la stratégie de développement durable en identifiant de nouvelles priorités dans les politiques territoriales qui pourraient déboucher sur de nouvelles actions incitatives de mise en œuvre. En outre, la révision de la LAT va dans le sens d'une utilisation du sol encore plus mesurée que dans le passé récent et donc plus durable. En ce sens, et en application des principes de la LAT, le PDCant va contribuer à améliorer la durabilité du canton de Fribourg.

2.3.10. Surfaces d'assolement

En 1992, la Confédération a établi un plan sectoriel des SDA (considérées comme les meilleures terres agricoles de Suisse) qui attribue à chaque canton un quota à garantir en vue d'assurer l'approvisionnement du pays en cas de crise. Avec le temps, la protection de ces surfaces a davantage eu pour objectif la préservation de la biodiversité, des ressources

naturelles et du paysage, bien que le plan sectoriel n'ait jamais été révisé dans ce sens malgré les demandes des cantons. Le quota dévolu au canton de Fribourg se monte à 35 800 ha, soit un peu moins de la moitié de la surface agricole utile du canton (environ 78 000 ha).

La mise en zone de SDA est désormais possible sur les zones à bâtir pour autant que le projet planifié soit jugé important par le canton et que les surfaces concernées soient utilisées de manière optimale. Suite à la mise en consultation de la LAT 2^e étape, la Confédération s'est engagée à réviser le plan sectoriel fédéral, mais le processus prendra plusieurs années. Comme les principaux centres urbains du canton de Fribourg sont entourés de terres de qualité SDA, le traitement de cette problématique revêt une importance accrue dans le canton. A noter encore que, tant que le PDCant n'est pas approuvé par la Confédération, les SDA restent soumises au moratoire sur les zones à bâtir.

Le nouveau PDCant aura par conséquent comme défi de développer une nouvelle stratégie tenant compte à la fois des besoins en matière d'urbanisation et de la nécessité de protéger au mieux les SDA.

2.3.11. Politique fédérale des agglomérations

Le futur PDCant devra intégrer une politique publique nouvelle, transversale, initiée par la Confédération, celle de la politique des agglomérations.

Moteurs de croissances économique, sociale et culturelle, villes, agglomérations et espaces métropolitains jouent un rôle de plus en plus important dans le développement territorial du pays. Dès 2001, la Confédération a pris acte de ces changements. Depuis, dans le contexte particulier de la révision de la LAT, le Conseil fédéral a décidé de renforcer et de développer sa politique des agglomérations et a adopté le rapport intitulé «Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération». Ce faisant, il entend mettre en place une stratégie de développement cohérent et durable du territoire pour faire face aux nombreux défis que doivent et devront encore affronter, à l'avenir, ces espaces urbains (démographie, mobilité, compétitivité des espaces, cohésion sociale, qualité de vie, gouvernance, etc.).

Différents instruments de mise en œuvre de la politique des agglomérations de la Confédération existent. Le canton de Fribourg a d'ailleurs recouru, à plusieurs reprises, à certains de ces instruments, qu'il s'agisse des «projets-modèles», instruments pluridisciplinaires qui visent l'harmonisation de plusieurs politiques sectorielles d'agglomération, ou encore des «projets d'agglomération transports et urbanisation», instruments de planification qui améliorent la collaboration dans le domaine des transports et coordonnent les thématiques à incidence territoriale dans les agglomérations.

Le canton de Fribourg a longtemps fait office de pionnier dans le domaine des agglomérations: Fribourg a été le premier, et longtemps le seul canton, à se doter d'une loi sur les agglomérations (loi cantonale du 19 septembre 1995), puis à

avoir institué, par votation populaire (1^{er} juin 2008), la première structure politique régionale disposant d'un législatif et d'un exécutif élus.

Le canton de Fribourg a ainsi pu recourir aux soutiens technique et financier apporté par la Confédération aux projets-modèles: d'abord en 2002, pour le projet de constitution de l'Agglomération de Fribourg, puis en 2014, pour le projet «espace ouvert» développé par l'Agglomération de Fribourg en faveur du développement territorial durable (sur 149 projets déposés, seuls 33 ont été retenus par les offices fédéraux).

Avec le dépôt des projets d'agglomération transports et urbanisation de première génération, en 2007, par l'Agglomération bulloise (Mobul) et par l'Agglomération de Fribourg, le canton de Fribourg a également enregistré de jolis succès en obtenant plusieurs millions de francs du fonds fédéral d'infrastructure pour des mesures d'infrastructure de transport (notamment pour le projet urgent Poya). En 2012, l'Agglomération de Fribourg a obtenu de ce même fonds plusieurs millions de francs pour son projet d'agglomération de deuxième génération.

Depuis 2002, le canton de Fribourg a donc vu la place et le rôle des villes et agglomérations fortement évoluer. Il est dès lors essentiel que le PDCant leur accorde un traitement particulier et tienne compte, dans sa stratégie territoriale, de la politique fédérale des agglomérations. Cette politique n'est clairement pas suffisamment prise en compte dans le plan actuel et la Confédération a déjà formulé à plusieurs reprises des attentes à ce propos.

2.3.12. Projet de territoire Suisse

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), la DTAP, l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des Communes Suisses (ACS) ont convenu, le 11 mai 2006, d'élaborer un Projet de territoire Suisse. Cet instrument, juridiquement non contraignant, se veut un cadre d'orientation et une aide à la décision, à l'usage des trois niveaux étatiques, pour faire face aux défis futurs de la Confédération. L'accroissement démographique et les mutations sociétales des dernières décennies ont eu pour corollaire un fort développement de l'urbanisation, des infrastructures de transports et de la consommation d'énergie qui ne peut se prolonger indéfiniment.

L'idée maîtresse du Projet de territoire suisse est ainsi de «maintenir et de renforcer la diversité, la solidarité et la compétitivité du pays». L'identité suisse se compose d'une multitude de régions de grandes diversités géographique, politique, économique et culturelle. Le Projet de territoire Suisse doit conserver cette pluralité, tout en encourageant la collaboration. Par ailleurs, il doit renforcer la solidarité territoriale notamment par une compensation judicieuse des charges entre les espaces (villes, agglomérations, espaces ruraux et régions alpines). Il doit enfin assurer la cohésion entre les quatre régions linguistiques. Cette coopération et la mise en valeur des atouts du pays doivent permettre à la Suisse de

conserver son attractivité et sa compétitivité hors des frontières nationales.

Le Projet de territoire Suisse se compose de cinq objectifs qui déclinent les aspects abordés ci-dessus: préserver la qualité du cadre de vie et la diversité régionale, ménager les ressources naturelles, gérer la mobilité, renforcer la compétitivité et encourager les collaborations. Ils sont accompagnés de trois stratégies: mettre en place des territoires d'action et renforcer le réseau polycentrique de villes et de communes, mettre en valeur le milieu bâti et les paysages, coordonner transports, énergie et développement territorial.

Le Projet de territoire Suisse, publié le 20 décembre 2012, s'inscrit dès lors dans le prolongement des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, adoptées par le Conseil fédéral en 1996, et qui ont eu des effets bénéfiques dans plusieurs politiques publiques de la Confédération, ainsi que sur les stratégies développées par les cantons et communes. Le PDCant actuel s'est basé sur ces Grandes lignes.

Malgré l'accueil mitigé du projet auprès des cantons et son caractère non contraignant, le Projet de territoire suisse est une référence que le PDCant ne peut ignorer et il devra en tenir compte ou justifier pourquoi il s'en écarte dans la stratégie d'organisation du territoire qu'il va développer.

2.3.13. Pesée des intérêts

Au fil du temps, les politiques sectorielles défendent de plus en plus efficacement leurs propres intérêts. Cette évolution tend à réduire drastiquement la marge de manoeuvre des décideurs dans le domaine de l'aménagement du territoire. En effet, comment faire cohabiter les intérêts sectoriels (forêts, espaces réservés aux eaux, urbanisation, surfaces d'assolement, dangers naturels, etc.) si leurs législations propres vont dans le sens d'une protection absolue?

La DTAP s'est penchée sur la question. Elle tente actuellement d'élaborer une méthode pour une pesée des intérêts équitable et propose différentes recommandations:

- > Une concrétisation et différenciation spatiale des politiques sectorielles: en se basant sur le Projet de territoire Suisse et les plans directeurs des cantons pour définir les objectifs de protection minimaux et maximaux, cerner les marges d'appréciation et mettre en évidence les potentiels de synergie.
- > Une législation ayant une incidence sur l'aménagement du territoire: en établissant des actes législatifs sur la base des stratégies de politiques sectorielles.
- > Une pesée des intérêts relevant de l'aménagement du territoire: en renforçant la pesée des intérêts comme méthode centrale par une procédure systématique et des critères objectifs pour l'exercice du pouvoir d'appréciation (en vue de résultats clairs et vérifiables légalement). Ex.: sites alternatifs/variantes, restriction temporelle ou en termes d'affectation spécifique.

Lors d'une présentation faite cette année à la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC), la DTAP concluait que «l'aménagement du territoire retrouvera sa cohérence lorsque les différents intérêts sectoriels seront clairement définis et feront l'objet d'une pesée des intérêts transparente, compréhensible et menée sur la base d'une stratégie globale d'aménagement du territoire».

Dans ce contexte, le PDCant revêt un rôle plus important encore que par le passé afin de donner aux décideurs les clés de la pesée des intérêts lorsqu'il s'agit de planifier un territoire ou de concrétiser un projet à incidence spatiale. Sans cet arbitrage, le risque de blocage va graduellement s'accroître.

La révision du PDCant devra donc également examiner comment les politiques sectorielles doivent être coordonnées et si des règles générales pour la pesée des intérêts peuvent être fixées.

2.3.14. Loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage, la révision de la LAT et de son ordonnance d'application (OAT) a été acceptée lors de la votation populaire du 3 mars 2013 et est entrée en vigueur au 1^{er} mai 2014. Elle fait suite notamment à la polémique créée par le cas de Galmiz au niveau fédéral et à une volonté de renforcer le PDCant au détriment des planifications communales. Le PDCant est le seul instrument qui est soumis à un examen fédéral. Son renforcement permet donc à la Confédération d'avoir un droit de regard plus important sur la manière dont le canton entend développer sa stratégie d'aménagement du territoire. Un autre des objectifs poursuivis est de freiner le gaspillage du sol et d'assurer la construction des terrains légalisés en zone à bâtir dans la durée de validité du plan d'affectation des zones, soit en 15 ans. La concentration et la densification du tissu construit doit également permettre une meilleure protection de la nature et des terres agricoles.

Cette révision partielle concerne principalement le domaine de l'urbanisation. Un nouveau paradigme, qui privilégie la valorisation et la densification du milieu bâti existant avant la mise en zone de nouveaux terrains à bâtir, est défini. Le PDCant obtient un rôle plus important en matière de gestion de l'urbanisation et de contrôle des zones à bâtir, en devant définir la dimension et la répartition des surfaces urbanisées sur l'ensemble du territoire à 20 ans et des principes pour la coordination entre urbanisation et transports, le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et la requalification urbaine.

De plus, les cantons doivent désormais élaborer des études de base plus poussées qu'auparavant, afin de faciliter l'examen de la stratégie proposée pour leur territoire urbanisé et pour la préservation de leurs terres agricoles par la Confédération. Dans leur plan directeur, les cantons doivent dorénavant indiquer l'emplacement relativement précis et l'emprise sur le territoire des projets ayant des incidences importantes

sur le territoire et l'environnement lors des dix prochaines années.

Le rôle des communes dans l'aménagement du territoire va évoluer. Avant la révision de la LAT, elles bénéficiaient d'une grande marge de manœuvre tant qu'elles respectaient les objectifs et les principes généraux du PDCant. Dorénavant, elles devront justifier les besoins en zones à l'échelle supra-communale. Il appartient au PDCant de préciser comment cette démonstration devra être effectuée à l'avenir.

Pour concilier ces nouvelles exigences fédérales avec les impératifs de son développement économique et démographique, le canton de Fribourg a entrepris différents travaux réunis sous le projet Territoire 2030: en parallèle à la révision du PDCant, la LATeC est adaptée afin d'y intégrer des outils de gestion de la zone à bâtir, une taxe sur la plus-value et des modalités pour garantir la construction des terrains en zones à bâtir dans les 15 ans de validité du plan d'affectation des zones.

Le plan directeur actuel a permis de maintenir l'étendue globale des zones à bâtir entre 2005 et 2014. 500 hectares ont été sortis de zone à bâtir et les mises en zone ont été pratiquement de la même ampleur. La méthode de dimensionnement fixée a été appliquée à toutes les révisions générales ou modifications effectuées depuis 2002. L'entrée en vigueur de la LATeC et son délai imparti à fin 2014 pour adapter les planifications locales ont permis un réexamen généralisé des zones à bâtir du canton. Un surdimensionnement d'environ 270 ha subsiste, mais les travaux de révision de PAL qui sont actuellement en cours devraient permettre de le résoudre. En vertu des dispositions transitoires de la LAT entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, le canton fait l'objet d'une interdiction d'augmenter la surface totale de ses zones à bâtir. Toute demande de mise en zone doit être actuellement compensée. Ce n'est qu'au terme des procédures de révision du PDCant (approbation par le Conseil fédéral) et de modifications de la LATeC (approbation par le Grand Conseil) assurant la conformité aux exigences de la LAT que ce moratoire pourra être levé. Toutefois, la LAT révisée amène un changement de paradigme en matière d'aménagement du territoire et les règles qui prévalaient avant ne reviendront pas.

Les nombreuses exigences de la LAT révisée nécessitent une adaptation du PDCant qui s'articulera sur une stratégie d'organisation du territoire actualisée. Une refonte du contenu «urbanisation» n'est pas suffisante, étant donné l'impact d'une nouvelle stratégie territoriale sur les autres domaines traités dans le PDCant. Le panorama de l'évolution des politiques publiques présentées dans ce chapitre, qu'elles soient de portée générale, fédérale ou cantonale, montre que les besoins d'adaptation sont multiples et tous corrélés à l'aménagement du territoire. Seule une révision totale du PDCant est à même d'assurer une cohérence optimale pour appréhender tous ces enjeux.

3. Principes généraux et objectifs en matière d'aménagement du territoire

3.1. Principes généraux

Les principes généraux indiquent quelle est l'orientation politique globale pour la gestion et l'organisation du territoire. Le PDCant devra mettre en application ces principes et en tenir compte pratiquement dans chacune des thématiques abordées.

Ils sont au nombre de 5:

1. *Assurer la cohésion et un développement durable de l'ensemble du canton*

Le canton doit veiller à ce que les acteurs économiques cantonaux ne se trouvent pas déconnectés des réseaux de coopération et d'innovation qui se développent au niveau suisse. Ces acteurs doivent pouvoir disposer des infrastructures nécessaires pour y participer.

La population fribourgeoise doit bénéficier d'un cadre de vie adapté à ses besoins et permettant des activités physiques propices à la santé. La possibilité de vivre dans des logements attractifs bien desservis par des transports collectifs et à proximité de centres disposant des services publics essentiels doit être assurée.

Notre environnement ainsi que notre patrimoine naturel et culturel sont des ressources non renouvelables. Même si la situation, dans le canton de Fribourg, est actuellement plutôt bonne, une partie de la population souffre de nuisances excessives. Si nous voulons transmettre à nos descendants un environnement pour le moins équivalent à celui dont nous disposons, une gestion attentive s'avère nécessaire.

Le canton de Fribourg dispose aujourd'hui d'une stratégie en matière de développement durable et de mesures en lien avec l'aménagement du territoire. La révision du PDCant doit permettre de les renforcer leur orientation durable.

2. *Renforcer le réseau entre les centres ainsi qu'entre les centres et le reste du territoire*

Le réseau en place entre les centres et le reste du territoire, que cela soit par les transports, les télécommunications ou les services publics, permet d'assurer une structure urbaine décentralisée qui couvre les besoins de l'ensemble de la population, et de maintenir une armature urbaine solide nécessaire à la compétitivité économique du canton

Les nouveaux enjeux territoriaux et l'évolution socio-économique du canton impliquent de développer une stratégie de renforcement de la structure urbaine actuelle dans le cadre de la révision du PDCant.

3. *Utiliser au mieux les infrastructures existantes avant de les compléter et de les adapter*

Le canton et les communes investissent régulièrement des sommes considérables dans l'amélioration et la construction

des infrastructures destinées aux transports, à l'approvisionnement, à la formation, à la santé ou encore à l'évacuation des eaux usées et à l'élimination des déchets. Les efforts pour assurer leur entretien et utiliser au mieux les nouveaux équipements devront être poursuivis.

Pour utiliser le sol de manière économe en appliquant les principes du développement durable, il s'agira d'étudier toutes les possibilités de rationaliser l'utilisation des installations existantes, de les compléter et de les adapter si nécessaire, avant d'en construire d'autres. De nouvelles infrastructures ne devraient être réalisées que si des études d'opportunité en démontrent clairement le besoin et que si les capacités financières le permettent. Le PDCant devra effectuer des constats dans les différents domaines qu'il va traiter et identifier les éventuels manques ou compléments à apporter aux infrastructures revêtant une importance cantonale.

4. *Mener les réflexions en aménagement du territoire au-delà des limites administratives*

Les limites administratives ne correspondent pas toujours à l'espace vécu. La rationalisation des efforts et des dépenses demande que, dans toute démarche d'aménagement du territoire, à l'échelle locale, régionale ou cantonale, une attention particulière soit dévolue aux équipements ou projets des entités voisines.

L'inscription de ce principe général montre clairement la nécessité de rechercher de nouvelles synergies ou collaborations et de ne pas hésiter à remettre parfois en question les découpages administratifs traditionnels dans le cadre de l'établissement d'un projet ou d'une planification territoriale. Cette nécessité a été renforcée par les principes formulés dans le cadre de la révision de la LAT.

5. *Promouvoir le rayonnement du canton sur le plan national et international.*

La position stratégique de pont entre la Suisse romande et la Suisse alémanique du canton de Fribourg, son bilinguisme, sa bonne insertion dans les réseaux de transports nationaux, ses centres bilingues de formation universitaire, professionnel et technique, son engagement marqué en faveur de la formation, son offre culturelle abondante et diversifiée, son potentiel important dans l'industrie agro-alimentaire, un cadre naturel préservé et facilement accessible, de grands espaces libres, ainsi qu'un patrimoine culturel susceptible d'être mis en valeur, sont des éléments à ne pas négliger et que la politique d'aménagement du territoire doit contribuer à promouvoir.

3.2. Objectifs

Les objectifs montrent le type d'actions préconisées pour chaque grand domaine traité par le PDCant. Ces objectifs seront complétés par des mesures concrètes pour chaque thématique traitée dans le cadre de l'élaboration du plan directeur. Les commentaires explicitent plus longuement le sens qu'il faut donner à ces objectifs. Les enjeux illustrent les

grandes lignes des réflexions à mener pour que le contenu du PDCant confirme les orientations des objectifs.

Ils sont au nombre de 20:

1. *Promouvoir les atouts du canton*

Dans le contexte de globalisation et de concurrence accrues que nous vivons, les critères qualitatifs, comme le cadre de vie, les possibilités de formation, le dynamisme du tissu économique et les possibilités de partenariat, sont devenus importants dans le choix de localisation des entreprises. Le canton ne se trouve pas démuné face à cette nouvelle situation et il a des atouts à faire valoir.

ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Développement d'une armature urbaine indépendante des aires métropolitaines extérieures au canton.
- > Stratégie pour les constructions publiques de rayonnement national et international.

2. *Renforcer la position du centre cantonal sur le plan national*

A l'échelle de la Suisse, le centre cantonal constitue le centre d'une agglomération de taille moyenne. Au cours de la dernière décennie, le centre a maintenu sa position dans la structure cantonale, mais le phénomène de périurbanisation n'a pas été totalement enravé.

Actuellement, les grandes agglomérations ou les zones urbanisées proches de celles-ci sont les lieux que recherchent les entreprises importantes du tertiaire pour s'implanter ou pour établir leurs succursales. Il est donc de l'intérêt de tout le canton de développer la position du pôle urbain de Fribourg dans le réseau des villes suisses.

Le PDCant actuel définit le centre cantonal. Ce terme est utilisé dans la planification pour expliciter une notion urbanistique et un territoire dense, urbain et continu. La révision devra préciser le périmètre du centre cantonal et le rôle qu'il devra jouer pour la stratégie territoriale. Le renforcement du centre cantonal est un enjeu majeur pour l'ensemble du canton, afin qu'il ne soit pas laissé en marge des flux économiques des régions lémanique et bernoise.

ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Définition du centre cantonal dans la perspective d'une nouvelle organisation du territoire.
- > Rôle du centre cantonal dans le développement territorial futur.
- > Maintien dans le centre cantonal des services de l'administration qui ont besoin de contacts fréquents entre eux.
- > Rôle de Fribourg et de ses environs en tant que centre d'emplois.
- > Qualité de la desserte du centre cantonal en transports publics et de la connexion au réseau national des transports.

3. *Maintenir et renforcer le rôle des centres régionaux, relais entre les régions et le centre cantonal*

Les centres régionaux ont maintenu ou augmenté leur importance au cours des dix à quinze dernières années, tant sur le plan économique que démographique. Situés sur des axes routiers ou ferroviaires nationaux, ils constituent de véritables relais du centre cantonal vers les régions et sont nécessaires pour assurer des prestations de services à la population sur l'ensemble du territoire.

Ils jouent un rôle essentiel de structuration du territoire et ils permettent une décentralisation concentrée. Au niveau régional, chaque centre a une importance indiscutable.

ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Rôle des centres régionaux dans le développement territorial futur.
- > Maintien, voire renforcement des centres régionaux par la localisation des équipements publics d'importance régionale.
- > Maintien, dans toute la mesure du possible, des services de l'administration cantonale à caractère régional dans les centres régionaux.
- > Rôle des centres régionaux en tant que centre d'emplois.
- > Qualité de la desserte des centres régionaux en transports collectifs et de la connexion routière au centre cantonal et entre eux.

4. *Parfaire la collaboration avec les centres voisins extérieurs au canton*

Ces dernières années, de nouvelles plateformes de collaboration ont été mises sur pied et celles déjà existantes ont été poursuivies: le Projet de territoire Suisse, avec la Confédération et tous les cantons suisses; la Région capitale Suisse avec les cantons de Berne, de Neuchâtel, de Soleure et du Valais; les relations avec l'espace lémanique et la Broye intercantonale.

Le PDCant veillera à assurer la cohérence de la nouvelle stratégie d'aménagement du territoire cantonal avec les cantons voisins.

ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Cohérence des solutions proposées par le canton, surtout en termes de réseau urbain ou de transport, avec les solutions des cantons voisins.
- > Soutien auprès des autorités cantonales voisines des démarches entreprises par les communes ou régions en matière de collaboration.
- > Participation aux plateformes intercantionales.
- > Cohérence du PDCant avec les réflexions menées au niveau fédéral et intercantonal.

5. *Développer une stratégie urbaine adaptée aux agglomérations*

La politique fédérale des agglomérations n'existait pas encore au moment de l'entrée en vigueur du PDCant actuel. La mise en œuvre de cette politique a eu des effets majeurs sur le ter-

ritoire fribourgeois, puisque deux projets d'agglomérations sont reconnus et financés par la Confédération: l'Agglomération de Fribourg et Mobul.

Il est essentiel de réfléchir à la manière de prendre en compte les agglomérations fribourgeoises dans le nouveau PDCant et en particulier de leur donner un rôle clair dans la stratégie d'urbanisation.

ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Intégration des agglomérations fribourgeoises à la structure urbaine cantonale.
- > Rôle des agglomérations dans le développement territorial futur.

6. Identifier et valoriser les différents types d'espaces en fonction de leur vocation

Depuis la dernière révision du PDCant, la structure territoriale a évolué sous l'influence de processus d'urbanisation et de fusions de communes. Il importe de mettre à jour l'organisation du territoire pour la faire correspondre au mieux à ces nouvelles réalités et pour qu'elle perdure indépendamment des processus de fusion à venir.

La structure actuelle, hiérarchisant les centres (cantonal, régionaux et intercommunaux) en réseau, sera complétée par une typologie spatiale au sens des nouvelles exigences fédérales. Cela permettra de différencier les caractéristiques du territoire et de répartir ensuite les besoins et les actions en matière de développement territorial selon des objectifs propres à chacun des types de territoires considérés (p. ex.: concentrer les efforts d'urbanisation dans l'espace urbain).

ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Définition de typologies spatiales pour définir le territoire d'urbanisation.

7. Définir les besoins de l'urbanisation en se basant sur le scénario démographique fédéral le plus élevé

Selon l'OAT (art. 5a al. 1 et 2), le canton fixe dans son PDCant les scénarios d'évolution de la population et des emplois qu'il prend en compte pour déterminer sa stratégie de développement territorial et ses besoins en matière d'urbanisation. Si le canton choisit d'utiliser un scénario d'évolution de la population et des emplois supérieur au scénario moyen établi par l'OFS, il ne peut toutefois pas dépasser les prévisions données par le scénario haut OFS.

Le canton de Fribourg enregistre une croissance démographique nettement supérieure à la moyenne des autres cantons suisses depuis la dernière révision du PDCant (2002). De plus, la croissance observée depuis plusieurs années dépasse systématiquement les scénarios les plus optimistes élaborés par l'OFS.

En cas de choix du scénario démographique le plus élevé, le canton devra principalement orienter la couverture de ses besoins d'urbanisation futurs par des objectifs élevés en

matière de densification. Compte tenu de l'état actuel du dimensionnement des zones à bâtir du canton, l'étendue des zones à bâtir devra rester stable.

En cas de choix du scénario démographique moyen, le canton devra principalement orienter sa stratégie d'urbanisation sur des mesures de dézonage généralisées à l'ensemble des communes du canton, y compris dans le centre cantonal et dans les centres régionaux. En effet, quel que soit le scénario de référence, la méthode de dimensionnement actuelle du PDCant est trop généreuse pour les extensions de zones à bâtir. Le choix d'un scénario moyen pourrait entraîner l'obligation de réduire des zones à bâtir récemment légalisées.

Face à ce choix politique et stratégique important, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de choisir comme référence le scénario fédéral le plus élevé.

ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Incidences du choix du scénario fédéral le plus élevé pour élaborer les contenus du PDCant qui concernent le territoire urbanisable à 20 ans pour l'ensemble des zones à bâtir.

8. Répartir le territoire d'urbanisation en fonction des types d'espaces et privilégier en premier lieu une densification de qualité

La LAT révisée demande aux cantons d'identifier les différents types d'espaces que comprend son territoire et d'y avoir une stratégie d'urbanisation différenciée.

La stratégie cantonale d'urbanisation devra définir des objectifs de densification des espaces urbanisables avant d'envisager de nouvelles extensions des zones à bâtir. Afin d'assurer une densification optimale, la question de la qualité devra occuper une place centrale dans la définition de ces objectifs de densification dont la mise en œuvre incombe aux communes.

ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Identification des différents types d'espaces du canton.
- > Règles d'évolution du territoire d'urbanisation en fonction des objectifs prévus.
- > Nouvelle méthode de dimensionnement des zones à bâtir basée principalement sur la typologie spatiale et sur la part que la densification devra prendre dans le développement futur de l'urbanisation du canton.
- > Méthode pour permettre aux communes d'identifier le potentiel de densification de leurs zones à bâtir.

9. Augmenter la part modale des déplacements en transports publics et en mobilité douce, notamment sur le réseau cantonal, dans le centre cantonal et les centres régionaux

La définition d'un territoire d'urbanisation à 20 ans et la priorité à la densification sont des nouvelles exigences de la LAT, qui impliquent la nécessité d'examiner si des ajustements de la stratégie cantonale suivie en matière de mobilité sont

nécessaires, notamment en ce qui concerne les questions de qualité de desserte ou le développement du réseau de transports. Malgré les nombreuses améliorations réalisées en matière de mobilité depuis l'entrée en vigueur du plan directeur actuel, cet objectif reste hautement pertinent.

ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Coordination des principes applicables en matière de mobilité et de la nouvelle stratégie développée pour l'urbanisation.

10. Coordonner la stratégie d'urbanisation et celle de la mobilité

Avec la LAT, les cantons doivent définir leur territoire d'urbanisation pour les prochaines décennies et privilégier la densification avant les extensions de la zone à bâtir. Une cohérence entre la stratégie d'urbanisation et celle de la mobilité est indispensable afin de pouvoir mettre en œuvre ces nouvelles exigences fédérales. D'un côté, il faut éviter que la stratégie de mobilité puisse empêcher la densification du territoire urbanisable défini dans le PDCant et, d'un autre côté, la stratégie d'urbanisation doit désigner les secteurs de densification les plus favorables du point de vue de la mobilité.

ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Répartition adéquate du territoire urbanisable en fonction de la stratégie de mobilité choisie.
- > Adaptation de la stratégie de mobilité en fonction des secteurs les plus propices à la densification.

11. Prendre en compte les besoins du développement économique en fonction des différents types d'activités

Dans le plan directeur actuel, les zones d'activité sont définies selon trois niveaux hiérarchiques: les secteurs stratégiques, les zones d'activités d'importance cantonale et les autres zones. Chacun de ces trois niveaux est soumis à des règles spécifiques de localisation et de dimensionnement, tenant compte de la vocation secondaire ou tertiaire des activités prévues.

Afin de répondre aux nouvelles exigences de la LAT, le système actuel doit certainement être affiné afin de mieux justifier les besoins spécifiques des secteurs économiques (secondaire et tertiaire) tout en définissant des règles qui permettent un maintien du tissu économique existant. Cela pourrait amener à requalifier ou à revoir la localisation certains secteurs stratégiques ou zones d'activités d'importance cantonale et à définir plus précisément le rôle des autres zones d'activités.

A l'avenir, le système de dimensionnement des zones d'activités devra être coordonné dans son ensemble et soumis à une enveloppe disponible globale. Cela signifie que plus il y aura de réserves non construites souhaitées à un endroit, moins il y en aura ailleurs.

ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Méthode de localisation et de dimensionnement des zones d'activités.

12. Mettre en place un système régional de gestion des zones d'activités

L'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) stipule, à son art. 30a, que le canton doit introduire un système de gestion des zones d'activités économiques pour justifier les besoins et optimiser leur utilisation sur l'ensemble du canton. Un tel système est une condition à la légalisation de toute nouvelle zone. Selon le mandat fixé dans l'ordonnance, une telle gestion doit se faire au minimum à une échelle régionale.

Le droit fédéral n'explique cependant pas comment cette gestion doit être assurée. Elle peut être faite par le biais d'un organe faïtier régional ou cantonal, ou encore par le biais de la mise en place d'un instrument de suivi des zones d'activités légalisées et de leur état de construction à l'échelle cantonale ou régionale.

Il est cependant d'ores et déjà clair que la méthode en vigueur actuellement pour le dimensionnement des zones d'activités est trop généreuse et qu'elle doit être revue. Il faudra examiner quelles démarches devront être entreprises dans le cadre de l'aménagement local pour prouver un besoin d'extension ou de création d'une zone d'activités au niveau régional.

ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Gestion au minimum à l'échelle régionale des zones d'activités.

13. Concentrer le développement touristique d'importance cantonale et régionale dans les endroits appropriés

Le canton de Fribourg s'est doté en 2006 d'une loi sur le tourisme et d'une stratégie de développement du tourisme fribourgeois qui présente la politique touristique cantonale. L'offre et le potentiel touristique du canton y sont reconnus comme particulièrement vastes et divers. Les zones touristiques définies dans le PDCant actuel sont en adéquation avec le développement du tourisme qui occupe une place croissante au sein de l'économie fribourgeoise. Le nouveau PDCant devra toutefois prendre en compte la stratégie touristique et la mettre en cohérence avec la stratégie d'urbanisation.

La LAT exige dorénavant que les projets touristiques ayant des incidences importantes sur le territoire, tels que les domaines de remontées mécaniques, soient prévus dans le PDCant. Il serait notamment judicieux que le canton élabore une stratégie touristique globale pour les extensions de ces domaines et leurs conséquences (enneigement artificiel, VTT, zones de départ et d'arrivée, etc.). En outre, la Lex Weber, qui a été intégrée à la LAT, demande que les «territoires où des mesures particulières doivent être prises en vue de maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires» soient désignés dans le PDCant.

ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Pôles touristiques d'importance cantonale ou régionale.
- > Prise en compte des pôles touristiques dans la stratégie d'urbanisation.

- > Projets touristiques nécessaires à 20 ans.
- > Stratégie d'urbanisation possible dans les communes comprenant un nombre important de résidences secondaires.

14. Préserver l'environnement et les ressources naturelles et prévenir les atteintes nuisibles ou incommodes

Les dispositions légales définissent clairement les valeurs limites et les principes de protection de l'environnement. Pour une bonne prise en compte de l'environnement, et si l'on veut répondre aux exigences d'un développement durable, cette problématique doit être intégrée dans le processus de planification de toutes les autres politiques, et ce dès le début de la réflexion. Avec une telle démarche, les questions de coordination entre aménagement du territoire et protection de l'environnement trouvent des solutions souvent pratiques et peu onéreuses, et qui permettent de répondre aux principes du développement durable.

Dans le cadre de la révision du PDCant, la cohérence des objectifs de protection de l'environnement devra être réexaminée pour tenir compte notamment de la nouvelle stratégie cantonale d'urbanisation.

ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Maintien quantitatif et qualitatif des eaux souterraines et superficielles ou l'amélioration du traitement des eaux usées.
- > Pertinence des principes environnementaux en matière de politique des transports et d'urbanisation en vue d'améliorer la qualité de l'air et d'éviter les nuisances sonores pour l'homme.
- > Stratégie afin de diminuer la quantité de déchets et instaurer une élimination correcte notamment pour éviter des atteintes excessives au sol et aux eaux.
- > Maintien quantitatif et qualitatif des sols.
- > Prévention des risques chimiques et technologiques.
- > Assainissement des sites contaminés.

15. Valoriser le potentiel des énergies indigènes et renouvelables

Le canton de Fribourg reste fortement dépendant des ressources fossiles et, fin 2014, la part provenant des énergies renouvelables a été évaluée à environ 16% de la consommation totale d'énergie.

Sur la base des différentes études menées ces dernières années par le Service de l'énergie (SdE), il ressort que le potentiel de valorisation des énergies renouvelables disponibles dans le canton est relativement important et qu'il pourrait être exploité à des coûts compétitifs selon les technologies mises en œuvre. A l'horizon 2100, les énergies renouvelables indigènes pourraient couvrir l'essentiel des besoins énergétiques du canton et la substitution des énergies fossiles par des énergies renouvelables indigènes devrait certainement avoir aussi des effets très positifs sur l'économie de notre canton.

La substitution progressive des énergies fossiles par des énergies renouvelables et la sortie du nucléaire font partie des objectifs prioritaires de politiques énergétiques définies tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal. Mais il y a lieu de relever que le développement des énergies renouvelables dépendra fortement des conditions cadres définies notamment en matière d'aménagement du territoire. La prise en considération, par le Grand Conseil en 2014, de la motion des députés Eric Collomb et François Bosson demandant de donner une importance d'intérêt public aux productions d'énergies renouvelables, renforce encore la nécessité d'une bonne intégration de ce thème dans le PDCant.

Le potentiel énergétique du sous-sol pourrait être exploité par le biais d'une coordination entre aménagement et utilisation des ressources du sous-sol. Ces réflexions seront menées dans le cadre de la révision du PDCant.

ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Thématique énergétique.
- > Importance des énergies renouvelables.
- > Thématique sous-sol.

16. Maintenir et valoriser l'espace rural en tenant compte de sa diversité et de ses différentes fonctions

L'agriculture occupe une position centrale dans l'espace rural. S'inscrivant dans une logique de développement durable et d'ouverture des marchés, l'article 104 de la Constitution fédérale, concrétisé par la loi fédérale sur l'agriculture, institue le rôle multifonctionnel de l'agriculture. Ainsi, par une production à la fois durable et compétitive, l'agriculture doit contribuer substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement en denrées alimentaires, à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural, ainsi qu'à l'occupation décentralisée du territoire.

Pour remplir ce mandat, le monde agricole doit avant tout pouvoir disposer de bonnes terres agricoles et de structures adéquates. Une protection forte des bonnes terres agricoles, celles qui sont classées comme SDA, mais aussi les surfaces herbagères nécessaires à la production de lait (dont une grande partie est transformée en fromages AOP), tout comme l'amélioration des structures et la création de périmètres d'agriculture diversifiée sont les principaux instruments de l'aménagement pour y parvenir.

Le PDCant devra tenir compte du renforcement de la protection des terres agricoles et en particulier des SDA. Dans le cadre de la révision, il faudra examiner s'il est nécessaire de définir une stratégie de protection des terres agricoles différenciée selon les types d'espaces retenus dans la nouvelle organisation du territoire.

ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Stratégie de protection des terres agricoles.
- > Réflexions sur les améliorations structurelles.

17. Maintenir, valoriser et compléter les milieux naturels, les réseaux écologiques et les paysages caractéristiques

De larges couches de la population sont aujourd'hui conscientes que la nature et le paysage sont un capital qu'il s'agit de gérer avec le plus grand soin. Le renforcement de la protection des espèces et de leurs biotopes, la mise en place de contributions pour la gestion appropriée de surfaces présentant une biodiversité élevée tout comme de nouvelles pratiques en matière de gestion de projets d'envergure sont révélateurs de cette prise de conscience. Toutefois, la mise en œuvre se heurte parfois à la complexité de la tâche et à un manque de coordination des dispositions fédérales sectorielles que le canton se doit d'appliquer.

En matière de paysage, il est nécessaire de gérer les transformations engendrées par l'évolution, notamment démographique, de la société, de manière à concilier au mieux les besoins de la population avec la préservation des sites caractéristiques.

ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Priorités d'action et de financement en matière de protection des biotopes, des espèces et des paysages caractéristiques selon les régions.
- > Protection et gestion des biotopes et paysages d'importance nationale et cantonale.
- > Soutien aux communes dans leurs actions similaires à l'échelon local.

18. Préserver et valoriser le patrimoine culturel reconnu

Le développement et l'aménagement du territoire ne peuvent être envisagés sans stratégie de préservation du patrimoine culturel susceptible d'offrir des conditions favorables à sa conservation et à sa mise en valeur.

La définition de sites d'importance nationale, cantonale et régionale, ainsi que les mesures de protection qui en découlent, figurent déjà dans le PDCant. Depuis 2011, le canton de Fribourg comprend cinq *Sites Palafittiques préhistoriques autour des Alpes* (Gletterens, Greng, Haut-Vully, Morat et Noréaz) inscrits au Patrimoine mondial de l'UNESCO et qu'il conviendra de prendre en considération lors de la révision du PDCant.

ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Définition des sites construits, historiques ou archéologiques et des mesures quant à leur gestion.
- > Intégration par les communes dès le début de leurs travaux de planification des intérêts à prendre en compte sur la base des recensements et des mesures définies par le canton.

19. Aménager et gérer l'espace forestier de manière à assurer ses diverses fonctions

La loi fédérale sur les forêts (LFo) a défini plusieurs fonctions de la forêt et le canton doit en tenir compte. L'usage pour le délasserment doit ainsi être maintenu, si ce n'est développé

localement, mais avec un minimum d'aménagements fixes. Du fait de l'accroissement des forêts, l'exploitation du bois en tant que matière première dans la construction et comme ressource d'énergie renouvelable, doit également être renforcée. La pratique d'une sylviculture proche de la nature et respectant davantage les associations naturelles doit permettre d'accroître la biodiversité sur l'ensemble de la surface forestière. La fonction protectrice des forêts doit être maintenue étant donné son rôle majeur dans la protection contre les dangers naturels.

Selon l'ordonnance de mise en œuvre de la LFo, les cantons doivent désormais désigner les régions où la surface forestière augmente et celles dans lesquelles ils veulent empêcher sa croissance. La révision du PDCant permettra également de décider de l'opportunité d'introduire des limites statiques ou de maintenir les limites dynamiques de la forêt.

ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > *Mise en œuvre de la planification forestière.*
- > *Définition des limites de la forêt.*

20. Prévenir des dangers naturels à l'aide des instruments de planification et de gestion des risques

Le but d'un tel objectif est de diminuer les dommages potentiels, et par-là les coûts supportés par les collectivités et les particuliers, en localisant les zones habitées, les infrastructures et les biens d'une valeur notable dans les secteurs les moins exposés aux dangers naturels. Les mesures de protection, en vue de réduire le danger potentiel, ne doivent pas pour autant être négligées.

ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > *Mise à jour des cartes de dangers existantes.*
- > *Mesures de planification, de protection et dites d'urgence (plans d'évacuation et de secours, systèmes d'alerte) destinées à diminuer les dommages potentiels en tenant compte du risque pour les personnes et les biens.*
- > *Etablissement par les communes de leurs documents d'aménagement en tenant compte des études et des mesures élaborées par le canton.*

4. Calendrier des travaux

Le processus de révision du PDCant se poursuivra jusqu'au début 2019. Il est prévu que le plan soit approuvé par la Confédération avant le 1^{er} mai 2019.

La consultation publique sur le projet de PDCant se déroulera entre septembre et décembre 2017. Il sera ensuite présenté pour information au Grand Conseil lors de la session de septembre 2018 en vue d'une adoption par le Conseil d'Etat en octobre de la même année.

Suite à l'adoption cantonale, le PDCant sera transmis à la Confédération pour une approbation attendue d'ici le 1^{er} mai 2019. L'approbation du le Conseil fédéral est la condi-

tion sine qua non pour la levée du moratoire sur les zones à bâtir.

Elaboration des études obligatoires	février 2015 - mars 2016
Elaboration des textes et des cartes du plan directeur	avril - décembre 2016
Consultation Interne Préconsultation de la Confédération	février - mars 2017
Traduction Finalisation suite à la consultation interne	février - juillet 2017
Consultation publique et examen préalable de la Confédération	septembre - décembre 2017 septembre 2017 - mars 2018
Consultation complémentaire des communes sur les modifications et les divergences majeures	février - mars 2018
Transmission du plan directeur au Grand Conseil pour information par le Conseil d'Etat	juin 2018
Présentation au Grand Conseil pour information	septembre 2018
Adoption du plan directeur cantonal par le Conseil d'Etat	octobre 2018
Approbation du plan directeur cantonal par le Conseil Fédéral	mai 2019

5. Conséquences du décret

5.1. Répartition des charges entre le canton et les communes

L'établissement du PDCant est totalement à la charge du canton.

5.2. Conséquences financières

Les études minimales nécessitant un mandat externe pour l'élaboration du contenu du PDCant ont déjà été planifiées et intégrées au budget et au plan financier du SeCA pour un montant total de 725 000 francs pour la période 2015–2018. Les autres services concernés par d'éventuelles études en ont été informés et ils doivent les prévoir dans leur processus budgétaire.

5.3. Conséquence en personnel

L'élaboration du PDCant nécessite un engagement important du personnel en place au sein de l'administration cantonale. Lors de la révision précédente du PDCant, une septantaine de collaborateurs de différentes instances cantonales a été impliquée dans les travaux.

Une organisation de projet spécifique a été mise sur pied au SeCA afin de mener à bien cette tâche et la coordination entre les différentes instances cantonales concernées est assurée par un Comité de projet nommé par le Conseil d'Etat.

L'ensemble des tâches liées au projet nécessitent une charge de travail élevée pour le personnel en place associé au projet. Un équivalent plein temps à durée indéterminée a été octroyé à l'équipe de projet et sera compensé au sein de la DAEC. Des ressources en personnel auxiliaire ont été prévues pour la durée de la révision au budget et au plan financier du SeCA pour un total de 900 000 francs sur la période 2015–2018.

6. Autres incidences du projet

Le projet n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

Il est par ailleurs conforme au droit constitutionnel ainsi qu'au droit fédéral. Il ne présente pas d'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne.

Lors de l'élaboration du PDCant, les effets sur le développement durable feront l'objet d'une évaluation «Boussole21».

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à adopter le projet de décret fixant les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire.

Botschaft 2015-DAEC-159

12. Oktober 2015

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Dekretsentwurf über die Grundsätze und Ziele der Raumplanung**

1. Einleitung	27
2. Der Rahmen für die Revision des kantonalen Richtplans	28
3. Grundsätze und Ziele der Raumplanung	47
4. Arbeitsprogramm	54
5. Folgen des Dekrets	55
6. Weitere Folgen des Entwurfs	55

1. Einleitung

Das Dekret über die Grundsätze und Ziele der Raumplanung definiert die kantonale Raumplanungspolitik. Es wird vom Grossen Rat verabschiedet und ist die erste Etappe der Gesamtrevision des kantonalen Richtplans (Art. 15 des Raumplanungs- und Baugesetzes).

Auslöser für die Revision des kantonalen Richtplans (KantRP) war das Inkrafttreten des geänderten Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) im Mai 2014. Zur Erinnerung: Nach dem neuen Bundesrecht haben die Verdichtung und die optimale Nutzung der bereits rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen Vorrang vor der Erweiterung der Bauzone. Die Änderungen des Bundesrechts zielen zudem auf eine Stärkung des KantRP in der Hierarchie der Raumplanungsinstrumente. So können zum Beispiel gewisse Projekte nicht mehr auf lokaler Ebene geplant werden, wenn der KantRP nicht vorgängig den Standort solcher Projekte definiert hat. Mit dem Inkrafttreten des geänderten RPG wurde de facto ein Bauzonenmoratorium eingeführt, das solange besteht, bis der Kanton einen kantonalen Richtplan besitzt, das vom Bundesrat genehmigt wurde und die Vorgaben des Bundes erfüllt. Diese Vorgaben lauten: Definition und Verteilung der Siedlungsbedürfnisse, Bestimmung eines Systems für die Bauzonendimensionierung, mit dem die Nutzung der bestehenden Zonen und die Verdichtung bevorzugt werden, sowie vorgängige Planung von Projekten mit namentlich grossen räumlichen und ökologischen Auswirkungen.

Die Umsetzung des RPG im Kanton Freiburg ist Gegenstand der kantonalen Strategie *Raum 2030*. Diese Strategie umfasst die Gesamtrevision des KantRP und eine Änderung des kan-

tonalen Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG). Mit der Änderung des RPBG, die bereits im Gang ist, wird ein System für den Mehrwertausgleich eingeführt, das ebenfalls vor 2019 in Kraft treten muss, damit das Bauzonenmoratorium aufgehoben werden kann. Die neuen Anforderungen an die Besiedlung, die Stärkung der Rolle des KantRP und die vom Bund geforderte formelle Entwicklung rechtfertigen für sich alleine eine Gesamtrevision des KantRP. Davon abgesehen müssen die Richtpläne gemäss RPG in der Regel alle zehn Jahre gesamthafte überprüft und überarbeitet werden. Der heutige Richtplan des Kantons Freiburg wurde 2002 vom Staatsrat verabschiedet und 2004 vom Bund genehmigt.

Die Bilanz über die Umsetzung des KantRP, die auch in dieser Botschaft vorgestellt wird, zeigt, dass dieses Instrument weiterentwickelt und modernisiert werden muss. Der aktuelle KantRP hat die räumliche Struktur des Kantons Freiburg, wie sie sich Ende der 90er-Jahre präsentierte, zur Grundlage. Seit dieser Zeit hat die öffentliche Politik im Bereich der Raumplanung bedeutende Änderungen erfahren. Ausserdem wurden neue Elemente wie etwa die Agglomerationspolitik des Bundes eingeführt. Ein Kapitel dieser Botschaft ist denn auch den Aspekten der öffentlichen Politik gewidmet, die eine Nachführung des KantRP bedingen.

Der Kanton Freiburg hat sich in den letzten fünfzehn Jahren stark gewandelt, was insbesondere auf die schweizweit bedeutendste demografische Entwicklung zurückzuführen ist. Angesichts der Geschwindigkeit und des Ausmasses dieser Änderungen mussten die Daten zu den sozio-ökonomischen und räumlichen Tendenzen auf den neusten Stand gebracht werden, um den KantRP gemäss den Vorgaben des Bundes

revidieren zu können. Der Steuerungsausschuss für die Revision des kantonalen Richtplans hat hierfür ein spezialisiertes Büro mit einer Studie beauftragt. Ein grosser Teil der vorliegenden Botschaft ist den Ergebnissen dieser Studie gewidmet.

In diesem Kontext beschloss der Staatsrat, ein Projekt zur Revision des Richtplans zu lancieren sowie eine Steuerungs- und Führungsstruktur zu bilden. Der Steuerungsausschuss besteht aus dem Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor (Vorsitz) sowie aus Vertretern des Staatsrats, der Oberamtmännerkonferenz, des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) und des Generalsekretariats der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD). Das Führungsorgan, der Projektausschuss, wird von der Vorsteherin des Bau- und Raumplanungsamts präsidiert. In ihm sind zudem die Dienststellen, die einen starken Bezug zur Raumplanungspolitik haben, sowie das Bundesamt für Raumentwicklung vertreten. Die beratende Raumplanungskommission (BRPK) wird regelmässig für die kantonalen Arbeiten in diesem Bereich angehört.

Gestützt auf diese Elemente und auf die nachfolgenden Ausführungen hat der Staatsrat einen Entwurf für ein Dekret über die Grundsätze und Ziele der Raumplanung ausgearbeitet. Damit wird die Grundlage für die Raumplanungspolitik des Kantons Freiburg sowie für sein massgebendes strategisches Dokument, den KantRP, festgelegt.

2. Der Rahmen für die Revision des kantonalen Richtplans

2.1. Die sozio-ökonomischen Entwicklungen des Kantons Freiburg

Dieses Kapitel präsentiert die Resultate der Studie über die sozio-ökonomische Bilanz des Kantons Freiburg von 2001 bis 2013¹. Im ersten Teil werden folgende Aspekte analysiert: Bevölkerung, Beschäftigung, Zu- und Abwanderung, Pendlerströme und Wohnen. Im zweiten Teil werden die räumlichen und strukturellen Auswirkungen dieser Phänomene auf einer Karte zusammengefasst, um die künftigen Herausforderungen des Kantons besser zu verstehen.

Die Studie analysierte die interne Entwicklung des Kantons im Vergleich zu den Nachbar- und Westschweizer Kantonen (mit Ausnahme des Kantons Genf), zu zwei Kantonen mit vergleichbaren räumlichen Gegebenheiten (Thurgau und Solothurn) sowie zur Gesamtschweiz.

2.1.1. Starke demografische Entwicklung in den Zentren, Stagnation in der Peripherie

Das Bevölkerungswachstum im Kanton Freiburg ist gegenwärtig stärker als in allen anderen Schweizer Kantonen. In

keinem anderen Kanton der Vergleichsgruppe war die demografische Entwicklung in den vergangenen zehn Jahren so dynamisch wie im Kanton Freiburg. Das Freiburger Bevölkerungswachstum übertraf den Schweizer Durchschnitt um rund 25%. Es war auch deutlich stärker als in den Nachbarkantonen (Abbildung 1).

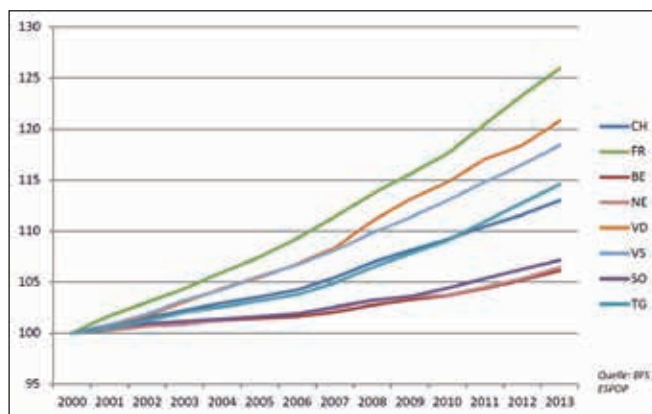


Abbildung 1: Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung im schweizerischen Vergleich zwischen 2000 und 2013

Diese hohe Wachstumsdynamik lässt sich zum einen mit dem natürlichen Bevölkerungssaldo (mehr Geburten als Todesfälle) und zum anderen mit der Migration (positiver Saldo der Zu- und Abwanderung) erklären. Insgesamt nahm die Bevölkerung in allen Kantonsgebieten zu, doch gibt es grosse Unterschiede zwischen den städtischen und ländlichen Gebieten in Bezug auf die Zusammensetzung der Bevölkerung.

Der Broye-, Vivisbach- und Glanebezirk verzeichneten hohe Wachstumsraten. Dies deutet darauf hin, dass die dynamische Bevölkerungsentwicklung nicht mehr nur in den Agglomerationsräumen des Kantons stattfindet, sondern vermehrt auch periurbane und ländliche Regionen erfasst hat. Die geringsten Zuwächse sind in den voralpinen Gebieten des Sense- und Greyerzbezirks sowie im Seebezirk zu beobachten. In einigen Gemeinden nahm die Bevölkerung gar ab (Abbildung 2).

Mit Ausnahme von elf Freiburger Gemeinden weisen sie im Zeitraum 2000–2013 alle einen positiven natürlichen Bevölkerungssaldo aus. Dies gilt insbesondere für die Gemeinden des Saane- und Broyebezirks. Die negativen Saldi findet man im voralpinen Teil des Greyerzbezirks.

¹ Bilanz und Tendenzen der sozio-ökonomischen Entwicklung des Kantons Freiburg. Ernst Basler + Partner AG, Zürich. August 2015.

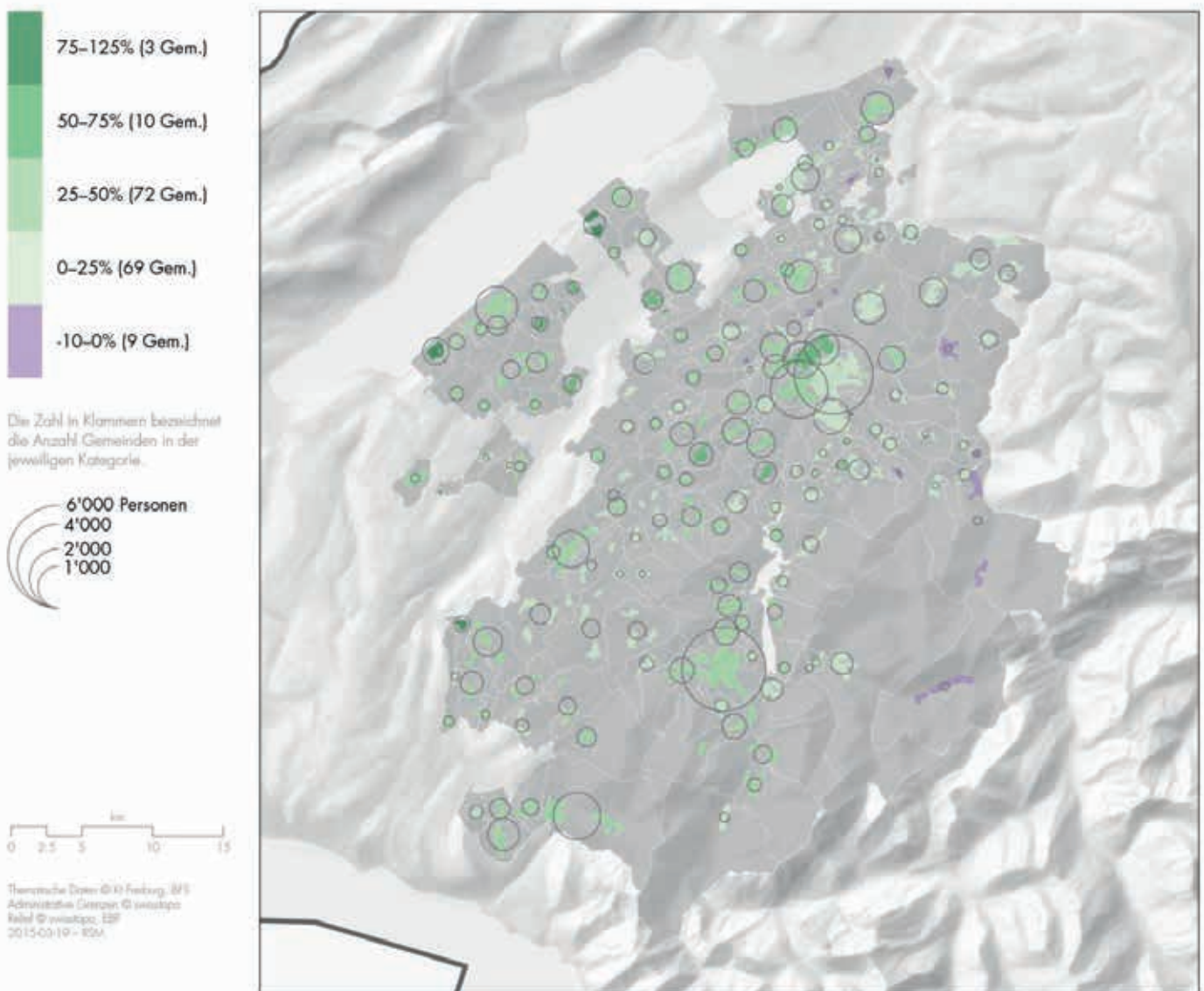


Abbildung 2: Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung in den Gemeinden 2000–2013

Mit einem Durchschnittsalter von 39,6 Jahren ist der Kanton Freiburg der Kanton mit der schweizweit jüngsten Bevölkerung (Durchschnitt Schweiz: 41,9 Jahre). 2013 lag der Anteil an der ständigen Wohnbevölkerung der 20- bis 64-Jährigen über dem schweizerischen Durchschnitt, während der Anteil der über 64-Jährigen darunter lag. Der Anteil der erwerbstätigen Personen ist hingegen vergleichbar mit dem schweizerischen Durchschnitt.

In den Gemeinden des Vivisbach-, Glane-, und Saanebezirks leben relativ viele unter 20-Jährige. In den voralpinen Gebieten des Sense-, See- und Broyebezirks liegt der Anteil der über 65-Jährigen hingegen deutlich höher als in den Agglomerationsgemeinden und den Gemeinden entlang der A12. Diese Tendenz verstärkte sich in den letzten Jahren.

Der Anteil der ausländischen Bevölkerung verdoppelte sich beinahe zwischen 2001 und 2013, doch blieb er unter dem schweizerischen Durchschnitt von 24%. Am höchsten ist dieser Anteil in den Agglomerationen Freiburg und Bulle

sowie in den Zentren (Estavayer-le-Lac, Romont und Châtel-Saint-Denis).

2.1.2. Beschäftigungsstruktur und -entwicklung

Der Kanton Freiburg weist in den Jahren 2005 bis 2012 eine konstant positive Beschäftigungsentwicklung auf (Abbildung 3). Sie lag in den letzten Jahren über dem schweizerischen Durchschnitt.

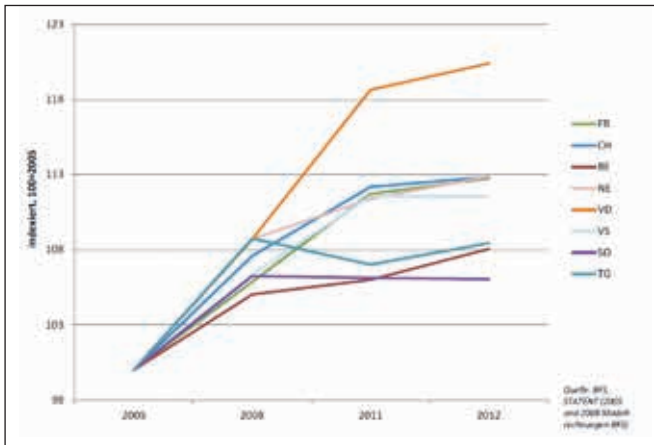


Abbildung 3: Entwicklung der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten 2005–2012

Auch wenn dieses Wachstum auf dem gesamten Kantonsgebiet beobachtet werden konnte, war es in den städtischen

Gebieten nahe der Agglomerationen Freiburg und Bulle sowie entlang der Autobahnen A1 und A12 besonders stark.

Der Beschäftigungsanteil im ersten Sektor ist im Kanton Freiburg mit 6% doppelt so hoch wie im schweizerischen Durchschnitt (3%). Die Land- und Forstwirtschaft ist im Broyebezirk besonders wichtig. Im Seebezirk nahm dieser Sektor zu. Allerdings sind alle Regionen des Kantons vom Strukturwandel in der Agrarwirtschaft betroffen. Den grössten relativen Rückgang des ersten Sektors verzeichnete die Agglomeration Freiburg.

Der zweite Sektor ist mit rund 30% Beschäftigungsanteil die treibende Kraft der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit im Kanton Freiburg. Zum Vergleich: Schweizweit liegt der Beschäftigungsanteil für diesen Wirtschaftssektor bei 26%. Die Zunahme der Freiburger Exporte im vergangenen Jahrzehnt ist Ausdruck der grossen Innovationsfähigkeit der Unternehmen, die im zweiten Sektor aktiv sind und Produkte mit hoher Wertschöpfung entwickeln müssen, um sich im internationalen Umfeld gegen die Konkurrenz behaupten zu können.

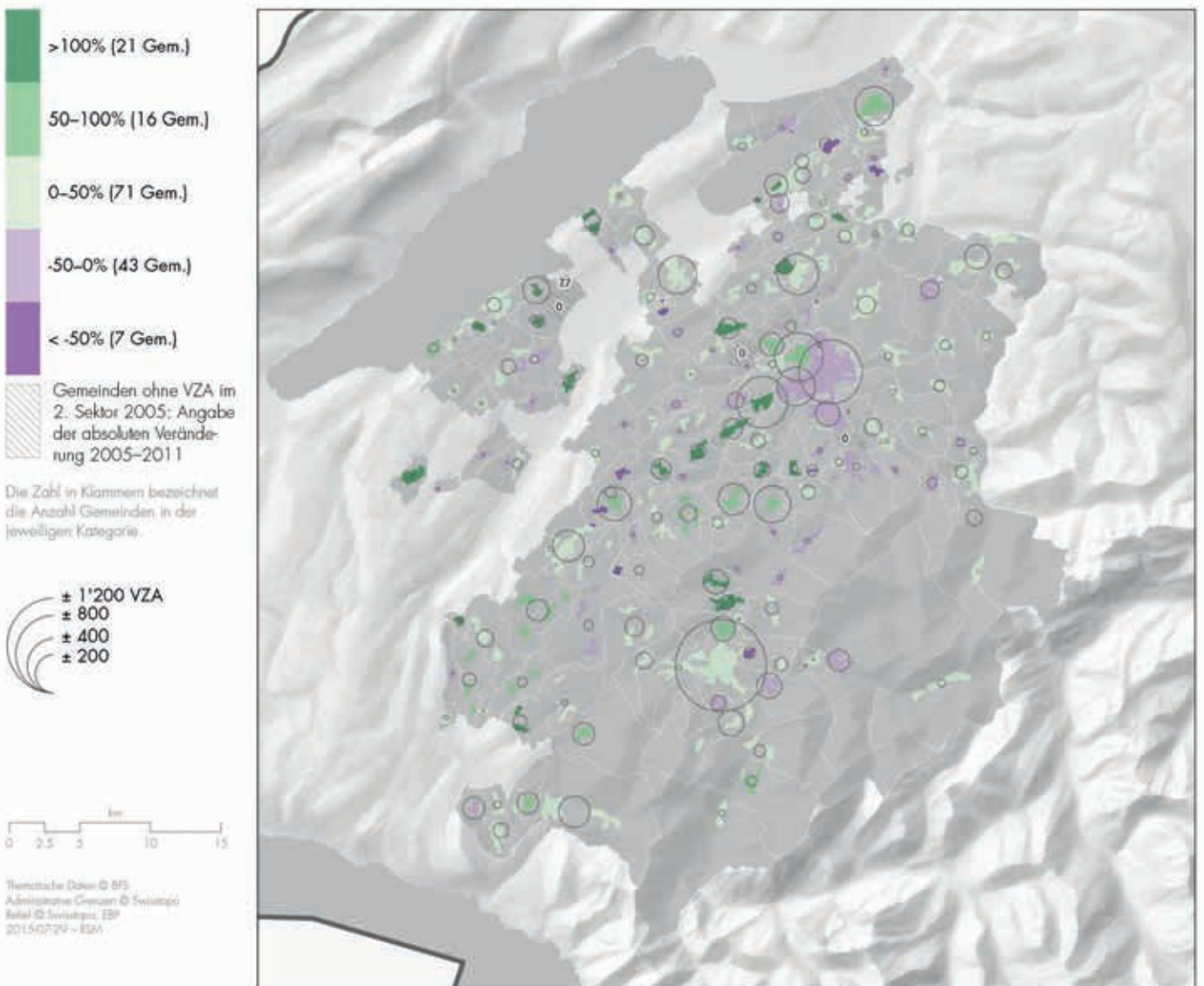


Abbildung 4: Veränderung der Beschäftigten im zweiten Sektor 2005–2012

Der Beschäftigungsanteil im Baugewerbe (11,05% für den Kanton Freiburg) liegt über dem nationalen Durchschnitt (7,3%). Dies gilt insbesondere für die voralpinen Gebiete des Greyerzbezirks. Dieser Wirtschaftszweig ist unter den Vergleichskantonen einzig im Kanton Wallis grösser (12,1%).

Besonders ausgeprägt fällt der Beschäftigungszuwachs im zweiten Sektor (Abbildung 4) entlang der Kantonsstrasse Freiburg–Romont und zwischen Bulle und Romont entlang der Autobahn A12 aus sowie im Broyebezirk und im südwestlichen Teil des Vivisbachbezirks, der an den Metropolitanraum Lausanne angrenzt. Einen deutlichen Beschäftigungsverlust im zweiten Sektor verzeichnen auf der anderen Seite mehrere Gemeinden des See- und Glanebezirks. Auch im Sensebezirk und im Kantonszentrum ist die Beschäftigung in diesem Sektor rückläufig – wahrscheinlich, weil die Siedlungsentwicklung und die Zunahme der Preise für Bauland deren Attraktivität verringerten. Die industriellen Tätigkeiten meiden tendenziell die Städte und siedeln sich stattdessen in der Peripherie an.

Das Wachstum des dritten Sektors (Abbildung 5) war in absoluten Zahlen am stärksten in den Zentren Freiburg, Bulle und Châtel-Saint-Denis. Auch im Broyebezirk nahm der entsprechende Beschäftigungsanteil zu, allerdings in geringerem Ausmass.

Der Beschäftigungszuwachs im dritten Sektor ist in erster Linie auf die Entwicklung der persönlichen Dienstleistungen in Verbindung mit der demografischen Entwicklung zurückzuführen. Zu den Folgen gehört der Bau von grossen Einkaufszentren.

Andere Branchen des dritten Sektors wie die Finanz- und Versicherungsbranche verzeichnen zwar ebenfalls ein interessantes Wachstum, doch bleibt deren Beschäftigungsanteil mit 5,3% deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt (10,5%). Dasselbe gilt für Dienstleistungen wie Unternehmens- und Steuerberatung oder Forschung und Entwicklung.

Die touristischen Kernbranchen (Beherbergung, Gastronomie) weisen rund um den Bezirkshauptort Gruyère eine leichte räumliche Konzentration auf.

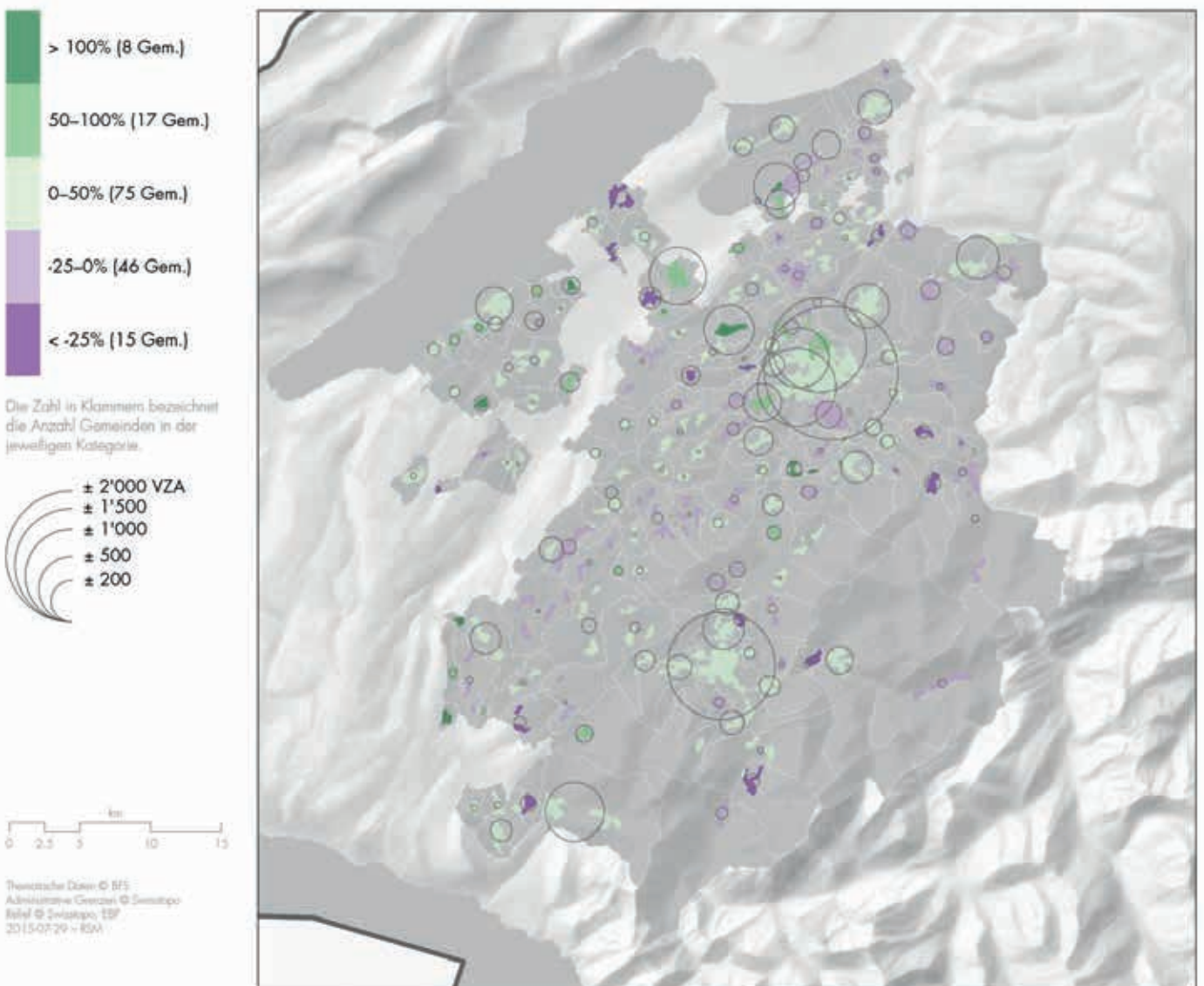


Abbildung 5: Veränderung der Beschäftigten im dritten Sektor 2005–2012

Die Beschäftigung nahm vor allem entlang der Achse A12 und in den Agglomerationen Freiburg und Bulle zu. In geringerem Ausmass ist auch im Broyebezirk ein Beschäftigungswachstum zu verzeichnen. Die bedeutendsten Arbeitgeber befinden sich in den Agglomerationen Freiburg und Bulle. Typisch für die Freiburger Wirtschaft ist die geringe Grösse seiner Strukturen. So machen diese kleinen Strukturen mit weniger als zehn Beschäftigten in mehr als einem Drittel der Freiburger Gemeinden zwischen 97,5% und 100% aus. Die betroffenen Gemeinden befinden sich hauptsächlich im Glanebezirk und in gewissen Teilen des Broyebezirks.

Im untersuchten Zeitraum lag das Beschäftigungswachstum im Kanton Freiburg über dem nationalen Durchschnitt. In absoluten Zahlen liegt die Wirtschaftsleistung des Kantons Freiburg hingegen mit einem Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Kopf von 53 000 Franken im Jahr 2011 um rund 25% unter dem gesamtschweizerischen Mittelwert (78 000 Franken). Diese Feststellung muss insofern relativiert werden, als dass das Freiburger BIP im selben Zeitraum konstant wuchs. So drücken wohl das grosse Bevölkerungswachstum, das tiefe

Durchschnittsalter der Bevölkerung und die zahlreichen Pendler das BIP pro Kopf.

Der Kanton Freiburg ist einer der zehn Kantone der Schweiz mit einer universitären Hochschule. Drei von vier Studierenden an der Universität Freiburg haben zu Studienbeginn ihren Wohnsitz ausserhalb des Kantons. Nach Abschluss des Studiums werden aber nur knapp ein Viertel der Absolventinnen und Absolventen vom Arbeitsmarkt des Kantons Freiburg absorbiert, über drei Viertel arbeiten in anderen Kantonen. Insbesondere der Nachbarkanton Bern scheint ein beliebter Arbeitsplatz zu sein.

2.1.3. Inter- und intrakantonale Wanderungsbewegungen

Das hohe Bevölkerungswachstum ist nicht alleine mit dem hohen natürlichen Bevölkerungssaldo zu erklären, sondern insbesondere auch mit der zunehmenden interkantonalen (Abbildung 6) und, in geringerem Mass, internationalen Zuwanderung.

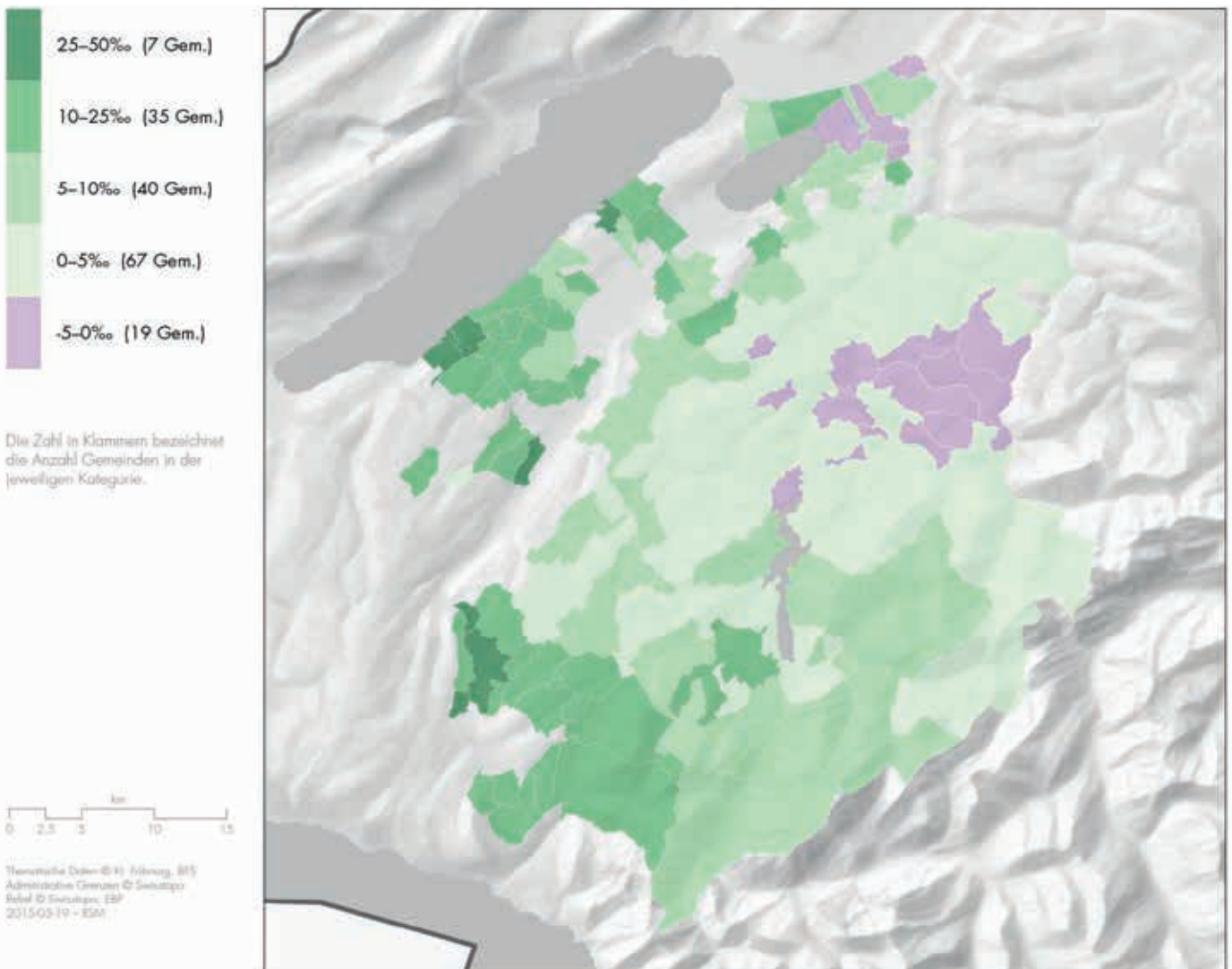


Abbildung 6: Durchschnittlicher jährlicher Saldo der interkantonalen Wanderung (in % der ständigen Wohnbevölkerung) 2000–2013

Der Saldo der interkantonalen Wanderung ist dabei besonders wichtig, stieg er doch zwischen 2000 und 2013 kontinuierlich an. Dies bedeutet, dass jedes Jahr mehr Personen aus einem anderen Kanton zugezogen als Personen in einen anderen Kanton weggezogen sind. Im nationalen Vergleich weist der Kanton Freiburg den höchsten positiven Saldo aus.

Es gibt grosse Unterschiede zwischen den Regionen des Kantons. Diese Unterschiede zeigen sich beispielsweise bei den intrakantonalen Wanderungsbewegungen oder dem Anteil der unter 20-Jährigen. Der Saldo der intrakantonalen Wanderung (Abbildung 7) ist das Resultat der gemeindeüberschreitenden Umzüge innerhalb des Kantons.

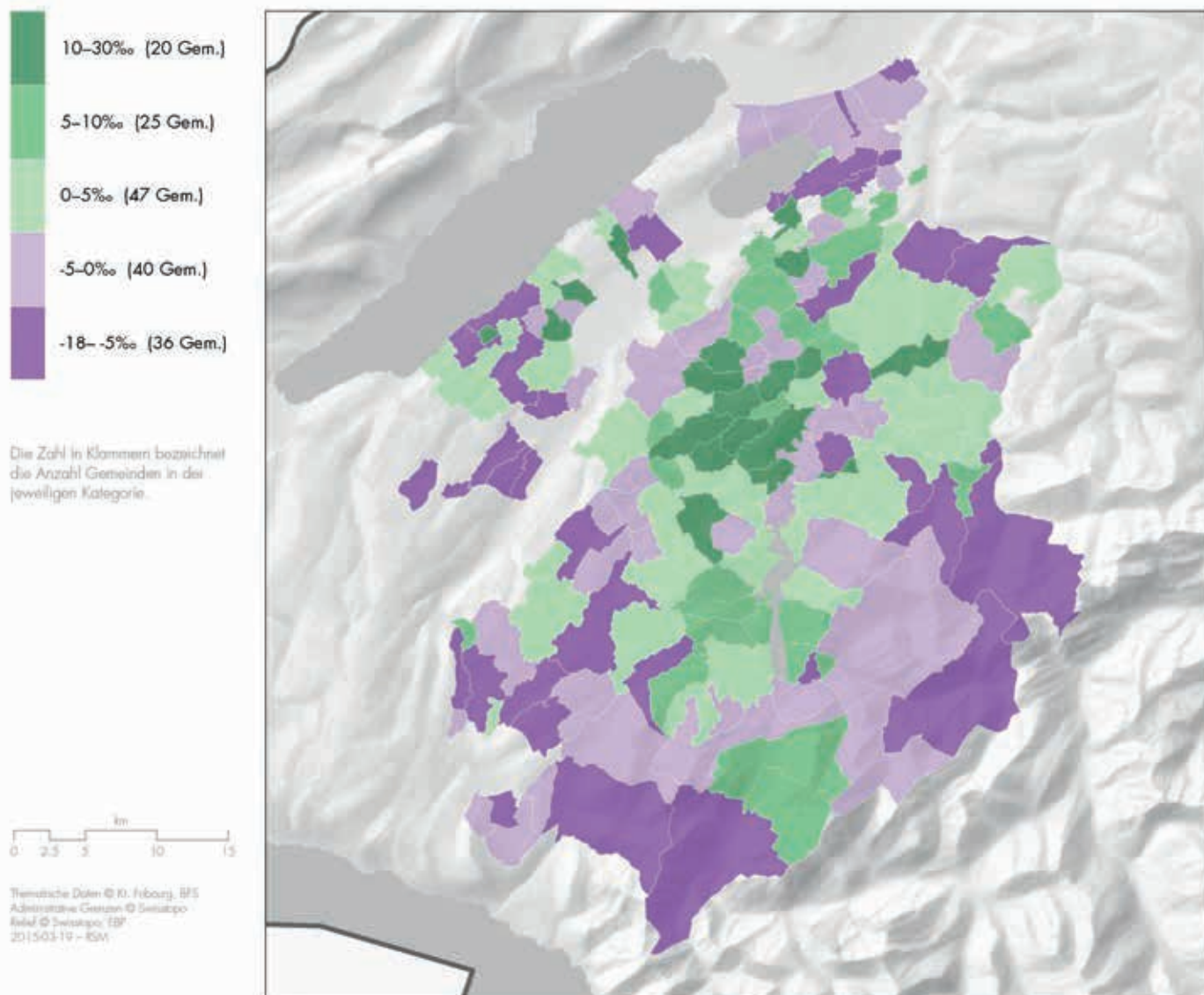


Abbildung 7: Durchschnittlicher jährlicher Saldo der intrakantonalen Wanderung (in % der ständigen Wohnbevölkerung) 2000–2013

Hier zeigt sich, dass zahlreiche Gemeinden entlang des Korridors der A12, ein grosser Teil des Saanebezirks sowie die Gemeinden Bulle und Tafers Zuwächse verzeichnen, während der Greyerz- und Vivisbachbezirk sowie die peripheren Regionen im voralpinen Gebiet tendenziell Bevölkerung innerhalb des Kantons verlieren. Viele Zentrumsgemeinden wie Freiburg, Romont, Estavayer-le-Lac, Châtel-Saint-Denis und Murten befinden sich in derselben Situation. Dies kann zu einem grossen Teil mit der Periurbanisation erklärt werden, die bereits Ende der 90er-Jahre begann. Diese Bewegungen folgen in der Regel den Kantonsstrassen, die einen einfachen Zugang zu Arbeitsstellen in den Städten erlauben. Ein

Teil der Bevölkerung zieht aus den ausgeprägt städtischen Gemeinden des Kantons weg, um Wohneigentum in verkehrstechnisch gut erschlossenen Gebieten mit erschwinglichen Bodenpreisen zu erwerben.

2.1.4. Zunahme der Pendler Richtung Genferseeregion

Die Nachbarkantone Freiburgs, namentlich in der Genferseeregion, haben ein grosses demografisches und wirtschaftliches Wachstum sowie einen erhöhten Druck im Immobilienmarkt erlebt. Dies hatte ein höheres Bevölkerungswachstum

in der Agglomeration Freiburg sowie im Broye-, Glane- und Vivisbachbezirk als im östlichen Kantonsteil (insbesondere im oberen Sense- und Greyerzbezirk) zur Folge. In gewissen Gemeinden des östlichen Kantonsteils ging die Bevölkerung gar leicht zurück. Auch bei den Pendlerbewegungen zeigt sich die Entwicklung Richtung Westen hin. Der Kanton Freiburg bleibt über alles gesehen ein klassischer Pendlerwohnort. So war der Pendlersaldo im Jahr 2013 deutlich negativ (-21 600), wie schon im Jahr 2000 (-15 000). Diese Zahlen sind vergleichbar mit den Zahlen für die Kantone Thurgau und Solothurn. Der Kanton Bern andererseits weist einen positiven Saldo auf (+20 000).

Gegenwärtig weist der Kanton Freiburg gegenüber dem Kanton Bern einen negativen Pendlersaldo von knapp 11 000 und gegenüber dem Kanton Waadt von 9800 auf. Im Vergleich zum Jahr 2000 hat sich der Pendlersaldo Richtung Waadt mehr als verdoppelt (von etwas mehr als 4000 im Jahr 2000 auf 9800 im Jahr 2012), während sich der Saldo zwischen den Kantonen Bern und Freiburg zwischen 2000 und 2012 kaum verändert hat (10 000 im Jahr 2000 gegenüber 10 900 im Jahr 2012). Die Entwicklung der Bevölkerungsgrösse und die Wanderungs- bzw. Pendlersaldi scheinen darauf hinzudeuten, dass die Verflechtungen zwischen Kanton Freiburg und Genferseeregion zulasten der Verflechtungen mit dem Grossraum Bern zunehmen werden. Damit werden die Gegensätze in der Entwicklung eines dynamischen Broye-, Glane-, und Vivisbachbezirks einerseits und einer eher statischen Voralpenregion zunehmen.

In diesem Kontext spielt der Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen eine entscheidende Rolle. Die Metropolitanräume Bern und Lausanne sind nämlich aus dem Nordosten bzw. dem Südosten des Kantons mit dem motorisierten Individualverkehr (MIV) in weniger als einer halben Stunde erreichbar. Aus Gemeinden im voralpinen Gebiet dauert die Fahrt hingegen mehr als eine Stunde.

Das Kantonszentrum und die Regionalzentren sind aus weiten Teilen des Kantons in weniger als dreissig Minuten erreichbar (mit dem MIV). Nur ein paar Gemeinden des Greyerz- und Sensebezirks sind mehr als dreissig Minuten von einem Zentrum entfernt. Das Kantonszentrum wie auch die Regionalzentren Murten und Romont sind bestens an das nationale Eisenbahnnetz angeschlossen.

2.1.5. Die Wohnsituation im Kanton Freiburg

Der Kanton Freiburg weist eine Vielzahl von periurbanen und traditionell ländlichen Strukturmerkmalen auf. So liegen die Grösse der Haushalte im Kanton Freiburg und der Einfamilienhäuseranteil über dem Landesdurchschnitt (Abbildung 8).

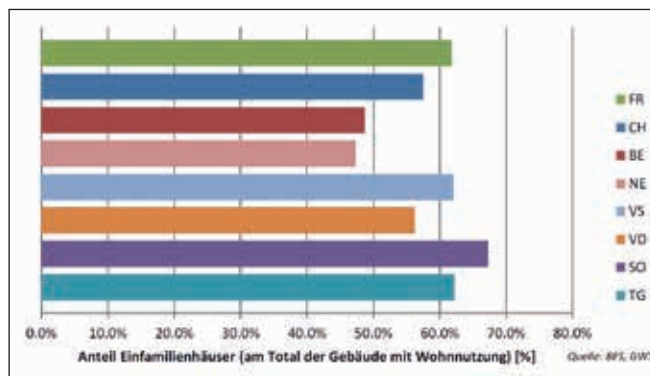


Abbildung 8: Anteil Einfamilienhäuser

Im Broye- und Vivisbachbezirk sowie in der Agglomeration Freiburg ist der Einfamilienhäuseranteil besonders hoch. Im Allgemeinen liegt der Anteil im Sensebezirk darunter. Dies ist einerseits auf das für Dörfer typische ländliche Wohngefüge (Bauernhöfe usw.) und andererseits auf den Einfamilienhäuserboom der letzten 20 Jahre zurückzuführen.

Beim Wohnungsbestand kann festgehalten werden, dass die durchschnittliche Zimmerzahl in etwa dem schweizerischen Durchschnitt entspricht (Abbildung 9). Der Kanton Bern weist in den ländlich geprägten Regionen in der Nähe der Stadt Bern ähnliche Werte auf. Im Gegensatz dazu ist das Wohnangebot für kleine Haushalte (1- und 2-Zimmerwohnungen) im Kanton Freiburg im Vergleich zum Landesdurchschnitt klein und entspricht demjenigen der zwei ebenfalls ländlich geprägten Vergleichskantone Solothurn und Thurgau.

Die Haushalte im Kanton Freiburg sind im Durchschnitt deutlich grösser als in den Kantonen der Vergleichsgruppe. Mit den grösseren Haushalten ist ein überdurchschnittlicher natürlicher Bevölkerungssaldo verbunden; das heisst, der Kanton Freiburg weist im Vergleich mit anderen Kantonen einen deutlichen Geburtenüberschuss auf.

Die räumliche Analyse ergibt, dass Kleinhaushalte im Kantonszentrum und in den übrigen städtischen und touristischen Zentren des Kantons die Mehrheit der Haushalte ausmachen, während auf dem übrigen Kantonsgebiet vielerorts grosse Haushalte (5 bis 6 Personen) vorherrschen. Dies lässt sich mit der ländlich geprägten Geschichte eines grossen Teils des Kantons Freiburg, mit der neuen und starken periurbanen Entwicklung mit vielen Wohnungen für grosse Bauernfamilien und mit der Zunahme von Einfamilienhäusern ausserhalb der städtischen Zentren erklären.

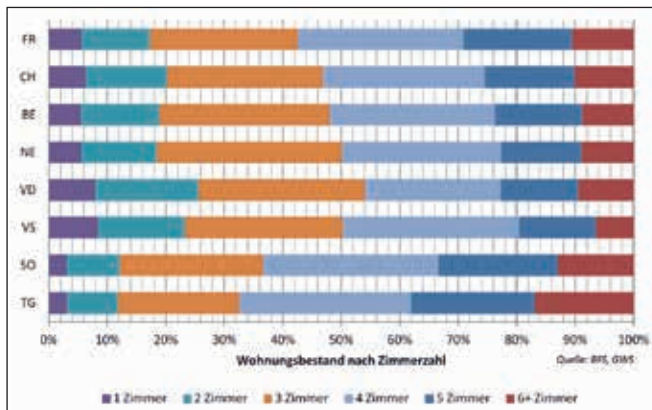


Abbildung 9: Wohnungsbestand nach Zimmerzahl

2.1.6. Trends 2030

Gestützt auf die wirtschaftliche Entwicklung in den vergangenen fünfzehn Jahren können Szenarien zur zukünftigen Entwicklung des Kantons Freiburg entwickelt und deren mögliche Auswirkungen auf die Raumstruktur des Kantons bestimmt werden. Dabei können auch die langfristigen Trends der sozio-ökonomischen und ökologischen Entwicklungen auf Ebene der Schweiz herausgearbeitet und darunter die für den Kanton Freiburg massgebenden Trends identifiziert werden.

Der gesellschaftliche Wandel hat unter anderem zunehmend pluralisierende Lebensstile und eine zunehmende Attraktivität des urbanen Raums (Städte und Agglomerationen) zur Folge. Die zunehmende räumliche Trennung von Wohnen, Arbeit und Freizeit führt zu einer weiterhin steigenden Nachfrage nach Mobilität. Diese Nachfrage ruft nach innovativen Konzepten für den Angebotsausbau bei knappen öffentlichen Finanzen.

Im Bereich der Umwelt ist damit zu rechnen, dass die Folgen des Klimawandels und die Verknappung der natürlichen Ressourcen einen steigenden Einfluss auf die Entwicklung des Kantons haben. Mit dem Umbau des Energiesystems Schweiz und der langfristigen Verknappung fossiler Treib- und Rohstoffe steigt die Bedeutung natürlicher Ressourcen wie zum Beispiel Wasser, Holz und Boden. Diese Bedeutungssteigerung führt zu zunehmenden Zielkonflikten in der Raumnutzung. Infolge des Klimawandels werden meteorologische Extremereignisse und damit die Naturgefahren zunehmen sowie die Schneesicherheit tiefer gelegener Tourismusorte im Winter weiter abnehmen. Dies führt zu zunehmenden Kosten für die öffentliche Hand und für Private.

Abbildung 10 illustriert das Szenario Trendentwicklung bis 2030; dabei wird davon ausgegangen, dass festgestellte Veränderungen in der Vergangenheit als Trend linear in die Zukunft fortgeschrieben werden.

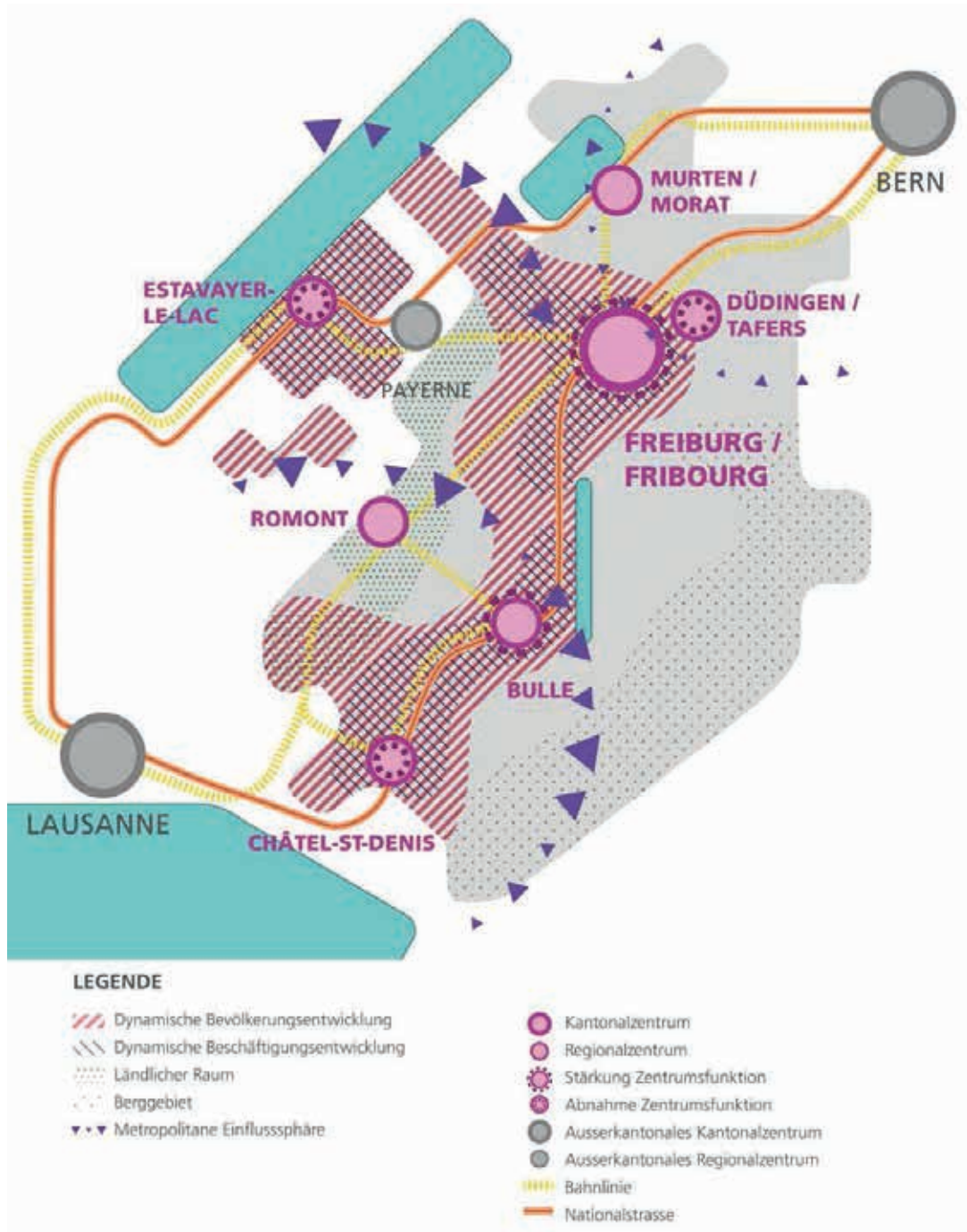


Abbildung 10: Raumstruktur Kanton Freiburg 2030 im Szenario Trendentwicklung

Diese Entwicklung widerspiegelt die Umsetzung der im KantRP 2002 definierten Strategie und Raumordnung mit einer Entwicklung in den Zentren und entlang der Verkehrsachsen. Auch wenn der heute gültige KantRP seine Wirkung noch nicht vollständig entfalten konnte, weil zum Beispiel einige Gemeinden noch keinen Ortsplan (OP) gemäss diesem Instrument haben, zeigen die Prognosen doch, dass die Raumentwicklung im Kanton Freiburg in die richtige Richtung geht.

Wenn die Entwicklung in den letzten fünfzehn Jahren ohne Strategieänderung in der Raumplanung weitergeschrieben wird, werden die weiter oben beschriebenen sozio-ökonomi-

schen Entwicklungen bis 2030 wahrscheinlich folgende Auswirkungen im Kanton Freiburg haben:

- > Falls der Einfluss der ausserkantonalen Metropolitanräume zunimmt oder die Rahmenbedingungen für industrielle Arbeitsplätze nicht mehr gut sind, könnte sich der aktuelle Trend hin zu Tätigkeiten, die innovativ sind und sich durch eine hohe Wertschöpfung auszeichnen, umkehren. Während sich die industrielle Tätigkeit ausserhalb der Zentren, entlang der Autobahnen A1 und A12 entwickeln wird, wird der dritte Sektor vor allem in den Agglomerationen, in der Nähe der öffentlichen Verkehrsmittel, wachsen.

- > Die Unterschiede zwischen den städtischen und den anderen Gebieten werden zunehmen. Dies gilt besonders für den Greyerzbezirk (mit Ausnahme von Bulle) und den Sensebezirk. Gleichzeitig werden sich der Glane- und Vivisbachbezirk im Sog der Genferseeregion besonders dynamisch entwickeln und somit vermehrt zu periurbanen Räumen werden.
- > Das Bevölkerungswachstum (quantitativ) und der demografische Umbruch (qualitativ) werden anhalten. Das Bevölkerungswachstum wird sich in den Agglomerationen Freiburg und Bulle konzentrieren, zunehmend aber auch den periurbanen Raum erfassen, insbesondere im Saane-, Broye-, Glane-, Vivisbach- und Seebezirk. Dieser Trend ist auch auf die zunehmende Individualisierung der Gesellschaft zurückzuführen.
- > Die äusserst dynamische Entwicklung in der Genferseeregion wird anhalten und ihr Einflussbereich wird sich räumlich ausdehnen. Das Bevölkerungs- und das Beschäftigtenwachstum im Einflussbereich des Metropolitanraums Lausanne-Genf werden sich ebenfalls verstärken. Als Konsequenz dieser Entwicklung ist im Broye-, Vivisbach- und Glanebezirk ein anhaltendes, eventuell noch verstärktes Bevölkerungswachstum zu erwarten. Mit dieser Entwicklung geht eine zunehmende funktionale Einbettung des westlichen Kantonsteils in die Genferseeregion einher.
- > Die Zentren werden sich aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen weiter differenzieren. Freiburg und Bulle werden in ihren Zentrumsfunktionen gestärkt, wohingegen die Zentrumsfunktion von Estavayer-le-Lac und Châtel-Saint-Denis, in dem Mass wie sie sich immer mehr zu Subzentren innerhalb des Metropolitanraums Lausanne-Genf entwickeln, zurückgehen wird. Die Zentrumsfunktion von Düdingen/Tafers wird unter dem doppelten Einfluss der Agglomerationen Bern und Freiburg ebenfalls zurückgehen.

2.1.7. Zusammenfassung der sozio-ökonomischen Entwicklung

Eine sozio-ökonomische Analyse der letzten 15 Jahre zeigt, dass der Kanton aus mehreren Räumen mit einer je eigenen Dynamik besteht. So verzeichneten die Agglomerationen Freiburg und Bulle, die Regionen entlang der Autobahnen A1 und A12 sowie der Broye-, Glane- und Vivisbachbezirk ein bedeutendes Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum. Die anderen Regionen abseits der wichtigen Verkehrsachsen kennen nicht dieselbe Entwicklung und sind mit denselben Schwierigkeiten wie zahlreiche ländliche und Bergregionen der Schweiz konfrontiert.

Der Sense- und Seebezirk befinden sich im Einflussbereich von Bern, doch ist die Dynamik dieser Regionen deutlich geringer als die des westlichen Kantonsgebiets. Der Raum zwischen Freiburg und Bern profitiert allerdings von der positiven Wirkung, die mit der Nähe dieser beiden Agglomerationen einhergeht.

Die demografischen Entwicklungen (Wachstum und Änderung der Zusammensetzung) werden anhalten, doch werden sie sich auf die Agglomerationen und die umliegenden Gebiete sowie – aufgrund des wachsenden Einflusses der Genferseeregion – auf den Broye-, Glane- und Vivisbachbezirk konzentrieren.

Die anderen Regionen bleiben strukturschwach. Auch werden die Unterschiede zwischen den städtischen und den anderen Gebieten zunehmen. Der Glane-, Broye- und Vivisbachbezirk werden weiter von der Dynamik der Genferseeregionen profitieren können, wobei allerdings eine Periurbanisation erwartet werden muss. Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Zentren im Kanton werden zunehmen. So wird deren Funktion als Brücke mit dem Kantonszentrum bei einigen gestärkt werden, während andere diese Funktion, auch wenn sie sich weiterentwickeln, unter dem Einfluss der ausserkantonalen Metropolitanräume nach und nach verlieren werden.

Für 2030 erhält man ein Bild mit einem Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum, das sich äusserst diffus über das gesamte Kantonsgebiet verteilt. Einige Phänomene, die sich im Moment noch in einem Anfangsstadium befinden, könnten ohne differenzierte Raumentwicklungsstrategie, die die verschiedenen Befunde für alle Kantonsgebiete berücksichtigt, zu problematischeren Situationen führen.

2.1.8. Hin zu einer neuen Raumordnung

Um den Zielen des teilrevidierten RPG gerecht zu werden, muss der neue KantRP eine Strategie definieren, mit der die **bestehende Siedlungsstruktur gestärkt und eine neue Bündelung von Siedlung** erreicht wird, um der Schwächung gewisser Zentren entgegenzuwirken. In Bezug auf das Wohnen muss die Strategie **das Kantonszentrum und die Regionalzentren bevorzugen**, damit ihre Position in der schweizerischen Siedlungsstruktur gestärkt wird und damit sie weiterhin ihre Rolle in der kantonalen Siedlungsstruktur trotz des Einflusses der benachbarten Metropolitanräume (Genferseeregion und Bern) wahrnehmen können. Hierzu müssen Ziele für **mehr Beschäftigung in den Wirtschaftszweigen**, die mit dem städtischen Charakter **dieser Regionen** kompatibel sind, definiert werden.

Die Beschäftigungsstatistik zeigt, dass die Zahl der Arbeitsplätze im Industriesektor im Kantonszentrum und in den Regionalzentren des Kantons stark zurückging. Um die Attraktivität des Kantons für die Industrie aufrechtzuerhalten, könnte eine Strategie zur **Entwicklung von Beschäftigungspools**, die mit den Vorgaben des RPG kompatibel sind, eine Lösung sein. Die Beschäftigungspools könnten **ausserhalb der Zentren** angesiedelt sein, sofern die **verkehrstechnische Erschliessung** dieser Sektoren für die Tätigkeiten **angebracht** ist.

Die **Herausforderungen für die Zukunft der voralpinen Gebiete** sind ebenfalls gross. Diese Gebiete sind von einem **Bevölkerungsrückgang** betroffen, auch wenn dieser in der Mehrheit noch nicht sehr ausgeprägt ist. Ausserdem sind sie in besonderem Mass von den **Klimaveränderungen** und den eingeschränkten Überbaumungsmöglichkeiten (Stichwort **Zweitwohnungsinitiative**) betroffen. Für diese Gebiete muss somit eine **spezifische Strategie entwickelt** werden.

2.2. Form, Verwaltung und Nutzung des aktuellen kantonalen Richtplans

Das BRPA hat eine Umfrage über die Nutzung und Wirksamkeit des aktuellen KantRP durchgeführt und dabei die Ansichten der Nutzerinnen und Nutzer betreffend die Form, die Struktur, den Inhalt und die Verwaltung des Richtplans gesammelt. Damit wollte das BRPA ermitteln, welche Anpassungen im Rahmen der Revision nötig sind. Zudem wollte es die Nutzung des aktuellen Richtplans und das Zielpublikum, das hauptsächlich aus Bundesämtern, staatlichen Dienststellen, Auftragnehmern der Gemeinden, Anwälten und Gerichtsbehörden besteht, besser verstehen.

Hierfür wurde den Gemeinden, staatlichen Dienststellen, Regionen, Agglomerationen, Oberämtern und privaten Büros ein Fragebogen verschickt. Das BRPA erhielt gut hundert Fragebögen zurück.

Einige Bundesämter und das ARE im Besonderen waren von Anfang an der Meinung, dass der aktuelle KantRP nicht genügend konkret und sein Detaillierungsgrad mangelhaft sei. Dem ist anzufügen, dass der Bund die meisten Anpassungen des KantRP seit 2004 nicht genehmigt hat, was bedeutet, dass sie alle überprüft werden müssen. Das ARE wurde deshalb ebenfalls befragt.

Die Umfrage ergab zum einen, dass die Gemeinden, Regionen und Agglomerationen den KantRP nur wenig nutzen (mehrheitlich weniger als einmal im Monat). Mehrere Gemeinden antworteten, dass sie den Richtplan zu wenig nutzen würden, um den Fragebogen ausfüllen zu können. Die Oberämter ihrerseits haben kaum je Anlass, auf den KantRP zurückzugreifen, weil ihre Kompetenzen im Bereich der Raumplanung äusserst gering sind. Die geringe Nutzung des KantRP wurde hauptsächlich dadurch erklärt, dass das Instrument zu wenig bekannt und für Nichtprofis wenig verständlich sei.

Die Vermutung liegt in der Tat nahe, dass die Kenntnis seines Inhalts aufgrund seines Alters abnimmt. Der Befund der Unverständlichkeit wirft die Frage nach der Zielgruppe auf. Die Dienststellen und privaten Büros, die von den Gemeinden beauftragt werden – mit anderen Worten Nutzerinnen und Nutzer mit technischem Hintergrundwissen –, nutzen den KantRP regelmässiger. Das BRPA wie auch andere Dienststellen sind allerdings der Meinung, dass die Themen-

blätter nicht wirklich vereinfacht werden können, ohne an Substanz und Anwendbarkeit zu verlieren. Sie richten sich in erster Linie an Personen, die Ortspläne ausarbeiten oder kontrollieren, und an Personen, die Beschwerden vorbereiten bzw. behandeln müssen. Seit der Annahme des heutigen KantRP im Jahr 2002 nahmen die Verweise auf den Richtplan zur Begründung eines Gutachtens deutlich zu.

Ein anderer Befund betrifft das Format des Richtplans. Gegenwärtig zieht eine Mehrheit das Nachschlagen im Papierordner dem Abfragen der Website vor. Mehrere Verbesserungsvorschläge weisen jedoch den Weg für eine moderne Form und die vermehrte Nutzung eines elektronischen Formats.

Ein charakteristisches Merkmal der Struktur ist die Unterscheidung zwischen dem behördenverbindlichen Teil und dem erläuternden Bericht. Die Meinungen über diese Art der Präsentation fallen äusserst unterschiedlich aus. Ein Drittel der Personen, die an der Umfrage teilnahmen, würde ein einziges Blatt pro Thema, auf welchem der verbindliche Teil hervorgehoben ist, bevorzugen, um Redundanzen zu vermeiden und die Handhabung zu vereinfachen.

Zum Inhalt ist zu sagen, dass die Dienststellen die Notwendigkeit ausgemacht haben, zahlreiche Themen anzupassen und neue hinzuzufügen. Darüber hinaus müssen zahlreiche Vorgaben der teilrevidierten RPG in den neuen KantRP integriert werden. Das bedeutet, dass der Richtplan einer Gesamtrevision unterzogen werden muss. Eine Revision, die sich auf das Kapitel «Siedlung» beschränken würde, wäre nicht ausreichend. Es wurde auch hervorgehoben, dass der Richtplan viele Angaben zur Verfahrenskoordination und zur Aufgabenteilung enthält, diese von den Entscheidbehörden jedoch nicht bei allen Dossiers angewendet würden.

Der Fragebogen enthielt auch Fragen zur Umsetzung. Eine Mehrheit der Personen, die geantwortet haben, konnte von einer relativ problemlosen Umsetzung berichten. Ein Drittel sah sich jedoch mit Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Themen konfrontiert, die nicht mehr auf dem neusten Stand oder für welche die Ziele und Grundsätze zu wenig genau formuliert sind. Auslegungsbedürftige Elemente wie auch langwierige und komplizierte Verfahren bereiteten ebenso Probleme.

Zudem kann festgehalten werden, dass die dynamische Verwaltung des Richtplans an seine Grenzen stiess. Es war denn auch der am stärksten kritisierte Punkt. Auch wenn die Verfahren für die Annahme der Themenblätter des Richtplans nicht geändert werden können, können sie durch ein leistungsfähigeres elektronisches System doch optimiert werden. Des Weiteren muss der Inhalt so formuliert werden, dass er nicht bei jeder kleinen Änderung der rechtlichen Grundlagen angepasst werden muss.

Insgesamt zeigen die Umfrageergebnisse, dass der aktuelle Richtplan in Bezug auf Inhalt, Form und Struktur in die Jahre gekommen ist. Nach übereinstimmender Meinung könnte das Potenzial dieses als wertvoll angesehenen Instruments besser genutzt werden. Der Anwendung des Richtplans könnte mit einer Grundsatzdebatte über die für die kommenden Jahre gewünschte Ausrichtung der Raumplanung Vorschub geleistet werden. Seit dem Inkrafttreten des aktuellen KantRP haben sich die elektronischen Möglichkeiten (Geoinformation, Internet usw.) stark entwickelt und stehen nun breiten Kreisen zur Verfügung. Die Gesamtrevision gibt die Möglichkeit, den neuen Standards und den Erwartungen der verschiedenen Nutzergruppen zu entsprechen.

Die befragten Personen und Stellen sind auf formeller Ebene und mit Blick auf die bestehenden Informationsträger der Ansicht, dass eine Gesamtprüfung des Richtplans nötig ist, dass den notierten Mängeln abgeholfen werden muss und dass dabei gleichzeitig die Stärken des aktuellen Instruments beibehalten werden müssen. Die Diskussionen über eine neue kantonale Raumentwicklungsstrategie werden es erlauben, mit allen politischen Akteuren eine Grundsatzdebatte über die Zukunft des Kantons zu führen, die eine gemeinsame Vision als Grundlage hat, einen bleibenden Eindruck hinterlässt und die Rolle des kantonalen Richtplans stärken wird.

2.3. Entwicklung der öffentlichen Politik

Auf nationaler wie auch auf kantonaler Ebene haben zahlreiche Bereiche der öffentlichen Politik einen starken Bezug zur Raumplanung. In zahlreichen dieser Bereiche gab es ab 2000 bedeutende Änderungen und es kamen neue politische Massnahmen hinzu. Der heute geltende KantRP stimmt nicht mehr vollständig mit der aktuellen Realität überein. Eine Überarbeitung des Richtplans ist somit nötig, insbesondere um eine bessere Koordination zwischen diesen Bereichen der Raumplanungspolitik des Kantons Freiburg sicherzustellen. Diese Überarbeitung betrifft mehrere Themen des KantRP.

In diesem Unterkapitel werden folgende Themen behandelt: Energie, Gewässer, Wald, Verkehr, Tourismus und Zweitwohnungen, Gemeindefusionen, Finanzausgleich und Aufgabenteilung, Neue Regionalpolitik, nachhaltige Entwicklung, Fruchtfolgefleichen, Agglomerationspolitik des Bundes, Raumkonzept Schweiz, Interessenabwägung sowie RPG-Revision.

2.3.1. Energie

Im November 2009 präsentierte der Staatsrat die neue Energiestrategie des Kantons Freiburg, die eine *4000-Watt-Gesellschaft* bis zum Jahr 2030 und eine *2000-Watt-Gesellschaft* bis zum Jahr 2100 zum Ziel hat (heute: 6000-Watt-Gesellschaft). Dafür sind die Senkung um rund 25% des Energieverbrauchs

und der Ersatz der fossilen durch erneuerbare Energieträger nötig. In diesem Zusammenhang wurden das Energierecht angepasst, Förderungsprogramme ergänzt und ein kantonaler Energiefonds eingeführt. Infolge einer parlamentarischen Motion wird das Energiegesetz revidiert werden müssen, um die Entwicklung von erneuerbaren Energien zur Priorität zu machen. All diese Änderungen werden sich zweifelsohne auch auf die Raumplanung auswirken, weil namentlich neue Infrastrukturen für Energieproduktion und -transport gebaut werden müssen und die grossen Infrastrukturen vor deren Bewilligung zwingend im KantRP eingetragen sein müssen.

Mehrere Ereignisse und Entscheide auf nationaler und internationaler Ebene haben die Umsetzung der kantonalen Energiestrategie geprägt. So beschloss etwa der Bundesrat nach dem Reaktorunfall in Fukushima im Jahr 2011, schrittweise aus der Kernenergie auszusteigen. Die «Schiefergas-Revolution» verursachte eine Überschwemmung des europäischen Markts mit billiger Kohle. Die Energiepolitik der Schweiz wurde neu ausgerichtet und es wurden die ersten Meilensteine der Energiestrategie 2050 gelegt: Nach Abschluss der Vernehmlassungsphase hat der Bundesrat am 4. September 2013 ein erstes Massnahmenpaket aufgestellt.

Auch die Kantone haben nicht geruht. Die Konferenz Kantonalen Energiedirektoren (EnDK) hat 2011 energiepolitische Leitlinien und einen Aktionsplan definiert, die weitgehend mit der Energiestrategie 2050 übereinstimmen. Im Januar 2015 wurde eine neue Ausgabe der *Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich* (MuKEN 2014) veröffentlicht, die als Grundlage für die Anpassung der kantonalen Energiegesetzgebungen dient. Ausserdem sind nach Artikel 89 Abs. 4 der Bundesverfassung vor allem die Kantone zuständig für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen.

Der Sachplan Energie aus dem Jahr 2002, der zurzeit in Revision ist, sowie das Thema «Energie» des kantonalen Richtplans sind die wichtigsten kantonalen Planungsinstrumente im Bereich der Energie. Der Sachplan Energie enthält ein Inventar der bestehenden Infrastrukturen, beurteilt das Potenzial der zur Verfügung stehenden Energien, legt für jeden Energieträger Prioritäten bezüglich der geeigneten Regionen fest und dient als Grundlage für das behördenverbindliche Thema «Energie» des kantonalen Richtplans. Die Wasser- und Windkraft, Geothermie, Biomasse, Holzenergie, thermische und fotovoltaische Sonnenenergie, Wärmerückgewinnung und Energienetze sind allesamt Themen, die in diesem Rahmen behandelt werden müssen.

Mit der Revision des KantRP wird es möglich sein, die Neuerungen und Anpassungen im Bereich der Energiepolitik mit den Herausforderungen der Raumplanung zu koordinieren.

2.3.2. Gewässer

Das kantonale Gewässergesetz (GewG), das den Vollzug der Bundesgesetzgebung über den Schutz der Gewässer und den Wasserbau regelt und die kantonalen Bestimmungen über die Gewässerbewirtschaftung enthält, trat am 1. Januar 2011 in Kraft und ist gleichbedeutend mit einer Neuausrichtung der kantonalen Gewässerpolitik.

Das GewG führte unter anderem eine gesamtheitliche Gewässerbewirtschaftung auf regionaler Ebene ein. Der Staatsrat legte 15 Einzugsgebiete fest. In diesem Zusammenhang müssen die Gemeinden bis Ende 2016 kohärente hydrografische Einheiten bilden, die auf einer geeigneten Ebene die Bewirtschaftung aller Gewässer einer Region erlauben. Um eine koordinierte Bewirtschaftung sicherzustellen, muss der Staat seinerseits bis Ende 2016 die Grundlagen und Sachpläne erstellen. Deren verbindlicher Inhalt wird in den KantRP integriert werden müssen. Auf dieser Grundlage werden die Gemeinden die Richtpläne der Einzugsgebiete, welche die kantonalen Grundsätze auf regionaler Ebene umsetzen, ausarbeiten können. Darin werden der Zustand des Einzugsgebiets beschrieben und die Ziele sowie die geplanten Massnahmen, deren Kosten, die Fristen und die Ausführungsbehörde festgelegt.

Der Staat muss zudem gemäss Bundesrecht für die Revitalisierung der Fliessgewässer auf seinem Gebiet sorgen. Infolge der Wasserbauarbeiten bis in die 1970er-Jahre, deren einziges Ziel der Hochwasserschutz war, haben die Fliessgewässer nämlich einen Teil ihres ökologischen und gesellschaftlichen Werts eingebüsst: Im Kanton Freiburg sind 35% der untersuchten 2289 km stark beeinträchtigt, eingedolt oder künstlich bzw. naturfremd, was verheerend ist für die einheimischen Arten und Fische. Die Revitalisierung der Fliessgewässer, die zuerst kaum vorankam, erhielt 2011 ein neues Gewicht, weil sie im GewG als Ziel der kantonalen Politik verankert wurde. Das Gesetz sieht zudem zusätzliche Subventionen vor, die in den kommenden 80 Jahren die Revitalisierung von 247 km des Freiburger Fliessgewässernetzes erlauben sollten. Im KantRP wird für die Periode bis 2030 festgelegt werden müssen, welches die Prioritäten des Kantons in diesem Bereich sind.

Das kantonale und eidgenössische Recht verlangt zudem die Sicherung des Gewässerraums, um die natürlichen Funktionen der Fliessgewässer wiederherzustellen, den Hochwasserschutz zu verbessern und das Schadenpotenzial zu reduzieren. In diesem Raum können neue Anlagen oder Bauten nur dann genehmigt werden, wenn sie standortgebunden sind. Der Gewässerraum darf zudem ausschliesslich extensiv bewirtschaftet werden. Der Staat muss bis am 31. Dezember 2018 den Gewässerraum aller Fliessgewässer definieren. Die Gemeinden werden darauf diese Aspekte in ihren OP eintragen müssen. Der KantRP enthält heute schon Bestimmungen zur Sicherstellung der Gewässerräume im OP. Die Modali-

täten für die Koordination zwischen der Sicherstellung der Gewässerräume einerseits und der Landwirtschaft andererseits wird sicherlich genauer analysiert werden müssen.

Auch wenn die Qualität der Gewässer des Kantons in den letzten Jahren besser wurde, sind mancherorts immer noch eine biologische Verarmung der Wasserlebensräume und eine Schädigung der Trinkwasserressourcen festzustellen. Aufgrund des starken demografischen und wirtschaftlichen Wachstums und einer verstärkten Wassernutzung sowie der Alterung der Gewässerschutzinfrastrukturen ist es ausserdem angezeigt, eine langfristig angelegte Vorsorgepolitik zu verfolgen und diese zu verstärken. In diesem Kontext wird es entscheidend sein, Leitlinien im KantRP zu definieren, mit denen die Erneuerung und Verbesserung der kommunalen Infrastrukturen für die Ableitung und Reinigung von Abwasser gefördert und die Massnahmen zum Schutz der unterirdischen Gewässer sichergestellt werden.

Die neuen Herausforderungen in der eidgenössischen und kantonalen Gewässerpolitik werden eine weitergehende Berücksichtigung dieses Themas im KantRP erfordern.

2.3.3. Wald

Mit der Revision des Bundesgesetzes über den Wald (WaG) von 2013 wurden die Vorgaben für Rodungersatz gelockert, um insbesondere das Kulturland besser zu schützen. Die Ausführungsverordnung (WaV) verlangt von den Kantonen, dass sie die Gebiete mit zunehmender Waldfläche bezeichnen. Und Gebiete, in denen die Kantone eine Zunahme des Waldes verhindern wollen, sind nach WaV im KantRP zu bezeichnen. Damit können die Kantone eine statische Waldgrenze ausserhalb der Bauzone einführen und im KantRP festlegen. Bis anhin wurden die Waldgrenzen als dynamische Grenzen verstanden. Mit Ausnahme der Waldränder an der Grenze zur Bauzone war es denn auch nicht möglich, feste Grenzen festzulegen. Nach dieser Änderung der rechtlichen Grundlagen haben gewisse Kantone wie Thurgau und Zürich bereits beschlossen, die Waldgrenzen für das gesamte Kantonsgebiet zu definieren.

Um diese neuen Bestimmungen umzusetzen, unternimmt der Kanton die für die Abgrenzung der Waldflächen nötigen Schritte, um mittelfristig einen Waldkataster zu besitzen. Parallel dazu wird für den KantRP entschieden werden müssen, ob es zweckmässig ist, statische Waldgrenzen auf dem ganzen Kantonsgebiet oder einem Teil davon einzuführen oder ob die dynamischen Grenzen beibehalten werden sollen. Anders gesagt: Diese Frage wird im Rahmen der KantRP-Revision zwingend behandelt werden müssen.

2.3.4. Verkehr

Als Antwort auf die zunehmenden Mobilitätsbedürfnisse und das Bevölkerungswachstum wurde die öffentliche Politik in diesem Bereich angepasst.

So verabschiedete die Freiburger Regierung 2006 den *kantonalen Verkehrsplan* KantVP, der die Ziele der kantonalen Verkehrspolitik umsetzt und sie mit den bestehenden Planungsinstrumenten – namentlich im Bereich der Raumplanung – koordiniert. Neben dem Gesamtverkehrskonzept behandelt der KantVP alle Verkehrsmittel: öffentlicher Verkehr, motorisierter Individualverkehr und Langsamverkehr. Vor Kurzem verabschiedete der Staatsrat ausserdem das *Leitbild Velo* und leitete die vollständige Revision der *kantonalen Zweiradplanung* von 1995 ein. Die Revision steht kurz vor dem Abschluss; deren Resultat wird als Sachplan Velo veröffentlicht werden.

Beim öffentlichen Verkehr ist die kantonale Eisenbahnplanung zu erwähnen, dessen Hauptziel die Einrichtung eines Freiburger S-Bahn-Systems ist; die erste Linie der RER Fribourg|Freiburg wurde im Dezember 2011 in Betrieb genommen. Mit dem Inkrafttreten von FABI (Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur) auf nationaler Ebene wurden neue Modalitäten für die Eisenbahnplanung eingeführt. Wie schon für die nationalen Projekte ist der Ausbau der Bahninfrastruktur nun auch für die kantonalen Projekte im Strategischen Entwicklungsprogramm (STEP) des Bundes verankert und wird etappenweise über den Bahninfrastrukturfonds (BIF) finanziert. Der Ausbauschnitt 2030 ist gegenwärtig Gegenstand von Studien, die vom Bundesamt für Verkehr (BAV) geführt werden, und wird 2018 der Bundesversammlung unterbreitet werden. Bei der Planung des Ausbauschnitts werden die Angebotskonzepte ausgearbeitet sowie nach Dringlichkeit und Kosten-Nutzen-Verhältnis eingeteilt werden. In diesem Rahmen unterbreitete der Kanton Freiburg dem BAV 16 Angebotskonzepte, die der Staat im neuen KantRP wird definieren müssen, damit sich der Bund zu deren Verwirklichung verpflichtet.

Der Bundesrat beschloss, für die Finanzierung der grossen Strassenprojekte in Anlehnung an FABI einen Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) zu schaffen, für den ebenfalls ein Strategisches Entwicklungsprogramm (STEP) definiert werden wird. Dieses Projekt soll demnächst dem eidgenössischen Parlament unterbreitet werden. Der Kanton wird prüfen müssen, ob gewisse dieser Elemente in den neuen KantRP übernommen werden müssen.

2.3.5. Tourismus und Zweitwohnungen

Die Kantone arbeiten sinnvollerweise eine globale Tourismusstrategie für die Voralpenregionen aus und behandeln dabei insbesondere den Ausbau der Seilbahnen und Skilifte bzw. deren Verbindung, die künstliche Beschneigung, die

Nutzung der Wintersportorte im Sommer (inkl. MTB) sowie die Start- und Zielräume.

Im Sinne einer Weiterführung des kantonalen Gesetzes über den Tourismus, das 2006 in Kraft trat, arbeitete der Freiburger Tourismusverband (FTV) 2009 die Entwicklungsstrategie für den Freiburger Tourismus «Vision 2030» aus, welche die für den Kanton Freiburg vorgeschlagene Tourismuspolitik darstellt. Gegenwärtig wird ein regionales Inventar der strategischen Entwicklungsachsen, der finanziellen Bedürfnisse und der Landbedürfnisse aufgestellt.

Das touristische Angebot wie auch das Potenzial des Kantons sind besonders gross und vielfältig (Seen, Städte, Voralpen). Der KantRP hat die Prioritäten für deren Nutzung auf sinnvolle Weise definiert. Es zeigt sich auch, dass die touristischen Zonen und die Konzentration der Entwicklung mit den bekanntesten touristischen Marken und den Standorten, die von den Investoren bevorzugt werden, zusammenfallen. Von den 14 Tourismusregionen, in die der Bund die Schweiz eingeteilt hat, besitzt der Kanton Freiburg eines der grössten Entwicklungspotenziale.

Am 11. März 2012 nahm das Schweizer Stimmvolk die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» an und änderte damit zwei Artikel der Bundesverfassung. Der Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten einer Gemeinde ist nun auf höchstens 20% beschränkt (Lex Weber). Im Kanton Freiburg sind 10 Gemeinden betroffen (Stand: Ende Juli 2015): 5 im Greyerz-, 3 im See-, 1 im Broye- und 1 im Sensebezirk. In diesen Gemeinden können die Oberamtmänner – von Ausnahmefällen abgesehen – keine neuen Zweitwohnungen mehr bewilligen. Aufgrund der Lex Weber verlangt das RPG zudem von den Kantonen, dass sie in ihrem Richtplan die Gebiete bezeichnen, «in denen besondere Massnahmen ergriffen werden müssen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen sicherzustellen».

Das RPG stipuliert ausserdem, dass touristische Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im Richtplan bedürfen, ansonsten sie nicht bewilligt werden können. Darunter fallen Vorhaben wie die Erweiterung von Skigebieten mit ihren Bahnen, wobei namentlich die Seilbahnen grosse Auswirkungen auf die Landschaft, die Lebensräume und die Fauna haben. Der Bund hat in einer Vollzugshilfe klargestellt, dass Neuerschliessungen, Erweiterungen und Verbindungen von Schneesportgebieten künftig im KantRP behandelt und definiert werden müssen. Immerhin ist eine teilweise Delegation von Festlegungen auf die regionale Stufe möglich, sofern der kantonale Richtplan genügend gute Vorgaben und Planungsanweisungen macht.

Die Raumplanung muss mit anderen Worten der Tatsache Rechnung tragen, dass der Tourismus sich entwickelt und einen immer grösseren Platz in der Wirtschaft einnimmt.

Bei den Arbeiten für die Revision des KantRP werden diese verschiedenen Elemente berücksichtigt werden müssen. Das Konzept der Tourismuszentren, das schon im aktuellen KantRP definiert ist, kann eine interessante Grundlage sein, um die Tourismusstrategie in Koordination mit den neuen Grundsätzen des Raumplanungsrechts anzupassen.

2.3.6. Gemeindefusionen

Gemeindefusionen erfolgen im Kanton Freiburg auf freiwilliger Basis, sind aber seit den 1970er-Jahren ein wichtiger Bestandteil der strukturellen Gebietsreform. Sie werden mit verschiedenen Massnahmen gefördert und begünstigt. Besonders nach der Jahrtausendwende stieg ihre Zahl auf beeindruckende Weise an. Gemeindefusionen haben grosse Auswirkungen auf die Gebietsstruktur und -organisation und können gewisse Grundsätze des KantRP infrage stellen.

In diesem Zusammenhang können drei Perioden unterschieden werden: Die erste dauerte von 1968 bis 1999. In dieser Zeit gab es 32 Fusionen mit 71 Gemeinden. Diese Gebietsreform richtete sich in erster Linie an kleine Gemeinden, die vor strukturellen oder finanziellen Schwierigkeiten standen und ihren Verpflichtungen nicht mehr nachkommen konnten. Ziel war, eine Nachbargemeinde zu finden, mit der eine neue Einheit gebildet werden konnte.

Die zweite Periode begann im Jahr 2000 und endete im Jahr 2005. Die Ziele waren dieselben wie in der ersten Periode, doch sollte der Rhythmus der Fusionen erhöht werden. In dieser Zeit musste auch festgestellt werden, dass die in verschiedenen Vereinbarungen festgelegten Formen der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden problematisch waren. Diese Fusionen waren vor allem eine Antwort auf die Notwendigkeit, das Angebot und die Erbringung der Dienstleistungen der Gemeinden zu rationalisieren, die politische Position der Gemeinden zu stärken und die demokratische Legitimation, die angesichts der zahlreichen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit teilweise verloren gegangen war, wieder zu erhöhen. Die Zahl der Gemeinden sank von 245 im Jahr 1999 auf 168 im Jahr 2006. Es fanden 41 Fusionen mit 118 Gemeinden statt. Dem ist anzufügen, dass am 1. Januar 2005 die neue Verfassung des Kantons Freiburg in Kraft trat, welche die Förderung und Begünstigung der Gemeindefusionen weiter verstärkte.

Die dritte Periode war eine Reaktion auf den Erfolg der vorangegangenen Gemeindefusionen und auf die Tatsache, dass die Zahl der Gemeinde trotz der Fusionen hoch blieb. Deshalb nahm der Grosse Rat eine Motion an, welche die Wiederaufnahme der Förderung der Gemeindezusammenschlüsse forderte, was zur Ausarbeitung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse, das am 1. Januar 2012 in Kraft trat, führte. Der Eckstein dieses Projekts war die Ausarbeitung von Fusionsplänen auf Bezirksebene, mit der die Oberamtmänner beauftragt wurden. Die Ziele des

Gesetzes lauten: die Gemeindeautonomie stärken; die Leistungsfähigkeit der Gemeinden steigern; dazu beitragen, dass die Gemeinden wirksame Leistungen erbringen können. So soll die Zahl der Gemeinden von 168 Ende 2010 bis am 1. Januar 2017 auf 143 sinken (12 Fusionen mit 37 Gemeinden). Weil der Grosse Rat infolge der Motion beschloss, das Förderungsprogramm zu verlängern, werden noch weitere Fusionen erwartet.

Laut einer Studie des IDHEAP¹ braucht es etwas mehr als dreieinhalb Jahre, um alle Elemente infolge einer Fusion zu vereinen (Reglemente, technische Aspekte usw.). Die Raumplanung gehört zu den Schlüsselementen dieser Arbeiten. Gemeindezusammenschlüsse verursachen nämlich eine bedeutende Arbeit für die Harmonisierung der OP. Die IDHEAP-Studie hebt hervor, dass die Hälfte der Gemeinden die Auswirkungen der Fusion auf die Raumplanung aus folgenden Gründen als positiv erachten: mehr Spielraum; einfachere Verwaltung des Waldes; Möglichkeit, schwierige Punkte zu planen; einfachere Nutzung der Flächen; OP-Revision.

Der neue KantRP wird eine Raumordnung vorschlagen müssen, die die künftigen Fusionen nicht behindert und er wird Regeln festlegen müssen, mit denen die Überlegungen bei OP-Harmonisierungen in klar definierte Bahnen gelenkt werden.

2.3.7. Finanzausgleich und Aufgabenteilung

Der Kanton Freiburg begrüsst die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die zum Ziel hatte, Doppelspurigkeiten abzubauen, transparente Finanzflüsse herzustellen, die Aufgaben zwischen Bund und Kantonen zu entflechten und das ganze System zu vereinfachen, das bis dahin aus über hundert Einzelmassnahmen bestand. Das Freiburger Stimmvolk nahm die Vorlage anlässlich der eidgenössischen Volksabstimmung vom 28. November 2004 mit 68,4% an. Die NFA trat am 1. Januar 2008 in Kraft.

Die NFA stützt sich auf 5 Instrumente bzw. Hauptpfeiler:

- > Ressourcenausgleich: Dadurch soll die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone angeglichen werden. Der Ressourcenausgleich wird durch die ressourcenstarken Kantone und den Bund finanziert. Ziel ist, dass jeder Kanton nach dem Ausgleich über eigene Ressourcen im Umfang von mindestens 85% des gesamtschweizerischen Durchschnitts verfügt.
- > Lastenausgleich: Über zwei Mechanismen, die vollständig vom Bund finanziert werden, werden Kantone mit soziodemografisch oder – wie im Fall des Kantons Frei-

¹ GUERRY-BERCHIER, M., 2009, Fusion de communes dans le canton de Fribourg: Bilan de l'exercice du point de vue de ses actrices, les communes fusionnées, IDHEAP.

burg – geografisch-topografisch bedingten Sonderlasten entschädigt.

- > Reorganisation der Aufgabenteilung: Vor der NFA wurden zahlreiche Staatsaufgaben von Bund und Kantonen gemeinsam erfüllt. Die NFA teilt die Aufgaben auf und entflechtet sie. Neu kümmert sich der Bund nur noch um die Aufgaben, welche die Kantone nicht erfüllen können (Subsidiaritätsprinzip). Ein Beispiel wären die Nationalstrassen.
- > Zweckmässige Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aufgaben: Nicht bei allen Aufgaben ist eine strikte Entflechtung sinnvoll. Diese Verbundaufgaben werden namentlich in Programmvereinbarungen geregelt, in denen die Leistungsziele und die Bundessubvention an den Kanton definiert werden. Der Bund legt dabei die strategischen Vorgaben (mehrjährige Ziele) fest und beurteilt die Ergebnisse. Die Kantone übernehmen die operative Umsetzung, wobei ihnen der Bund dabei den grösstmöglichen Spielraum lässt.
- > Verstärkte Zusammenarbeit unter den Kantonen: In bestimmten Aufgabenbereichen schreibt die NFA die Zusammenarbeit zwischen Kantonen vor. Zudem wurde mit der NFA der Grundsatz eingeführt, dass ein Kanton, der in diesem Rahmen von den Leistungen eines anderen Kantons profitiert, dafür bezahlen muss. Umgekehrt erhält der Leistungsempfänger Mitsprache- und Mitwirkungsrechte.

Die NFA hat auch Folgen für die Beziehung zwischen dem Freiburger Staat und den Freiburger Gemeinden. Konkret wurden in gut zehn Bereichen finanzielle Auswirkungen identifiziert: regionaler Personenverkehr und Verkehr in den Agglomerationen, Hilfe und Pflege zu Hause, Krankenversicherung, Institutionen für Erwachsene und Minderjährige mit Behinderung, Ergänzungsleistungen AHV/IV usw.

Im Bereich der raumbezogenen Politiken sind gewisse Aspekte des Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzes Gegenstand von Leistungsvereinbarungen. Es wird geprüft werden müssen, ob gewisse Grundsätze im KantRP behandelt werden sollen, um für die Verhandlungen mit dem Bund besser gerüstet zu sein.

In Bezug auf die Arbeiten für die Raumplanung und insbesondere für den KantRP ist daran zu erinnern, dass der Bund mit den neuen Regeln zum Finanzausgleich keine finanziellen Hilfen mehr leistet, weil die Raumplanung gemäss Bundesverfassung alleinige Sache der Kantone ist.

2.3.8. Neue Regionalpolitik

Vor dem Hintergrund der Krise in der Uhrenindustrie wurde 1974 das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) ausgearbeitet, um die Verwirklichung von kommunalen Infrastrukturen zu ermöglichen, die mangels finanzieller Mittel aufgeschoben worden waren. Dabei wurden die sogenannten IHG-Regionen bestimmt. Diese Regionen sind auf Alpen, Voralpen und Jura beschränkt. Auf Freiburger Boden

gab es deren vier: Greyerz, Glane-Vivisbach, Sensebezirk und oberer Saanebezirk.

Massgebend für die Investitionshilfen waren die Bedürfnisse der betroffenen Gemeinden: Die Kantone erhielten einen bestimmten Betrag vom Bund und verteilten ihn unter den Regionen in Form von zinslosen Darlehen. Die Regionen legten die kommunalen und allenfalls privaten Projekte fest, die verwirklicht werden sollten (z. B. Strasse, Trottoir, Kläranlage, Feuerwehrlokal, Seilbahn usw.).

Nach 2000 wurde dieses System in Frage gestellt, zum einen, weil die betroffenen Regionen einen grossen Teil des Rückstands wettgemacht hatten und zum anderen, weil die Gemeinden dank tiefer Bankzinsen einfacher Schulden aufnehmen konnten. So wurde beschlossen, die Regionalpolitik beizubehalten, sie jedoch in einer anderen Form fortzuführen: Die Neue Regionalpolitik (NRP) des Bundes ist seit 2008 als wirtschaftsorientierte regionale Strukturpolitik konzipiert.

In diesem Rahmen arbeitet der Kanton ein vierjähriges Strategieprogramm aus, das die Entwicklung aller Regionen des Kantons zum Ziel hat. Dieses Programm bindet den Bund und legt die Achsen sowie die zu finanzierenden Projekte fest, die nicht alle im Voraus bekannt sind (im Durchschnitt enthält ein Programm 40 bis 50 Projekte für 4 Jahre). Das Programm definiert zudem die Höhe und Art der finanziellen Unterstützung, die je nach Projekt unterschiedlich ausfällt, sowie den NRP-Bereich. In Anwendung des Äquivalenzprinzips muss sich der Kanton mindestens zum selben Anteil wie der Bund beteiligen. Die Projekte müssen innovativ sein, einen Mehrwert erzeugen, bestehende Arbeitsstellen erhalten oder neue schaffen und sie müssen eine Entwicklung der Regionen ermöglichen. Die Gemeinden sind nicht mehr direkt begünstigt. Die NRP hat mehrere Achsen: technologische Innovation sowie Geschäftsentwicklung (Fri Up, Wissenschafts- und Technologiezentrum des Kantons Freiburg); Tourismus (FriPass); aktive Bodenpolitik (Studien für die Verwirklichung der im KantRP definierten strategischen Sektoren). Anstelle einer Politik der Angleichung mit einer Finanzierung von Infrastrukturen trat eine Wirtschaftspolitik, dessen Ziel es ist, die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen zu stärken und deren Wertschöpfung zu erhöhen, Arbeitsplätze in den Regionen zu erhalten und neue zu schaffen, eine dezentrale Besiedlung zu erhalten und zum Abbau regionaler Ungleichgewichte (Disparitäten) beizutragen.

Gegenwärtig wird das dritte Programm zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik für die Periode 2016–2019 ausgearbeitet.

Mit dem Übergang vom IHG zur NRP änderte sich auch die Beziehung zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen und den Regionen. Die NRP teilt die Ausführung der Regionalpolitik den Kantonen zu und führt

eine leistungsorientierte Zusammenarbeit ein. Der Kanton steuert die Regionalpolitik auf seinem Gebiet und stützt sich auf die Regionen, die sich zum Verein INNOREG-FR zusammengetan haben. Dieser Verein besteht seit 2009 und hat die Aufgabe, NRP-Projekte in den Regionen in die Wege zu leiten und deren Start zu begleiten. Diese Aufgaben werden von der NRP finanziert. Die NRP hat eine wirksame Dynamik für die Lancierung von Projekten geschaffen, bietet zahlreichen Projektträgern eine unerlässliche Unterstützung bei der Verwaltung ihrer unzähligen Dossiers und führt zu einer vertieften Zusammenarbeit zwischen den Regionen, indem sie die Lancierung von inter- oder supraregionalen Projekten mit variabler Geometrie fördert. Bei der Finanzierung gibt es keine Überschneidung zwischen der NRP und der Agglomerationspolitik des Bundes, weil die Gebiete mit einem Agglomerationsprogramm grundsätzlich keine NRP-Subventionen erhalten können. Der Bund verfolgt aufmerksam die Arbeiten der Kantone und kann vorab mit Empfehlungen zur Verwaltung der NRP eingreifen.

Die NRP hat direkte Auswirkungen auf die aktive Bodenpolitik des Kantons Freiburg gemäss KantRP. Gegenwärtig leistet der Bund nur dann eine finanzielle Unterstützung (nur Darlehen) für die Entwicklung von Arbeitszonen, wenn es sich um strategische Sektoren und Zonen von kantonaler Bedeutung gemäss KantRP handelt. Der Kanton seinerseits subventioniert alleine die Planungsstudien. Angesichts der Vorgaben auf Bundesebene für die Vergrößerung der Bauzone wird geprüft werden müssen, ob die heutigen Grundsätze des KantRP anzupassen sind.

Das nächste Programm zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (für den Zeitraum 2016–2019) wird gegenwärtig vom SECO ausgearbeitet und sieht ebenfalls eine innovative Förderung von Arbeitszonen und regionalen Wirtschaftsräumen vor. In diesem Zusammenhang können namentlich die Unterstützung für Studien, die es den Regionen erlauben, ihr Arbeitszonenportfolio zu planen, die Unterstützung für Projekte zur Arbeitszonenumlegung, die Unterstützung für ökologisch vorbildliche Industriezonen (vorbildlich aus Sicht des Energieverbrauchs und der Mobilität) oder die Unterstützung für Projekte zur Umnutzung von Industriebrachen erwähnt werden.

2.3.9. Nachhaltige Entwicklung

Die Berücksichtigung der nachhaltigen Entwicklung war eine der Neuerungen im KantRP von 2002 und wurde bereit im damaligen Dekret als Grundsatz eingeführt. Auf kantonaler Ebene ist die nachhaltige Entwicklung seit 2004 in der Verfassung als Staatsziel verankert (Art. 3 Abs. 1 Bst. h KV). In der Folge fand dieses Ziel Eingang in die Regierungsprogramme für die Legislaturperioden 2007–2011 und 2012–2016. Die Strategie *Nachhaltige Entwicklung* des Kantons Freiburg, die der Staatsrat im Jahr 2011 validierte und

die für sieben Jahre gilt, setzt das Konzept der nachhaltigen Entwicklung mit konkreten Massnahmen und Instrumenten um. Ziel ist ein im Bereich der Nachhaltigkeit vorbildlicher Kanton Freiburg, in dem ökologische Verantwortung, wirtschaftliche Effizienz und sozialer Zusammenhalt in allen Etappen der öffentlichen Politik berücksichtigt werden.

Die nachhaltige Entwicklung wurde so in mehrere Schlüsselsektoren integriert, von denen einer die Themen Siedlung und Mobilität betrifft: Der Staatsrat verpflichtete sich, Mobilitätspläne für eine Testphase auszuarbeiten, um den Anteil des öffentlichen Verkehrs und des Langsamverkehrs im Pendler- und Berufsverkehr seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erhöhen. Es gibt noch weitere Massnahmen, die eine positive Wirkung auf die Raumentwicklung haben, etwa die Förderung der Fliessgewässer-Revitalisierung und der ökologischen Vernetzung, die gesamtheitliche Gewässerbewirtschaftung auf regionaler Ebene (Einzugsgebiet) sowie der Anreiz zum Klimaschutz dank konkreter Massnahmen im Alltag.

Das Instrument zur Beurteilung der Nachhaltigkeit von Erlassentwürfen ist eines von mehreren Instrumenten, die im Rahmen der Strategie Nachhaltige Entwicklung ausgearbeitet wurden. Damit wird die Integration der nachhaltigen Entwicklung in den Entwürfen, die dem Grossen Rat unterbreitet werden, gestärkt. Eines der Kriterien, die dabei beurteilt werden, betrifft die Raumplanung. So wird beispielsweise analysiert, ob die Entwürfe zur Verdichtung und zur Aufwertung der Ortskerne beitragen. Das zweite Instrument ist das Monitoring der nachhaltigen Entwicklung, das alle zwei Jahre in Zusammenarbeit mit 17 anderen Kantonen und dem Bund durchgeführt wird. Der Indikator «Überbaute Fläche» gibt die Bodennutzung für die Siedlungsflächen an.

Nicht zuletzt hat der Staat Freiburg die Gemeinden ersucht, ihre Nachhaltigkeit zu verbessern. So hat er für die Freiburger Gemeinden ein Portfolio mit Massnahmen zugunsten der nachhaltigen Entwicklung ausgearbeitet. Dieses enthält Massnahmenblätter, die zum Ausprobieren anregen und einfach zu benutzen sind. Ein Kapitel hat die Raumplanung und Umwelt und ein zweites die Mobilität zum Gegenstand. In verschiedenen Massnahmenblättern wird ausserdem aufgezeigt, welche Möglichkeiten es gibt, um den sozialen Zusammenhalt und die Gesundheit unter Bewahrung der natürlichen Ressourcen zu fördern.

Der Impuls, der 2004 mit der neuen Verfassung des Kantons Freiburg gegeben wurde, trägt mit anderen Worten Früchte, weil die nachhaltige Entwicklung in zahlreiche Bereiche der öffentlichen Politik mit insgesamt positiven Folgen für die Raumentwicklung integriert wurde.

Der neue KantRP wird den Nutzen gewisser Massnahmen mit einer Überprüfung der kantonalen Raumentwicklungsstrategie stärken können. Er wird ausserdem eine Grundlage

für eine Anpassung der Strategie Nachhaltige Entwicklung geben können, indem im KantRP neue Prioritäten für die Raumplanung gesetzt werden, die gegebenenfalls zur Ausarbeitung von neuen Massnahmenvorschlägen für mehr Nachhaltigkeit führen. Darüber hinaus geht auch die Revision des RPG in Richtung einer massvolleren und somit nachhaltigeren Bodennutzung. Aus diesen Gründen und in Anwendung der Grundsätze des RPG wird der neue KantRP zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Kantons Freiburg führen.

2.3.10. Fruchtfolgefleichen

1992 setzte der Bundesrat den Sachplan Fruchtfolgefleichen (FFF gelten als die wertvollsten Landwirtschaftsflächen unseres Landes). Damit wurde für jeden Kanton der Mindestumfang der FFF definiert, die diese jederzeit garantieren muss, um eine ausreichende Nahrungsmittelversorgung im Krisenfall sichern zu können. Im Verlauf der Zeit verschob sich das tatsächliche Ziel des FFF-Schutzes Richtung Erhaltung der Biodiversität, der natürlichen Ressourcen und der Landschaften, auch wenn der Sachplan trotz der Interventionen der Kantone zu keinem Zeitpunkt in diesem Sinn überarbeitet wurde. Für den Kanton Freiburg beträgt der FFF-Mindestumfang gemäss Bundesratsbeschluss 35 800 ha und somit etwas weniger als die Hälfte der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche im Kanton (rund 78 000 ha).

Einzonungen von FFF sind nach dem neuen Bundesrecht nur noch dann möglich, wenn das Vorhaben vom Kanton als wichtig eingestuft und der Boden optimal genutzt wird. Nach der Vernehmlassung der 2. Etappe der RPG-Revision stellte der Bund eine Revision des Sachplans in Aussicht, doch ist dies ein mehrjähriges Verfahren. Weil die wichtigsten städtischen Zentren im Kanton Freiburg von FFF umgeben sind, ist die Behandlung dieser Frage von grösster Bedeutung für den Kanton. Bleibt noch anzufügen, dass die FFF dem Bauzonenmoratorium unterstellt sind, das erst aufgehoben wird, wenn der Bundesrat den neuen KantRP genehmigt hat.

Für den neuen KantRP besteht die Herausforderung in diesem Bereich somit darin, eine neue Strategie herauszuarbeiten, die sowohl den Siedlungsbedürfnissen als auch der Notwendigkeit, die FFF besser zu schützen, Rechnung trägt.

2.3.11. Agglomerationspolitik des Bundes

Der neue KantRP wird mit der Agglomerationspolitik des Bundes eine neue Querschnittspolitik integrieren müssen.

Städte, Agglomerationen und Metropolitanräumen sind in immer grösserem Ausmass die Motoren der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung. Diese Änderung hat der Bund 2001 zur Kenntnis genommen. Aufgrund dieser Entwicklung beschloss der Bundesrat im Rahmen der RPG-Revision, seine Agglomerationspolitik zu konsolidieren und weiterzuentwickeln. So verabschiedete er den

Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes 2016+». Um den künftigen urbanen Herausforderungen (Demografie, Mobilität, Standortattraktivität, sozialer Zusammenhalt, Lebensqualität, Governance usw.) begegnen zu können, will er eine Strategie für eine kohärente und nachhaltige Raumentwicklung festlegen.

Für die Umsetzung der Agglomerationspolitik des Bundes gibt es verschiedene Instrumente. Der Kanton Freiburg griff denn auch verschiedentlich auf solche Instrumente zurück, etwa auf die «Modellvorhaben», ein interdisziplinäres Instrument zur Harmonisierung der verschiedenen Sachpolitiken in den Agglomerationen, oder die «Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung», ein Planungsinstrument zur Verbesserung der Zusammenarbeit in den Verkehrsthematen sowie zur Koordination der raumwirksamen Bereiche in den Agglomerationen.

Lange Zeit spielte der Kanton Freiburg eine Vorreiterrolle im Bereich der Agglomerationen; so war der Kanton Freiburg der erste und lange Zeit der einzige Kanton mit einem Gesetz über die Agglomerationen (kantonales Gesetz vom 19. September 1995). Er war auch der erste, der per Volksabstimmung (am 1. Juni 2008) eine regionale politische Struktur mit einer gewählten Legislative und Exekutive einführte.

Der Kanton Freiburg konnte auf diese Weise von der technischen und finanziellen Unterstützung des Bundes im Rahmen der Modellvorhaben profitieren: zuerst 2002 für die Gründung der Agglomeration Freiburg und dann 2014 für das Modellvorhaben «Freiraum Freiburg» der Agglomeration Freiburg für eine nachhaltige Raumentwicklung (149 Vorhaben wurden eingereicht, wovon 33 von den Bundesämtern validiert wurden).

Mit Einreichung der Agglomerationsprogrammen Verkehr und Siedlung der ersten Generation im Jahr 2007 durch Mobul und durch die Agglomeration Freiburg konnte sich der Kanton Freiburg mehrere Millionen Franken aus dem Infrastrukturfonds des Bundes sichern (insbesondere für das Poyaprojekt). 2012 erhielt die Agglomeration Freiburg mehrere Millionen Franken aus demselben Fonds für sein Programm der zweiten Generation.

Seit 2002 hat sich die Rolle der Städte und Agglomerationen im Kanton Freiburg mit anderen Worten stark gewandelt. Somit ist es entscheidend, dass der neue KantRP diesen Räumen eine besondere Beachtung schenkt und in seiner Raumentwicklungsstrategie der Agglomerationspolitik des Bundes Rechnung trägt. Diese Politik ist im aktuellen Richtplan eindeutig nicht ausreichend berücksichtigt. Der Bund hat deshalb bei verschiedenen Gelegenheiten seine Erwartungen in diesem Bereich kommuniziert.

2.3.12. Raumkonzept Schweiz

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) sowie der Schweizerische Städteverband (SSV) und der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) vereinbarten am 11. Mai 2006, gemeinsam ein Raumkonzept Schweiz zu erarbeiten. Dieses Instrument ist rechtlich nicht verbindlich, doch bietet es einen Orientierungsrahmen und eine Entscheidungshilfe für die künftige Raumentwicklung auf allen drei Staatsebenen. Das Bevölkerungswachstum und der gesellschaftliche Wandel in den vergangenen Jahrzehnten gingen einher mit einer starken Siedlungsentwicklung sowie mit einer Zunahme der Verkehrsinfrastrukturen und des Energieverbrauchs – ausnahmslos Entwicklungen, die nicht nachhaltig sind.

Die Leitidee des Raumkonzepts Schweiz lautet: «Vielfalt, Solidarität und Wettbewerbsfähigkeit erhalten und stärken». Die Schweizer Identität ist ein Mosaik von zahlreichen Regionen mit einer grossen geografischen, politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Vielfalt. Das Raumkonzept Schweiz will diese Vielfalt bewahren und gleichzeitig die Zusammenarbeit fördern. Es will zudem die Solidarität unter den Städten, Agglomerationen, ländlichen Räumen und alpinen Regionen durch einen wirksamen Ausgleich der Leistungen und Lasten stärken. Des Weiteren soll die Kohäsion unter den vier Sprachregionen sichergestellt werden. Diese Zusammenarbeit und das Auspielen der Stärken der Schweiz müssen es dem Land erlauben, seine Attraktivität und seine internationale Wettbewerbsfähigkeit zu wahren.

Das Raumkonzept Schweiz definiert fünf Ziele, welche die oben erwähnten Elemente aufnehmen: Siedlungsqualität und regionale Vielfalt fördern, natürliche Ressourcen sichern, Mobilität steuern, Wettbewerbsfähigkeit stärken sowie Solidarität leben. Diese Ziele wiederum wurden mit drei Strategien und Handlungsansätzen verbunden: Handlungsräume bilden und das polyzentrische Netz von Städten und Gemeinden stärken, Siedlungen und Landschaften aufwerten sowie Verkehr, Energie und Raumentwicklung aufeinander abstimmen.

Das Raumkonzept Schweiz, das am 20. Dezember 2012 veröffentlicht wurde, ist somit eine Verlängerung der Grundzüge der Raumordnung Schweiz, die 1996 vom Bundesrat verabschiedet wurden und eine positive Wirkung auf mehrere Bereiche der öffentlichen Politik des Bundes wie auch auf die von den Kantonen und Gemeinden entwickelten Strategien hatten. Der aktuelle KantRP basiert denn auch auf den Grundzügen.

Auch wenn das Raumkonzept Schweiz in den Kantonen nicht überall positiv beurteilt wurde und es nicht bindend ist, ist es doch eine Referenz, die bei der Gesamtrevision des KantRP

berücksichtigt werden muss, indem entweder gewisse Aspekte übernommen oder Abweichungen vom Raumkonzept bei der Festlegung der Raumplanungsstrategie begründet werden.

2.3.13. Interessenabwägung

In den vergangenen Jahren haben es die Sektoralpolitiken immer besser verstanden, ihre eigenen Interessen zu verteidigen. Dies verringert in hohem Mass die raumplanerischen Handlungsspielräume der Entscheidungsträgerinnen und -träger. Es stellt sich nämlich die Frage wie die sektoriellen Interessen (Wälder, Gewässerräume, Siedlung, Fruchtfolgeflächen, Naturgefahren usw.) miteinander vereinbar sind, wenn die jeweiligen Spezialgesetzgebungen in Richtung eines absoluten Schutzes gehen.

Die BPUK befasst sich gegenwärtig mit dieser Frage. Sie will eine Methode für eine gerechte Interessenabwägung entwickeln und hat verschiedene Empfehlungen ausgearbeitet:

- > Konkretisierung und räumliche Differenzierung der Sektoralpolitiken: Gestützt auf das Raumkonzept Schweiz und die kantonalen Richtplanungen können die minimalen und maximalen Schutzziele definiert, Abwägungsspielräume umschrieben und Synergien mit anderen Sektoralpolitiken aufgezeigt werden.
- > Überarbeitung der raumrelevanten Erlasse: Raumwirksame Erlasse müssen die so gestalteten Sektoralpolitiken abbilden.
- > Stärkung der raumplanerischen Interessenabwägung: Die Interessenabwägung als zentrale Methode der Raumplanung muss etabliert und gestärkt werden. Voraussetzung dafür ist einerseits ein systematisches Verfahren. Andererseits müssen objektive Kriterien der Ermessensausübung definiert werden (für ein transparentes und nachvollziehbares Ergebnis), z. B. alternative Standorte/Varianten, zeitliche Einschränkungen oder spezifische Nutzung.

Bei einer Präsentation in diesem Jahr vor der Kantonsplanerkonferenz (KPK) kam die BPUK zu folgendem Schluss: Für eine kohärente Raumplanung müssen die sektoriellen Interessen klar definiert und Gegenstand einer transparenten und verständlichen Interessenabwägung sein, die aufgrund einer Gesamtstrategie für die Raumplanung vorgenommen wird.

In diesem Kontext nimmt die Bedeutung des KantRP als Grundlage der Interessenabwägung im Vergleich zu früher zu, wenn die Entscheidungsträgerinnen und -träger Räume planen oder ein raumwirksames Projekt konkret umsetzen sollen. Ansonsten wird die Gefahr einer Blockade zunehmen.

Bei der Revision des KantRP wird deshalb auch zu prüfen sein, wie die Sektoralpolitiken koordiniert werden sollen und ob allgemeine Regeln für die Interessenabwägung festgelegt werden müssen.

2.3.14. Bundesgesetzes über die Raumplanung

Die als indirekter Gegenentwurf zur Landschaftsinitiative ausgearbeitete Teilrevision des RPG wurde am 3. März 2013 vom Schweizer Stimmvolk angenommen und trat am 1. Mai 2014 in Kraft. In der Folge wurde auch seine Ausführungsverordnung (RPV) geändert. Die Landschaftsinitiative war unter anderem eine Reaktion auf den Fall «Galmiz». Die Teilrevision des RPG war zudem Ausdruck des Willens des Bundes, die kantonalen Richtpläne zulasten der kommunalen Planung zu stärken. Der KantRP ist das einzige Instrument, das vom Bund genehmigt werden muss. Mit der Stärkung des KantRP erhält der Bund somit ein grösseres Einsichtsrecht in die Art und Weise, mit der der Kanton seine Raumplanungsstrategie entwickeln will. Darüber hinaus will das neue Bundesrecht den Landverschleiss bremsen und die Überbauung von Bauland innerhalb der Gültigkeitsdauer eines Zonennutzungsplans (15 Jahre) sicherstellen. Die Siedlungsentwicklung nach innen soll ausserdem einen besseren Schutz der Umwelt und des Landwirtschaftslands ermöglichen.

Diese Teilrevision des RPG betrifft hauptsächlich den Bereich der Siedlung. Mit ihr wurde ein neues Paradigma definiert, das die Aufwertung und Verdichtung des bestehenden Siedlungsgebiets vor Neueinzonungen stellt. Der KantRP erhält dadurch mehr Gewicht bei der Lenkung der Siedlungsentwicklung sowie der Kontrolle der Bauzonen: Er muss für die nächsten 20 Jahre definieren, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll und wie sie im Kanton verteilt wird. Ausserdem muss er die Modalitäten für die Koordination des Verkehrs mit der Siedlungsentwicklung und den Grundsatz der Siedlungsentwicklung nach innen und der Siedlungserneuerung festlegen.

Darüber hinaus müssen die Kantone nun detailliertere Grundlagen ausarbeiten, damit der Bund die vorgeschlagene Strategie für die Siedlungsentwicklung und den Schutz des Landwirtschaftslands besser beurteilen kann. In ihren Richtplänen müssen die Kantone zudem auf 10 Jahre hinaus relativ genau den Standort und die benötigte Fläche von Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt angeben.

Die Rolle der Gemeinden in der Raumplanung wird sich ändern. Vor der Teilrevision des RPG verfügten sie über einen grossen Handlungsspielraum, solange sie die Ziele und allgemeinen Grundsätze des KantRP einhielten. Neu müssen sie ihre Baulandbedürfnisse auf überkommunaler Ebene begründen. Im neuen KantRP wird der Kanton festlegen müssen, wie die Gemeinden diesen Nachweis erbringen sollen.

Um die neuen bundesrechtlichen Vorgaben mit den Erfordernissen der demografischen und ökonomischen Entwicklung des Kantons zu vereinbaren, unternahm der Staat Freiburg

mehrere Arbeiten und vereinte sie im Projekt Raum 2030. Parallel zur Gesamtrevision des KantRP wird in diesem Rahmen das RPBG angepasst, um die Instrumente für die Verwaltung der Bauzone und ein System der Mehrwertabgabe einzuführen sowie um die Modalitäten der Baupflicht innerhalb der 15-jährigen Gültigkeitsdauer der Zonennutzungspläne festzulegen.

Mit dem aktuellen KantRP konnte die Gesamtgrösse der rechtmässig ausgeschiedenen Bauzonen zwischen 2005 und 2014 stabilisiert werden. 500 ha wurden ausgezont und etwa die gleiche Fläche wurde eingezont. Die definierte Methode für die Bauzonendimensionierung wurde bei allen OP-Gesamt- oder -Teilrevisionen seit 2002 angewandt. Das Inkrafttreten des RPBG, das eine Anpassung der Ortspläne bis Ende 2014 verlangte, war Anlass für eine Gesamtüberprüfung der Bauzonen im Kanton. Im Moment besteht noch eine Überdimensionierung von etwa 270 ha, doch sollte dem mit den zurzeit laufenden OP-Revisionen abgeholfen werden können. Kraft der Übergangsbestimmungen des RPG, die seit dem 1. Mai 2014 gelten, darf der Kanton die Gesamtfläche der Bauzonen nicht erhöhen. Das heisst, jede Einzonung muss gegenwärtig durch eine entsprechende Auszonung kompensiert werden. Erst wenn der neue KantRP zum Abschluss des Revisionsverfahrens vom Bundesrat genehmigt wurde und das RPBG an das neue Bundesrecht angepasst wurde (fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rats), kann das Bauzonenmoratorium aufgehoben werden. Allerdings werden auch nach der Aufhebung des Moratoriums strengere Regeln als vor der Teilrevision des RPG gelten.

Zahlreiche Vorgaben des teilrevidierten RPG und die darauf aufbauende Raumplanungsstrategie machen eine Anpassung des KantRP erforderlich. Es wird nicht genügen, einzig das Kapitel «Siedlung» zu überarbeiten, weil sich die neue Raumplanungsstrategie auch auf die anderen Themen des KantRP auswirkt. Der Überblick in diesem Kapitel über die Entwicklung der verschiedenen Bereiche der öffentlichen Politik von allgemeiner, nationaler oder kantonaler Wirksamkeit zeigt, dass zahlreiche Anpassungen nötig sind und dass sie alle mit der Raumplanung verflochten sind. Entsprechend ist eine Gesamtrevision des KantRP nötig; nur so können die verschiedenen Themen vollständig und kohärent behandelt werden.

3. Grundsätze und Ziele der Raumplanung

3.1. Grundsätze

Die Grundsätze geben die allgemeine Richtung für die Nutzung und Bewirtschaftung des Bodens vor. Der KantRP wird diese Grundsätze umsetzen und bei fast allen Themen berücksichtigen müssen.

Es gibt deren 5:

1. Den Zusammenhalt und eine nachhaltige Entwicklung für den gesamten Kanton sicherstellen

Der Staat muss dafür sorgen, dass die Wirtschaftsakteure im Kanton an den Kooperations- und Innovationsnetzwerken, die sich auf Ebene der Schweiz bilden, teilnehmen können. Dafür müssen die Akteure über die entsprechenden Infrastrukturen verfügen.

Die Freiburger Bevölkerung muss einen Lebensraum vorfinden, der ihren Bedürfnissen entspricht und ihr die Möglichkeit gibt, sich körperlich zu betätigen und so etwas für die Gesundheit zu tun. Es muss sichergestellt werden, dass es attraktive Wohnungen gibt, die gut durch den öffentlichen Verkehr erschlossen sind und nahe bei den Zentren liegen, die Zugang zu den wichtigen staatlichen Diensten bieten.

Umwelt, Natur- und Kulturgüter sind nicht erneuerbare Ressourcen. Auch wenn die Situation im Kanton Freiburg derzeit als eher gut bezeichnet werden kann, leidet doch ein Teil der Bevölkerung unter übermässigen Immissionen. Um den kommenden Generationen eine Umwelt zu hinterlassen, die mindestens so gut ist wie die, die wir vorfinden, müssen wir achtsam mit ihr umgehen.

Der Kanton Freiburg hat eine Strategie für eine nachhaltige Entwicklung sowie Massnahmen im Zusammenhang mit der Raumplanung definiert. Die Revision des KantRP muss zu einer Stärkung der Nachhaltigkeit führen.

2. Die Vernetzung der Zentren untereinander sowie die Vernetzung der Zentren mit dem übrigen Gebiet stärken

Das bestehende Netz zwischen den Zentren und dem übrigen Gebiet – sei es das Verkehrsnetz, das Telekommunikationsnetz oder der Service Public – erlaubt eine dezentrale Siedlungsstruktur, welche die Bedürfnisse der gesamten Bevölkerung abdeckt. Mit diesem Netz kann zudem ein solides Städtegerüst aufrechterhalten werden, das für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit des Kantons unabdingbar ist.

Aufgrund der neuen Herausforderungen in der Raumentwicklung wie auch des sozio-ökonomischen Wandels des Kantons muss eine Strategie entwickelt werden, welche die bestehende Siedlungsstruktur im Rahmen der KantRP-Revision stärkt.

3. Die bestehenden Infrastrukturen bestmöglich nutzen, bevor sie ergänzt oder angepasst werden

Staat und Gemeinden investieren regelmässig beträchtliche Summen in die Verbesserung und den Bau von Infrastrukturen für Verkehr, Versorgung, Bildung, Gesundheit, Abwasserbeseitigung oder Abfallentsorgung. Die Anstrengungen, um deren Unterhalt sicherzustellen und um die neuen Anlagen bestmöglich zu nutzen, müssen fortgeführt werden.

Für eine massvolle und nachhaltige Nutzung des Bodens müssen alle Möglichkeiten für einen rationellen Einsatz der bestehenden Anlagen sowie, wenn nötig, für deren Ergänzung und Anpassung ausgeschöpft werden, bevor der Bau neuer Anlagen in Betracht gezogen wird. Neue Infrastrukturen sollten nur gebaut werden, wenn deren Notwendigkeit in Zweckmässigkeitsstudien eindeutig nachgewiesen wurde und die finanziellen Mittel es erlauben. Der KantRP wird in den verschiedenen Themen, die er behandelt, eine Bestandsaufnahme vornehmen und die allfälligen Mängel und notwendigen Ergänzungen zu den Infrastrukturen von kantonaler Bedeutung bestimmen müssen.

4. Überlegungen für eine grenzüberschreitende Raumplanung anstellen

Die verwaltungsrechtlichen Grenzen entsprechen nicht immer dem wahrgenommenen Raum. Um die Leistungen und Ausgaben zu rationalisieren, muss bei allen raumplanerischen Entscheidungen auf lokaler, regionaler oder kantonaler Ebene ein besonderes Augenmerk auf die Anlagen und Projekte der Nachbarn gerichtet werden.

Dieser Grundsatz ergibt eindeutig, dass neue Synergien und Möglichkeiten der Zusammenarbeit gesucht werden müssen. Ebenso wichtig ist, bei Projekten und Raumplanungen manchmal die traditionellen verwaltungsrechtlichen Grenzen in Frage zu stellen. Diese Notwendigkeit wurde mit den neuen Grundsätzen des RPG verstärkt.

5. Die Präsenz des Kantons auf nationaler und internationaler Ebene stärken

Bindeglied zwischen Deutsch- und Westschweiz, Zweisprachigkeit, gut integriert in die nationalen Verkehrsnetze, zweisprachige Bildungsstätten (Universität, Berufs- und technische Ausbildung), grosses Engagement zugunsten der Bildung, reiches und vielfältiges Kulturangebot, grosses Potenzial in der Land- und Ernährungswirtschaft, gut erhaltene und erschlossene Natur, grosse offene Räume, interessante Kulturgüter: Der Kanton Freiburg hat viele Vorzüge, die er mit einer adäquaten Raumplanungspolitik fördern und zur Geltung bringen muss.

3.2. Ziele

Die Ziele geben an, welche Art von Massnahmen in jedem vom KantRP behandelten Themenbereich empfohlen wird. Die Ziele werden bei der Ausarbeitung des neuen KantRP mit konkreten Massnahmen ergänzt werden. In den nachfolgenden Kommentaren wird genauer dargelegt, wie die Ziele zu verstehen sind. Die Herausforderungen zeigen, welche Überlegungen angestellt werden müssen, damit der Inhalt des KantRP mit den Zielen übereinstimmt.

Es werden 20 Ziele definiert:

1. Die Vorzüge des Kantons fördern

In einer Zeit der Globalisierung und des verstärkten Wettbewerbs haben qualitative Kriterien wie Lebensqualität, Bildungsangebot, Dynamik der lokalen Wirtschaft und die Möglichkeit von Partnerschaften bei der Standortwahl von Unternehmen an Bedeutung gewonnen. Der Kanton Freiburg steht dieser Entwicklung nicht machtlos gegenüber; er hat Stärken, die er ausspielen kann.

HERAUSFORDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS:

- > Entwicklung eines Städtegefüges, das unabhängig von den ausserkantonalen Metropolitanräumen ist;
- > Strategie für öffentliche Bauten mit nationaler und internationaler Ausstrahlung.

2. Die Stellung des Kantonszentrums auf nationaler Ebene stärken

Im schweizerischen Vergleich ist das Kantonszentrum das Zentrum einer mittelgrossen Agglomeration. Im vergangenen Jahrzehnt konnte das Zentrum seine Position in der kantonalen Struktur zwar erhalten, doch konnte die fortschreitende Periurbanisation nicht vollständig gebremst werden.

Gegenwärtig gehören die grossen Agglomerationen und urbanen Zonen in deren Nähe zu den Orten, an denen sich grosse Unternehmen des dritten Sektors niederlassen oder Filialen errichten wollen. Somit hat der ganze Kanton ein Interesse daran, dass das urbane Zentrum Freiburgs seine Position im Netz der Schweizer Städte stärken kann.

Der heutige KantRP definiert das Kantonszentrum. Dieser Begriff bezeichnet in der Raumplanung einen urbanen, dicht bebauten und zusammenhängenden Raum. Der neue KantRP wird die Ausdehnung des Kantonszentrums und seine Rolle in der Raumplanungsstrategie des Kantons festlegen müssen. Die Stärkung des Kantonszentrums ist für den ganzen Kanton von grösster Wichtigkeit, weil sonst die Gefahr besteht, dass Freiburg nur noch am Rande von den Wirtschaftsflüssen zwischen Genferseeregion und Bern betroffen ist.

HERAUSFORDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS:

- > Definition des Kantonszentrums mit Blick auf eine neue Raumordnung;
- > Rolle des Kantonszentrums in der künftigen Raumentwicklung;
- > Aufrechterhaltung im Kantonszentrum der Verwaltungsdienststellen, die unter ihnen einen regelmässigen Austausch pflegen;

- > Rolle Freiburgs und dessen Umgebung als Beschäftigungspool;
- > Qualität der Erschliessung des Kantonszentrums mit dem öffentlichen Verkehr und der Einbindung des Kantonszentrums in die nationalen Verkehrsnetze.

3. Die Rolle der Regionalzentren als Bindeglieder zwischen den Regionen und dem Kantonszentrum erhalten und stärken

Die wirtschaftliche und demografische Bedeutung der Regionalzentren blieb in den letzten fünfzehn Jahren bestehen bzw. nahm zu. Sie liegen am nationalen Strassen- oder Eisenbahnnetz und sind das Bindeglied zwischen Kantonszentrum und Regionen. Sie sind unabdingbar, damit die persönlichen Dienstleistungen auf dem gesamten Kantonsgebiet angeboten werden können.

Sie spielen eine entscheidende Rolle in der Strukturierung des Raums und erlauben eine konzentrierte Dezentralisierung. Für jede Region ist sein Zentrum von grösster Bedeutung.

HERAUSFORDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS:

- > Rolle der Regionalzentren in der künftigen Raumentwicklung;
- > Aufrechterhaltung oder Stärkung der Regionalzentren dank öffentlicher Einrichtungen von regionaler Bedeutung;
- > Beibehaltung im Rahmen des Möglichen der Dienstleistungen der Kantonsverwaltung von regionalem Interesse in den Regionalzentren;
- > Rolle der Regionalzentren als Beschäftigungspool;
- > Qualität der Erschliessung der Regionalzentren mit dem öffentlichen Verkehr und der Strassenverbindung zum Kantonszentrum sowie der Strassenverbindungen zwischen den Regionalzentren.

4. Die Zusammenarbeit mit den benachbarten ausserkantonalen Zentren vertiefen

In den letzten Jahren wurden neue Plattformen für die Zusammenarbeit ins Leben gerufen und bestehende weitergeführt: Raumkonzept Schweiz, mit dem Bund und allen anderen Schweizer Kantonen; Hauptstadtregion Schweiz, mit den Kantonen Bern, Neuenburg, Solothurn und Wallis; der Austausch mit der Genferseeregion und der interkantonalen Region Broye.

Der KantRP wird die Kohärenz zwischen der neuen Raumplanungsstrategie des Kantons und den Strategien der Nachbarkantone sicherstellen müssen.

HERAUSFORDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS:

- > Kohärenz zwischen den vom Kanton vorgeschlagenen Lösungen, insbesondere für die städtischen und Verkehrsnetze, und den Lösungen der Nachbarkantone;
- > Unterstützung bei den Behörden der Nachbarkantone für die kommunalen und regionalen Massnahmen zugunsten der Zusammenarbeit;
- > Teilnahme an den interkantonalen Plattformen;
- > Kohärenz des KantRP mit den Überlegungen auf eidgenössischer und interkantonomer Ebene.

5. *Eine urbane Strategie entwickeln, die für Agglomerationen angebracht ist*

Als der aktuelle KantRP in Kraft trat, gab es noch keine Agglomerationspolitik des Bundes. Seitdem hatte die Umsetzung der Agglomerationspolitik grosse Auswirkungen auf das Gebiet Freiburgs, weil der Bund zwei Agglomerationsprogramme anerkannt und mitfinanziert hat: die Agglomeration Freiburg und Mobil.

Für den neuen KantRP muss deshalb genau analysiert werden, wie diese beiden Agglomerationen berücksichtigt werden sollen. So muss insbesondere ihre Rolle in der Siedlungsentwicklungsstrategie klar definiert werden.

HERAUSFORDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS:

- > Integration der Freiburger Agglomerationen in die kantonale Siedlungsstruktur;
- > Rolle der Agglomerationen in der künftigen Raumentwicklung.

6. *Die verschiedenen Raumtypen gestützt auf ihre Bestimmung ausweisen und aufwerten*

Seit der letzten KantRP-Gesamtrevision hat sich die territoriale Gliederung infolge des Verstärkerungsprozesses und der Gemeindegemeinschaften gewandelt. Die Raumordnung muss aktualisiert werden, damit sie mit der neuen Realität in Einklang steht und damit sie auch nach den kommenden Gemeindegemeinschaften Bestand hat.

Die heutige Struktur, welche die Zentren (auf kantonaler, regionaler und interkommunaler Ebene) in ein hierarchisches Netz fügt, wird mit der Raumtypologie gemäss den neuen Vorgaben des Bundes ergänzt werden. Auf diese Weise können die Raummerkmale auseinandergehalten sowie die raumplanerischen Bedürfnisse und Massnahmen gemäss den Zielen, die jedem Raumtyp eigen sind (z.B. die Siedlungsentwicklung auf die besiedelten Gebiete konzentrieren), den verschiedenen Räumen zugeordnet werden.

HERAUSFORDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS:

- > Definition der Raumtypen zur Festlegung des Siedlungsgebiets.

7. *Die Besiedlungsbedürfnisse auf der Grundlage des höchsten Bevölkerungsszenarios des Bundes definieren*

Nach Artikel 5a Abs. 1 und 2 RPV bestimmt der Kanton im Richtplan, von welcher Entwicklung der Wohnbevölkerung und der Beschäftigten er zur Ermittlung seines Bauzonenbedarfes ausgeht. Ausserdem gilt: Wachstumsannahmen über dem mittleren Szenario des BFS für die Bevölkerungsentwicklung sind für die Bestimmung der im Kanton insgesamt benötigten Bauzonenkapazitäten zu berücksichtigen, soweit sie das hohe Szenario des BFS nicht überschreiten.

Das Bevölkerungswachstum im Kanton Freiburg seit der letzten Revision des KantRP im Jahr 2002 liegt deutlich über dem Durchschnitt der anderen Schweizer Kantone. Kommt hinzu, dass das reelle Wachstum seit mehreren Jahren systematisch die höchsten Szenarien des BFS übertrifft.

Stützt sich der Kanton auf das höchste Bevölkerungsszenario, so muss er zur Abdeckung der künftigen Siedlungsbedürfnisse hauptsächlich auf starke Verdichtungsziele setzen. Angesichts der heutigen Bauzonenabgrenzung im Kanton wird die Gesamtgrösse der Bauzonen stabil bleiben müssen.

Stützt sich der Kanton auf das mittlere Bevölkerungsszenario, so wird seine Siedlungsentwicklungsstrategie hauptsächlich aus Massnahmen zur allgemeinen Auszonung in allen Gemeinden des Kantons – auch im Kantonszentrum und in den Regionalzentren – bestehen müssen. Unabhängig von der Wahl des Szenarios ist die Bemessungsmethode des heutigen KantRP zu grosszügig für Bauzonenerweiterungen. Die Wahl des mittleren Szenarios könnte dazu führen, dass kürzlich eingezonte Grundstücke wieder ausgezont werden müssen.

Angesichts dieses politisch und strategisch wichtigen Entscheids schlägt der Staatsrat dem Grosse Rat vor, das höchste Bevölkerungsszenario des Bundes als Grundlage zu nehmen.

HERAUSFORDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS:

- > Auswirkungen der Wahl des höchsten Bevölkerungsszenarios des Bundes auf die Ausarbeitung der KantRP-Inhalte, welche das Siedlungsgebiet auf 20 Jahre hinaus für alle Bauzonen betreffen.

8. Das Siedlungsgebiet gemäss Raumtypen aufteilen und einer hochwertigen Verdichtung den Vorrang geben

Das teilrevidierte RPG verlangt von den Kantonen, dass diese die verschiedenen Raumtypen auf ihrem Gebiet und eine differenzierte Siedlungsentwicklungsstrategie definieren.

Die kantonale Strategie muss die Dichteziele für die Siedlungsgebiete definieren und der Verdichtung die Priorität vor Neueinzonungen geben. Für eine optimale Siedlungsentwicklung nach innen muss die Qualität bei der Definition der Dichteziele, die von den Gemeinden umgesetzt werden müssen, eine zentrale Rolle spielen.

HERAUSFORDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS:

- > Bestimmung der verschiedenen Raumtypen im Kanton;
- > Regeln für die Entwicklung des Siedlungsgebiets in Abhängigkeit von den definierten Zielen;
- > neue Methode für die Bauzonendimensionierung auf der Grundlage der Raumtypologie und der Rolle der Verdichtung in der künftigen Siedlungsentwicklung des Kantons;
- > Methode, dank der die Gemeinden das Verdichtungspotenzial ihrer Bauzonen bestimmen können.

9. Den Anteil des öffentlichen und des Langsamverkehrs namentlich auf dem kantonalen Netz, im Kantonszentrum und in den Regionalzentren erhöhen

Die Bestimmung des Siedlungsgebiets für die kommenden 20 Jahre und das Primat der Verdichtung sind neue Vorgaben des RPG. Diese haben unter anderem zur Folge, dass der Staat prüfen muss, ob die kantonale Mobilitätsstrategie namentlich in den Bereichen Erschliessungsqualität und Entwicklung der Verkehrsnetze angepasst werden muss. Trotz der zahlreichen Verbesserungen, die in diesem Bereich seit dem Inkrafttreten des aktuellen KantRP erzielt wurden, hat dieses Ziel nichts an Aktualität eingebüsst.

HERAUSFORDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS:

- > Koordination zwischen den anwendbaren Grundsätzen für die Mobilität und der künftigen Siedlungsentwicklungsstrategie.

10. Die Strategien für Siedlung und Mobilität aufeinander abstimmen

Mit dem teilrevidierten RPG müssen die Kantone ihre Siedlungsgebiete für die kommenden Jahrzehnte bestimmen und der Verdichtung den Vorrang vor der Erweiterung der Bauzone geben. Siedlungsentwicklungsstrategie und Mobilitätsstrategie müssen kohärent sein. Nur so können die neuen Vorgaben des Bundesrechts erfüllt werden. Auf der einen Seite gilt es zu verhindern, dass die Mobilitätsstrategie die

im KantRP vorgesehene Siedlungsentwicklung nach innen behindert. Und auf der anderen Seite muss die Siedlungsentwicklungsstrategie die vom Richtplan für die Verdichtung ausgewiesenen Sektoren bestimmen, die aus Sicht der Mobilität besonders günstig sind.

HERAUSFORDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS:

- > Adäquate Gliederung des Siedlungsgebiets entsprechend der gewählten Mobilitätsstrategie;
- > Anpassung der Mobilitätsstrategie unter Berücksichtigung der für die Verdichtung geeignetsten Sektoren.

11. Die Bedürfnisse der wirtschaftlichen Entwicklung in Abhängigkeit von den verschiedenen Wirtschaftszweigen berücksichtigen

Im aktuellen KantRP sind die Arbeitszonen in drei Hierarchiestufen eingeteilt: strategische Sektoren, Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung, übrige Zonen. Für jede dieser Stufen gelten spezifische Regeln in Bezug auf Standort und Grösse, wobei berücksichtigt wird, ob es sich um Tätigkeiten des zweiten oder des dritten Sektors handelt.

Um die neuen bundesrechtlichen Vorgaben zu erfüllen, wird das aktuelle System sicherlich verfeinert werden müssen. Das Ziel muss sein, die spezifischen Bedürfnisse der verschiedenen Wirtschaftssektoren besser begründen zu können und gleichzeitig Regeln festzulegen, die das wirtschaftliche Gefüge des Kantons nicht schwächen. So ist es denkbar, dass gewisse strategische Sektoren oder Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung neu beurteilt oder deren Standorte neu festgelegt werden müssen und dass die Rolle der übrigen Arbeitszonen genauer definiert werden muss.

In Zukunft wird das Gesamtsystem zur Dimensionierung der Arbeitszonen koordiniert und einer Gesamtverfügbarkeit unterstellt werden müssen. Das bedeutet, je mehr nicht überbaute Reserven an einem Ort vorgesehen werden, desto weniger werden solche anderswo zur Verfügung stehen.

HERAUSFORDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS:

- > Methode für die Bestimmung von Standort und Dimensionierung der Arbeitszonen

12. Ein regionales System für die Verwaltung der Arbeitszonen einrichten

Artikel 30a der Raumplanungsverordnung des Bundes (RPV) verlangt von den Kantonen, dass sie eine Arbeitszonenbewirtschaftung einführen, welche die haushälterische Nutzung der Arbeitszonen insgesamt gewährleistet. Ein solches System ist eine Vorbedingung für jegliche Ausscheidung neuer Arbeitszonen. Gemäss Bundesverordnung muss diese Bewirtschaftung mindestens auf Ebene der Region erfolgen.

Das Bundesrecht legt hingegen nicht fest, wie die Bewirtschaftung genau erfolgen muss. Sie kann von einem regionalen oder kantonalen Organ oder durch ein regionales oder kantonales Instrument zur Verwaltung der rechtskräftig ausgedehnten Arbeitszonen und deren Überbauungsgrads sichergestellt werden.

In jedem Fall aber ist die heute verwendete Methode für die Arbeitszonendimensionierung zu grosszügig, sodass eine Anpassung ansteht. Es wird geprüft werden müssen, in welcher Weise die Vergrösserung oder Schaffung einer Arbeitszone auf regionaler Ebene im Rahmen der Ortsplanung begründet werden muss.

HERAUSFORDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS:

- > Verwaltung der Arbeitszonen auf regionaler oder höherer Ebene.

13. Die touristische Entwicklung von kantonalen und regionaler Bedeutung auf die dazu geeigneten Standorte konzentrieren

2006 trat im Kanton Freiburg das Gesetz über den Tourismus in Kraft. Im selben Jahr wurde zudem die kantonale Tourismuspolitik in einer Strategie für die Entwicklung des Freiburger Tourismus dargelegt. Das touristische Angebot wie auch das Potenzial des Kantons sind besonders gross und vielfältig. Die im aktuellen KantRP definierten touristischen Zonen stimmen überein mit der Entwicklung des Tourismus, der in der Freiburger Wirtschaft einen grösser werdenden Platz einnimmt. Der neue KantRP wird indessen die Tourismusstrategie berücksichtigen und auf deren Kohärenz mit der Siedlungsentwicklungsstrategie achten müssen.

Tourismuskonzepte mit erheblicher Raumwirksamkeit wie etwa Gebiete mit Seilbahnen müssen nun laut RPG im KantRP vorgesehen sein. So wäre es für den Kanton insbesondere sinnvoll, eine Gesamtstrategie für den Tourismus mit Blick auf die Erweiterung von solchen Gebieten und deren Folgen (künstliche Beschneidung, MTB, Start- und Zielräume usw.) auszuarbeiten. Aufgrund der Lex Weber verlangt das RPG zudem von den Kantonen, dass sie in ihrem Richtplan die Gebiete bezeichnen, «in denen besondere Massnahmen ergriffen werden müssen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen sicherzustellen».

HERAUSFORDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS:

- > Touristische Entwicklungsschwerpunkte von kantonalen oder regionaler Bedeutung;
- > Berücksichtigung der touristischen Entwicklungsschwerpunkte in der Siedlungsentwicklungsstrategie;

- > touristische Vorhaben, die in den kommenden 20 Jahren nötig sind;
- > mögliche Siedlungsentwicklungsstrategie in den Gemeinden mit vielen Zweitwohnungen.

14. Die Umwelt und die natürlichen Ressourcen erhalten sowie schädlichen oder lästigen Einwirkungen vorbeugen

Die Grenzwerte und Umweltschutzgrundsätze sind im einschlägigen Recht klar definiert. Für eine adäquate Berücksichtigung der Umwelt und der Vorgaben für eine nachhaltige Entwicklung muss dieses Thema von Beginn weg und in allen Politikbereichen in das Planungsverfahren integriert werden. Auf diese Weise ist es oft möglich, für die Koordination zwischen Raumplanung und Umweltschutz praktische und kostengünstige Lösungen, die zudem die Nachhaltigkeit verbessern, zu finden.

Bei der Revision des KantRP wird die Kohärenz der Umweltziele überprüft werden müssen, damit der neuen kantonalen Siedlungsentwicklungsstrategie Rechnung getragen wird.

HERAUSFORDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS:

- > Quantitative und qualitative Erhaltung der unter- und oberirdischen Gewässer oder Verbesserung der Abwasserbehandlung;
- > Relevanz der Umweltprinzipien im Bereich der Verkehrs- und Siedlungspolitik mit Blick auf die Verbesserung der Luftqualität und die Vermeidung von Lärmimmissionen;
- > Strategie für die Reduktion der Abfallmengen und die Sicherstellung der korrekten Abfallbeseitigung, um namentlich Boden- und Gewässerverschmutzungen zu verhindern;
- > quantitative und qualitative Erhaltung der Böden;
- > Vorbeugung von chemischen und technologischen Risiken;
- > Sanierung der Altlasten.

15. Das Potenzial der einheimischen und erneuerbaren Energien nutzen

Der Kanton Freiburg ist nach wie vor stark von fossilen Energieträgern abhängig. Ende 2014 lag der Anteil der erneuerbaren Energien bei rund 16% des gesamten Energieverbrauchs.

Gemäss den verschiedenen Studien, die das Amt für Energie (AfE) in den letzten Jahren durchführte, verfügt der Kanton Freiburg über ein relativ grosses Potenzial an erneuerbaren Energiequellen, die er in Abhängigkeit von den eingesetzten Technologien zu konkurrenzfähigen Preisen nutzen könnte. Bis 2100 könnten die einheimischen erneuerbaren Energien den Grossteil des kantonalen Energiebedarfs decken. Der Ersatz der fossilen durch einheimische erneuerbare Energie-

träger sollte sich ausserdem positiv auf die Freiburger Wirtschaft auswirken.

Die allmähliche Substitution der fossilen durch erneuerbare Energieträger und der schrittweise Ausstieg aus der Kernenergie gehören zu den Hauptzielen der Energiepolitik von Bund und Kanton. Allerdings ist die Entwicklung von erneuerbaren Energien stark von den Rahmenbedingungen abhängig, die nicht zuletzt auch von der Raumplanung definiert werden. 2014 nahm der Grosse Rat die Motion der Grossräte Eric Collomb und François Bosson an, die verlangt, dass den Anlagen zur Nutzung von erneuerbaren Energien der Status eines öffentlichen Interesses gegeben wird; dies erhöht die Notwendigkeit einer guten Integration dieses Themas in den KantRP.

Das energetische Potenzial des Untergrunds könnte über eine Koordination zwischen Raumplanung und Nutzung der Ressourcen des Untergrunds fruchtbar gemacht werden. Entsprechende Überlegungen werden bei der Revision des KantRP vorgenommen werden.

HERAUSFORDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS:

- > Energie;
- > Bedeutung der erneuerbaren Energieträger;
- > Nutzung des Untergrunds.

16. Den ländlichen Raum unter Berücksichtigung seiner Vielfalt und seiner unterschiedlichen Funktionen erhalten und aufwerten

Die Landwirtschaft hat im ländlichen Raum eine zentrale Stellung inne. Artikel 104 der Bundesverfassung verankert den Grundsatz einer nachhaltigen und auf den Markt ausgerichteten Produktion der Landwirtschaft. Damit und mit dem Bundesgesetz über die Landwirtschaft wird die multifunktionale Rolle der Landwirtschaft betont. So muss sie über eine nachhaltige und gleichzeitig wettbewerbsfähige Produktion zur Sicherung der Lebensmittelversorgung, zur Bewahrung der natürlichen Ressourcen und zur Pflege der Landschaften sowie zu einer dezentralen Besiedlung beitragen.

Um diesen Auftrag erfüllen zu können, muss die Landwirtschaft vor allem über gutes Kulturland und über geeignete Strukturen verfügen. Zu den wichtigsten Raumplanungsinstrumenten hierfür gehören ein starker Schutz des Landwirtschaftslandes, insbesondere der FFF, aber auch der für die Milchwirtschaft nötigen Wiesenflächen (hauptsächlich für die Produktion von AOP-Käse) sowie die Verbesserung der Strukturen und die Schaffung von Perimetern für diversifizierte Landwirtschaft.

Der neue KantRP wird dem erhöhten Schutz von Kulturland und namentlich der FFF Rechnung tragen müssen. So wird

sich im Rahmen der KantRP-Revision die Frage stellen, ob eine differenzierte Strategie für den Schutz von Kulturland in Abhängigkeit von den Raumtypen, die in der neuen Raumordnung vorgesehen werden, definiert werden muss.

HERAUSFORDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS:

- > Strategie Kulturlandschutz;
- > Überlegungen zu strukturellen Verbesserungen.

17. Die natürlichen Lebensräume, die ökologische Vernetzung und die charakteristischen Landschaften erhalten, aufwerten und ergänzen

Ein grosser Teil der Bevölkerung weiss um den Wert der Natur und der Landschaft. Den meisten ist bewusst, dass ein äusserst sorgsamer Umgang mit diesem Kapital nötig ist. Die Stärkung des Arten- und Biotopschutzes, die Bereitstellung von Beiträgen für eine schonende Bewirtschaftung von Flächen mit hoher Biodiversität sowie die neue Praxis für die Verwaltung von grossen Projekten sind das Abbild dieses neuen Bewusstseins. Die Komplexität der Aufgabe wie auch die mangelnde Koordination der sektoriellen Gesetzgebungen auf Bundesebene, die der Kanton vollziehen muss, erschweren aber manchmal die Umsetzung.

Im Bereich der Landschaft müssen die Veränderungen infolge der demografischen, gesellschaftlichen und anderen Entwicklungen so verwaltet werden, dass die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Schutz der charakteristischen Landschaftsbilder in Einklang gebracht werden.

HERAUSFORDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS:

- > Prioritäten für Massnahmen und Finanzierung im Bereich des Biotop-, Arten- und Landschaftsschutzes je Region.
- > Schutz und Pflege der Biotope und Landschaften von nationaler und kantonaler Bedeutung;
- > Hilfestellung für Gemeinden, wenn diese vergleichbare Aktionen auf lokaler Ebene durchführen wollen.

18. Das Kulturerbe von anerkannter Bedeutung erhalten und aufwerten

Zur Raumentwicklung und Raumplanung gehört auch eine Strategie für die Erhaltung der Kulturgüter, die gute Voraussetzungen für deren Konservierung und Aufwertung haben.

Die Bestimmung der Kulturgüter von nationaler, kantonaler und regionaler Bedeutung sowie die daraus abgeleiteten Schutzmassnahmen sind bereits im aktuellen KantRP festgelegt. Seit 2011 zählt der Kanton Freiburg fünf *prähistorische Pfahlbaustätten um die Alpen* (Gletterens, Greng, Haut-Vully, Murten und Noréaz), die zum UNESCO-Weltkulturerbe

ernannt wurden. Dem wird in der Revision des KantRP Rechnung getragen werden müssen.

HERAUSFORDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS:

- > Definition der Ortsbilder, historischen und archäologischen Stätten sowie der Massnahmen für deren Pflege;
- > Einbezug durch die Gemeinden der Interessen, die aufgrund der kantonalen Erhebungen und Massnahmen berücksichtigt werden müssen, und zwar ab Beginn der Planung.

19. Die Waldgebiete zur Sicherstellung ihrer unterschiedlichen Funktionen planen und bewirtschaften

Im Bundesgesetz über den Wald (WaG) sind die verschiedenen Funktionen des Waldes definiert; der Kanton muss diese berücksichtigen. So muss etwa die Erholungsfunktion des Waldes mit einem Minimum an festen Einrichtungen aufrechterhalten bzw. lokal entwickelt werden. Aufgrund des Holzzuwachses muss auch die Nutzung von Holz als Baumaterial und erneuerbarer Energieträger verstärkt werden. Der naturnahe Waldbau, der die natürlichen Gesellschaften vermehrt berücksichtigt, muss zu einer höheren Artenvielfalt auf der gesamten Waldfläche führen. Der Wald muss seine Schutzfunktion bewahren, weil er eine wichtige Rolle beim Schutz von Naturgefahren spielt.

Die Ausführungsverordnung zum WaG verlangt von den Kantonen, dass sie einerseits die Gebiete mit zunehmender Waldfläche bezeichnen und andererseits die Gebiete, in denen sie eine Zunahme des Waldes verhindern wollen. Bei der Revision des KantRP wird entschieden werden, ob es zweckmässig ist, statische Waldgrenzen einzuführen oder ob die dynamischen Grenzen beibehalten werden sollen.

HERAUSFORDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS:

- > Umsetzung der forstlichen Planung;
- > Definition der Waldgrenzen.

20. Mit Planungsinstrumenten und Risikomanagement zur Naturgefahrenvorsorge beitragen

Indem für Wohnzonen, Infrastrukturen und erhebliche Sachwerte die Gebiete vermieden werden, die den Naturgefahren ausgesetzt sind, werden die möglichen Schäden und die von der Allgemeinheit und den Privatpersonen zu tragenden Folgekosten reduziert. Das heisst jedoch nicht, dass die Schutzmassnahmen zur Minderung des Gefahrenpotenzials vernachlässigt werden dürfen.

HERAUSFORDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS:

- > Nachführung der bestehenden Gefahrenkarten;
- > Planungs-, Schutz- und Notfallmassnahmen (Flucht- und Rettungspläne, Alarmierung), um das Schadenpotenzial entsprechend der Gefährdung für Leben und Gut zu mindern;
- > Ausarbeitung durch die Gemeinden der lokalen Raumplanungsdokumente unter Berücksichtigung der vom Kanton durchgeführten Studien und festgelegten Massnahmen.

4. Arbeitsprogramm

Die Revision des KantRP wird bis Anfang 2019 dauern. Die Genehmigung des neuen Richtplans durch den Bund soll vor dem 1. Mai 2019 erfolgen.

Die öffentliche Vernehmlassung des KantRP-Entwurfs ist für September bis Dezember 2017 geplant. Der KantRP wird im September 2018 dem Grossen Rat zur Information vorgelegt und im Oktober desselben Jahres vom Staatsrat angenommen werden.

Nach der Annahme des KantRP durch den Kanton wird er dem Bund zur Genehmigung übermittelt werden. Die Genehmigung des KantRP durch den Bundesrat ist eine Voraussetzung für die Aufhebung des Bauzonenmatoriums und soll bis am 1. Mai 2019 vorliegen.

Erarbeitung der obligatorischen Studien	Februar 2015 - März 2016
Erarbeitung des Textes und der Karten des kantonalen Richtplans	April - Dezember 2016
Interne Vernehmlassung Vorvernehmlassung durch den Bund	Februar - März 2017
Übersetzung Fertigstellung nach der internen Vernehmlassung	Februar - Juli 2017
Externe Vernehmlassung und Vorprüfung durch den Bund	September - Dezember 2017 September 2017 - März 2018
Zusätzliche Vernehmlassung der Gemeinden über die erheblichen Änderungen und Meinungsverschiedenheiten	Februar - März 2018
Übermittlung des Richtplans an den Grossrat durch den Staatsrat	Juli 2018
Präsentation an den Grossrat zur Information	September 2018
Annahme des kantonalen Richtplans durch den Staatsrat	Oktober 2018
Genehmigung des kantonalen Richtplans durch den Bundesrat	Mai 2019

5. Folgen des Dekrets

5.1. Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Die Ausarbeitung des KantRP wird alleine vom Kanton getragen.

5.2. Finanzielle Folgen

Die 725 000 Franken für die Grundlagenstudien im externen Mandat zur Ausarbeitung des KantRP sind bereits im Vorschlag und Finanzplan des BRPA für die Periode 2015–2018 eingetragen. Die anderen Dienststellen, die allenfalls Studien in Auftrag geben werden, wurden bereits informiert und gebeten, die entsprechenden Mittel zu budgetieren.

5.3. Einfluss auf den Personalbestand

Für die Ausarbeitung des KantRP ist ein grosser Einsatz des bestehenden Staatspersonals erforderlich. Bei der letzten KantRP-Revision beteiligten sich rund siebenzig Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mehrerer staatlicher Dienststellen an den Arbeiten.

Beim BRPA wurde eigens eine Projektorganisation eingerichtet, um diese Aufgabe angemessen erledigen zu können. Die Koordination zwischen den verschiedenen betroffenen staatlichen Dienststellen wird vom Projektausschuss sichergestellt, der vom Staatsrat ernannt wurde.

Die Gesamtheit der Aufgaben für dieses Projekt hat eine hohe Arbeitslast für das bestehende Personal zur Folge. Dem Projektteam wurde ein zeitlich unbefristetes Vollzeitäquivalent zugeordnet, das innerhalb der RUBD kompensiert werden wird. Für die Dauer der Revision sind im Finanzplan des BRPA für die Periode 2015–2018 zudem 900 000 Franken für Aushilfskräfte vorgesehen.

6. Weitere Folgen des Entwurfs

Das vorgeschlagene Dekret hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

Er ist konform zur Verfassung und zum geltenden Bundesrecht. Die Eurokompatibilität ist ebenfalls gegeben.

Die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung werden im Rahmen der Ausarbeitung des KantRP mit dem Instrument «Kompass21» beurteilt werden.

Der Staatsrat ersucht Sie abschliessend, den vorliegenden Dekretsentwurf anzunehmen.

Décret

du

fixant les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire;
Vu l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire;
Vu la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions;
Vu le règlement du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions;
Vu le message du Conseil d'Etat du 12 octobre 2015;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

Les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire servent de programme pour la révision du plan directeur cantonal.

Art. 2

Les principes généraux sont les suivants:

1. Assurer la cohésion et un développement durable de l'ensemble du canton.
2. Renforcer le réseau entre les centres ainsi qu'entre les centres et le reste du territoire.
3. Utiliser au mieux les infrastructures existantes avant de les compléter et de les adapter.
4. Mener les réflexions en aménagement du territoire au-delà des limites administratives.
5. Promouvoir le rayonnement du canton sur les plans national et international.

Dekret

vom

über die Grundsätze und Ziele der Raumplanung

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung;
gestützt auf die Raumplanungsverordnung des Bundes vom 28. Juni 2000;
gestützt auf das Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008;
gestützt auf das Ausführungsreglement vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz;
nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 12. Oktober 2015;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Die Grundsätze und Ziele der Raumplanung dienen als Programm zur Revision des kantonalen Richtplans.

Art. 2

Die Grundsätze lauten:

1. Den Zusammenhalt und eine nachhaltige Entwicklung für den gesamten Kanton sicherstellen.
2. Die Vernetzung der Zentren untereinander sowie die Vernetzung der Zentren mit dem übrigen Gebiet stärken.
3. Die bestehenden Infrastrukturen bestmöglich nutzen, bevor sie ergänzt oder angepasst werden.
4. Überlegungen für eine grenzüberschreitende Raumplanung anstellen.
5. Die Präsenz des Kantons auf nationaler und internationaler Ebene stärken.

Art. 3

Les objectifs sont les suivants:

1. Promouvoir les atouts du canton.
2. Renforcer la position du centre cantonal sur le plan national.
3. Maintenir et renforcer le rôle des centres régionaux, relais entre les régions et le centre cantonal.
4. Parfaire la collaboration avec les centres voisins extérieurs au canton.
5. Développer une stratégie urbaine adaptée aux agglomérations.
6. Identifier et valoriser les différents types d'espaces en fonction de leur vocation.
7. Définir les besoins de l'urbanisation en se fondant sur le scénario démographique fédéral le plus élevé.
8. Répartir le territoire d'urbanisation en fonction des types d'espaces et privilégier en premier lieu une densification de qualité.
9. Augmenter la part modale des déplacements en transports publics et en mobilité douce, notamment sur le réseau cantonal, dans le centre cantonal et les centres régionaux.
10. Coordonner la stratégie d'urbanisation et celle de la mobilité.
11. Prendre en compte les besoins du développement économique en fonction des différents types d'activités.
12. Mettre en place un système régional de gestion des zones d'activités.
13. Concentrer le développement touristique d'importance cantonale et régionale dans les endroits appropriés.
14. Préserver l'environnement et les ressources naturelles et prévenir les atteintes nuisibles ou incommodes.
15. Valoriser le potentiel des énergies indigènes et renouvelables.
16. Maintenir et valoriser l'espace rural en tenant compte de sa diversité et de ses différentes fonctions.
17. Maintenir, valoriser et compléter les milieux naturels, les réseaux écologiques et les paysages caractéristiques.
18. Préserver et valoriser le patrimoine culturel reconnu.
19. Aménager et gérer l'espace forestier de manière à assurer ses diverses fonctions.
20. Prévenir les dangers naturels à l'aide des instruments de planification et de gestion des risques.

Art. 3

Die Ziele lauten:

1. Die Vorzüge des Kantons fördern.
2. Die Stellung des Kantonszentrums auf nationaler Ebene stärken.
3. Die Rolle der Regionalzentren als Bindeglieder zwischen den Regionen und dem Kantonszentrum erhalten und stärken.
4. Die Zusammenarbeit mit den benachbarten ausserkantonalen Zentren vertiefen.
5. Eine urbane Strategie entwickeln, die für Agglomerationen angebracht ist.
6. Die verschiedenen Raumtypen gestützt auf ihre Bestimmung ausweisen und aufwerten.
7. Die Besiedlungsbedürfnisse auf der Grundlage des höchsten Bevölkerungsszenarios des Bundes definieren.
8. Das Siedlungsgebiet gemäss Raumtypen aufteilen und einer hochwertigen Verdichtung den Vorrang geben.
9. Den Anteil des öffentlichen und des Langsamverkehrs namentlich auf dem kantonalen Netz, im Kantonszentrum und in den Regionalzentren erhöhen.
10. Die Strategien für Siedlung und Mobilität aufeinander abstimmen.
11. Die Bedürfnisse der wirtschaftlichen Entwicklung in Abhängigkeit von den verschiedenen Wirtschaftszweigen berücksichtigen.
12. Ein regionales System für die Verwaltung der Arbeitszonen einrichten.
13. Die touristische Entwicklung von kantonalen und regionaler Bedeutung auf die dazu geeigneten Standorte konzentrieren.
14. Die Umwelt und die natürlichen Ressourcen erhalten sowie schädlichen oder lästigen Einwirkungen vorbeugen.
15. Das Potenzial der einheimischen und erneuerbaren Energien nutzen.
16. Den ländlichen Raum unter Berücksichtigung seiner Vielfalt und seiner unterschiedlichen Funktionen erhalten und aufwerten.
17. Die natürlichen Lebensräume, die ökologische Vernetzung und die charakteristischen Landschaften erhalten, aufwerten und ergänzen.
18. Das Kulturerbe von anerkannter Bedeutung erhalten und aufwerten.
19. Die Waldgebiete zur Sicherstellung ihrer unterschiedlichen Funktionen planen und bewirtschaften.
20. Mit Planungsinstrumenten und Risikomanagement zur Naturgefahrenvorsorge beitragen.

Art. 4

Le décret du 17 septembre 1999 fixant les idées directrices et les objectifs en matière d'aménagement du territoire (RSF 710.2) est abrogé.

Art. 5

Le présent décret n'est pas soumis au referendum financier.

Art. 4

Das Dekret vom 17. September 1999 über die Leitideen und die Ziele der Raumplanung (SGF 710.2) wird aufgehoben.

Art. 5

Dieses Dekret untersteht nicht dem Finanzreferendum.

AnnexeAnhang

GRAND CONSEIL

2015-DAEC-159

Projet de décret: Principes généraux et objectifs en matière d'aménagement du territoire*Propositions de la commission ordinaire CO-2015-93**Présidence* : Gilberte Schär*Membres* : Markus Bapst, Hubert Dafflon, Fritz Glauser, Emmanuelle Kaelin Murith, Gabriel Kolly, Pierre Mauron, Benoît Piller, Nicolas Repond, Laurent Thévoz, Rudolf VonlanthenEntrée 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, principe n° 6

6. Assurer un rapport équilibré entre le développement de l'emploi et celui de l'habitat.

A1**Art. 3, objectif n° 4**4. Parfaire la collaboration avec les ~~centres~~ cantons voisins ~~extérieurs au canton~~ et leurs centres.**A2****Art. 3, objectif n° 11**11. ~~Prendre~~ Favoriser l'emploi et prendre en compte les besoins du développement économique en fonction des différents types d'activités.**A3**

GROSSER RAT

2015-DAEC-159

Dekretsentwurf: Grundsätze und Ziele der Raumplanung*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2015-93**Präsidium* : Gilberte Schär*Mitglieder* : Markus Bapst, Hubert Dafflon, Fritz Glauser, Emmanuelle Kaelin Murith, Gabriel Kolly, Pierre Mauron, Benoît Piller, Nicolas Repond, Laurent Thévoz, Rudolf VonlanthenEintreten

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, Grundsatz Nr. 6

6. Ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Beschäftigungs- und Siedlungsentwicklung sicherstellen.

Art. 3, Ziel Nr. 44. Die Zusammenarbeit mit den benachbarten Kantonen ~~ausserkantonalen~~ und deren Zentren vertiefen.**Art. 3, Ziel Nr. 11**11. Die Beschäftigung fördern und die Bedürfnisse der wirtschaftlichen Entwicklung in Abhängigkeit von den verschiedenen Wirtschaftszweigen berücksichtigen.

Art. 3, objectif n° 13

13. ~~Concentrer~~ Favoriser le développement touristique d'importance cantonale et régionale dans les endroits appropriés.

Vote final

Par 10 voix contre 0 et 0 abstention (1 membre est excusé), 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 7 voix contre 2 et 1 abstention.

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 1 et 0 abstention.

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 3 et 1 abstention.

La proposition A4, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention.

Le 20 janvier 2016

Art. 3, Ziel Nr. 13

A4 13. Die touristische Entwicklung von kantonaler und regionaler Bedeutung auf die an dazu geeigneten Standorten ~~konzentrieren~~ fördern.

Schlussabstimmung

Mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (1 Mitglied ist entschuldigt) 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

A1 Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.
CE

A2 Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
CE

A3 Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
CE

A4 Antrag A4 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
CE

Den 20. Januar 2016

Message 2015-DFIN-106

12 janvier 2016

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de décret relatif aux crédits supplémentaires
compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2015**

Conformément aux dispositions de l'article 35 de la loi sur les finances de l'Etat, nous vous soumettons le rapport concernant les crédits de paiement supplémentaires acceptés par le Conseil d'Etat, dans le cadre de l'exécution du budget cantonal de l'exercice 2015.

La rigueur dans l'exécution du budget est un principe très largement respecté par les services et établissements. Cependant il arrive que des circonstances nouvelles, particulières et imprévisibles viennent remettre en cause les prévisions. De telles situations peuvent entraîner des dépassements qui obligent alors les services et établissements à requérir un supplément de crédit.

Les différentes demandes en la matière ont toutes fait l'objet d'une justification par les secteurs et Directions concernés. Les requêtes ont été examinées par la Direction des finances avant d'être soumises au Conseil d'Etat. Le dossier complet des arrêtés du Conseil d'Etat relatifs aux augmentations de crédits budgétaires est transmis à la Commission des finances et de gestion avec le présent message.

Au total, pour l'exercice 2015, 26 crédits de paiement supplémentaires ont été ouverts. Ils concernent les services et rubriques comptables suivants:

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
POUVOIR JUDICIAIRE			1 210 000
2111	Ministère public		
3181.005	Pertes sur créances, affaires pénales	2 900 000	500 000
3199.061	Débours pénaux	3 800 000	400 000
3199.063	Assistance judiciaire pénale	350 000	129 500
2120	Justices de paix		
3199.060	Frais d'assistance judiciaire	133 000	180 500
POUVOIR EXÉCUTIF – CHANCELLERIE			8 000
3105	Chancellerie d'Etat		
3151.500	Entretien des véhicules	15 000	8 000
INSTRUCTION PUBLIQUE, CULTURE ET SPORT			6 686 000
3200	Secrétariat général		
3611.000	Contributions pour la fréquentation d'écoles hors du canton	160 000	96 000
3611.001	Contributions pour les étudiants fribourgeois immatriculés dans d'autres universités cantonales	21 800 000	1 050 000
3611.003	Contributions pour la fréquentation d'écoles supérieures hors du canton	4 950 000	790 000
3611.006	Contribution pour la fréquentation d'écoles de la convention du Nord-Ouest	2 250 000	250 000
3611.007	Contribution pour la fréquentation des Hautes écoles spécialisées	9 500 000	4 500 000
SÉCURITÉ ET JUSTICE			1 232 000
3300	Secrétariat général		
3190.021	Dédommagements de tiers	165 000	37 000
3631.000	Part aux frais de conférences	152 900	65 000

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
3345.1	Commandement et services généraux		
3631.000	Part aux frais de conférences	29 000	11 000
3345.2	Gendarmerie		
3111.305	Achats de matériel et d'appareils de circulation	275 920	69 000
3355	Service de l'application des sanctions pénales et des prisons		
3135.000	Exécution des condamnations	3 250 000	1 050 000
INSTITUTIONS, AGRICULTURE ET FORÊTS			1 227 000
3405	Service de l'état civil et des naturalisations		
3170.005	Frais de réceptions	20 000	10 000
3425	Service de l'agriculture		
3010.118	Traitements du personnel auxiliaire	760 000	70 000
3130.049	Travaux informatiques effectués par des tiers	320 000	175 000
3636.000	Subventions cantonales	895 000	972 000
ÉCONOMIE ET EMPLOI			533 000
3542.1	Service de la formation professionnelle		
3090.000	Frais de formation	178 000	25 000
3636.201	Subventions cantonales pour les cours interentreprises	1 860 000	468 000
3542.2	Ecole professionnelle artisanale et industrielle		
3104.200	Fournitures d'enseignement	190 000	40 000
SANTÉ ET AFFAIRES SOCIALES			24 526 700
3605	Service de la santé publique		
3611.400	Contributions pour les hospitalisations dans les hôpitaux publics hors canton	40 221 640	8 750 000
3611.500	Contributions pour les hospitalisations dans les cliniques privées hors canton	21 699 960	4 700 000
3634.030	Prestations LAMal du RFSM à charge de l'Etat	20 832 000	510 000
3634.032	Autres prestations du RFSM	11 367 000	350 000
3635.007	Part du canton au financement des maisons de naissance	164 620	185 000
3645	Service de la prévoyance sociale		
3636.007	Subventions individuelles pour les frais d'accompagnement dans les établissements médico-sociaux pour personnes âgées	83 143 000	4 620 000
3636.011	Subventions cantonales pour les personnes inadaptées mineures dans les maisons d'éducation hors du canton	6 140 000	191 700
3636.014	Subventions cantonales pour personnes handicapées adultes dans les institutions hors du canton	9 933 000	405 000
3650	Service de l'action sociale		
3637.201	Avances de pensions alimentaires	6 200 000	90 000
3637.217	Aide aux victimes d'infractions	1 400 000	250 000
3655	Assurances sociales		
3637.212	Allocations familiales cantonales en faveur des personnes sans activité lucrative de condition modeste	2 250 000	375 000
3637.216	Financement du contentieux de l'assurance maladie	8 400 000	4 100 000
AMÉNAGEMENT, ENVIRONNEMENT ET CONSTRUCTIONS			2 700 000
3808	Service de la mobilité		
5640.009	Subventions cantonales à la Compagnie des Transports Publics Fribourgeois pour les investissements	2 500 000	2 700 000
TOTAL			38 122 700

Les 26 arrêtés de crédits supplémentaires de l'exercice 2015 se répartissent de la manière suivante entre les différents pouvoirs et directions:

	Nombre d'arrêtés	Montant Fr.
Pouvoir judiciaire	2	1 210 000
Pouvoir exécutif – Chancellerie	1	8 000
Instruction publique, culture et sport	3	6 686 000
Sécurité et justice	4	1 232 000
Institutions, agriculture et forêts	3	1 227 000
Economie et emploi	2	533 000
Santé et affaires sociales	10	24 526 700
Aménagement, environnement et constructions	1	2 700 000
	26	38 122 700

Concernant ces arrêtés, il convient d'apporter encore les précisions suivantes:

- > comparativement à ce qui s'est produit durant la période 2002 à 2014, soit sur les 13 derniers exercices comptables, le volume de 38,1 millions de francs des crédits supplémentaires 2015 est incontestablement le plus élevé depuis 2002 et représente d'ailleurs plus du double de la moyenne (17,8 millions de francs par an sur la période). Rapporté au total des dépenses effectives budgétisées, ce volume excède également très sensiblement la moyenne 2002–2014 (1,17% en 2015 contre 0,63% sur la période considérée) et se situe pour la première fois depuis 2005 au-delà de la barre des 1%. Néanmoins, le nombre de crédits supplémentaires reste, quant à lui, parmi les plus faibles de ces treize dernières années. Le tableau qui suit illustre le propos:

Année	Nombre d'arrêtés	Montant total des crédits supplémentaires en mios	Montant total des crédits supplémentaires en % du total des dépenses effectives budgétisées
2002	27	15,164	0,69
2003	23	12,622	0,54
2004	24	13,547	0,57
2005	33	26,073	1,07
2006	29	18,390	0,73
2007	32	10,923	0,41
2008	31	9,581	0,33
2009	28	14,400	0,48
2010	49	15,246	0,49
2011	38	14,633	0,44
2012	49	20,797	0,61
2013	25	28,171	0,87

Année	Nombre d'arrêtés	Montant total des crédits supplémentaires en mios	Montant total des crédits supplémentaires en % du total des dépenses effectives budgétisées
2014	30	31,792	0,99
2015	26	38,123	1,17

- > bien que les dépassements de crédits concernent quasiment tous les pouvoirs et directions, il y a lieu de souligner qu'en 2015, sept arrêtés concernent des dépenses de subventionnement sur lesquelles le canton n'a aucune emprise, car «imposées» de l'extérieur. Il s'agit principalement des contributions pour les hospitalisations hors canton, pour la fréquentation d'écoles hors du canton, pour les institutions spécialisées hors du canton et le financement du contentieux de l'assurance maladie. Ces domaines constituent à eux seuls près des deux-tiers du total des crédits supplémentaires accordés;
- > ce dernier phénomène explique également pourquoi sept exceptions (quatre à la Direction de la santé publique et des affaires sociales et trois à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport) ont été faites à la règle qui prévoit que la couverture des crédits supplémentaires sollicités consiste en une réduction d'autres charges. Dans ces cas en effet, dérogation a été faite à ce principe en se fondant sur les dispositions de la loi et du règlement sur les finances qui autorisent, à des conditions déterminées, de compenser certains dépassements de crédits découlant de dépenses liées par une augmentation de revenus. En 2015, cela concerne les coûts supplémentaires liés aux hospitalisations hors canton pour un montant de 13,5 millions de francs, au financement du contentieux de l'assurance maladie pour 4,1 millions de francs, aux institutions spécialisées hors du canton pour quelque 0,6 million de francs ainsi qu'aux contributions pour la fréquentation d'établissements d'enseignement hors canton pour une somme de l'ordre de 6,7 millions de francs;

En conclusion, nous vous invitons à ratifier l'ensemble des crédits supplémentaires ouverts par le Conseil d'Etat, à charge des comptes 2015.

Botschaft 2015-DFIN-106

12. Januar 2016

—
**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Dekretsentwurf über die kompensierten Nachtragskredite
zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2015**

Gemäss Artikel 35 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates unterbreiten wir Ihnen den Bericht über die zusätzlichen Zahlungskredite, die der Staatsrat im Rahmen der Ausführung des kantonalen Voranschlags des Jahres 2015 genehmigt hat.

Der Grundsatz der unbedingten Einhaltung des Voranschlags wird von den Dienststellen und Anstalten weitestgehend respektiert. Trotzdem kommt es vor, dass neue, besondere und unvorhersehbare Umstände zu Budgetüberschreitungen führen, die die Dienststellen und Anstalten dazu zwingen, einen Nachtragskredit zu beantragen.

Die verschiedenen Nachtragskreditbegehren wurden von den betreffenden Dienststellen und Direktionen begründet und der Finanzdirektion zur Prüfung unterbreitet, die sie anschliessend dem Staatsrat vorlegte. Sämtliche Staatsratsbeschlüsse über die Aufstockung von Voranschlagskrediten werden zusammen mit dieser Botschaft der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission zugestellt.

Für das Rechnungsjahr 2015 wurden insgesamt 26 zusätzliche Zahlungskredite eröffnet, die die folgenden Dienststellen und Budgetpositionen betreffen:

Budget-Positionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
RICHTERLICHE BEHÖRDE			1 210 000
2111	Staatsanwaltschaft		
3181.005	Debitorenverluste, Strafsachen	2 900 000	500 000
3199.061	Auslagen in Strafsachen	3 800 000	400 000
3199.063	Unentgeltliche Rechtspflege Strafsachen	350 000	129 500
2120	Friedensgerichte		
3199.060	Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege	133 000	180 500
VOLLZIEHENDE BEHÖRDE – KANZLEI			8 000
3105	Staatskanzlei		
3151.500	Fahrzeugunterhalt	15 000	8 000
ERZIEHUNG, KULTUR UND SPORT			6 686 000
3200	Generalsekretariat		
3611.000	Beiträge für den Besuch von Schulen ausserhalb des Kantons	160 000	96 000
3611.001	Beiträge für an anderen kantonalen Universitäten immatrikulierte Studenten aus dem Kanton Freiburg	21 800 000	1 050 000
3611.003	Beiträge für den Besuch von höheren Fachschulen ausserhalb des Kantons	4 950 000	790 000
3611.006	Beitrag für den Besuch von Schulen des Regionalen Schulabkommens NW EDK	2 250 000	250 000
3611.007	Beiträge für den Besuch der Fachhochschulen	9 500 000	4 500 000
SICHERHEIT UND JUSTIZ			1 232 000
3300	Generalsekretariat		
3190.021	Entschädigungen an Dritte	165 000	37 000
3631.000	Konferenzkostenanteil	152 900	65 000

Budget-Positionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
3345.1	Kommando und Stabsdienste		
3631.000	Konferenzkostenanteil	29 000	11 000
3345.2	Gendarmerie		
3111.305	Anschaffung von Verkehrsausrüstung	275 920	69 000
3355	Amt für Straf- und Massnahmenvollzug und Gefängnisse		
3135.000	Strafvollzugskosten	3 250 000	1 050 000
INSTITUTIONEN, LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT			1 227 000
3405	Amt für Zivilstandswesen und Einbürgerungen		
3170.005	Empfänge, Kosten	20 000	10 000
3425	Amt für Landwirtschaft		
3010.118	Gehälter des Hilfspersonals	760 000	70 000
3130.049	Von Dritten ausgeführte Informatikarbeiten	320 000	175 000
3636.000	Kantonsbeiträge	895 000	972 000
VOLKSWIRTSCHAFT			533 000
3542.1	Amt für Berufsbildung		
3090.000	Ausbildungskosten	178 000	25 000
3636.201	Kantonsbeiträge für überbetriebliche Kurse	1 860 000	468 000
3542.2	Gewerbliche und Industrielle Berufsschule		
3104.200	Schulmaterialien	190 000	40 000
GESUNDHEIT UND SOZIALES			24 526 700
3605	Amt für Gesundheit		
3611.400	Beiträge für ausserkantonale Spitalaufenthalte in einem öffentlichen Spital	40 221 640	8 750 000
3611.500	Beiträge für ausserkantonale Spitalaufenthalte in einem Privatspital	21 699 960	4 700 000
3634.030	KVG-Leistungen des FNPG zu Lasten des Staates	20 832 000	510 000
3634.032	Andere Leistungen des FNPG	11 367 000	350 000
3635.007	Kantonsanteil an der Finanzierung der Geburtshäuser	164 620	185 000
3645	Sozialvorsorgeamt		
3636.007	Individualbeiträge für die Betreuungskosten in den Pflegeheimen	83 143 000	4 620 000
3636.011	Kantonsbeiträge für schwererziehbare Minderjährige in Erziehungsheimen ausserhalb des Kantons	6 140 000	191 700
3636.014	Kantonsbeiträge für erwachsene Behinderte in Heimen ausserhalb des Kantons	9 933 000	405 000
3650	Kantonales Sozialamt		
3637.201	Alimentenvorschüsse	6 200 000	90 000
3637.217	Hilfe an Opfer von Straftaten	1 400 000	250 000
3655	Sozialversicherungen		
3637.212	Kantonale Familienzulagen an nicht erwerbstätige Personen in bescheidenen Verhältnissen	2 250 000	375 000
3637.216	Finanzierung der Zahlungsausstände in der Krankenversicherung	8 400 000	4 100 000
RAUMPLANUNG, UMWELT UND BAUWESEN			2 700 000
3808	Amt für Mobilität		
5640.009	Kantonale Investitionsbeiträge an die Freiburgischen Verkehrsbetriebe	2 500 000	2 700 000
TOTAL			38 122 700

Die 26 Nachtragskreditbeschlüsse des Rechnungsjahrs 2015 verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Behörden und Direktionen:

	Anzahl Beschlüsse	Betrag Fr.
Richterliche Behörde	2	1 210 000
Vollziehende Behörde – Kanzlei	1	8 000
Erziehung, Kultur und Sport	3	6 686 000
Sicherheit und Justiz	4	1 232 000
Institutionen, Land- und Forstwirtschaft	3	1 227 000
Volkswirtschaft	2	533 000
Gesundheit und Soziales	10	24 526 700
Raumplanung, Umwelt und Bauwesen	1	2 700 000
	26	38 122 700

Zu diesen Nachtragskreditbeschlüssen ist noch Folgendes zu sagen:

- > Im Zeitraum 2002–2014, das heisst in den letzten 13 Rechnungsjahren, war das Nachtragskreditvolumen noch nie so hoch wie 2015 mit 38,1 Millionen Franken, und es ist mehr als doppelt so hoch wie der Durchschnitt (17,8 Millionen Franken pro Jahr über den Vergleichszeitraum). Es liegt auch gemessen an den gesamten budgetierten effektiven Ausgaben deutlich über dem Durchschnitt 2002–2014 (1,17% im Jahr 2015 gegenüber 0,63% im Vergleichszeitraum) und überschreitet erstmals seit 2005 wieder die 1%-Marke. Die Anzahl der Nachtragskredite ist hingegen eine der niedrigsten der letzten 13 Jahre, wie auch aus der folgenden Tabelle hervorgeht:

Jahr	Anzahl Beschlüsse	Gesamtbetrag der Nachtragskredite in Mio.	Gesamtbetrag der Nachtragskredite in % der gesamten budgetierten effektiven Ausgaben
2002	27	15,164	0,69
2003	23	12,622	0,54
2004	24	13,547	0,57
2005	33	26,073	1,07
2006	29	18,390	0,73
2007	32	10,923	0,41
2008	31	9,581	0,33
2009	28	14,400	0,48
2010	49	15,246	0,49
2011	38	14,633	0,44
2012	49	20,797	0,61
2013	25	28,171	0,87
2014	30	31,792	0,99
2015	26	38,123	1,17

- > Obwohl fast allen Behörden und Direktionen Nachtragskredite gewährt werden mussten, betreffen im Jahr 2015 sieben Beschlüsse Subventionsausgaben, bei denen es sich um von aussen «auferlegte» Ausgaben handelte, bei denen der Kanton keinerlei Handlungsspielraum hatte. Es handelt sich hauptsächlich um die Beiträge für ausserkantonale Spitalaufenthalte, die Beiträge für den Besuch von Schulen ausserhalb des Kantons, die Beiträge für die Sonderheime ausserhalb des Kantons und die Finanzierung der Zahlungsausstände in der Krankenversicherung. Diese Bereiche allein machen fast zwei Drittel der gesamten gesprochenen Nachtragskredite aus.
- > Dies erklärt auch, weshalb sieben Ausnahmen von der Vorschrift gemacht wurden, wonach die beantragten Nachtragskredite über Aufwandminderungen kompensiert werden müssen (vier Ausnahmen bei der Direktion für Gesundheit und Soziales und drei bei der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport). In diesen Fällen wurde vom Grundsatz der Kompensation abgewichen und nach den Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes und -reglements vorgegangen, wonach gewisse durch gebundene Ausgaben verursachte Kreditüberschreitungen unter bestimmten Voraussetzungen durch Einnahmenerhöhungen ausgeglichen werden können. 2015 betrifft dies die Mehrkosten in Zusammenhang mit den ausserkantonalen Spitalaufenthalten in einem Betrag von 13,5 Millionen Franken, der Finanzierung der Zahlungsausstände in der Krankenversicherung im Betrag von 4,1 Millionen Franken, mit den Sonderheimen ausserhalb des Kantons im Betrag von rund 0,6 Millionen Franken sowie den Beiträgen für den Besuch von Schulen ausserhalb des Kantons in der Grössenordnung von 6,7 Millionen Franken.

Demnach beantragen wir Ihnen, alle Nachtragskredite zu genehmigen, die der Staatsrat zu Lasten der Staatsrechnung 2015 eröffnet hat.

Décret

du

relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2015

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 35 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat;
Vu le budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2015;
Vu le message du Conseil d'Etat du 12 janvier 2016;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

Les crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2015, ouverts en faveur des Directions auprès de l'Administration des finances et portant sur un montant total de 38 122 700 francs, sont approuvés.

Art. 2

¹ Le présent décret n'est pas soumis au referendum financier.

² Il entre en vigueur immédiatement.

Dekret

vom

über die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2015

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 35 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates;
gestützt auf den Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2015;
nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 12. Januar 2016;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2015, die bei der Finanzverwaltung zugunsten der Direktionen in einem Gesamtbetrag von 38 122 700 Franken eröffnet worden sind, werden genehmigt.

Art. 2

¹ Dieses Dekret untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Es tritt sofort in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL 2015-DFIN-106

*Propositions de la Commission des finances et de gestion***Projet de décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat pour l'année 2015***La Commission des finances et de gestion fait les propositions suivantes au Grand Conseil :*Entrée en matière

La Commission propose tacitement au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 10 voix sans opposition ni abstention (2 membres excusés et 1 membre absent), la Commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il est présenté par le Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie II (débat organisé).

*Le 20 janvier 2016*Anhang

GROSSER RAT 2015-DFIN-106

*Antrag der der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission***Dekretsentwurf über die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates für das Jahr 2015***Die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag :*Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 10 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (2 Mitglieder waren entschuldigt und 1 Mitglied war abwesend) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der Fassung des Staatsrates anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie II (organisierte Debatte) behandelt wird.

Den 20. Januar 2016

Projet du 12.01.2016

Entwurf vom 12.01.2016

Décret

2015-DIAF-115

du

relatif aux naturalisations

Ce décret sur les naturalisations est disponible, en version papier, sur demande, auprès de la Chancellerie d'Etat.

Dekret

2015-DIAF-115

vom

über die Einbürgerungen

Dieses Dekret über die Einbürgerungen ist auf Verlangen auf Papier bei der Staatskanzlei erhältlich.

Message 2015-DICS-39

3 novembre 2015

—
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'enseignement secondaire
 supérieur et la loi sur la formation professionnelle (prévention du surendettement)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre le projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1991 sur l'enseignement secondaire supérieur (LESS) et la loi du 13 décembre 2007 sur la formation professionnelle (LFP).

Le présent message comprend les points suivants:

1. Introduction	1
2. Analyse des compétences pour les questions relevant de la politique de formation	3
3. Comparaison de l'exigence de la motion et des objectifs d'enseignement des plans d'études cantonaux	4
3.1. Clarification des objectifs et des contenus de l'enseignement	4
3.1.1. Méthode	4
3.2. Comparaison des contenus des plans d'études et des objectifs d'enseignement	4
3.2.1. Formation professionnelle avec plan d'études cadre pour l'enseignement de la culture générale	4
3.2.2. Formation professionnelle sans plan d'études cadre relatif à l'enseignement de la culture générale	4
3.2.3. Formation professionnelle avec maturité fédérale	5
3.2.4. Gymnase	5
3.2.5. Ecole de culture générale	5
3.2.6. Ecole de commerce	5
4. Résultat de l'analyse	6
5. Mesures complémentaires dans l'esprit de la motion	6
6. Modification des lois	6
6.1. Formation professionnelle	6
6.2. Ecole du degré secondaire 2 général	7
7. Incidences financières et autres aspects	7
8. Conclusion	7

1. Introduction

La motion populaire «Pour freiner l'endettement des jeunes» a été déposée le 13 janvier 2014 par les Jeunes démocrates-chrétiens fribourgeois (JDC) et les cosignataires. Le Conseil d'Etat a été invité à présenter un projet d'acte introduisant un cours mensuel d'éducation à l'autogestion financière et économique, dispensé dans les écoles du secondaire du deuxième degré (gymnases, écoles de culture générale et écoles profes-

sionnelles). Les objectifs principaux de ce cours seraient l'apprentissage de la gestion d'un budget en corrélation avec les besoins quotidiens ainsi que la sensibilisation aux différentes obligations publiques et administratives auxquelles les jeunes sont amenés à être confrontés. Les JDC et les cosignataires s'appuient sur différentes études de l'Office fédéral de la statistique qui démontrent que les jeunes de 16 à 25 ans sont les citoyens les plus touchés par l'endettement (en particulier par les crédits à la consommation).

Par sa réponse du 30 juin 2014, le Conseil d'Etat a proposé un rejet de la motion populaire. Il s'est référé en particulier à cet effet au Rapport 2013–DSAS-1 du Conseil d'Etat au Grand Conseil faisant suite au postulat 2083.10 Eric Collomb/Eric Menoud intitulé «Prévention de l'endettement des jeunes» du 3 septembre 2013. En raison de la pertinence de ce rapport pour le traitement de la présente motion populaire, des extraits de son contenu sont mentionnés ci-après sous forme condensée. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat a constaté que la prévention de l'endettement est un sujet déjà traité dans les gymnases, les écoles de culture générale et les écoles professionnelles. La thématique est, en effet, contenue explicitement ou implicitement dans les plans d'études de ces écoles. De plus, toutes les classes de deuxième année des écoles professionnelles peuvent recevoir, durant les années 2014–2016, un cours de sensibilisation à la prévention de l'endettement organisé par Caritas. Les écoles du degré secondaire 2 général (gymnases, écoles de culture générales et écoles de commerce) doivent également, selon le plan d'action 2013–2016 du Conseil d'Etat¹, être incluses dans le travail de prévention de l'endettement. Des brochures de sensibilisation à cette problématique sont, par ailleurs, distribuées. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat a relevé aussi que l'inscription de nouvelles leçons pour la prévention de l'endettement se ferait au détriment d'autres branches importantes enseignées dans les diverses filières de formation. Enfin, il a mentionné qu'une motion nécessite une modification de la loi. Les matières enseignées n'étant pas réglées par des lois, la motion n'est dès lors pas un instrument approprié pour le but recherché.

En septembre 2014 et après discussion, le Grand Conseil a toutefois accepté la motion, par 43 voix contre 34 et une abstention.

Rapport relatif au postulat «Prévention de l'endettement des jeunes» (Rapport 2013–DSAS-1)

En 2010, les députés Eric Collomb et Eric Menoud déposaient un postulat par lequel le Conseil d'Etat était invité à définir les différents profils de personnes endettées dans le canton de Fribourg, à initier une politique d'éducation, d'information et de sensibilisation destinée aux jeunes, et à intégrer la thématique du budget et de l'endettement des jeunes dans le cadre de l'instruction secondaire et professionnelle. Le Conseil d'Etat proposait l'acceptation du postulat et exigeait en outre que la question de l'endettement soit traitée pour l'ensemble de la population du canton de Fribourg. Le Grand Conseil acceptait le postulat en date du 6 septembre 2011. Le rapport rédigé subséquent fournit un aperçu exhaustif des données qualitatives et quantitatives disponibles en matière de surendettement, pour la Suisse en général et pour le canton de Fribourg en particulier. Il montre notamment

que le surendettement n'est pas un phénomène typiquement lié aux jeunes, ceux-ci ne s'endettant pas plus que les adultes. Ce sont plutôt les instants critiques de la vie (majorité ou indépendance financière) et les difficultés individuelles qui sont cités comme causes du surendettement.

Il est également constaté dans ce rapport que l'école est consciente de sa responsabilité de préparer enfants et jeunes gens aux enjeux sociaux, financiers et politiques fondamentaux, afin qu'ils trouvent leur place dans la société et dans la vie professionnelle. La prévention du surendettement commence déjà à l'école obligatoire. A ce niveau, l'approche est avant tout transversale, car divers aspects économiques liés aux problèmes sociaux déterminants (pauvreté, dettes, surendettement, etc.) sont abordés dans diverses branches enseignées. Dans les écoles francophones, au troisième cycle d'enseignement (degré secondaire 1), le sujet de l'endettement est également inscrit explicitement dans le plan d'études de la branche optionnelle «Introduction à l'économie», qui est enseignée en troisième année (11^e année de la scolarité obligatoire selon HarmoS). Le thème est également traité la même année dans le cadre du cours d'économie familiale (objectifs de l'enseignement: gestion de l'argent de poche, gestion d'un petit budget et risque lié aux petits crédits). Pour les écoles de langue allemande, le «Lehrplan 21» (plan d'études) prévoit une nouvelle branche intitulée «Economie, travail et ménage». Ainsi, la formation économique sera dotée d'un caractère obligatoire plus marqué et bénéficiera d'heures d'enseignement plus nombreuses. D'autres activités, telles que des rencontres avec des intervenants externes (notamment des représentants de banques, de l'Office des poursuites et des faillites, des associations de protection des consommateurs) qui viendront partager leurs expériences professionnelles et personnelles, seront également organisées régulièrement.

Les informations relatives aux mesures de sensibilisation au niveau du degré secondaire 2 général et professionnel sont relativement brèves. Selon les auteurs, il est difficile de donner une image uniforme, car le thème de l'endettement n'est mentionné explicitement dans aucun programme d'enseignement des diverses filières de formation. L'importance accordée au thème dépend donc fortement de l'enseignant ou des écoles en question. Dans le domaine de la prévention, diverses organisations telles que Caritas Fribourg sont également actives.

Les résultats du rapport ont amené le Conseil d'Etat à se prononcer en faveur d'un plan d'action 2013–2016 pour un renforcement de la politique cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement des particuliers. Les trois objectifs suivants déterminent les mesures à développer pour la période 2013–2016:

1. sensibiliser la population de manière ciblée en fonction des moments critiques;
2. encourager le recours rapide aux soutiens existants: projet pilote de prévention secondaire;

¹ Les montants nécessaires au plan d'action 2013–2016 sont prélevés sur le Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif.

3. coordonner de manière globale la politique en matière de prévention et de lutte contre le surendettement et le jeu excessif.

Sur la base du premier objectif, le projet «Prévention de l'endettement auprès des jeunes» sera poursuivi et étendu. Les interventions de Caritas Fribourg dans les écoles professionnelles, les semestres de motivation (SeMo), la Préformation (PréFo), à l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG), auprès des enseignants de l'Etat de Fribourg et dans d'autres structures telles que la Fondation Prof-In à Courtepin, se poursuivront. Il s'agit d'augmenter progressivement le nombre des interventions dans les écoles professionnelles pour que tous les élèves de deuxième année bénéficient de cours de sensibilisation et de prévention. Grâce à l'expérience pratique de Caritas Fribourg en matière de prévention et de lutte contre le surendettement, ces cours offrent une sensibilisation sérieuse et de bonne qualité. Les évaluations positives des cours par les élèves et les enseignants en sont la confirmation.

2. Analyse des compétences pour les questions relevant de la politique de formation

Selon le principe du fédéralisme, les divers domaines du système de formation suisse sont soumis à des compétences diverses. L'école obligatoire relève en principe de la compétence des cantons. Dans le domaine de la formation post-obligatoire (degré secondaire 2 et degré tertiaire), des dispositions intercantionales ou de droit fédéral constituent la base de l'aménagement des offres de formation. Les cantons sont responsables de l'exécution et gèrent les écoles.

Le degré secondaire 2 recouvre la formation professionnelle, la formation gymnasiale ainsi que la formation en école de

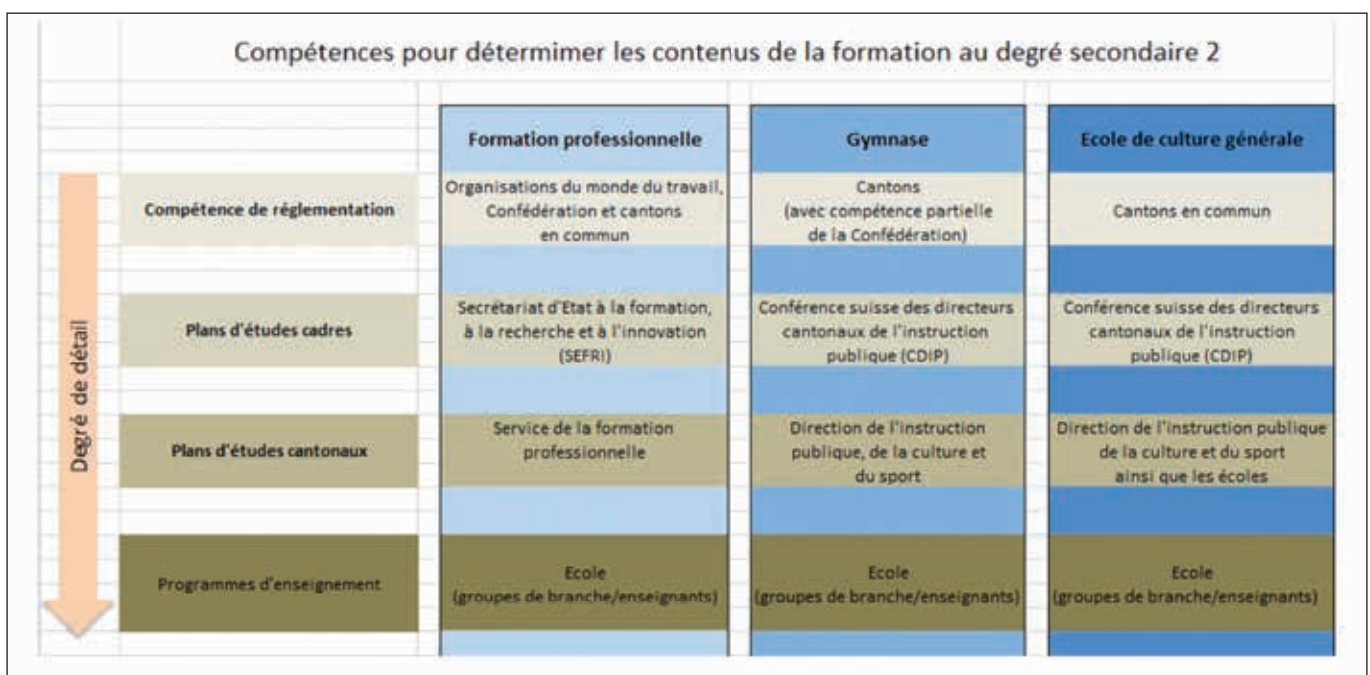
culture générale. Pour l'ensemble de la formation professionnelle, la Confédération détient une compétence de réglementation globale (art. 63 Cst). Selon la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPPr), il s'agit d'une tâche commune à la Confédération, aux cantons et aux organisations du monde du travail (OrTra). La Confédération assume le pilotage et le développement stratégiques de l'ensemble de la formation professionnelle et participe à son financement.

Confédération et cantons ont la responsabilité conjointe de la reconnaissance de la maturité gymnasiale pour l'ensemble de la Suisse. La reconnaissance des écoles de culture générale et de leurs certificats est du ressort des réglementations inter-cantionales.

Les plans d'études cadres montrent comment peuvent être mis en œuvre les différents mandats de formation du degré secondaire 2. Pour la formation professionnelle, les plans d'études cadres sont approuvés ou édictés par le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). Pour les gymnases et l'école de culture générale, les plans d'études cadres sont adoptés par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

Les plans d'études cantonaux se fondent sur les prescriptions de ces plans d'études cadres. La mise en œuvre concrète des plans d'études cantonaux incombe alors aux écoles, aux conférences de branche et, finalement, aux enseignants.

Cette analyse permet de conclure que l'adoption de plans d'études et de contenus concrets de l'enseignement du degré secondaire 2 relève en principe des compétences de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) et de la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) et non pas du législatif cantonal.



3. Comparaison de l'exigence de la motion et des objectifs d'enseignement des plans d'études cantonaux

3.1. Clarification des objectifs et des contenus de l'enseignement

La mise en œuvre dans les écoles du contenu pédagogique exigé par la motion nécessite des objectifs d'enseignement précis. Il y a également lieu de définir à cet effet le cadre temporel à disposition.

La motion demande d'abord que le cours permette l'apprentissage de la «gestion d'un budget en corrélation avec les besoins quotidiens». En principe, il est possible de déduire de cette exigence les objectifs d'enseignement suivants:

- > établir un budget personnel;
- > optimiser le budget et comprendre le piège de l'endettement;
- > montrer des solutions pour éviter les situations d'endettement les plus fréquentes des jeunes.

Pour la «sensibilisation aux différentes obligations publiques et administratives» également demandée par les motionnaires, divers objectifs pédagogiques peuvent s'avérer prioritaires. Les principales obligations civiques sont, en vertu de la Constitution fédérale: le service militaire ou le service de remplacement (art. 59 Cst – ne s'applique qu'aux hommes), la protection civile (art. 61 Cst – ne s'applique qu'aux hommes), la scolarité obligatoire (art. 62 Cst), l'obligation fiscale (art. 128 Cst), l'obligation d'assurance (art. 111 – 114, 117 Cst), diverses obligations et prescriptions relatives aux assurances obligatoires, par ex. AVS, assurance-chômage, assurance-maladie, caisse de retraite). Dans l'esprit de la motion «Pour freiner l'endettement des jeunes», il s'agirait en particulier de mettre en évidence l'obligation de payer des impôts et de s'assurer. Des objectifs d'enseignement formulés en ce sens peuvent être les suivants:

- > reconnaître l'importance des impôts dans le circuit économique;
- > comprendre le financement et les tâches des assurances sociales.

Le cours mensuel exigé par la motion devra comprendre 9 leçons.

Dans sa réponse du 30 juin 2014, le Conseil d'Etat avait relevé que la thématique de l'endettement des jeunes faisait déjà l'objet d'un enseignement dans les filières de formation. Pour la formation professionnelle, les gymnases, l'école de culture générale ainsi que l'école de commerce, il s'agit donc d'examiner ci-après en détail quelle forme prend la mise en œuvre.

3.1.1. Méthode

La structure hiérarchique des plans d'enseignement ainsi que la répartition des compétences qui en découle exigent de procéder par étapes. D'abord, il faudra examiner si les objectifs pédagogiques mentionnés trouvent leur place dans les plans d'études cadres. Ensuite, il faudra déterminer si ces objectifs seront inscrits dans les plans d'études cantonaux voire dans les programmes d'enseignement également. Dans ce contexte, il s'agit de relever que les programmes d'enseignement détaillés nécessaires à la mise en œuvre pratique et à la planification de l'enseignement peuvent présenter des différences.

Pour chaque filière de formation, les résultats de ces analyses font l'objet d'une présentation synthétique figurant ci-après. Les sources respectives sont mentionnées dans le tableau.

3.2. Comparaison des contenus des plans d'études et des objectifs d'enseignement

3.2.1. Formation professionnelle avec plan d'études cadre pour l'enseignement de la culture générale

Dans la formation professionnelle, les objectifs d'enseignement exigés par la motion sont remplis dans l'enseignement de culture générale. La base de celui-ci réside, sauf pour quelques professions, dans le plan d'études cadre de l'enseignement de la culture générale, qui a été édicté par l'ancien Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT). A l'intérieur de ce cadre, des concrétisations sont possibles pour les divers besoins des domaines respectifs de formation professionnelle. La présente analyse montre que les objectifs d'enseignement exigés par les motionnaires sont couverts en détail, aussi bien dans le plan d'études cadre que dans le plan d'études cantonal de culture générale. La dotation en heures dépasse – et de loin – les neuf heures exigées. De plus, tous les centres de formation professionnelle peuvent bénéficier du cours de sensibilisation de Caritas sur le thème de l'endettement des jeunes.

3.2.2. Formation professionnelle sans plan d'études cadre relatif à l'enseignement de la culture générale

Les formations professionnelles initiales qui règlent elles-mêmes l'enseignement de la culture générale sont celle d'employé/e de commerce et celle de gestionnaire du commerce de détail. Pour ces deux formations, les objectifs d'enseignement exigés par la motion sont explicitement formulés soit dans le catalogue d'objectifs évaluateurs de la Conférence suisse des branches de formation et d'examen commerciales, soit dans le catalogue d'objectifs évaluateurs de la formation du commerce de détail suisse (BDS). La dotation en heures dépasse – et de loin – les neuf heures requises. De plus, tous

les centres de formation professionnelle peuvent bénéficier du cours de sensibilisation de Caritas sur le thème de l'endettement des jeunes.

3.2.3. Formation professionnelle avec maturité fédérale

Pour la formation professionnelle avec maturité fédérale, le plan d'études cadre est édicté par le SEFRI. Au plan cantonal, les contenus et objectifs d'enseignement respectifs sont définis dans le plan d'études des écoles cantonales de maturité professionnelle, mais plutôt au niveau des concepts. Il faut admettre que la question de l'endettement n'est pas impérativement traitée de façon détaillée dans cet enseignement.

3.2.4. Gymnase

Au gymnase, tous les élèves suivent durant la première année scolaire, les cours de la branche d'enseignement obligatoire intitulée «Introduction à l'économie et au droit» (art. 9 al. 2 du règlement sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale). Après la première année, le cours «Economie et droit» peut être suivi en tant qu'option spécifique ou complémentaire. Cet enseignement comprend les domaines partiels que sont l'économie politique, l'économie d'entreprise et le droit. Pendant la première année du cours d'économie d'entreprise, des notions simples de comptabilité sont enseignées. L'analyse montre que le contenu exigé par les motionnaires est présent aussi bien dans le plan d'études cadre que dans le plan d'études cantonal. Ces objectifs sont également repris en détail, avec la dotation en heures souhaitée, dans les programmes d'enseignement. Du fait que ces programmes peuvent différer légèrement d'une école à l'autre, il est possible que la question de l'endettement ne soit pas enseignée partout avec le même niveau d'approfondissement. Cette thématique est toutefois certainement proposée à tous les élèves durant les leçons d'introduction à la comptabilité et au circuit économique.

3.2.5. Ecole de culture générale

Dans les écoles de culture générale, les élèves suivent la plupart des cours des branches «Sociologie» et «Economie et droit». L'analyse montre que les objectifs d'enseignement exigés par les motionnaires sont mentionnés tant dans le plan d'études cadre que dans le plan d'études cantonal. Ces objectifs sont également repris en détail, avec la dotation en heures souhaitée, dans les programmes d'enseignement. Dans ces écoles, les jeunes suivent une formation soit dans le domaine de la santé, soit dans le domaine socio-éducatif. La sociologie est obligatoire pour ces deux domaines d'enseignement, alors que l'économie et le droit ne le sont que dans le domaine socio-éducatif. Les élèves du domaine de la santé ne reçoivent donc aucun enseignement selon l'objectif d'enseignement

défini sous point 3.1 «Reconnaître l'importance des impôts dans le circuit économique». A l'école de culture générale, les programmes d'enseignement peuvent, également, légèrement différer selon les conférences de branche.

3.2.6. Ecole de commerce

A l'école de commerce, la branche d'enseignement «Economie et société» comprend l'économie d'entreprise, l'économie politique, la gestion financière, le droit et la géographie économique. Le contenu exigé par les motionnaires est mentionné en détail dans le plan d'études cadre et, également, dans le plan d'études cantonal ainsi que dans les programmes d'enseignement. La formation donnée par les écoles de commerce porte essentiellement sur la formation commerciale et, par conséquent, financière également. Si, en raison des divers programmes d'enseignement, la question de l'endettement n'est pas enseignée partout au même niveau d'approfondissement, on peut cependant admettre que cette question est traitée de manière transversale dans l'approche de la perspective de l'entreprise.

Niveau de définition	Formation professionnelle avec plan d'études cadre pour l'enseignement de la culture générale	Formation professionnelle sans plan d'études cadre pour l'enseignement de la culture générale	Formation professionnelle avec maturité	Gymnase	Ecole de culture générale	Ecole de commerce
Plan d'études cadre	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Plan d'études cantonal (Branche)	✓			✓ (Economie et droit)	✓ (Sociologie) (Economie et droit)	✓ (Economie et société)
Programme d'enseignement Objectifs d'étude:	✓	✓	majoritairement	majoritaire- ment	majoritaire- ment	✓
Gestion du budget						
> Créer	✓	✓				✓
> Optimiser	✓	✓				✓
> Reconnaître et éviter le piège de l'endettement	✓	✓				✓
Sensibilisation aux obligations publiques et administratives						
> Reconnaître l'importance des impôts dans le circuit économique	✓	✓				✓
> Comprendre le financement et les tâches des assurances sociales	✓	✓				✓

4. Résultat de l'analyse

L'analyse détaillée des plans d'études cadre respectifs, des plans d'études cantonaux ainsi que de nombreux programmes d'enseignement confirme que les objectifs exigés par la motion sont enseignés explicitement dans les diverses filières de formation. De plus, les connaissances requises en la matière sont également enseignées de manière transversale dans d'autres branches telles que l'histoire, la géographie ou la littérature.

S'agissant de l'enseignement donné pour la maturité professionnelle, la maturité gymnasiale et dans les écoles de culture générale, cette analyse permet de conclure que la thématique de l'endettement individuel ainsi que des obligations publiques et administratives n'est potentiellement pas couverte partout.

5. Mesures complémentaires dans l'esprit de la motion

Il est proposé que les plans d'études pour la maturité professionnelle, la maturité gymnasiale et pour les écoles de culture générale soit précisés dans l'esprit de la motion.

En ce qui concerne la maturité professionnelle, le programme d'enseignement de la branche «Economie et droit» peut être

adapté. Il faut toutefois préciser que ce programme irait au-delà de ce que prévoit le plan d'études romand.

Dans le plan d'études gymnasial pour la branche fondamentale «Economie et droit», ces compléments peuvent être réalisés dans les objectifs généraux «Bilan et compte d'exploitation» ainsi que «Bases et acteurs de l'économie et leurs incidences réciproques».

Pour l'école de culture générale, le plan d'études de la discipline «Sociologie» peut être complété en reprenant explicitement la thématique de l'endettement en tant que contenu de cours. Pour les jeunes qui sont formés dans le domaine de la santé, il faut en outre intégrer, dans le thème du civisme, l'objectif pédagogique «Reconnaître l'importance des impôts dans le circuit économique».

6. Modification des lois

6.1. Formation professionnelle

Le Conseil d'Etat propose d'adapter comme suit l'article 35 de la loi du 13 décembre 2007 sur la formation professionnelle (LFP):

Art. 35 e) Prévention

¹ Les écoles professionnelles, en collaboration avec les organes compétents, sensibilisent les personnes en formation notamment à la sécurité routière, à la prévention des accidents domestiques et à la prévention en matière de santé **ainsi qu'à la problématique de l'endettement et aux obligations publiques et administratives.**

² Le Conseil d'Etat édicte les dispositions particulières.

d'apprentissage dans des lois. Pour que la cohérence et l'objectivité des plans d'études soient garanties, la compétence de fixer ces contenus doit rester entre les mains de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport ou, respectivement, de la Direction de l'économie et de l'emploi.

En vertu des motifs qui précèdent, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à adopter le projet de loi qui lui est soumis.

6.2. Ecole du degré secondaire 2 général

Le Conseil d'Etat propose d'adapter comme suit l'article 38 de la loi du 11 avril 1991 sur l'enseignement secondaire supérieur:

Art. 38 Prévention

¹ Les professeurs et les autorités de chaque école, **en collaboration avec les parents, sensibilisent les élèves notamment à la prévention en matière de santé et contre les comportements nocifs, en particulier les toxicomanies et la violence, ainsi qu'à la problématique de l'endettement et aux obligations publiques et administratives,** selon des programmes établis et mis à jour par la Direction, en collaboration avec la Direction chargée de la promotion de la santé et de la prévention¹.

² La Direction veille à ce que les locaux scolaires soient salubres et adaptés aux besoins et qu'ils répondent aux normes usuelles de sécurité.

¹ Actuellement: Direction de la santé et des affaires sociales.

7. Incidences financières et autres aspects

La présente loi n'entraîne pas de nouvelles dépenses ni d'engagement du personnel. Elle n'influence pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

Elle n'apporte aucune modification du point de vue du développement durable. Elle ne pose pas de problème sous l'angle de la conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.

La présente loi est soumise au référendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

8. Conclusion

Les modifications légales relatives à la LESS et à la LFP proposées par le Conseil d'Etat permettent d'intégrer les objectifs de la motion sans pour autant préciser des contenus concrets

Botschaft 2015-DICS-39

3. November 2015

—
**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über den Mittelschulunterricht
und des Gesetzes über die Berufsbildung (Überschuldungsprävention)**

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 11. April 1991 über den Mittelschulunterricht (MSG) und des Gesetzes vom 13. Dezember 2007 über die Berufsbildung (BBiG).

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Einführung	8
2. Analyse der Zuständigkeiten für bildungspolitische Fragestellungen	10
3. Gegenüberstellung der Forderung der Motion mit den Lernzielen der kantonalen Lehrpläne	11
3.1. Klärung der Lernziele und Lerninhalte	11
3.1.1. Methode	11
3.2. Gegenüberstellung der Lehrplaninhalte mit den Lernzielen	11
3.2.1. Berufsbildung mit Rahmenlehrplan zum allgemeinbildenden Unterricht	11
3.2.2. Berufsbildung ohne Rahmenlehrplan zum allgemeinbildenden Unterricht	11
3.2.3. Berufliche Bildung mit eidgenössischer Maturität	12
3.2.4. Gymnasium	12
3.2.5. Fachmittelschule	12
3.2.6. Handelsschule	12
4. Resultate der Analyse	13
5. Ergänzende Massnahmen im Sinne der Motion	13
6. Gesetzesänderungen	13
6.1. Berufsbildung	13
6.2. Schulen der Sekundarstufe 2	14
7. Finanzielle Folgen und weitere Aspekte	14
8. Schlussbemerkung	14

1. Einführung

Die Volksmotion «Zur Eindämmung der Verschuldung junger Menschen» wurde am 13. Januar 2014 von den Jungen CVP Freiburg und den mitunterzeichnenden Personen eingereicht. Der Staatsrat wird aufgefordert einen Erlassentwurf vorzulegen, mit welchem in den Schulen der Sekundarstufe 2 (Gymnasium, Fachmittelschule und Berufsfachschulen) ein monatlicher Unterricht in der selbstständigen Führung der eigenen Finanzen eingeführt wird. Mit dem Unterricht sollen die Jugendlichen insbesondere zur Führung eines Budgets mit Rücksicht auf die täglichen Bedürfnisse befähigt und für die ihrem Alter entsprechenden öffentlichen und administra-

tiven Verpflichtungen sensibilisiert werden. Die Junge CVP und die mitunterzeichnenden Personen beziehen sich auf verschiedene Studien des Bundesamts für Statistik, wonach Jugendliche zwischen 16 und 25 Jahren am meisten von der Verschuldung (insbesondere Konsumkredite) betroffen sind.

In seiner Antwort vom 30. Juni 2014 schlägt der Staatsrat eine Abweisung der Volksmotion vor. Er verweist dabei insbesondere auf den Bericht 2013-DSAS-1 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2083.10 Eric Collomb/Eric Menoud, Vorbeugung der Verschuldung Jugendlicher, vom 3. September 2013. Wegen seiner Bedeutung für die vorliegende Volksmotion werden Teile des Berichtes nachfolgend

zusammenfassend aufgeführt. In seiner Antwort hält der Staatsrat weiter fest, dass an den Gymnasien, Fachmittelschulen und Handelsmittelschulen sowie an den Berufsfachschulen zur Prävention der Verschuldung bereits Vieles unternommen wird. Die Thematik ist in den Lehrplänen dieser Schulen explizit oder implizit enthalten. Zusätzlich können sämtliche Klassen des zweiten Berufsschuljahres in den Jahren 2014–2016 einen Sensibilisierungskurs zur Verschuldungsprävention erhalten, der von Caritas organisiert wird. Auch sollen die Schulen der Sekundarstufe 2 gemäss dem Aktionsplan 2013–2016 des Staatsrats¹ in der Präventionsarbeit gegen die Verschuldung mit einbezogen werden. Es werden dazu Sensibilisierungsbroschüren verteilt. In seiner Antwort weist der Staatsrat auch darauf hin, dass die Aufnahme von neuen Lektionen zur Verschuldungsprävention auf Kosten anderer wichtigen Lernhalte der verschiedenen Ausbildungsgänge gehen würde. Schliesslich wird erwähnt, dass eine Motion eine Gesetzesänderung bedingt. Da die Unterrichtsfächer nicht über Gesetze geregelt werden, ist die Motion nicht ein geeignetes Instrument um das verfolgte Ziel zu erreichen.

Im September 2014 wurde im Grossen Rat die Motion nach einer Diskussion mit 43 Stimmen gegen 34 Stimmen und einer Enthaltung trotzdem angenommen.

Bericht zum Postulat «Vorbeugung der Verschuldung Jugendlicher» (Bericht 2013-DSAS-1)

Im Jahre 2010 reichten die Grossräte Eric Collomb und Eric Menoud ein Postulat ein, mit dem der Staatsrat aufgefordert wurde, ein Profil der verschuldeten Personen im Kanton Freiburg zu erstellen, eine Erziehungs-, Informations- und Sensibilisierungspolitik für die Jugendlichen zu integrieren und die Themen Budget und Verschuldung der Jugendlichen in den Sekundar- und Berufsschulunterricht zu integrieren. Der Staatsrat beantragte die Annahme des Postulats und verlangte zusätzlich, dass die Frage der Verschuldungsproblematik auf die gesamte Bevölkerung des Kantons Freiburg auszurichten sei. Der Grosse Rat nahm das Postulat am 6. September 2011 an. Der in der Folge verfasste Bericht verschafft einen umfassenden Überblick über die verfügbaren qualitativen und quantitativen Daten im Überschuldungsbereich für die Schweiz im Allgemeinen und für den Kanton Freiburg im Speziellen. Er zeigt insbesondere auch, dass Überschuldung kein typisches Jugendphänomen ist, da die Jugendlichen nicht mehr Schulden machen als die Erwachsenen. Als Gründe der Überschuldung werden vielmehr kritische Lebensmomente und individuelle Schwierigkeiten genannt. Mehrere kritische Lebensmomente wie die Volljährigkeit oder die finanzielle Selbständigkeit fallen in den Lebensabschnitt der jungen Erwachsenen.

Im Bericht wird auch festgehalten, dass sich die Schule ihrer Verantwortung bewusst ist, Kinder und Jugendlichen auf grundlegende soziale, finanzielle und politische Zusammenhänge vorzubereiten, damit diese ihren Platz in der Gesellschaft und im Berufsleben finden. Die Überschuldungsprävention beginnt bereits in der obligatorischen Schule. Der Ansatz ist auf dieser Stufe vor allem transversal, da verschiedene wirtschaftliche Aspekte in Verbindung mit gesellschaftlich relevanten Problemen (Armut, Schulden, Überschuldung usw.) in verschiedenen Unterrichtsfächern angesprochen werden. In den französischen Schulen wird im dritten Unterrichtszyklus (Sekundarstufe 1) das Verschuldungsthema auch explizit im Lehrplan des Wahlfachs «Einführung in die Wirtschaft» aufgenommen, das im dritten Jahr (11. obligatorischen Schuljahr nach HarmoS) unterrichtet wird. Auch wird das Thema im selben Jahr im Rahmen der Hauswirtschaft vermittelt (Lernziele: Verwaltung des Sackgeldes, Umgang mit einem kleinen Budget und Risiko von Kleinkrediten). Für die deutschsprachigen Schulen sieht der Lehrplan 21 einen neuen Fachbereich «Wirtschaft, Arbeit, Haushalt» vor. Damit wird die Wirtschaftsbildung mehr Verbindlichkeit und Unterrichtszeit erhalten. Regelmässig werden auch weitere Aktivitäten organisiert, wie Einladungen von externen Personen, die mittels Sensibilisierungskursen oder beruflichen und persönlichen Erfahrungen informieren (Bsp: Vertreter und Vertreterinnen von Banken, Betreibungsamt, Konsumentenschutz).

Die Angaben zu den Sensibilisierungsmassnahmen auf der Sekundarstufe 2 sind relativ kurz gehalten. Gemäss den Autoren ist es schwierig ein einheitliches Bild zu geben, da das Verschuldungsthema in keinem Lehrplan der verschiedenen Bildungsgänge explizit aufgeführt ist. Die Bedeutung, die dem Thema zugemessen wird, hängt demnach stark von der jeweiligen Lehrperson oder Schulen ab. Im Präventionsbereich sind auch verschiedene Organisationen wie etwa Caritas Freiburg tätig.

Die Ergebnisse des Berichts führten dazu, dass sich der Staatsrat für einen Aktionsplan 2013–2016 zur Verstärkung der kantonalen Politik für die Prävention und Bekämpfung der privaten Überschuldung ausgesprochen hat. Die drei folgenden Ziele bestimmen für den Zeitraum 2013–2016 zu entwickelnde Massnahmen:

1. Die Bevölkerung den kritischen Momenten entsprechend gezielt sensibilisieren,
2. Zur raschen Beanspruchung der vorhandenen Unterstützungen ermutigen: Pilotprojekte für Sekundärprävention,
3. Die Politik der Prävention und Bekämpfung von Überschuldung und Spielsucht umfassend koordinieren.

Auf der Grundlage des ersten Zieles wird das Projekt Verschuldungsprävention bei Jugendlichen fortgesetzt und erweitert. Die bisherigen Interventionen von Caritas Frei-

¹ Die für den Aktionsplan 2013–2016 nötigen Beträge werden dem kantonalen Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht entnommen.

burg in den Berufsfachschulen, Motivationssemester (MoSe), Préformation (PréFo), im Landwirtschaftlichen Institut Grangeneuve (LIG), bei den Lernenden des Staates Freiburg und in weiteren Strukturen wie der Stiftung Prof-In in Courtepin werden weitergeführt. Die Zahl der Interventionen soll in den Berufsfachschulen progressiv erhöht werden. Dies mit dem Ziel, dass sämtliche Schülerinnen und Schüler des zweiten Berufsfachschuljahres in den Genuss von Sensibilisierungs- und Präventionskursen kommen. Wegen der praktischen Erfahrung von Caritas Freiburg auf dem Gebiet der Überschuldungsprävention und -bekämpfung, bieten die Kurse eine seriöse und gute Sensibilisierung. Dies wird durch die positive Kursevaluation durch die Schülerinnen und Schüler und die Lehrpersonen bestätigt.

2. Analyse der Zuständigkeiten für bildungspolitische Fragestellungen

Gemäss dem föderalistischen Prinzip unterliegen die verschiedenen Bereiche des Bildungssystems der Schweiz unterschiedlichen Zuständigkeiten. Die obligatorische Schule fällt grundsätzlich in die Kompetenz der Kantone. Im Bereich der nachobligatorischen Bildung (Sekundarstufe 2 und Tertiärstufe) bilden interkantonale oder bundesrechtliche Erlasse die Basis für die Ausgestaltung der Bildungsangebote. Die Kantone sind verantwortlich für den Vollzug und führen die Schulen.

Die Sekundarstufe 2 umfasst die Berufsbildung, die gymnasiale Bildung sowie die Fachmittelschulausbildung. Für die gesamte Berufsbildung besitzt der Bund eine umfassende Regelungskompetenz (Art. 63 BV). Gemäss Bundesgesetz

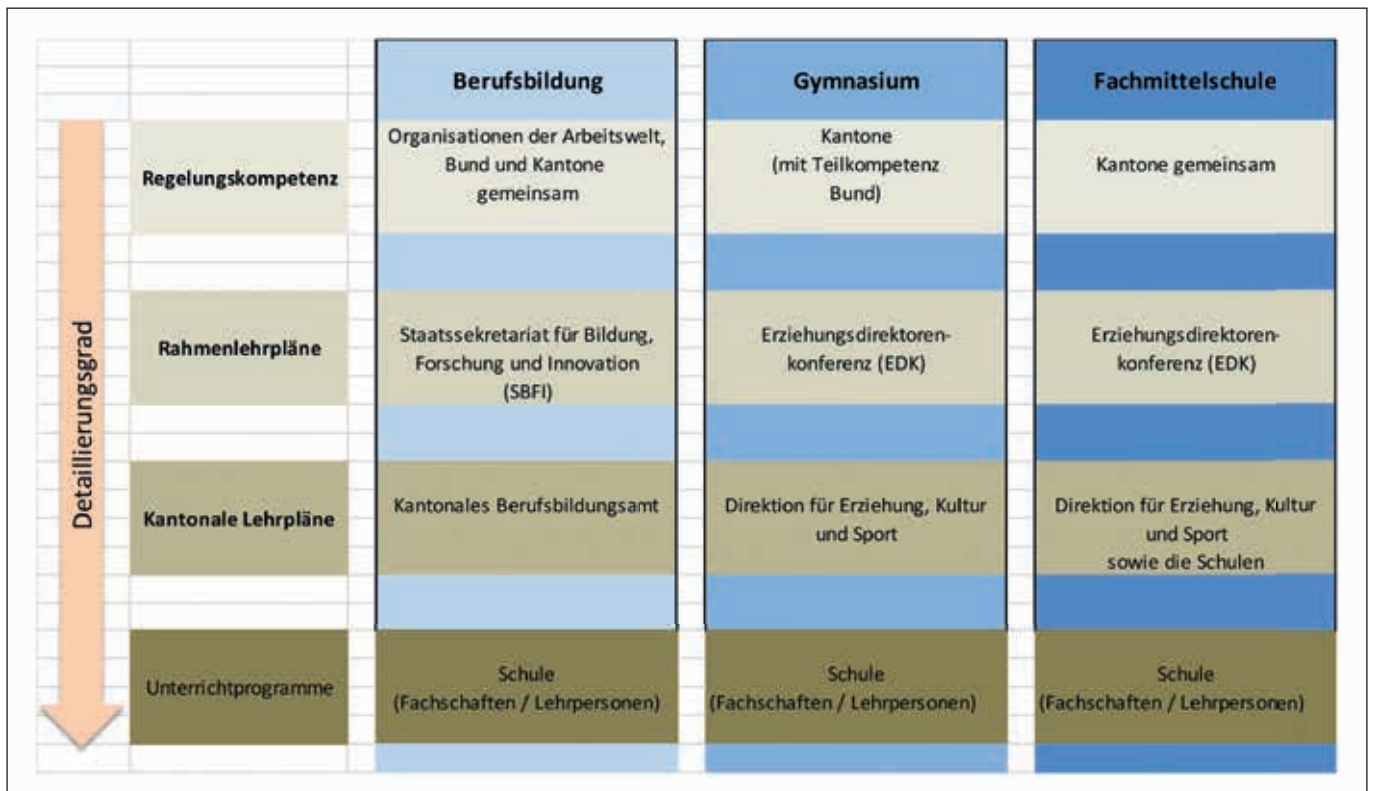
über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz BBG) ist dies eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (OdA). Der Bund hat die strategische Steuerung und Entwicklung der gesamten Berufsbildung inne und beteiligt sich an der Finanzierung.

Die gymnasiale Maturität regeln Kantone und Bund gemeinsam, indem sie sich die Verantwortung für die gesamtschweizerische Anerkennung der gymnasialen Maturität teilen. Für die Anerkennung der Abschlüsse der Fachmittelschulen gelten interkantonale Regelungen.

Wie die verschiedenen Bildungsaufträge der Sekundarstufe 2 in Unterrichtsinhalte umgesetzt werden können, zeigen die Rahmenlehrpläne. Für die Berufsbildung werden diese vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) genehmigt oder erlassen. Für die Gymnasien und die Fachmittelschule werden die Rahmenlehrpläne von der Schweizerischen Konferenz der Erziehungsdirektoren (EDK) verabschiedet.

Die kantonalen Lehrpläne stützen sich auf die Vorgaben dieser Rahmenlehrpläne. Die konkrete Umsetzung der kantonalen Lehrpläne obliegt dann der Schule, der Fachschaft und letztendlich der Lehrperson.

Aus dieser Analyse lässt sich schliessen, dass die Festlegung von Lehrplänen und konkreten Unterrichtsinhalten der Sekundarstufe 2 grundsätzlich in den Kompetenzen der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) und der Volkswirtschaftsdirektion (VWD) liegen, und nicht Aufgabe der kantonalen Legislative ist.



3. Gegenüberstellung der Forderung der Motion mit den Lernzielen der kantonalen Lehrpläne

3.1. Klärung der Lernziele und Lerninhalte

Zur schulischen Umsetzung des in der Motion verlangten Unterrichtsinhalts braucht es genaue Lernziele. Auch ist der dafür zur Verfügung stehende zeitliche Rahmen zu definieren.

Die Motion verlangt einerseits, dass der Unterricht die «Führung eines Budgets mit Rücksicht auf die täglichen Bedürfnisse» lehren soll. Dazu lassen sich grundsätzlich folgende Lernziele ableiten:

- > Erstellen eines persönlichen Budgets
- > Budget optimieren und Schuldenfallen erkennen
- > Lösungsansätze für die häufigsten Schuldenfallen von Jugendlichen aufzeigen

Mit «Sensibilisierung für die öffentlichen und administrativen Verpflichtungen», welche andererseits von den Motionären auch verlangt wird, können verschiedene Lernziele im Vordergrund stehen. Die wichtigsten staatsbürgerlichen Pflichten sind gemäss Bundesverfassung: Militärdienst oder ziviler Ersatzdienst (BV Art. 59 – gilt nur für Männer), Zivilschutz (BV Art. 61 – gilt nur für Männer), Schulpflicht (BV Art. 62), Steuerpflicht (BV Art. 128), Versicherungspflicht (BV Art. 111 – 114, 117 verschiedene Verpflichtungen und Vorschriften über obligatorische Versicherungen z. B. AHV, Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, Pensionskasse). Im Sinne der Motion «Zur Eindämmung der Verschuldung junger Menschen» sollten insbesondere die Steuerpflicht und die Versicherungspflicht aufgezeigt werden. Entsprechende Lernziele lassen sich wie folgt formulieren:

- > Bedeutung der Steuern im Wirtschaftskreislauf erkennen
- > Finanzierung und Aufgaben der Sozialversicherungen verstehen

Der von der Motion verlangte monatliche Unterricht wird mit 9 Unterrichtslektionen bestimmt.

Bereits in seiner Antwort vom 30. Juni 2014 hat der Staatsrat darauf hingewiesen, dass die Thematik der Verschuldung junger Menschen in den Ausbildungsgängen bereits unterrichtet wird. Für die Berufsbildung, die Gymnasien, die Fachmittelschule sowie die Handelsschule soll deshalb nachfolgenden im Detail analysiert werden, wie die Umsetzung erfolgt.

3.1.1. Methode

Der hierarchische Aufbau der Lehrpläne, sowie die entsprechende Kompetenzverteilung verlangen nach einem

schrittweisen Vorgehen. Zuerst wird deshalb überprüft, ob die aufgeführten Lernziele in den Rahmenlehrplänen ihren Platz finden. Danach wird geklärt, ob diese in den kantonalen Lehrplänen oder dann auch in den Unterrichtsprogrammen aufgenommen werden. Dabei gilt festzuhalten, dass die detaillierten Unterrichtsprogramme, die für die praktische Umsetzung und Planung des Unterrichts benötigt werden, Unterschiede aufweisen können.

Für jeden Ausbildungsgang sind nachfolgend die Resultate dieser Analysen synthetisch präsentiert. In der Übersichtstabelle sind dazu die entsprechenden Quellen angegeben.

3.2. Gegenüberstellung der Lehrplaninhalte mit den Lernzielen

3.2.1. Berufsbildung mit Rahmenlehrplan zum allgemeinbildenden Unterricht

In der Berufsbildung werden die von der Motion verlangten Lernziele im allgemeinbildenden Unterricht vermittelt. Die Grundlage dafür bildet mit Ausnahme für wenige Berufe der Rahmenlehrplan für den allgemeinbildenden Unterricht. Dieser wurde vom ehemaligen Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) erlassen. Innerhalb dieses Rahmens sind Konkretisierungen für die unterschiedlichen Bedürfnisse der verschiedenen Berufsbildungsbereiche möglich. Die vorliegende Analyse zeigt, dass die von den Motionären verlangten Lernziele sowohl im Rahmenlehrplan wie auch im kantonalen Lehrplan für die Allgemeinbildung detailliert abgedeckt sind. Die Stundendotation liegt bei weitem über den geforderten 9 Stunden. Zusätzlich können sämtliche Berufsbildungszentren vom Sensibilisierungskurs der Caritas zum Thema Verschuldung bei Jugendlichen profitieren.

3.2.2. Berufsbildung ohne Rahmenlehrplan zum allgemeinbildenden Unterricht

Berufliche Grundbildungen, welche den allgemeinbildenden Unterricht selber regeln, sind die Ausbildung Kauffrau bzw. Kaufmann und Detailhandelsfachfrau bzw. -fachmann. Für beide Ausbildungen sind die von der Motion verlangten Lernziele entweder im Leistungszielkatalog der schweizerischen Konferenz der kaufmännischen Ausbildungs- und Prüfungsbranchen oder im Leistungszielkatalog von Bildung Detailhandel Schweiz (BDS) explizit angegeben. Die Stundendotation liegt bei beiden weit über den geforderten 9 Stunden. Zusätzlich können sämtliche Berufsbildungszentren vom Sensibilisierungskurs der Caritas zum Thema Verschuldung bei Jugendlichen profitieren.

3.2.3. Berufliche Bildung mit eidgenössischer Maturität

Für die berufliche Bildung mit eidgenössischer Maturität wird der Rahmenlehrplan vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) erlassen. Auf kantonaler Ebene sind die entsprechenden Lerninhalte und Lernziele im Lehrplan der kantonalen Berufsmaturitätsschulen definiert, dies allerdings auf einer eher konzeptuellen Ebene. Es muss angenommen werden, dass die Verschuldungsfrage im Unterricht nicht zwingend eingehend behandelt wird.

3.2.4. Gymnasium

Am Gymnasium besuchen alle Schülerinnen und Schüler im ersten Schuljahr das obligatorische Unterrichtsfach «Einführung in Wirtschaft und Recht» (Art. 9 Abs. 2 Reglement über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen). Nach dem ersten Schuljahr kann «Wirtschaft und Recht» weiter als Schwerpunktfach oder Ergänzungsfach belegt werden. Dieser Unterricht umfasst die Teilbereiche Volkswirtschaftslehre, Betriebswirtschaftslehre und Rechtslehre. Im Rahmen der Betriebswirtschaftslehre im ersten Schuljahr werden auch einfache buchhalterische Konzepte vermittelt. Die Analyse zeigt, dass der von den Motionären verlangte Inhalt sowohl im Rahmenlehrplan wie auch im kantonalen Lehrplan seinen Platz hat. Er wird auch detailliert und mit der gewünschten Stundendotation in den Unterrichtsprogrammen aufgenommen. Da diese Unterrichtsprogramme aber von Schule zu Schule leicht unterschiedlich sein können, muss davon ausgegangen werden, dass die Verschuldungsfrage nicht überall in gleicher Tiefe unterrichtet wird. Sicher findet er jedoch für alle transversal über den Einführungsunterricht in die Buchhaltung und den Wirtschaftskreislauf statt.

3.2.5. Fachmittelschule

In der Fachmittelschule besuchen die meisten Schülerinnen und Schüler die Unterrichtsfächer Soziologie und «Wirtschaft und Recht». Die Analyse zeigt, dass die von der Motion verlangten Lernziele im Rahmenlehrplan und im kantonalen Lehrplan ihren Platz haben. Er wird auch detailliert und mit der gewünschten Stundendotation in den Unterrichtsprogrammen aufgenommen. An der Fachmittelschule werden die Jugendlichen entweder im Berufsfeld Gesundheit oder im sozialerzieherischen Berufsfeld ausgebildet. Das Fach Soziologie ist für beide Berufsfelder ein Pflichtfach, Wirtschaft und Recht jedoch nur im sozialerzieherischen Berufsfeld. Die Schülerinnen und Schüler des Berufsfeldes Gesundheit erhalten somit keinen Unterricht gemäss dem im Abschnitt 3.1 definierten Lernziel «Bedeutung der Steuern im Wirtschaftskreislauf erkennen». Auch für die Fachmittelschule gilt, dass sich die Unterrichtsprogramme je nach Fachschaft leicht unterscheiden können.

3.2.6. Handelsschule

In der Handelsschule beinhaltet das Unterrichtsfach Wirtschaft und Gesellschaft die Fächer Betriebswirtschaftslehre, Volkswirtschaftslehre, Finanz- und Rechnungswesen, Recht und Wirtschaftsgeografie. Der von den Motionären verlangte Inhalt ist im Rahmenlehrplan und insbesondere auch im kantonalen Lehrplan sowie in den Unterrichtsprogrammen detailliert aufgeführt. Die Handelsschulbildung befasst sich in ihrem Kern mit der kaufmännischen und somit auch finanziellen Ausbildung. Wird aufgrund unterschiedlicher Unterrichtsprogramme die Verschuldungsfrage nicht überall in ihrer Tiefe gleich unterrichtet, so kann doch davon ausgegangen werden, dass dies transversal über den Ansatz der Perspektive der Unternehmung erfolgt.

Definitionsebene	Berufsbildung mit Rahmenlehrplan zum allgemeinbildenden Unterricht	Berufsbildung ohne Rahmenlehrplan zum allgemeinbildenden Unterricht	Berufsbildung mit Maturität	Gymnasium	Fachmittelschule	Handelschule
Rahmenlehrplan	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Kantonaler Lehrplan (Fach)	✓			✓ (Wirtschaft und Recht)	✓ (Soziologie) (Wirtschaft und Recht)	✓ (Wirtschaft und Gesellschaft)
Unterrichtsprogramm Lernziele:	✓	✓	mehrheitlich	mehrheitlich	mehrheitlich	✓
Budgetführung						
> Erstellen	✓	✓				✓
> Optimieren	✓	✓				✓
> Schuldenfallen kennen und meiden	✓	✓				✓
Sensibilisierung für öffentliche und administrative Verpflichtungen						
> Bedeutung der Steuern im Wirtschaftskreislauf erkennen	✓	✓				✓
> Finanzierung und Aufgaben der Sozialversicherungen verstehen	✓	✓				✓

4. Resultate der Analyse

Die detaillierte Analyse der einzelnen Rahmenlehrpläne, der kantonalen Lehrpläne sowie vieler Unterrichtsprogramme bestätigt, dass die von der Motion geforderten Lernziele explizit in den verschiedenen Ausbildungsgängen unterrichtet werden. Zudem wird entsprechendes Wissen auch transversal in anderen Fächern wie Geschichte, Geografie oder Literatur vermittelt.

Für den Unterricht der Berufsmaturität, der gymnasialen Maturität und für jenen an der Fachmittelschule kommt diese Analyse zum Resultat, dass die Thematik der individuellen Verschuldung und der öffentlichen und administrativen Verpflichtungen möglicherweise nicht überall abgedeckt ist.

5. Ergänzende Massnahmen im Sinne der Motion

Es wird vorgeschlagen, die Lehrpläne für die Berufsmaturität, für die gymnasiale Maturität und für die Fachmittelschule im Sinne der Motion zu präzisieren.

Für die Berufsmaturität kann das Unterrichtsprogramm für das Fach «Wirtschaft und Recht» angepasst werden. Es gilt aber festzuhalten, dass dieses Programm weiter gehen würde als es der Lehrplan (plan d'études romand) vorsieht.

Im gymnasialen Lehrplan für das Grundlagenfach Wirtschaft und Recht können diese Ergänzungen bei den Grobzielen «Bilanz und Erfolgsrechnung» sowie «Grundlagen und Akteure der Wirtschaft und ihre gegenseitige Verflechtung» erfolgen.

Für die Fachmittelschule kann der Lehrplan Soziologie ergänzt werden, indem die Thematik der Verschuldung explizit als Unterrichtsinhalt aufgenommen wird. Für die Jugendlichen, die im Berufsfeld Gesundheit ausgebildet werden, muss im Thema der Staatskunde zusätzlich das Lernziel «Bedeutung der Steuern im Wirtschaftskreislauf erkennen» integriert werden.

6. Gesetzesänderungen

6.1. Berufsbildung

Der Staatsrat schlägt vor Artikel 35 des Gesetzes vom 13. Dezember 2007 über die Berufsbildung (BBiG) wie folgt anzupassen:

Art. 35 e) Prävention

¹ Die Berufsfachschulen leisten in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen Aufklärungsarbeit bei den Lernenden; sie sensibilisieren sie namentlich für die Verkehrssicherheit, die Verhütung von Haushaltsunfällen und die Gesundheitsvorsorge,

sowie für die Verschuldungsproblematik und die öffentlichen und administrativen Verpflichtungen.

² Der Staatsrat erlässt die besonderen Bestimmungen.

muss die Kompetenz der Festlegung von Lerninhalten bei der Erziehungs- bzw. Volkswirtschaftsdirektion bleiben.

Der Staatsrat lädt Sie ein, dieser Gesetzesvorlage zuzustimmen.

6.2. Schulen der Sekundarstufe 2

Der Staatsrat schlägt vor, Artikel 38 des Gesetzes vom 11. April 1991 über den Mittelschulunterricht (MSG) wie folgt anzupassen:

Art. 38 Prävention

¹ Die Lehrer und die Behörden jeder Schule **leisten in Zusammenarbeit mit den Eltern Aufklärungsarbeit. Sie sensibilisieren sie namentlich für die Gesundheitsvorsorge und gegen schädliche Verhaltensweisen, insbesondere der Drogenabhängigkeit und Gewalt, sowie für die Verschuldungsproblematik und die öffentlichen und administrativen Verpflichtungen.** Dies nach Programmen, die von der Direktion in Zusammenarbeit mit der Direktion, die für Gesundheitsförderung und Prävention zuständig ist, erarbeitet und aktualisiert werden.

² Die Direktion ist dafür besorgt, dass die Schulräumlichkeiten hygienisch und den Bedürfnissen angepasst sind und den üblichen Sicherheitsvorschriften entsprechen.

¹ Heute: Direktion für Gesundheit und Soziales.

7. Finanzielle Folgen und weitere Aspekte

Dieses Gesetz hat weder neue Ausgaben zur Folge, noch muss zusätzliches Personal angestellt werden. Es hat keinen Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

Es hat auch aus Sicht der nachhaltigen Entwicklung keinerlei Auswirkungen. Die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und mit dem Europarecht wird nicht in Frage gestellt.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum, nicht aber dem Finanzreferendum.

8. Schlussbemerkung

Die vom Staatsrat vorgeschlagenen Gesetzesänderungen des MSG und BBiG ermöglichen es, die Ziele der Motion aufzunehmen, ohne indessen unnötig konkrete Lerninhalte im Gesetz festzuhalten. Damit die Kohärenz der Lehrpläne und die Objektivität vom vermittelten Wissen garantiert bleiben,

Loi

du

modifiant la loi sur l'enseignement secondaire supérieur et la loi sur la formation professionnelle (prévention du surendettement)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 3 novembre 2015;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1 Modifications
a) Enseignement secondaire supérieur

La loi du 11 avril 1991 sur l'enseignement secondaire supérieur (RSF 412.0.1) est modifiée comme il suit:

Art. 38 titre médian et al. 1

Prévention

¹ Les professeurs et les autorités de chaque école, en collaboration avec les parents, sensibilisent les élèves notamment à la prévention en matière de santé et contre les comportements nocifs, en particulier les toxicomanies et la violence, ainsi qu'à la problématique de l'endettement et aux obligations publiques et administratives, selon des programmes établis et mis à jour par la Direction [*celle qui est compétente en matière d'enseignement du degré secondaire 2 de formation générale*], en collaboration avec la Direction chargée de la promotion de la santé et de la prévention.

Gesetz

vom

zur Änderung des Gesetzes über den Mittelschulunterricht und des Gesetzes über die Berufsbildung (Überschuldungsprävention)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 3. November 2015;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1 Änderung bisherigen Rechts
a) Mittelschulunterricht

Das Gesetz vom 11. April 1991 über den Mittelschulunterricht (SGF 412.0.1) wird wie folgt geändert:

Art. 38 Artikelüberschrift und Abs. 1

Prävention

¹ Die Lehrer und die Behörden jeder Schule sensibilisieren in Zusammenarbeit mit den Eltern die Schüler namentlich für die Gesundheitsvorsorge und gegen schädliche Verhaltensweisen, insbesondere Drogenabhängigkeit und Gewalt, sowie für die Verschuldungsproblematik und die öffentlichen und administrativen Verpflichtungen. Dies geschieht nach Programmen, die von der Direktion [*diejenige, die für die Allgemeinbildung auf der Sekundarstufe 2 zuständig ist*] in Zusammenarbeit mit der Direktion, die für Gesundheitsförderung und Prävention zuständig ist, erarbeitet und aktualisiert werden.

Art. 2 b) Formation professionnelle

La loi du 13 décembre 2007 sur la formation professionnelle (RSF 420.1) est modifiée comme il suit:

Art. 35 al. 1

¹ Les écoles professionnelles, en collaboration avec les organes compétents, sensibilisent les personnes en formation notamment à la sécurité routière, à la prévention des accidents domestiques et à la prévention en matière de santé ainsi qu'à la problématique de l'endettement et aux obligations publiques et administratives.

Art. 3 Referendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} août 2016.

Art. 2 b) Berufsbildung

Das Gesetz vom 13. Dezember 2007 über die Berufsbildung (SGF 420.1) wird wie folgt geändert:

Art. 35 Abs. 1

¹ Die Berufsfachschulen leisten in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen Aufklärungsarbeit bei den Lernenden; sie sensibilisieren sie namentlich für die Verkehrssicherheit, die Verhütung von Haushaltsunfällen und die Gesundheitsvorsorge sowie für die Verschuldungsproblematik und die öffentlichen und administrativen Verpflichtungen.

Art. 3 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Es tritt am 1. August 2016 in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2015-DICS-39

Projet de loi :
Modification de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur et de la loi sur la formation professionnelle (prévention du surendettement)

Propositions de la commission ordinaire CO-2015-94

Présidence : Antoinette Badoud

Membres : Jean-Pierre Doutaz, Sébastien Frossard, Benjamin Gasser, Pierre-André Grandgirard, Denis Grandjean, Nicole Lehner-Gigon, Isabelle Portmann, Rose-Marie Rodriguez, André Schneuwly, Charles Brönnimann

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

Par 11 voix contre 0 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 14 janvier 2016

Anhang

GROSSER RAT

2015-DICS-39

Gesetzesentwurf:
Änderung des Gesetzes über den Mittelschulunterricht und des Gesetzes über die Berufsbildung (Überschuldungsprävention)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2015-94

Präsidium : Antoinette Badoud

Mitglieder : Jean-Pierre Doutaz, Sébastien Frossard, Benjamin Gasser, Pierre-André Grandgirard, Denis Grandjean, Nicole Lehner-Gigon, Isabelle Portmann, Rose-Marie Rodriguez, André Schneuwly, Charles Brönnimann

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 14. Januar 2016

Message 2015-DICS-52

3 novembre 2015

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'enseignement
secondaire supérieur (année scolaire administrative)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message à l'appui du projet de loi modifiant l'article 18 al. 1 de la loi du 11 avril 1991 sur l'enseignement secondaire supérieur (LESS).

1. Contexte

Cette modification fait suite à l'adoption le 9 septembre 2014 par le Grand Conseil de l'article 18 al. 1 de la loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS) fixant le début de l'année scolaire administrative le 1^{er} août au lieu du 1^{er} septembre. La loi sur la scolarité obligatoire entre en vigueur le 1^{er} août 2015, à l'exception de l'article 18 al. 1 dont la mise en vigueur a été reportée au 1^{er} août 2016 afin de rendre possible l'introduction coordonnée de l'année scolaire administrative pour l'ensemble du personnel enseignant de la scolarité obligatoire, du degré secondaire II général et professionnel et du Conservatoire. S'agissant de la formation professionnelle et du Conservatoire, le début de l'année scolaire administrative est fixé par voie d'ordonnance. Les textes y relatifs seront modifiés par le Conseil d'Etat pour le 1^{er} août 2016.

Il est en effet important que le Service du personnel de l'Etat et les entités de gestion du personnel enseignant puissent, pour des raisons administratives et techniques, établir les contrats des enseignants et enseignantes de tous les degrés un 1^{er} août et que les calculs liés par exemple au droit aux vacances en cas de congés, aux modifications de taux d'activité en cours d'année scolaire ou encore à la rémunération des remplaçants et remplaçantes avec un calcul au droit aux vacances puissent être appliqués à tous les degrés d'enseignement en même temps, soit dès le 1^{er} août 2016.

2. Consultation

Dans la mesure où cette modification n'a pour but que de coordonner le début de l'année scolaire administrative du personnel enseignant du secondaire II avec le personnel enseignant de la scolarité obligatoire, elle n'a fait l'objet que d'une consultation restreinte auprès des milieux directement concernés, en application de l'article 31 du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL, RSF 122.0.21).

3. Commentaire des articles**Art. 18** *Année scolaire*

L'année scolaire administrative concerne l'engagement des enseignants et enseignantes, leur démission ou la résiliation de leurs rapports de service. En avançant l'année administrative du 1^{er} septembre au 1^{er} août, une harmonisation avec le personnel enseignant de la scolarité obligatoire mais aussi avec les cantons voisins est opérée et facilitera la mobilité professionnelle. De plus, cette mesure répondra aux attentes des nouveaux engagés qui, actuellement, doivent parfois attendre plusieurs semaines depuis le début de l'année scolaire (entre le 15 août et le 15 septembre) avant de recevoir leur premier salaire. L'avancement de la date posera néanmoins des défis administratifs importants aux établissements qui devront préparer les horaires et les engagements de personnel plus tôt qu'actuellement.

Art. 84a *Disposition transitoire (art. 18 al. 1)*

Le personnel enseignant en fonction avant l'entrée en vigueur de la présente modification a été engagé un 1^{er} septembre et terminera son activité un 31 août. De manière à ne pas perdre un mois de traitement avec l'introduction de la nouvelle année administrative qui débutera un 1^{er} août et se terminera un 31 juillet, le personnel enseignant actuellement en fonction doit être assuré du versement d'un salaire le dernier mois d'août de son activité.

4. Les conséquences financières et en personnel**Coûts supplémentaires au sens de l'article 23 LFE**

L'incidence financière est celle du paiement du salaire d'août au personnel enseignant engagé pour la rentrée scolaire. En revanche, lorsque ces personnes quitteront l'enseignement, elles seront payées jusqu'en juillet et non plus jusqu'en août. Le coût total sur chaque carrière d'enseignant-e est donc nul

mais le paiement est décalé dans le temps, à savoir le versement d'un mois de salaire avancé d'un mois de septembre à août. Une uniformisation avec le personnel enseignant de la scolarité obligatoire est nécessaire afin de favoriser la mobilité entre les degrés d'enseignement, ainsi que par évidente simplification administrative.

Globalement, l'estimation des incidences financières est la suivante:

Incidences pour le canton					
Année 1 (2016)	Année 2 (2017)	Année 3 (2018)	Année 4 (2019)	Année 5 (2020)	Total 5 ans
120 000 CHF	108 000 CHF	85 000 CHF	76 000 CHF	70 000 CHF	459 000 CHF

Le montant cumulé sur cinq ans est inférieur au seuil du referendum financier obligatoire, qui est de 34 226 140 francs (ordonnance du 2 juin 2015, RSF 612.21), comme à celui du referendum financier facultatif, qui est de 8 556 535 francs.

5. Incidences et conformité au droit supérieur

Le projet de modification de loi proposé n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, ni d'effet sur le développement durable. Le projet est conforme au droit constitutionnel et fédéral en vigueur. Il n'est pas concerné par les questions d'eurocompatibilité.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

6. Conclusion

Le Conseil d'Etat vous prie d'adopter cette modification de la loi du 11 avril 1991 sur l'enseignement secondaire supérieur.

Botschaft 2015-DICS-52

3. November 2015

—
**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über den Mittelschulunterricht
(Administratives Schuljahr)**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf zur Änderung von Art. 18 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. April 1991 über den Mittelschulunterricht (MSG).

1. Einführung

Die hier vorgeschlagene Gesetzesänderung ergibt sich aus der Verabschiedung des neuen Gesetzes vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule (Schulgesetz, SchG) durch den Grossen Rat, dessen Artikel 18 Abs. 1 den Beginn des administrativen Schuljahres auf den 1. August vorverlegt, anstelle des 1. Septembers. Das neue Schulgesetz tritt am 1. August 2015 in Kraft, mit Ausnahme von Artikel 18 Abs. 1, dessen Inkrafttreten auf den 1. August 2016 verschoben wurde, um eine koordinierte Umsetzung des administrativen Schuljahres für das gesamte Lehrpersonal der obligatorischen Schule, der Mittelschulen, der Berufsbildung und des Konservatoriums zu ermöglichen. Betreffend die Berufsbildung und das Konservatorium wird das administrative Schuljahr auf dem Verordnungsweg geändert. Die entsprechenden Anpassungen werden vom Staatsrat auf den 1. August 2016 vorgenommen.

Aus administrativen und technischen Gründen ist es wichtig, dass das Amt für Personal und Organisation und die Fachstellen, welche die Lehrpersonalressourcen verwalten, die Verträge der Lehrpersonen aller Stufen auf den 1. August erstellen und die Berechnungen, beispielsweise hinsichtlich des Ferienanspruchs infolge Urlaubs, der Änderungen des Anstellungsgrads während des Schuljahres oder der Entschädigung von Stellvertretungen mit Berücksichtigung des Ferienanspruchs für alle Stufen des Unterrichtswesens gleichzeitig mit Stichtag 1. August 2016 erfolgen können.

2. Vernehmlassung

Weil die vorgeschlagene Gesetzesänderung einzig die Harmonisierung des Beginns des administrativen Schuljahres für das Lehrpersonal der Mittelschulen und der obligatorischen Schulen zum Zweck hat, wurde nur eine eingeschränkte Vernehmlassung bei den betroffenen Kreisen, in Anwendung von Art. 31 des Reglements vom 24. Mai 2005 über die Ausarbeitung der Erlasse (AER, SGF 122.0.21), durchgeführt.

3. Kommentare zu den Artikeln**Art. 18** *Administratives Schuljahr*

Das administrative Schuljahr betrifft die Anstellung der Lehrerinnen und Lehrer, deren Rücktritt oder die Auflösung deren Dienstverhältnissen. Mit der Vorverschiebung des administrativen Schuljahres vom 1. September auf den 1. August wird eine Harmonisierung mit dem Lehrpersonal der obligatorischen Schule, aber auch mit den umliegenden Kantonen angestrebt, wodurch die berufliche Mobilität gefördert wird. Darüber hinaus kommt diese Anpassung einem Anliegen der neu angestellten Lehrpersonen entgegen, die gegenwärtig oftmals nach Schulbeginn (zwischen dem 15. August und 15. September) mehrere Wochen auf die Auszahlung ihres ersten Lohnes warten müssen. Die Vorverschiebung des Beginns des administrativen Schuljahres stellt die Schulen nichtsdestotrotz vor eine grosse, administrative Herausforderung, weil sie künftig die Stundenpläne und die Anstellungen des Lehrpersonals früher als bisher vorbereiten müssen.

Art. 84a *Übergangsbestimmung (Art. 18 Abs. 1)*

Das Lehrpersonal, das vor Inkrafttreten der vorliegenden Gesetzesänderung auf den 1. September eingestellt wurde, beendet sein Dienstverhältnis am 31. August. Damit es keinen Monatslohn verliert durch die Vorverschiebung des administrativen Schuljahres, das künftig am 1. August beginnt und am 31. Juli endet, ist die Auszahlung des Augustlohnes, am Ende des Dienstverhältnisses, für dasjenige Lehrpersonal sicherzustellen, das bereits in Funktion ist.

4. Die finanziellen und personellen Folgen**Mehrkosten im Sinne von Artikel 23 FHG**

Die finanziellen Folgen bestehen in der Auszahlung des Augustlohnes für das auf den Schuljahresbeginn neuangestellte Lehrpersonal. Im Gegenzug werden diese Lehrperso-

nen, wenn sie aus dem Unterricht ausscheiden, nur noch bis Ende Juli bezahlt und nicht mehr bis Ende August. Betrachtet auf die gesamte Karriere einer Lehrperson entstehen dadurch keine Mehrkosten, denn diese werden nur zeitlich vorverschoben durch die Auszahlung des ersten Lohnes im August anstatt im September. Eine Harmonisierung mit dem Lehrpersonal der obligatorischen Schule ist notwendig, um die Mobilität zwischen den Unterrichtsstufen zu begünstigen und ist zur Vereinfachung der administrativen Abläufe angezeigt.

Insgesamt werden die finanziellen Auswirkungen wie folgt veranschlagt:

Auswirkungen für den Kanton					
Jahr 1 (2016)	Jahr 2 (2017)	Jahr 3 (2018)	Jahr 4 (2019)	Jahr 5 (2020)	Total 5 Jahre
120 000 CHF	108 000 CHF	85 000 CHF	76 000 CHF	70 000 CHF	459 000 CHF

Der kumulierte Gesamtbetrag auf 5 Jahre liegt somit unter der Schwelle des obligatorischen Finanzreferendums, die 34 226 140 Franken beträgt, sowie des fakultativen Finanzreferendums, die 8 556 535 Franken beträgt (vgl. Verordnung vom 2. Juni 2015, SGF 612.21).

5. Andere Auswirkungen (Aufgabenverteilung, übergeordnetes Recht, Nachhaltigkeit)

Der Gesetzesentwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinde sowie auf die nachhaltige Entwicklung. Der Entwurf steht im Einklang mit dem geltenden Verfassungs- und Bundesrecht. Es stellen sich im Übrigen keine Fragen der Vereinbarkeit mit europäischem Recht.

Das vorliegende Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

6. Schlussfolgerung

Der Staatsrat lädt Sie ein, der Änderung von Artikel 18 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. April 1991 über die Mittelschulen zuzustimmen.

Loi

du

modifiant la loi sur l'enseignement secondaire supérieur (année scolaire administrative)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 3 novembre 2015;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1 Modification

La loi du 11 avril 1991 sur l'enseignement secondaire supérieur (RSF 412.0.1) est modifiée comme il suit:

Art. 18 al. 1

L'année scolaire administrative commence le 1^{er} août et finit le 31 juillet.

Art. 84a (nouveau) Disposition transitoire (art. 18 al. 1)

Le contrat des enseignants engagés avant le 1^{er} août 2016 prend fin un 31 août.

Art. 2 Referendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} août 2016.

Gesetz

vom

zur Änderung des Gesetzes über den Mittelschulunterricht (administratives Schuljahr)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 3. November 2015;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1 Änderung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 11. April 1991 über den Mittelschulunterricht (SGF 412.0.1) wird wie folgt geändert:

Art. 18 Abs. 1

Das administrative Schuljahr beginnt am 1. August und endet am 31. Juli.

Art. 84a (neu) Übergangsbestimmung (Art. 18 Abs. 1)

Der Vertrag der vor dem 1. August 2016 angestellten Lehrer endet jeweils an einem 31. August.

Art. 2 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Es tritt am 1. August 2016 in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2015-DICS-52

Projet de loi :
Modification de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur (année scolaire administrative)

Propositions de la commission ordinaire CO-2015-94

Présidence : Antoinette Badoud

Membres : Jean-Pierre Doutaz, Sébastien Frossard, Benjamin Gasser, Pierre-André Grandgirard, Denis Grandjean, Nicole Lehner-Gigon, Isabelle Portmann, Rose-Marie Rodriguez, André Schneuwly, Charles Brönnimann

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

Par 11 voix contre 0 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 14 janvier 2016

Anhang

GROSSER RAT

2015-DICS-52

Gesetzesentwurf:
Revision des Mittelschulgesetzes (MSG) (administratives Schuljahr)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2015-94

Präsidium : Antoinette Badoud

Mitglieder : Jean-Pierre Doutaz, Sébastien Frossard, Benjamin Gasser, Pierre-André Grandgirard, Denis Grandjean, Nicole Lehner-Gigon, Isabelle Portmann, Rose-Marie Rodriguez, André Schneuwly, Charles Brönnimann

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 14. Januar 2016

Message 2015-DICS-55

10 novembre 2015

—

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi portant approbation de la modification
de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi portant adhésion du canton de Fribourg aux modifications de l'accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études.

Le message accompagnant ce projet de loi est structuré de la manière suivante:

1. Etat de la situation	1
1.1. Accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études	1
1.2. Nouveaux besoins	2
2. Modifications de l'accord	3
2.1. Commentaire sur les différentes modifications de l'accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études	3
2.2. Conséquences financières et en personnel	6
2.3. Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	6
2.4. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral, eurocompatibilité	6
2.5. Soumission au référendum législatif	6
3. Conclusion	6

1. Etat de la situation**1.1. Accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études**

Le 4 octobre 1993, le Conseil d'Etat adressait au Grand Conseil son message n° 127 accompagnant le projet de décret portant adhésion à l'accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études (*BGC 1993/II*, p. 2205–2224). La question qui se posait alors était celle de savoir si, pour les formations ne relevant pas du droit fédéral, un diplôme cantonal, ou un diplôme émis par une institution privée reconnue par le canton où elle exerce son activité, serait reconnu par les autres cantons. L'accord du 18 février 1993 permettait de remplacer les nombreuses solutions bilatérales et ponctuelles par un cadre multilatéral contraignant et englobant l'ensemble des cantons en une seule et unique base juridique. Le texte proposé avait été travaillé conjointement par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Son objectif était d'assurer la reconnaissance intercantonale, et donc de créer une reconnaissance sur le plan suisse de tous les diplômes

de fins d'études qui dépendent de la souveraineté cantonale. L'accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études a été soumis à l'examen du plénum du Grand Conseil lors de sa séance du 18 novembre 1993 (*BGC 1993/II*, p. 2522 à 2527). Au terme des discussions, le décret portant adhésion du canton de Fribourg à l'accord a été adopté par 76 voix, sans opposition. Il y eut quelques abstentions. Le texte de l'accord est publié dans le RSF 410.4.

L'accord en tant que tel fixe la réglementation-cadre. Il définit les compétences et la procédure, fixe les conditions liées à la reconnaissance ainsi que ses effets juridiques. Les conditions détaillées relatives à un diplôme spécifique ou à des catégories de diplômes apparentés doivent faire l'objet de réglementations se référant à l'accord. Des conditions minimales doivent garantir l'équivalence des diplômes. En effet, une reconnaissance basée uniquement sur la réciprocité, sans la définition de standards minimaux sur le plan suisse, ne permettrait pas de garantir suffisamment la qualité du diplôme. La CDIP a ainsi émis des règlements de reconnaissance pour les diplômes d'enseignement délivrés par les hautes écoles (pour les degrés préscolaire, primaire, secondaire I, écoles de maturité), les diplômes du domaine de la pédagogie spécialisée délivrés par les hautes écoles (éducation précoce spé-

cialisée, enseignement spécialisé, logopédie, psychomotricité) ainsi que les formations complémentaires et continues dans l'enseignement. Ces règlements sont disponibles sur le site de la CDIP, www.cdip.ch (documentation, recueil des bases légales, chiffre 4.2.2). Dans le domaine de la santé, la CDS a émis un règlement concernant la reconnaissance et la vérification des qualifications professionnelles étrangères en ostéopathie, www.gdk-cds.ch (thèmes, professions de la santé, ostéopathie).

L'accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études est ainsi à la base d'un ensemble de règlements de reconnaissance valables sur le plan suisse. La reconnaissance atteste un certain niveau harmonisé de qualité de la formation. Un diplôme reconnu garantit l'accès libre aux professions réglementées dans les cantons partenaires. Les titulaires d'un diplôme provenant des autres cantons disposent d'un droit d'accès selon les mêmes conditions que celles auxquelles sont soumis les ressortissantes et ressortissants du canton en question, pour autant évidemment qu'ils soient au bénéfice d'un diplôme correspondant. En principe, le diplôme sert aussi de titre d'accès aux écoles subséquentes. Enfin, l'accord règle également la reconnaissance des diplômes étrangers compte tenu du droit international. A cet effet, la CDIP a mis en place une procédure de reconnaissance en Suisse des diplômes de fin d'études délivrés à l'étranger. La libre circulation des diplômés est devenue une réalité à laquelle chaque canton collabore et dont aucun ne peut se soustraire.

Des modifications ont été apportées à l'accord en 2005 afin de tenir compte de changements dans la législation fédérale et d'adapter l'accord à d'autres nouveaux besoins. Le 10 janvier 2006, le Conseil d'Etat adressait au Grand Conseil son message n° 240 accompagnant le projet de décret portant approbation de la modification de l'accord (*BGC 2006/I*, p. 675–693). Le Grand Conseil a voté le décret lors de sa séance du 15 mai 2006 (*BGC 2006/I*, p. 933 à 935). Au terme des discussions, le décret portant adhésion du canton de Fribourg à l'accord a été adopté par 79 voix contre 1, sans abstention.

1.2. Nouveaux besoins

La base légale actuelle du registre des professionnels de la santé tenu par la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), qui existe déjà depuis 2005, est fondée sur celle créée par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) pour la liste intercantonale des enseignants auxquels a été retiré le droit d'enseigner. La loi fédérale sur les professions médicales (LPMéd) et ses dispositions relatives au registre des professions médicales universitaires (MedReg) sont entrées en vigueur plus tard, et l'on envisage actuellement la création d'un registre des professions de la santé de niveau HES dans le cadre du projet de loi sur les professions de la santé (LPSan). Une révision de la base légale du registre de la CDS s'impose

d'une part par comparaison avec celles qui viennent d'être évoquées, afin d'assurer la cohérence souhaitable en matière d'enregistrement des professionnels de la santé, et d'autre part du fait de la nouvelle conception du registre national des professions de la santé tenu par la CDS (NAREG). Elle concerne les points suivants:

1. Création de la base légale nécessaire à l'établissement d'une procédure de consultation des données en ligne.
2. Emoluments: les dispositions de 2005 étaient fondées sur le financement par les cantons que prévoit de manière générale l'accord sur la reconnaissance des diplômes (art. 12). Seuls les émoluments en cas de communication de renseignements à des tiers étaient envisagés. Il n'existe pas de base légale formelle autorisant de rendre payante l'inscription des personnes et des indications concernant leur diplôme, l'autorisation de pratiquer et d'éventuelles mesures disciplinaires; il convient donc d'y remédier.
3. Elargissement de l'enregistrement aux personnes entrant dans le champ d'application de la loi fédérale portant sur l'obligation des prestataires de services de déclarer leurs qualifications professionnelles dans le cadre des professions réglementées et sur la vérification de ces qualifications (LPPS).
4. Elargissement de l'article But («sert à simplifier les procédures nécessaires à l'octroi des autorisations d'exercer», à l'instar des lois fédérales susmentionnées).
5. Elargissement de l'obligation de communiquer les données: les services compétents en matière de reconnaissance des diplômes étrangers y seront également tenus.

La révision de l'accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études vise à créer les bases légales intercantionales des principes que définit la loi fédérale portant sur l'obligation des prestataires de services de déclarer leurs qualifications professionnelles dans le cadre des professions réglementées et sur la vérification de ces qualifications (LPPS) (limitation de la libre prestation des services inscrite à l'article 7 de la directive 2005/36/CE par une obligation pour les prestataires de déclarer leurs qualifications professionnelles dans les domaines de la santé et de l'éducation). Il faut pour cela adapter les articles 1 et 6 de l'accord sur la reconnaissance des diplômes, de même que l'article 12, à propos des émoluments.

L'article 10 al. 2 de l'accord prévoit par ailleurs que les particuliers peuvent interjeter un recours auprès du Tribunal fédéral contre les décisions de la Commission de recours CDIP/CDS. Mais les autorités de reconnaissance n'ont pas cette possibilité. Cela signifie que, dans la procédure de reconnaissance des diplômes de fin d'études étrangers (diplômes d'enseignement, du domaine de la pédagogie spécialisée ou d'ostéopathie), le secrétaire général de la CDIP ainsi que la Commission intercantonale d'examen en ostéopathie, qui

ont compétence pour rendre la décision, ne peuvent pas faire examiner les décisions de la Commission de recours (admission des recours) par le Tribunal fédéral. Il convient donc de compléter l'article 10 al. 2 de l'accord en conférant la qualité pour recourir aux autorités décisionnelles de la CDIP et de la CDS.

2. Modifications de l'accord

L'assemblée plénière de la CDIP et celle de la CDS ont approuvé les modifications apportées à l'accord, respectivement le 24 octobre 2013 et le 21 novembre 2013, soumettant ensuite le texte aux cantons pour ratification. En raison d'autres priorités législatives dans le domaine scolaire en 2014 et 2015, c'est maintenant que le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de ratifier l'accord modifié.

2.1. Commentaire sur les différentes modifications de l'accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études

La CDS et la CDIP ont préparé le commentaire suivant sur la modification de l'accord.

Art. 1 al. 2

L'article But est complété à l'alinéa 2 par l'ajout d'une base à la réalisation de procédures relatives à l'obligation pour les prestataires de services de déclarer leurs qualifications professionnelles conformément à la LPPS et à l'article 7 de la directive 2005/36/CE. Cette obligation concerne les enseignantes et enseignants et les personnes exerçant une profession du domaine péda-go-thérapeutique et proposant leurs services de même que les ostéopathes fournissant des services.

Art. 6 al. 1

Des dispositions relatives à la procédure de déclaration seront ajoutées au règlement de reconnaissance de la CDIP du 27 octobre 2006 concernant la reconnaissance des diplômes de fin d'études étrangers. L'ordonnance de la CDS du 22 novembre 2012 concernant la reconnaissance et la vérification des qualifications professionnelles étrangères en ostéopathie a été complétée dans ce sens. Le nouvel article 6 al. 1 let. d offre la base légale nécessaire au niveau intercantonal.

Art. 10 al. 2

Les inscriptions dans la liste des enseignants auxquels a été retiré le droit d'enseigner ou au registre des professionnels de la santé ne sont pas des décisions susceptibles de recours. Elles ne confèrent aux personnes concernées aucun nouveau droit ni aucune nouvelle obligation, mais sont uniquement le

reflet de décisions définitives (entrées en force) fondées sur le droit cantonal. En revanche, la perception des émoluments d'enregistrement prévus à l'article 12^{ter} al. 8 représente indubitablement une décision susceptible de recours. Il convient donc de compléter en ce sens la protection juridique prévue à l'article 10 al. 2, 1^{re} phr., de l'accord.

Le complément de l'article 10 al. 2, 3^e phr., garantit aux instances décisionnelles de la CDIP et de la CDS concernées par une décision de la Commission de recours CDIP/CDS la possibilité de déposer un recours de droit public auprès du Tribunal fédéral contre ladite décision concrète. En dehors des qualités spécifiques pour recourir citées à l'article 89 al. 2 LTF, des collectivités publiques peuvent également, sous certaines conditions, se réclamer de la qualité générale définie à l'article 89 al. 1 LTF. Cela s'applique non seulement lorsqu'une collectivité publique est concernée par une décision de la même manière que les personnes privées, mais aussi lorsqu'elle est particulièrement atteinte dans ses intérêts souverains et légitimes (cf. Seiler, von Werdt, Günsigerich, Stämpflis Hand-kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, commentaire de l'art. 89, p. 365; Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2^e édition 2011, commentaire de l'art. 89 al. 1 LTF, p. 1196; plus particulièrement ATF 135 II 12, 15f., E.1.2.2. et 1.2.3.). Les cantons sont des collectivités publiques que représentent la CDIP et la CDS en tant qu'autorités intercantionales, sur la base de l'accord sur la reconnaissance des diplômes (accord intercantonal de nature législative), dans le domaine de la reconnaissance des filières d'études cantonales (CDIP) et dans celui de la reconnaissance des diplômes étrangers (CDIP, CDS). La CDIP et la CDS sont donc dotées de pouvoirs étendus en matière de reconnaissance des diplômes et concernées dans leurs intérêts souverains par les décisions de la Commission de recours. La protection de ces intérêts est légitime car les décisions de la Commission de recours peuvent avoir un effet préjudiciel dans la mesure où chaque décision peut avoir un impact sur toute une série de demandes identiques ou semblables et donc constituer un précédent pour l'octroi d'un nombre considérable d'autres reconnaissances (cf. ATF 135 II 12, 15f. E. 1.2.2. et 1.2.3.). C'est pourquoi on peut considérer que les conditions permettant à la CDIP et à la CDS de se réclamer de la qualité générale pour recourir en vertu de l'article 89 al. 1 LTF sont réunies et que l'établissement explicite d'un droit de recours à l'article 10 de l'accord sur la reconnaissance des diplômes n'est pas contraire à l'article 89 LTF.

On signalera à ce propos que le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), par l'intermédiaire du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), peut faire recours auprès du Tribunal fédéral contre les décisions de recours du Tribunal administratif fédéral dans le domaine de la reconnaissance des diplômes étrangers. On ne peut refuser aux cantons un droit équivalent dans la même thématique (reconnaissance des diplômes étrangers en application de l'ALCP).

Art. 12

L'article 12 al. 2 et 3 fera désormais une distinction entre les émoluments perçus pour l'établissement des attestations confirmant la reconnaissance rétroactive d'un ancien diplôme cantonal ou la déclaration des qualifications professionnelles d'un prestataire de services, les émoluments en lien avec le registre des professionnels de la santé tenu par la CDS et ceux perçus pour les décisions et décisions de recours prononcées dans le cadre des procédures de reconnaissance des diplômes. Les seuls émoluments nouveaux sont d'une part celui prévu pour les attestations établies dans le cadre de la procédure de déclaration et, d'autre part, celui demandé pour l'inscription de données au registre de la CDS (cf. les explications ci-dessous à propos de l'art. 12^{ter}).

Vu la complexité de certains recours, les montants maximaux des émoluments sont adaptés. Il sera possible désormais de percevoir un montant allant jusqu'à 3000 francs (au lieu de 2000 francs jusqu'ici) pour les procédures impliquant une charge de travail particulièrement lourde.

L'alinéa 4 confère (comme à ce jour) aux comités de la CDS et de la CDIP la compétence de fixer la hauteur de l'émolument. Les règles de calcul sont complétées par l'ajout du critère de l'intérêt public pour l'activité concernée.

Art. 12^{ter}**Alinéa 1**

L'alinéa 1 précise que seuls les titulaires d'un diplôme étranger reconnu comme équivalent doivent se faire inscrire au registre. Il précise également que les professions non universitaires de la santé sont indiquées dans l'annexe de l'accord. Sont par ailleurs, et c'est nouveau, inscrites au registre toutes les personnes ayant déclaré leurs qualifications professionnelles en application de la LPPS.

Alinéa 2

L'alinéa 2 prévoit, comme actuellement, la possibilité que la tenue du registre soit confiée à des tiers, par exemple à la Croix-Rouge suisse (CRS).

Alinéa 3

L'annexe indiquant les diplômes de fin d'études dans les professions de la santé réglementées est tenue à jour par le Comité de la CDS. Elle contient essentiellement des diplômes de niveau école supérieure.

Alinéa 4

A l'image des dispositions de la LPMéd relatives au registre des professions médicales universitaires et de celles prévues

dans la LPSan à propos du registre des professions de la santé de niveau haute école spécialisée, on assigne ici un but supplémentaire au registre des professions, à savoir simplifier les processus administratifs nécessaires à l'octroi des autorisations de pratiquer.

Alinéa 5

Toujours à l'image desdites lois fédérales, on ne précise plus au niveau législatif de l'accord les différentes données qui doivent être enregistrées. Une règle générale est formulée, disant que le registre doit contenir les données qui lui sont nécessaires pour atteindre les buts visés à l'alinéa 5. Il s'agira d'une part essentiellement des données relatives à la personne, à son diplôme et à son autorisation de pratiquer, d'autre part, des motifs de retrait ou de refus de l'autorisation de pratiquer ainsi que d'informations sur les restrictions levées et sur les autres mesures de droit de surveillance (cf. al. 7). Les données de ce dernier groupe étant considérées comme des données sensibles par les lois cantonales et par la loi fédérale sur la protection des données, leur traitement requiert une base légale formelle. Par ailleurs, il faut inscrire formellement dans la législation des cantons l'utilisation systématique du numéro AVS prévue conformément à l'article 50^e al. 3 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) pour identifier précisément les personnes inscrites au registre et pour actualiser leurs données (changement de nom, décès, etc.). La base légale nécessaire est donc créée par l'alinéa 6, 3^e phr. La possibilité d'énumérer dans le détail les données nécessaires au niveau d'une ordonnance demeure en outre réservée. Le registre contiendra par exemple également, pour les professionnels de la santé indépendants, le numéro d'identification des entreprises (IDE) que l'Office fédéral de la statistique attribue aux personnes exerçant une profession libérale. D'ici à fin 2015, les unités des administrations cantonales qui collectent des données sur les professionnels indépendants, dont la CDS et son registre, devront elles aussi faire figurer dans leurs fichiers l'IDE pour identifier avec précision et sans équivoque les entreprises, le reconnaître et l'utiliser dans leurs relations avec les entités ayant un IDE (professionnels de la santé indépendants) (art. 24 al. 2 OIDE).

Alinéa 6

Par souci de concordance avec l'alinéa 1, on ajoute ici l'obligation pour les services compétents en matière de reconnaissance des diplômes étrangers (qualifications professionnelles) de communiquer sans délai au service qui tient le registre les diplômes (qualifications professionnelles) reconnus. Les autorités cantonales concernées sont également tenues de communiquer à ce service tous les actes qu'elles établissent en rapport avec l'autorisation de pratiquer, de l'octroi au retrait de celle-ci en passant par chaque modification apportée, sans oublier les mesures relevant du droit de surveillance. Cela vaut également pour les déclarations faites en applica-

tion de la LPPS. Enfin, les personnes inscrites au registre sont tenues de communiquer à ce dernier toutes les données dont il a besoin pour remplir le but fixé, par exemple leur numéro AVS et leur IDE. L'obligation pour les professionnels de la santé enregistrés de livrer ces données s'impose pour le cas où le registre ne les obtient pas d'autres services (par ex. la CdC, qui gère la base de données NAVS13). Cela pourrait également s'avérer nécessaire pour les personnes déjà inscrites au registre de la CRS qui ont ensuite migré dans le NAREG.

Alinéa 7

Une procédure de consultation en ligne des données du registre est désormais prévue, comme pour les registres fédéraux des professions de la santé. Par procédure de consultation en ligne (ou «procédure d'appel»), on entend les procédures automatisées permettant d'obtenir soi-même certaines informations tirées d'un stock de données. L'accès en ligne aux données personnelles représente une atteinte considérable au droit fondamental à la liberté et à la sphère privée de la personne concernée. Le risque est double. Premièrement, l'utilisateur pourra avoir accès à ces données sans que l'autorité qui les communique en ait connaissance et puisse évaluer s'il en a effectivement besoin. Deuxièmement, l'utilisateur pourra se servir des données personnelles ainsi obtenues à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été enregistrées. C'est pourquoi la consultation en ligne de données personnelles (sensibles) doit reposer sur une base légale formelle. S'agissant des données sensibles, telles que les mesures disciplinaires ou les motifs de retrait ou de refus de l'autorisation de pratiquer, elles ne seront accessibles pour leur part qu'aux autorités cantonales compétentes, et seulement par le biais d'un accès sécurisé. Cela s'appliquera également au numéro AVS, dont l'utilisation est prévue dans le NAREG comme dans le registre des professions médicales. Ne pourront en avoir connaissance que le service qui tient le registre ainsi que les autorités cantonales chargées de délivrer les autorisations de pratiquer, car l'article 50f LAVS n'autorise la divulgation du numéro AVS dans l'application du droit (inter)cantonal que si aucun intérêt manifestement digne de protection de la personne concernée ne s'y oppose et que si ce numéro est indispensable au destinataire pour l'accomplissement de sa tâche légale. Le service qui tient le registre a impérativement besoin d'identifier précisément à l'aide du numéro AVS les personnes qui y sont inscrites pour pouvoir tenir correctement son registre, de même que les services cantonaux qui octroient les autorisations de pratiquer. Toutes les autres données, et donc également un retrait, un refus ou une restriction de l'autorisation de pratiquer, seront d'accès libre (consultation en ligne) (quatrième phrase).

Alinéa 8

L'article 12 al. 2 contient la base légale (formelle) de la perception d'émoluments pour l'inscription des données néces-

saires à la tenue du registre. En mars 2012, le Comité de la CDS s'est dit favorable à ce que l'exploitation du registre soit si possible autofinancée, en majeure partie par les émoluments que doivent verser les personnes qui s'y font enregistrer, comme cela se fait déjà pour le registre de la Croix-Rouge suisse (CRS), qui va être remplacé par le NAREG. Or, puisque seule l'inscription des données au registre sera soumise à émoluments, et non la consultation de ces données, qui se fera en ligne et exigera donc un plus grand investissement sur les plans technique et financier, les émoluments perçus actuellement par la CRS pour l'enregistrement des données ne suffiront plus à la tenue du registre, d'autant plus qu'il faudra inscrire dans le nouveau registre actif non seulement les données relatives aux personnes et à leurs diplômes, mais également celles qui relèvent de l'autorisation légale de pratiquer et du droit de surveillance. Si les cantons saisissent eux-mêmes ces dernières données dans le registre, ils auront également droit à d'éventuels émoluments, prélevés par exemple dans le cadre des procédures d'autorisation. Mais on ne percevra pas d'émoluments pour la migration des données du registre de la CRS vers le NAREG, car les personnes concernées en ont déjà payé pour leur inscription à ce registre. De surcroît, les prestataires de services exerçant moins de 90 jours et déclarant leurs qualifications professionnelles conformément au droit fédéral viendront élargir le cercle des personnes ayant l'obligation de se faire inscrire au registre. Par conséquent, l'accord fixe pour la perception des émoluments une fourchette allant de 100 (montant minimal) à 1000 (montant maximal) francs. L'accord doit en outre définir lui-même le cercle des personnes soumises à l'émolument, l'objet de ce dernier ainsi que les bases sur lesquelles il est calculé. L'émolument doit être versé par les personnes qui sont inscrites au registre. Il a pour objet l'inscription de toutes les données nécessaires à ce à quoi doit servir le registre (al. 4). Les émoluments prévus à l'article 12 al. 2 pour la communication de renseignements tirés du registre se réfèrent aux données que l'on ne pourra toujours obtenir qu'au cas par cas, sur demande auprès du registre tenu (sous forme papier) par la CRS, qui contient les données personnelles et relatives aux diplômes des personnes enregistrées avant l'an 2000 et que la CRS n'a pas reprises dans sa base de données électroniques. Pour des raisons de coût, il a été décidé de ne pas numériser non plus (dans un premier temps) ces données dans le NAREG, si bien qu'elles ne seront pas consultables en ligne. Il faudra donc continuer à communiquer des renseignements dans de tels cas, ce qui implique un coût en personnel que la perception d'émoluments auprès de ceux qui en font la demande est destinée à couvrir dans des limites appropriées. Le Comité de la CDS aura, comme actuellement, compétence pour fixer les tarifs concrets dans l'ordonnance de la CDS, en fonction du temps et de la charge de travail nécessaires (cf. art. 12 al. 4).

Alinéa 9

L'alinéa 9 réglemente l'effacement général des données en reprenant la teneur des dispositions de la Confédération à ce sujet. Toutes les données relatives à une personne sont éliminées du registre ou anonymisées au plus tard à la déclaration officielle du décès de celle-ci.

Avant cet effacement général, les délais au terme desquels certaines inscriptions devront être définitivement radiées ou soustraites à la publication sont proportionnels à la gravité de l'infraction. Les sanctions encourues pour des infractions légères à la loi seront éliminées du registre cinq ans après avoir été prononcées, tandis que par exemple l'inscription d'une interdiction temporaire de pratiquer infligée à la suite d'une infraction grave ne sera pas définitivement éliminée du registre, mais portera la mention «radié», à l'instar de ce que prévoit la LPMéd à ce sujet (art. 54 al. 2). En d'autres termes, seul l'accès public à ces données sera verrouillé, de façon à ce que, dans l'intérêt de la protection des patients, elles restent visibles et puissent donc servir d'élément de décision pour l'autorité chargée de délivrer les autorisations de pratiquer et pour l'autorité de surveillance.

Les alinéas 9 et 10 actuels sont repris intégralement en tant qu'alinéas 10 et 11.

2.2. Conséquences financières et en personnel

La modification de l'accord n'aura pas d'influence sur les charges financières et en personnel de l'Etat de Fribourg.

2.3. Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Les modifications proposées n'ont pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

2.4. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral, eurocompatibilité

La Constitution fribourgeoise oblige le canton, en son article 5, à collaborer avec les autres cantons et à favoriser la collaboration intercantonale. Les modifications proposées ne font que renforcer encore la pratique de collaboration déjà intense en matière de formation et de diplômes cantonaux.

Par ailleurs, les modifications proposées sont conformes au droit fédéral et vont dans le sens d'une eurocompatibilité accrue.

2.5. Soumission au referendum législatif

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

3. Conclusion

Les modifications proposées permettent d'adapter l'accord à la situation actuelle dans les professions concernées. Elles renforcent également la collaboration intercantonale et donnent des outils supplémentaires pour une action efficace et efficiente de celle-ci. Le Conseil d'Etat vous invite à adopter ce projet de loi.

Botschaft 2015-DICS-55

10. November 2015

—

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesentwurf zur Genehmigung der Änderung der Interkantonalen
Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen**

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf über die Genehmigung der Änderung der Interkantonalen Vereinbarung vom 18. Februar 1993 über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen.

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Heutige Situation	7
1.1. Interkantonale Vereinbarung vom 18. Februar 1993 über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen	7
1.2. Neue Bedürfnisse	8
2. Änderungen an der Vereinbarung	9
2.1. Kommentar zur Revision der Interkantonalen Vereinbarung vom 18. Februar 1993 über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen	9
2.2. Finanzielle und personelle Auswirkungen	12
2.3. Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden	12
2.4. Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht	12
2.5. Gesetzesreferendum	12
3. Schlussbemerkung	12

1. Heutige Situation**1.1. Interkantonale Vereinbarung vom 18. Februar 1993 über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen**

Am 4. Oktober 1993 unterbreitete der Staatsrat dem Grossen Rat seine Botschaft Nr. 127 zum Dekretsentwurf über den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung vom 18. Februar 1993 über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (TGR 1993/II, S. 2205–2224). Damals stellte sich die Frage, ob bei den Ausbildungen, für die der Bund nicht zuständig ist, ein kantonal oder ein vom Sitzkanton anerkannter privater Ausbildungsausweis in den übrigen Kantonen anerkannt wird. Mit der Vereinbarung vom 18. Februar 1993 konnten zahlreiche bilaterale und Einzellösungen durch einen multilateralen Rahmen ersetzt werden, der mit einer einzigen gesetzlichen Grundlage alle Kantone verpflichtete und einschloss. Der vorgeschlagene Text war von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) gemeinsam erarbeitet worden. Ziel war dabei, die interkantonale Anerkennung sicherzustellen und somit eine

gesamtschweizerische Anerkennung aller Ausbildungsabschlüsse, die der kantonalen Hoheit unterstehen, zu schaffen. Die Interkantonale Vereinbarung vom 18. Februar 1993 über die Anerkennung der Ausbildungsabschlüsse wurde dem Plenum des Grossen Rates an seiner Sitzung vom 18. November 1993 vorgelegt (TGR 1993/II, S. 2522–2527). Nach der Debatte wurde das Dekret über den Beitritt des Kantons Freiburg zur Vereinbarung mit 76 Stimmen ohne Gegenstimme bei mehreren Enthaltungen gutgeheissen. Der Wortlaut der Vereinbarung wurde in der Systematischen Gesetzessammlung des Kantons Freiburg (SGF 410.4) veröffentlicht.

Die Vereinbarung selbst stellt eine Rahmenordnung auf. Sie hält die Zuständigkeiten und das Verfahren, die Bedingungen der Anerkennung sowie ihre rechtlichen Wirkungen fest. Die detaillierten Bedingungen für spezifische Ausbildungsabschlüsse oder für Gruppen verwandter Ausbildungsabschlüsse sollen in Reglementen festgehalten werden, die sich auf die Vereinbarung beziehen. Die Äquivalenz der Diplome muss durch Mindestanforderungen garantiert werden. Eine Anerkennung, die allein auf der Gegenseitigkeit beruht, aber keine schweizerische Mindeststandards festlegt, kann die Qualität des Diploms nicht ausreichend garantieren. Die EDK hat deshalb Reglemente über die Anerkennung der Lehr-

diplome von Hochschulen für die Vorschulstufe, die Primarstufe, die Sekundarstufe I sowie die Maturitätsschulen, der Lehrdiplome in Schulischer Heilpädagogik, der Hochschuldiplome für Logopädie und Psychomotoriktherapie sowie der Zusatz- und Weiterbildungen in der Pädagogik erlassen. Diese Reglemente sind auf der EDK-Webseite einsehbar: www.edk.ch (Rechtsetzung, Sammlung der Rechtsgrundlagen, Ziff. 4.2.2). Im Bereich der Gesundheit hat die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) eine Verordnung über die Anerkennung und Nachprüfung von ausländischen Berufsqualifikationen in Osteopathie erlassen: www.gdk-cds.ch (Themen, Gesundheitsberufe, Osteopathie).

Die interkantonale Vereinbarung vom 18. Februar 1993 über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen bildet somit die Grundlage für ein ganzes Bündel gesamtschweizerisch gültiger Anerkennungsreglemente. Die Anerkennung bescheinigt ein gewisses harmonisiertes Niveau an Ausbildungsqualität. Ein anerkanntes Diplom garantiert den freien Zugang zu den reglementierten Berufen der Partnerkantone. Die Inhaberinnen und Inhaber des Diploms eines anderen Kantons sind nach den gleichen Bedingungen wie die Angehörigen des betreffenden Kantons Zugangsberechtigt, vorausgesetzt natürlich, dass sie über das entsprechende Diplom verfügen. Das Diplom dient grundsätzlich auch als Zugangstitel für die weiterführenden Schulen. Schliesslich regelt die Vereinbarung unter Berücksichtigung des internationalen Rechts ebenfalls die Anerkennung der ausländischen Diplome. Zu diesem Zweck richtete die EDK ein schweizerisches Anerkennungsverfahren für die im Ausland ausgestellten Ausbildungsabschlüsse ein. Die Freizügigkeit der Absolventinnen und Absolventen ist zu einer Realität geworden, an der jeder Kanton beteiligt ist und der sich keiner entziehen kann.

Im Jahr 2005 wurden Änderungen an der Vereinbarung vorgenommen, um der geänderten Bundesgesetzgebung Rechnung zu tragen und die Vereinbarung an neue Bedürfnisse anzupassen. Am 10. Januar 2006 überwies der Staatsrat dem Grossen Rat seine Botschaft Nr. 240 zum Dekretsentwurf zur Genehmigung der Änderung der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (*TGR 2006/I*, S. 675–693). Nach der Debatte genehmigte der Grosse Rat das Dekret über den Beitritt des Kantons Freiburg zur Vereinbarung an seiner Sitzung vom 15. Mai 2006 mit 79 Stimmen und einer Gegenstimme, ohne Enthaltungen (*TGR 2006/I*, S. 933 bis 935).

1.2. Neue Bedürfnisse

Die gegenwärtige Rechtsgrundlage für das Register der Gesundheitsfachpersonen, das die GDK führt, wurde bereits 2005 geschaffen, und zwar in Anlehnung an die Rechtsgrundlage der EDK für die interkantonale Liste über Lehrpersonen, denen die Unterrichtsberechtigung entzogen wor-

den ist. Erst danach trat das Medizinalberufegesetz (MedBG) mit seinen Vorschriften zum Register der universitären Medizinalberufe (MedReg) in Kraft. Zudem ist derzeit die Schaffung eines Registers der Gesundheitsberufe auf FH-Stufe im Rahmen des Gesundheitsberufegesetzes (GesBG) in Vorbereitung. Ein Vergleich zu den vorgenannten Rechtsgrundlagen für das Register zeigt, dass die Rechtsgrundlage des GDK-Registers im Hinblick auf die erwünschte Kohärenz bei der Registrierung von Gesundheitsfachpersonen sowie aufgrund der veränderten Konzeption des Registers der GDK (NAREG) wie folgt revidiert werden sollte:

1. Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlage für die Einführung eines Abrufverfahrens.
2. Gebühren: 2005 ging man von der generell in der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vorgesehenen Finanzierung durch die Kantone (Art. 12 IKV) aus. Daher wurde nur eine Gebühr für Auskünfte an Dritte vorgesehen. Hingegen besteht für die vorgesehene gebührenpflichtige Erfassung der Personen einschliesslich der Diplom-, Bewilligungs- und Disziplindaten keine formellgesetzliche Grundlage. Eine solche gilt es daher zu schaffen.
3. Erweiterung der Registrierung auf Personen, die nach dem Bundesgesetz über die Meldepflicht und die Nachprüfung der Berufsqualifikationen von Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringern in reglementierten Berufen (BGMD) meldepflichtig sind.
4. Erweiterung des Zweckartikels («dient der Vereinfachung der für die Erteilung der Berufsausübungsbewilligungen notwendigen Abläufe», analog zu den genannten Bundesgesetzen).
5. Erweiterung der Mitteilungspflichten auf die für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse zuständigen Stellen.

Im Rahmen der Revision der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 (Diplomanerkennungsvereinbarung, IKV) sollen die interkantonalen Rechtsgrundlagen für die im Bundesgesetz über die Meldepflicht und die Nachprüfung der Berufsqualifikationen von Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern in den reglementierten Berufen (BGMD) statuierten Grundsätze erlassen werden (Einschränkung der in Art. 7 der Richtlinie 2005/36/EG statuierten Dienstleistungsfreiheit mit einer Meldepflicht für Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer in den Bereichen Gesundheit und Bildung). Dies bedingt eine Anpassung der Artikel 1 und 6 IKV sowie – zur Festlegung von Gebühren – von Artikel 12 IKV.

Gemäss Artikel 10 Abs. 2 der Vereinbarung können Privatpersonen Entscheide der Rekurskommission EDK/GDK ans Bundesgericht weiterziehen. Für die Anerkennungsbehörde besteht diese Möglichkeit nicht. Dies bedeutet, dass im Ver-

fahren bezüglich der Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse (Lehrdiplome, Diplome im Bereich Sonderpädagogik, Osteopathie) der für den Entscheid zuständige Generalsekretär der EDK bzw. die Interkantonale Prüfungskommission für Osteopathen die Beschwerdeentscheide der Rekurskommission (Beschwerdegutheissungen) nicht vom Bundesgericht überprüfen lassen können. Daher ist es sinnvoll, Artikel 10 Abs. 2 IKV mit der Beschwerdemöglichkeit für die jeweiligen Vorinstanzen zu ergänzen.

2. Änderungen an der Vereinbarung

Die Plenarversammlungen der EDK und der GDK haben die Änderungen der Diplomanerkennungsvereinbarung am 24. Oktober 2013 bzw. am 21. November 2013 zuhanden der kantonalen Beitrittsverfahren verabschiedet. Da in den Jahren 2014 und 2015 im Schulwesen andere Gesetzesvorlagen Vorrang hatten, unterbreitet der Staatsrat dem Grossen Rat erst jetzt die Vorlage für den Beitritt zur revidierten Vereinbarung.

2.1. Kommentar zur Revision der Interkantonalen Vereinbarung vom 18. Februar 1993 über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen

Die GDK und die EDK haben folgenden Kommentar zur Revision der Vereinbarung vorbereitet.

Art. 1 Abs. 2

Der Zweckartikel wird in Absatz 2 mit der Grundlage für die Durchführung von Verfahren bezüglich der Meldepflicht von Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern gemäss BGMD bzw. Artikel 7 der Richtlinie 2005/36/EG ergänzt. Die Meldepflicht betrifft Lehrpersonen bzw. Personen, die im pädagogisch-therapeutischen Bereich tätig sind und als Dienstleistende auftreten sowie dienstleistende Osteopathinnen und Osteopathen.

Art. 6 Abs. 1

Das Anerkennungsreglement der EDK für die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse vom 27. Oktober 2006 wird mit Bestimmungen zum Meldeverfahren ergänzt. Die Verordnung der GDK über die Anerkennung und Nachprüfung ausländischer Berufsqualifikationen in Osteopathie vom 22. November 2012 enthält ebenfalls ergänzende Regelungen zum Verfahren. Der neue Artikel 6 Abs. 1 Bst. d bietet dazu die notwendige Rechtsgrundlage auf interkantonaler Ebene.

Art. 10 Abs. 2

Einträge in die Liste über Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung beziehungsweise Einträge in das Register über Gesundheitsfachpersonen stellen keine anfechtbaren Verfügungen dar. Die entsprechenden Einträge begründen gegenüber den vom Eintrag betroffenen Personen keine neuen Rechte und Pflichten, sondern bilden ausschliesslich auf Basis kantonalen Rechts ergangene (rechtskräftige) Entscheide ab. Umgekehrt stellt die Erhebung von Registrierungsgebühren gemäss Artikel 12^{ter} Abs. 8 zweifellos eine anfechtbare Verfügung dar. Die Rechtsschutzbestimmung von Artikel 10 Abs. 2, 1. Satz, der Diplomanerkennungsvereinbarung ist daher mit dem entsprechenden Tatbestand zu ergänzen.

Mit der Ergänzung von Artikel 10 Abs. 2, 3. Satz, ist sichergestellt, dass die von einem Entscheid der Rekurskommission EDK/GDK betroffenen Entscheidungsinstanzen von EDK und GDK gegen den konkreten Entscheid beim Schweizerischen Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten einreichen können. Nebst den spezialgesetzlichen Beschwerdelegitimationen gemäss Artikel 89 Abs. 2 BGG können sich auch Gemeinwesen unter bestimmten Umständen auf die allgemeine Legitimationsbestimmung gemäss Artikel 89 Abs. 1 BGG berufen. Dies trifft nicht nur dann zu, wenn Gemeinwesen von einem Entscheid gleich oder ähnlich wie Private betroffen sind, sondern auch dann, wenn sie in ihren schutzwürdigen eigenen hoheitlichen Interessen berührt sind (vgl. Seiler, von Werdt, Güngerich, Stämpfli Handkommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Kommentar zu Art. 89, S. 365; Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Auflage 2011, Kommentar zu Art. 89 Abs. 1 Bundesgerichtsgesetz, S. 1196; insbesondere BGE 135 II 12, 15f., E.1.2.2. und 1.2.3.). Die Kantone sind Gemeinwesen, die basierend auf der Diplomanerkennungsvereinbarung (Interkantonale Vereinbarung mit rechtsetzendem Charakter) im Bereich der Anerkennung von kantonalen Studiengängen (EDK) wie auch im Bereich der Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse (EDK, GDK) von der EDK und der GDK als interkantonale Behörden vertreten werden. EDK und GDK sind somit im Bereich der Diplomanerkennung mit hoheitlichen Befugnissen betraut und durch die Entscheide der Rekurskommission in ihren hoheitlichen Interessen betroffen. Schutzwürdig sind diese Interessen daher, weil die Entscheide der Rekurskommission insofern eine präjudizielle Wirkung haben, als jeder Einzelentscheid sich auf eine Vielfalt gleicher oder ähnlicher Gesuche auswirkt und somit als Präjudiz die Erteilung einer erheblichen Anzahl weiterer Anerkennungen nach sich zieht (vgl. BGE 135 II 12, 15f. E. 1.2.2. und 1.2.3.). Aus all diesen Gründen darf davon ausgegangen werden, dass die Voraussetzungen gegeben sind, dass sich EDK und GDK auf die allgemeine Legitimationsbestimmung gemäss Artikel 89 Abs. 1 BGG berufen können, und die explizite Statuierung einer entsprechenden Rechtsmittelbefugnis in Artikel 10 der Diplomanerkennungsvereinbarung Artikel 89 BGG nicht widerspricht.

Es ist darauf hinzuweisen, dass das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF beziehungsweise das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI beim Bundesgericht Beschwerde gegen die Beschwerdeentscheide des Bundesverwaltungsgerichts im Bereich der Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse führen kann. Es wäre absolut unverständlich, wenn den Kantonen bezüglich der gleichen Thematik (Anerkennung von ausländischen Ausbildungsabschlüssen im Rahmen des Vollzugs des FZA) ein entsprechendes Recht verwehrt würde.

Art. 12

In Artikel 12 Abs. 2 und 3 wird neu unterschieden zwischen Gebühren für das Ausstellen von Bescheinigungen für die nachträgliche Anerkennung eines altrechtlichen kantonalen Diploms, für Bescheinigungen im Rahmen des Meldeverfahrens, Gebühren in Bezug auf das Register der Gesundheitsfachpersonen der GDK und von Gebühren für Entscheide und Beschwerdeentscheide im Rahmen der Anerkennungsverfahren für Ausbildungsabschlüsse. Als neue Gebühren sind dabei nur die Gebühr für die Bescheinigungen im Rahmen des Meldeverfahrens und die Gebühr für die Erfassung von Daten im Register der GDK (s. nachfolgende Erläuterungen zu Artikel 12^{ter}) zu erwähnen.

Aufgrund der Komplexität einzelner Beschwerden erfolgt eine Anpassung des Gebührenrahmens. Neu sollen für besonders aufwändige Verfahren Gebühren bis zu 3000 Franken (statt bisher 2000 Franken) gesprochen werden können.

Die Kompetenz für die konkrete Festlegung der Gebühren wird in Absatz 4 – wie bisher – den Vorständen von GDK und EDK übertragen. Die Bemessungsgrundsätze werden um das Kriterium des öffentlichen Interesses an der jeweiligen Tätigkeit ergänzt.

Art. 12^{ter}

Absatz 1

In Absatz 1 wird präzisiert, dass nur Inhaberinnen und Inhaber als gleichwertig «anerkannter» ausländischer Abschlüsse im Register zu erfassen sind. Ebenfalls präzisiert wird, dass im Anhang «nichtuniversitäre Ausbildungsabschlüsse» in Gesundheitsberufen aufgeführt werden. Zudem werden neu alle Personen erfasst, die sich nach dem BGMD gemeldet haben.

Absatz 2

In Absatz 2 ist wie bereits bisher vorgesehen, dass die Registerführung auch an Dritte, z. B. an das Schweizerische Rote Kreuz (SRK), übertragen werden kann.

Absatz 3

Der Anhang mit den Ausbildungsabschlüssen in Gesundheitsberufen wird vom Vorstand der GDK bei Bedarf angepasst. Er führt vorwiegend Ausbildungsabschlüsse auf Stufe Höhere Fachschule auf.

Absatz 4

In Anlehnung an die entsprechenden Bestimmungen des MedBG zum Register der universitären Medizinalberufe sowie des Registers der Gesundheitsberufe auf Fachhochschulstufe im geplanten GesBG wird als zusätzlicher Zweck die Vereinfachung der für die Erteilung kantonaler Berufsausübungsbevolligungen erforderlichen Arbeitsabläufe aufgenommen.

Absatz 5

Analog zu den genannten Bundesgesetzen werden neu auf Stufe Vereinbarung und damit auf Gesetzesstufe nicht mehr die einzelnen zu erfassenden Daten genannt. Vorgesehen ist eine generelle Regelung, wonach das Register diejenigen Daten enthält, die für die Erreichung des in Absatz 5 genannten Zwecks erforderlich sind. Das werden zum einen vor allem die Personen-, Abschluss- und Bewilligungsdaten, zum anderen Gründe für den Entzug bzw. die Verweigerung der Berufsausübungsbewilligung sowie Daten zu aufgehobenen Einschränkungen und zu anderen aufsichtsrechtlichen Massnahmen sein (s. Abs. 7). Da es sich bei letzteren um besonders schützenswerte Personendaten im Sinne der kantonalen Datenschutzgesetze und des Datenschutzgesetzes des Bundes handelt, bedarf es für deren Bearbeitung einer formell-gesetzlichen Grundlage. Ausserdem ist die zur eindeutigen Identifizierung sowie zur Aktualisierung der Daten (Namenswechsel, Tod usw.) der im Register aufgeführten Personen vorgesehene systematische Verwendung der Versichertennummer im Sinne von Artikel 50^e Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV-Gesetz) formell-gesetzlich auf kantonaler Ebene zu verankern. Die erforderliche Grundlage wird in Absatz 6, 3. Satz, geschaffen. Im Übrigen bleibt es der Verordnungsstufe vorbehalten, im Einzelnen die benötigten Daten aufzulisten. So wird das Register mit Bezug auf die selbstständig erwerbenden Gesundheitsfachpersonen auch die Unternehmensidentifikationsnummer (UID) enthalten, die das Bundesamt für Statistik u.a. Personen, die in der Schweiz einen freien Beruf ausüben, zuordnet. Bis Ende 2015 müssen auch die Verwaltungseinheiten der Kantone, die Datensammlungen über selbstständig tätige Gesundheitsfachpersonen, wozu auch die GDK als Registerführerin gehört, die UID als eindeutigen und einheitlichen Unternehmensidentifikator in ihren Datensammlungen führen, anerkennen und im Verkehr mit den UID-Einheiten (selbstständige Gesundheitsfachpersonen) verwenden (Art. 24 Abs. 2 UIDV).

Absatz 6

Neu und in Übereinstimmung mit Absatz 1 wird eingefügt, dass auch die für die Anerkennung von ausländischen Ausbildungsabschlüssen (Berufsqualifikationen) zuständigen Stellen verpflichtet sind, die anerkannten ausländischen Abschlüsse (Berufsqualifikationen) der registerführenden Stelle unverzüglich mitzuteilen. Ebenfalls sind die jeweils zuständigen kantonalen Behörden verpflichtet, der registerführenden Stelle alle die Bewilligungen zur Berufsausübung betreffenden Vorgänge von der Erteilung bis zum Entzug sowie jede Änderung und andere aufsichtsrechtliche Massnahmen mitzuteilen. Gleiches gilt für die Meldungen nach dem BGMD. Schliesslich werden die im Register erfassten Personen verpflichtet, dem Register die zur Erfüllung des Registerzwecks notwendigen Daten, z. B. ihre Versicherten- und UID-Nummer mitzuteilen. Soweit das Register nicht bereits durch andere Stellen (z. B. die Zentrale Ausgleichsstelle, die die AHVN13-Datenbank betreibt) über die entsprechenden Daten verfügt, ist es notwendig, subsidiär die im Register erfassten Gesundheitsfachpersonen zu verpflichten, diese Daten zu liefern. Dies könnte sich bei den bereits im SRK-Register erfassten und ins NAREG migrierten Personen als notwendig erweisen.

Absatz 7

In Anlehnung an die Register der Gesundheitsberufe des Bundes wird neu ein Abrufverfahren vorgesehen. Abrufverfahren, auch «Online-Zugriff» genannt, sind automatisierte Verfahren, mithilfe derer man sich bestimmte Angaben aus einem Datenbestand selber beschaffen kann. Der Online-Zugriff auf Personendaten stellt einen erheblichen Eingriff in die Grundrechte auf persönliche Freiheit und Privatsphäre der betroffenen Person dar. Das Risiko besteht einerseits darin, dass der Empfänger künftig auf Personendaten zugreifen kann, ohne dass die bekanntgebende Behörde davon Kenntnis hat und somit nicht beurteilen kann, ob die personenbezogenen Daten tatsächlich erforderlich waren. Andererseits kann der Empfänger die bezogenen Personendaten für einen anderen als den Zweck, für den sie beschafft wurden, verwenden. Der Online-Zugriff auf (besonders schützenswerte) Personendaten bedarf daher einer formell-gesetzlichen Grundlage. Besonders schützenswerten Personendaten (z. B. Disziplinar massnahmen oder die Gründe für den Entzug oder die Verweigerung einer Bewilligung), sind überdies nur den zuständigen kantonalen Behörden und nur über geschützte Datenverbindungen zugänglich. Das gilt ebenfalls für die im NAREG in Anlehnung an das Medizinalberuferegister vorgesehene Versichertennummer. Diese darf nur den kantonalen Bewilligungsbehörden sowie der registerführenden Stelle selbst zugänglich sein, da Artikel 50f AHVG deren Bekanntgabe beim Vollzug (inter)kantonalen Rechts nur erlaubt, wenn keine offensichtlich schutzwürdigen Interessen der betroffenen Person entgegenstehen und

die Datenbekanntgabe an den Empfänger für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben unentbehrlich ist. Zur korrekten Führung des Registers ist die registerführende Stelle ebenso wie die kantonalen Bewilligungsstellen zwingend angewiesen auf eine eindeutige Identifizierung der im Register aufgeführten Personen mittels der Versichertennummer. Alle anderen Daten, und zwar auch der Entzug, die Verweigerung sowie Einschränkungen der Bewilligung sind öffentlich (im Abrufverfahren) zugänglich (Satz 4).

Absatz 8

Artikel 12 Abs. 2 beinhaltet die formell-gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren für das Erfassen der zur Führung des Registers notwendigen Daten. Der Vorstand der GDK hat im März 2012 im Grundsatz befürwortet, dass der Betrieb des Registers möglichst kostendeckend und damit weitestgehend durch Gebühren der dort registrierten Personen finanziert werden soll, wie das heute bereits beim Register des SRK der Fall ist, das durch das NAREG abgelöst werden wird. Da künftig nur für das Erfassen der Daten im Register Gebühren verlangt werden sollen, nicht jedoch für den neu vorgesehenen, zudem technisch und kostenmässig aufwändigeren Online-Zugriff auf die im Register enthaltenen Daten, werden die bisher vom SRK verlangten Gebühren für die Datenerfassung nicht mehr ausreichen, um das Register zu führen, zumal im neuen aktiven Register nicht nur Personen- und Diplomdaten, sondern zusätzlich die Bewilligungs- und aufsichtsrechtlichen Daten zu erfassen sein werden. Werden letztere Daten von den Kantonen selbst im Register erfasst, stehen diesen auch allfällige Gebühren zu, die sie z. B. im Rahmen von Bewilligungsverfahren erheben. Ebenso wenig wird die registerführende Stelle Gebühren für die Migration von Daten aus dem SRK-Register ins NAREG erheben, da die dort registrierten Personen bereits eine Gebühr für ihre Erfassung entrichtet haben. Ausserdem wird neu der Kreis der registrierungspflichtigen Personen um die nach Bundesrecht gemeldeten 90-Tage Dienstleistungserbringenden erweitert. Daher wird in der Vereinbarung ein Rahmen für die Erhebung von Registrierungsgebühren von 100 Franken bis höchstens 1000 Franken festgelegt. Die Vereinbarung muss zudem den Kreis der Gebührenpflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen selbst definieren. Die Gebühr ist von den Personen zu entrichten, die im Register erfasst werden. Gegenstand der Gebühr ist die Erfassung aller Daten, die im Hinblick auf die mit dem Register verfolgten Zwecke (Abs. 4) notwendig sind. Die in Artikel 12 Abs. 2 vorgesehene Gebühr für Auskünfte aus dem Register bezieht sich auf die Daten, die weiterhin nur im Einzelfall auf ein Auskunftersuchen hin aus dem (beim SRK in Papierform geführten Register) erhältlich sein werden. Dieses Register enthält die Diplom- und Personendaten der bis zum Jahr 2000 registrierten Personen, die das SRK nicht in seine elektronische Datenbank übernommen hat.

Aus Kostengründen wird auch im NAREG (vorerst) von einer Übernahme dieser Daten in elektronischer Form abgesehen, so dass diese nicht online abrufbar sein werden. Die daher in diesen Fällen weiterhin erforderliche Auskunftserteilung verursacht einen personellen Aufwand, der durch eine bei den Auskunftersuchenden zu erhebende Gebühr im genannten Rahmen zu decken ist. Der Vorstand der GDK hat wie bisher die Kompetenz, die konkreten Gebührentarife in der Gebührenverordnung der GDK nach Zeit- und Arbeitsaufwand festzulegen (siehe Art. 12 Abs. 4).

Absatz. 9

Absatz 9 regelt das generelle Löschen von Daten in Anlehnung an die entsprechenden Regelungen des Bundes. Spätestens mit der behördlichen Meldung ihres Ablebens werden alle eine Person betreffenden Daten aus dem Register entfernt oder anonymisiert.

Vor diesem generellen Lösungszeitpunkt richten sich die Fristen zur endgültigen Entfernung bzw. Sperrung von Einträgen für die Öffentlichkeit im Sinne der Verhältnismässigkeit nach der Schwere des Verstosses. Sanktionen für leichtere Verstösse gegen gesetzliche Vorschriften werden fünf Jahre nach ihrer Anordnung aus dem Register entfernt, während z. B. der Eintrag eines befristeten Berufsausübungsverbotes als Folge eines gravierenden Verstosses analog zur entsprechenden Vorschrift im MedBG (Art. 54 Abs. 2) nicht definitiv aus dem Register entfernt, sondern nur mit dem Vermerk «gelöscht» versehen wird. Das bedeutet, dass nur der öffentliche Zugriff auf diese Daten gesperrt ist, damit im Sinne des Patientenschutzes diese Daten als Entscheidungsgrundlage für die Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden ersichtlich bleiben.

Die bisherigen Absätze 9 und 10 werden unverändert in die neuen Absätze 10 und 11 übernommen.

2.2. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Revision der Vereinbarung hat für den Staat Freiburg keine finanziellen und personellen Auswirkungen.

2.3. Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Die vorgeschlagenen Änderungen haben keinen Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

2.4. Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht

Gemäss Artikel 5 der Verfassung des Kantons Freiburg ist der Kanton verpflichtet, mit anderen Kantonen zusammenzuarbeiten. Die vorgeschlagenen Änderungen verstärken

sogar diese Zusammenarbeit, die zwischen dem Kanton Freiburg und den übrigen Kantonen im Bildungsbereich bereits intensiv gepflegt wird.

Die revidierte Vereinbarung entspricht dem Bundesrecht und bewirkt auch eine Annäherung an das EU-Recht.

2.5. Gesetzesreferendum

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

3. Schlussbemerkung

Mit den vorgeschlagenen Änderungen kann die Vereinbarung an die heutige Situation in den betroffenen Berufen angepasst werden. Die Revision stärkt zudem die interkantonale Zusammenarbeit und schafft zusätzliche Instrumente, um diese wirksamer und effizienter zu machen. Der Staatsrat empfiehlt Ihnen daher, diese Gesetzesvorlage anzunehmen.

Loi

du

portant approbation de la modification de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 10 novembre 2015;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

Le canton de Fribourg approuve la modification des 24 octobre 2013 et 21 novembre 2013, dont le texte suit la présente loi, de l'accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études (RSF 410.4).

Art. 2

¹ La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

² Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Gesetz

vom

zur Genehmigung der Änderung der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatrats vom 10. November 2015;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Der Kanton Freiburg genehmigt die Änderung vom 24. Oktober 2013 und 21. November 2013 der Interkantonalen Vereinbarung vom 18. Februar 1993 über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (SGF 410.4). Ihr Wortlaut wird im Anhang zu diesem Gesetz veröffentlicht.

Art. 2

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Modification

des 24 octobre 2013 et 21 novembre 2013

de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études

Art. 1

L'accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études est modifié comme il suit:

Art. 1 al. 2

² Il [l'accord] règle également, en application du droit national et international, la reconnaissance des diplômes de fin d'études étrangers ainsi que la mise en œuvre de l'obligation de déclaration à laquelle sont soumis les prestataires de services.

Art. 6 al. 1

¹ Les règlements de reconnaissance fixent, pour chaque diplôme de fin d'études ou pour des catégories de diplômes, en particulier:

- a) les conditions de reconnaissance (art. 7),
- b) la procédure de reconnaissance,
- c) les conditions de reconnaissance auxquelles sont soumis les diplômes de fin d'études étrangers, et
- d) la procédure relative à l'obligation des prestataires de services de déclarer leurs qualifications professionnelles et à la vérification de ces qualifications.

Änderung

vom 24. Oktober 2013 und 21. November 2013

der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen

Art. 1

Die Interkantonale Vereinbarung vom 18. Februar 1993 über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 2

² Sie [die Vereinbarung] regelt in Anwendung nationalen und internationalen Rechts die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse sowie die Umsetzung der Meldepflicht von Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern.

Art. 6 Abs. 1

¹ Anerkennungsreglemente legen für einzelne Ausbildungsabschlüsse oder für Gruppen verwandter Ausbildungsabschlüsse insbesondere fest:

- a) die Voraussetzungen der Anerkennung (Art. 7),
- b) das Anerkennungsverfahren,
- c) die Voraussetzungen für die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse, und
- d) das Verfahren betreffend die Meldepflicht und die Nachprüfung der Berufsqualifikationen von Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern.

Art. 10 al. 2

² Tout particulier concerné peut, dans un délai de trente jours après notification, interjeter auprès d'une commission de recours mise en place par le comité de la conférence compétente un recours écrit et dûment motivé contre une décision de l'autorité de reconnaissance ou contre une décision concernant les émoluments prévus à l'article 12^{ter} al. 8. Les dispositions de la loi sur le Tribunal administratif fédéral ¹⁾ s'appliquent *mutatis mutandis*. Toute décision d'une commission de recours peut elle-même faire l'objet d'un recours de la part de l'autorité de reconnaissance ou du particulier concerné auprès du Tribunal fédéral, en application de l'article 82ss de la loi sur le Tribunal fédéral.

¹⁾ *Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF), RS 173.32.*

Art. 12 Coûts et émoluments

¹ Les coûts découlant du présent accord sont à la charge des cantons signataires au prorata du nombre d'habitants. Sont réservées les dispositions des alinéas 2, 3 et 4.

² Pour l'établissement d'une attestation confirmant la reconnaissance rétroactive à l'échelon national d'un diplôme cantonal ou la déclaration des qualifications professionnelles d'un prestataire de services, de même que pour l'inscription des données nécessaires au sens de l'article 12^{ter} al. 5 et pour la communication de renseignements tirés du registre des professionnels de la santé au sens de l'article 12^{ter} al. 8, des émoluments allant de 100 à 1000 francs peuvent être perçus.

³ Pour toute décision ou décision de recours concernant

- a) la reconnaissance rétroactive à l'échelon national d'un diplôme cantonal,
- b) la reconnaissance d'un diplôme de fin d'études étranger,
- c) l'obligation des prestataires de services de déclarer leurs qualifications professionnelles, ou
- d) la vérification des qualifications professionnelles des prestataires de services,

des émoluments allant de 100 à 3000 francs peuvent être perçus.

Art. 10 Abs. 2

² Gegen Entscheide der Anerkennungsbehörden sowie gegen Entscheide betreffend die Gebühren gemäss Artikel 12^{ter} Abs. 8 kann von betroffenen Privaten binnen 30 Tagen seit Eröffnung bei einer vom Vorstand der jeweiligen Konferenz eingesetzten Rekurskommission schriftlich und begründet Beschwerde erhoben werden. Die Vorschriften des Verwaltungsgerichtsgesetzes ¹⁾ finden sinngemäss Anwendung. Entscheide der Rekurskommission können von den Anerkennungsbehörden wie auch von den betroffenen Privaten gestützt auf die Artikel 82ff. des Bundesgerichtsgesetzes beim Bundesgericht mit Beschwerde angefochten werden.

¹⁾ *Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG); SR 173.32.*

Art. 12 Kosten und Gebühren

¹ Die Kosten, die sich aus dieser Vereinbarung ergeben, werden unter Vorbehalt der Absätze 2, 3 und 4 von den Vereinbarungskantonen nach Massgabe der Einwohnerzahl getragen.

² Für das Ausstellen von Bescheinigungen über die nachträgliche gesamtschweizerische Anerkennung eines kantonalen Diploms und von Bescheinigungen im Zusammenhang mit der Meldepflicht der Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer sowie für die Erfassung der gemäss Artikel 12^{ter} Abs. 5 notwendigen Daten und für die Erteilung von Auskünften aus dem Register der Gesundheitsfachpersonen gemäss Artikel 12^{ter} Absatz 8 können Gebühren in der Höhe von mindestens 100 Franken bis höchstens 1000 Franken erhoben werden.

³ Für Entscheide und Beschwerdeentscheide betreffend

- a) die nachträgliche gesamtschweizerische Anerkennung eines kantonalen Diploms,
- b) die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse,
- c) die Meldepflicht für Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer, und
- d) die Nachprüfung der beruflichen Qualifikationen der Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer

können Gebühren in der Höhe von mindestens 100 Franken bis höchstens 3000 Franken erhoben werden.

⁴ Le comité de la conférence compétente fixe dans un règlement les montants des différents émoluments, calculés en fonction du temps et de la charge de travail nécessaires et de l'intérêt public pour l'activité concernée.

Art. 12^{ter} Registre des professionnels de la santé

¹ La CDS tient un registre des titulaires des diplômes suisses de fin d'études non universitaires dans les professions de la santé énumérées dans l'annexe au présent accord, ainsi que des titulaires des diplômes étrangers reconnus comme équivalents. Le registre recense également les personnes qui ont déclaré leurs qualifications professionnelles en vertu de la LPPS ¹⁾ et qui sont titulaires d'un diplôme dans l'une des professions indiquées en annexe.

² La CDS peut déléguer la tenue de ce registre à des tiers.

³ Le Comité directeur de la CDS tient à jour l'annexe.

⁴ Le registre sert à la protection et à l'information des patients, à l'information des services suisses et étrangers, à l'assurance de la qualité ainsi qu'à des fins statistiques. Il sert en outre à simplifier les procédures nécessaires à l'octroi des autorisations de pratiquer.

⁵ Le registre contient les données nécessaires pour atteindre les buts visés à l'alinéa 4. En font aussi partie les données personnelles sensibles citées à l'alinéa 7, 2^e phr. Pour identifier précisément les personnes inscrites au registre et pour actualiser leurs données personnelles, le registre utilise en outre systématiquement le numéro AVS au sens de l'article 50^e al. 3 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants ²⁾. Le Comité directeur de la CDS édicte les dispositions de détail.

⁶ Les services ayant compétence pour l'octroi des diplômes suisses et pour la reconnaissance des diplômes étrangers communiquent sans délai au service qui tient le registre tout octroi ou toute reconnaissance d'un diplôme. Les autorités cantonales compétentes communiquent sans délai audit service tout octroi, refus ou retrait d'une autorisation de pratiquer et toute modification de l'autorisation, notamment toute restriction à l'exercice de la profession et toute autre mesure relevant du droit de surveillance, de même que les données relatives aux personnes qui ont déclaré leurs qualifications professionnelles en vertu de la LPPS et sont habilitées à exercer leur profession. Les personnes visées à l'alinéa 1 livrent audit service toutes les données nécessaires au sens de l'alinéa 5 qui sont en leur possession, à moins que d'autres services ne soient tenus de les livrer.

⁴ Der Vorstand der jeweiligen Konferenz legt die einzelnen Gebühren in einem Gebührenreglement fest. Sie bemisst sich nach dem jeweiligen Zeit- und Arbeitsaufwand sowie nach dem öffentlichen Interesse an der jeweiligen Tätigkeit.

Art. 12^{ter} Register über Gesundheitsfachpersonen

¹ Die GDK führt ein Register über die Inhaberinnen und Inhaber von inländischen, im Anhang zu dieser Vereinbarung aufgeführten nicht-universitären Ausbildungsabschlüssen in Gesundheitsberufen sowie die Inhaberinnen und Inhaber entsprechender als gleichwertig anerkannter ausländischer Ausbildungsabschlüsse. Das Register erfasst ausserdem Personen, die sich nach dem BGMD ¹⁾ gemeldet haben und über den Abschluss in einem Beruf gemäss Anhang verfügen.

² Die GDK kann die Führung des Registers an Dritte delegieren.

³ Der Vorstand der GDK passt den Anhang jeweils dem neuesten Stand an.

⁴ Das Register dient dem Schutz und der Information von Patientinnen und Patienten, der Information von in- und ausländischen Stellen, der Qualitätssicherung sowie zu statistischen Zwecken. Es dient ausserdem der Vereinfachung der für die Erteilung der Berufsausübungsbewilligungen notwendigen Abläufe.

⁵ Das Register enthält die Daten, die zur Erreichung des Zwecks nach Absatz 4 benötigt werden. Dazu gehören auch die in Absatz 7, 2. Satz genannten besonders schützenswerten Personendaten. Im Register wird ebenfalls die Versichertennummer gemäss Artikel 50^e Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 ²⁾ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung zur eindeutigen Identifizierung der im Register aufgeführten Personen sowie der Aktualisierung der Personendaten systematisch verwendet. Der Vorstand der GDK erlässt nähere Bestimmungen.

⁶ Die für die Erteilung von inländischen und die für die Anerkennung von ausländischen Ausbildungsabschlüssen zuständigen Stellen teilen der registerführenden Stelle unverzüglich jeden erteilten bzw. anerkannten Ausbildungsabschluss mit. Die zuständigen kantonalen Behörden teilen der registerführenden Stelle unverzüglich die Erteilung, die Verweigerung, den Entzug und jede Änderung der Bewilligung zur Berufsausübung, namentlich jede Einschränkung der Berufsausübung, jede andere aufsichtsrechtliche Massnahme sowie die Personen mit, die sich nach dem BGMD gemeldet haben und ihre Tätigkeit ausüben dürfen. Die in Absatz 1 genannten Personen liefern der registerführenden Stelle alle im Sinne des Absatzes 5 erforderlichen Daten, soweit sie über diese verfügen und nicht andere Stellen zur Datenlieferung verpflichtet sind.

⁷ Les données contenues dans le registre peuvent être consultées en ligne. Toutefois, les motifs de retrait ou de refus d'une autorisation de pratiquer, ainsi que les données relatives aux restrictions levées ou à toute autre mesure relevant du droit de surveillance, ne peuvent être consultés que par les autorités chargées de l'octroi des autorisations de pratiquer et de la surveillance. Le numéro AVS ne peut être consulté que par le service qui tient le registre et par les autorités chargées de l'octroi des autorisations de pratiquer. Toutes les autres données peuvent être consultées librement.

⁸ Conformément à l'article 12, les personnes visées à l'alinéa 1 s'acquittent d'émoluments pour l'inscription des données nécessaires au sens de l'alinéa 5, et les personnes privées ou les services extracantonaux, pour la communication de renseignements.

⁹ Toute inscription au registre est éliminée dès qu'une autorité déclare le décès de la personne concernée. Les données peuvent ensuite être utilisées à des fins statistiques sous une forme anonymisée. L'inscription d'un avertissement, d'un blâme ou d'une amende est éliminée du registre cinq ans après le prononcé de la mesure disciplinaire en question; l'inscription de restrictions à l'autorisation de pratiquer est éliminée cinq ans après la levée de celles-ci. L'inscription d'une interdiction temporaire de pratiquer est complétée dans le registre, dix ans après la levée de ladite interdiction, par la mention «radié».

¹⁰ Les professionnels de la santé concernés ont, en tout temps, le droit de consulter les informations les concernant personnellement.

¹¹ Dans tout autre cas, les principes du droit du canton de Berne sur la protection des données s'appliquent *mutatis mutandis*.

¹⁾ *Loi fédérale portant sur l'obligation des prestataires de services de déclarer leurs qualifications professionnelles dans le cadre des professions réglementées et sur la vérification de ces qualifications (LPPS).*

²⁾ *RS 831.10.*

Art. 2

¹ Les modifications ont été décidées par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique et par la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé.

² Le Comité de la CDIP décide l'entrée en vigueur du nouvel accord lorsque tous les cantons signataires de l'accord de 1993 l'ont approuvé. Le nouvel accord est porté à la connaissance de la Confédération.

⁷ Die im Register enthaltenen Daten werden durch ein Abrufverfahren bekannt gegeben. Gründe für den Entzug beziehungsweise die Verweigerung der Berufsausübungsbewilligungen sowie Daten zu aufgehobenen Einschränkungen und zu anderen aufsichtsrechtlichen Massnahmen stehen nur den für die Erteilung von Berufsausübungsbewilligungen sowie den für die Aufsicht zuständigen Behörden zur Verfügung. Die Versichertennummer steht nur der registerführenden Stelle sowie den für die Erteilung von Berufsausübungsbewilligungen zuständigen Behörden zur Verfügung. Alle anderen Daten sind öffentlich zugänglich.

⁸ Für die Erfassung der nach Absatz 5 notwendigen Daten werden bei den in Absatz 1 genannten Personen für die Erteilung von Auskünften an Private und ausserkantonale Stellen von den Auskunftersuchenden Gebühren gemäss Artikel 12 erhoben.

⁹ Alle Einträge zu einer Person werden aus dem Register entfernt, sobald eine Behörde deren Ableben meldet. Die Daten können danach in anonymisierter Form für statistische Zwecke verwendet werden. Der Eintrag von Verwarnungen, Verweisen und Bussen wird fünf Jahre nach ihrer Anordnung, der Eintrag von Einschränkungen der Bewilligung fünf Jahre nach deren Aufhebung entfernt. Beim Eintrag eines befristeten Berufsausübungsverbotes wird zehn Jahre nach seiner Aufhebung im Register der Vermerk «gelöscht» angebracht.

¹⁰ Das Einsichtsrecht der betroffenen Gesundheitsfachpersonen ist jederzeit gewährleistet.

¹¹ Im Übrigen finden die Grundsätze des Datenschutzrechtes des Kantons Bern sinngemäss Anwendung.

¹⁾ *Bundesgesetz über die Meldepflicht und die Nachprüfung der Berufsqualifikationen von Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern in reglementierten Berufen (BGMD).*

²⁾ *SR 831.10.*

Art. 2

¹ Die Änderungen wurden von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren beschlossen.

² Der Vorstand der EDK setzt die Änderung der Vereinbarung in Kraft, wenn ihr sämtliche Vereinbarungskantone beigetreten sind. Sie ist dem Bund zur Kenntnis zu geben.

Annexe

GRAND CONSEIL

2015-DICS-55

Projet de loi :
Approbation de la modification de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études

Propositions de la Commission des affaires extérieures CAE

Présidence : Andrea Burgener Woeffray

Vice-présidence : Denis Grandjean

Membres : Gabrielle Bourguet, Romain Castella, Benjamin Gasser, Bernadette Hänni-Fischer, Albert Lambelet, Roland Mesot, Alfons Piller, Ralph Alexander Schmid, Madeleine Hayoz, Roger Schuwey, Romain Collaud

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

Par 9 voix contre 0 et 0 abstentions (4 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie II (débat organisé).

Le 18 janvier 2016

Anhang

GROSSER RAT

2015-DICS-55

Gesetzesentwurf:
Genehmigung der Änderung der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen

Antrag der Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA

Präsidium : Andrea Burgener Woeffray

Vize-Präsidium : Denis Grandjean

Mitglieder : Gabrielle Bourguet, Romain Castella, Benjamin Gasser, Bernadette Hänni-Fischer, Albert Lambelet, Roland Mesot, Alfons Piller, Ralph Alexander Schmid, Madeleine Hayoz, Roger Schuwey, Romain Collaud

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (4 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie II (organisierte Debatte) behandelt wird.

Den 18. Januar 2016

Rapport 2015-DICS-66

7 décembre 2015

—

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
concernant le bilan du Lot-1 du projet d'harmonisation des systèmes
d'information pour l'administration des écoles**

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport de bilan du Lot-1 du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles (HAE).

Ce rapport comprend les chapitres suivants:

1. Introduction	1
2. HAE: vue globale	1
3. Projets du lot-1	3
4. Stratégie pour la suite du programme HAE	8
5. Conclusion	10

1. Introduction

Par décret du 20 mars 2012 (BGC p. 473–482), le Grand Conseil a voté l'octroi d'un crédit d'engagement pour la mise en œuvre du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles (HAE).

Le message N° 289 du 16 novembre 2011 du Conseil d'Etat au Grand Conseil (ci-après: le message N° 289) accompagnant ce décret précisait que le programme HAE était subdivisé en trois lots. Lors du traitement de cet objet par le Conseil d'Etat, il a été proposé qu'un rapport intermédiaire soit présenté au Grand Conseil au terme de chacun de ces lots afin de s'assurer que le projet se déroule en conformité avec le périmètre organisationnel et budgétaire décrit dans le message N° 289.

Le présent document constitue le rapport du premier lot de HAE. Le deuxième chapitre rappelle le cadre et les objectifs du projet, le troisième décrit l'état actuel des différents projets qui composent le premier lot du «programme HAE¹» (ci-après: HAE). Le quatrième chapitre résume la stratégie HAE pour les années à venir, avec un accent sur le Lot-2.

2. HAE: vue globale**2.1. Bénéfices attendus**

HAE vise à améliorer la gestion de l'ensemble du système éducatif fribourgeois. Les bénéfices sont très fortement liés à l'existence de données cantonalisées, actualisées, fiables et partagées entre les divers niveaux d'enseignement et les voies de formation.

HAE vise à fournir des données complètes et fiables pour soutenir la mise en œuvre de projets, qu'ils soient d'ordre pédagogique, administratif, ou législatif, en limitant les ressaisies d'information et en offrant une base de données consolidées, uniques, exactes et cohérentes. Ceci permet une réduction des efforts liés aux échanges et au traitement de ces données. Les exemples suivants peuvent être mentionnés:

- Une amélioration de la gestion des établissements scolaires grâce à une harmonisation des processus métier² et des pratiques entre les établissements et une meilleure maîtrise de leur fonctionnement. Ceci permet d'accélérer et de simplifier les processus de gestion pour les élèves, les écoles et les services de l'Etat et diminue pour les

¹ Un «programme» est un ensemble de projets.

² Le terme de «métier» est utilisé pour désigner les bénéficiaires et le mandant d'un projet, ainsi que les utilisateurs des solutions mises en place. Il s'agit dans ce contexte des écoles et des services de l'enseignement. Ce terme s'oppose à celui de «technique», soit les divers fournisseurs informatiques (par exemple le SITel).

- établissements la nécessité de faire développer des outils informatiques propres à leur mode de fonctionnement.
- > Une amélioration du suivi des dossiers des élèves. Grâce au nouveau système, les traitements des informations liées au suivi des mesures d'appui, aux changements d'école ou de degré scolaire sont accélérés et simplifiés.
 - > Une amélioration du suivi des dossiers des enseignants (parcours professionnels, formation continue, dotations horaire et charges) pour permettre une gestion administrative accélérée et simplifiée et offrir les données de bases nécessaires aux projets transversaux tels qu'une meilleure gestion du remplacement des enseignants, du suivi de leurs compétences et de leurs formations continues.
 - > Une accélération et une simplification des efforts de consolidations de données pour les différentes statistiques (cantonales ou fédérales) et surtout pour la prévision des effectifs (meilleure maîtrise des budgets, données plus fiables pour la préparation des plans financiers, ...).
 - > La mise à disposition d'une base nécessaire pour les projets liés à la cyberadministration et à la mise en place d'outils collaboratifs. Elles sont un prérequis indispensable pour le déploiement d'outils liés à l'enseignement numérique. Ce type d'outils ou de projets sont aujourd'hui incontournables.

2.2. Périmètre et objectifs des projets

Le message N° 289 indiquait que ce vaste programme passait par la mise en œuvre de multiples projets touchant tous les degrés d'enseignement et les services transversaux. Ces entités relevant de diverses Directions sont, principalement:

- > pour la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS): école obligatoire, formations du secondaire 2 général (ci-après: secondaire 2 général), Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide, Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes, Service des ressources; Haute école pédagogique; Conservatoire de musique
- > pour la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE): Service de la formation professionnelle, Care Management;
- > pour la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF): Institut agricole de Grangeneuve;
- > pour la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS): Service de l'enfance et de la jeunesse.

Ces projets sont de différents types:

- > des projets d'harmonisation des pratiques au niveau de la gestion administrative des établissements, dans les différents degrés cités, ainsi que des projets de modernisation des outils de gestion. Ces projets bénéficient essentiellement aux établissements de formation.

- > des projets transversaux bénéficiant essentiellement aux services centraux, permettant notamment:
 - de mettre en place des identificateurs uniques pour l'ensemble des acteurs du système (essentiellement enseignants et élèves);
 - d'obtenir une vue centralisée de l'ensemble du cursus de l'élève (depuis son entrée à l'école obligatoire jusqu'à sa sortie du système scolaire fribourgeois) et du cursus de l'enseignant (parcours professionnel et dossier du collaborateur);
 - de fournir aux décideurs des informations de qualité (données pertinentes, fiables, consolidées et actualisées) permettant de piloter l'ensemble du système éducatif fribourgeois de façon précise et souple (prévisions, statistiques, données mesurables pour les nouveaux projets, ...).
- > La mise en place d'un système de gestion des données centralisé¹ qui soutient la réalisation de projets transversaux et les échanges d'informations entre les systèmes de gestion des écoles.
- > Des projets administratifs transversaux au profit d'élèves et d'enseignants de différents degrés d'enseignement: outils de partage et de collaboration, outils facilitant la gestion des remplacements des enseignants, ...

2.3. Planification

Devant son ampleur et sa complexité, ce programme a été divisé en trois lots avec la planification suivante:

- > Lot-1: 2011 à 2014
- > Lot-2: 2014 à 2016
- > Lot-3: 2016 à 2017

En raison d'un retard important pris au départ, la réalisation de ce programme n'a réellement débuté qu'à la mi-2012. Suite aux difficultés importantes rencontrées dans la mise en œuvre de la solution lauréate de l'appel d'offres au niveau du secondaire 2 général (cf. point no 3.3.1), le Comité de pilotage du programme HAE a décidé de prolonger le premier lot d'une année, soit jusqu'à fin 2015.

2.4. Organisation

Le Conseil d'Etat a confié la supervision du projet à un Comité de pilotage composé de vingt et une personnes et présidé par le Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport. Cette instance regroupe des membres des cinq Directions concernées et de tous les services impliqués. Le Comité de direction exécutif est présidé par le chef du Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré.

¹ Noté ci-après «référentiels de données». Par exemple: registre des personnes, telles que élèves, enseignants, personnel administratif, ...; registre des établissements de formation; registre des plans de formation; ...

2.5. Finances

Dans le cadre du décret du 20 mars 2012, le crédit d'engagement suivant avait été accepté (en 1000 francs):

Objet	Lot-1	Lot-2	Lot-3	Total
Coûts uniques (projet)	9 650	3 200	3 110	15 960
Coûts périodiques (exploitation, hors projet)	980	1 850	2 490	5 320

3. Projets du lot-1

3.1. Projets prévus dans le Lot-1

La liste des projets prévus par le message N° 289 est la suivante:

Projet	Degrés concernés
Appel d'offres public	Tous
Mise en place d'un référentiel de données centralisé	Tous
Mise en place d'une solution de gestion administrative des collèges fribourgeois	Secondaire 2 général
Mise en place d'une solution de gestion des RH (prérequis nécessaire à la mise en place d'une solution de gestion des remplacements d'enseignants)	Tous
Mise en place d'une solution web simplifiée pour le degré primaire	Primaire
Mise en place d'une interface logicielle entre les solutions de gestion administrative des écoles du Secondaire 1 et le référentiel de données	Secondaire 1
Composants techniques de base	Tous
Mise à jour des solutions des écoles professionnelles	Secondaire 2 professionnel

3.2. Statut des différents projets

Le tableau de synthèse ci-dessous renseigne sur le degré de réalisation des projets:

Projets	Avancement 31.12.2015	Commentaires
Appel d'offres public	100%	Appel d'offres pour l'acquisition de la « solution cantonale » de gestion des établissements. Projet terminé.
Référentiel de données centralisé	40%	Projet à la fois organisationnel (mettre en place une organisation apte à gérer, maintenir et valoriser ces données) et technique (développement interne SITel). Socle transverse pour les 3 lots. Projet en cours.
Solution de gestion administrative des collèges fribourgeois	100%	Solution lauréate de l'appel d'offres (Escada) ainsi que la solution développée par le SITel (Mosaïque). Projet terminé.
Solution de gestion des RH (y compris gestion des remplacements)	20%	Projet reporté suite aux retards du projet secondaire 2.
Solution web simple pour le degré Primaire	100%	Solution développée par le SITel (Primeo). Projet terminé.
Interface logicielle entre les solutions du Secondaire 1 et le Référentiel	20%	Projet reporté suite aux retards du projet secondaire 2.
Infrastructure et environnements	100%	Projet terminé.
Upgrade des solutions GFA / I-Gestion des écoles professionnelles	100%	Mesures d'accompagnement permettant aux écoles professionnelles de fonctionner correctement en attendant la réalisation du projet « Secondaire 2 professionnel » du lot-3 de HAE. Projet terminé.

Le tableau de synthèse ci-dessous renseigne sur les dépenses estimées jusqu'à fin 2015.

Projets	Estimation 10 nov. 2010	Coûts effectifs SAP, au 3 nov. 2015	Estimation reste à faire à fin 2015	Coût total prévu à fin 2015
Appel d'offres public	300'000.00	398'522.00	-	398'522.00
Référentiels de données centralisés	1'700'000.00	533'880.00	278'867.00	812'747.00
Solution de gestion administrative des collèges fribourgeois	1'930'000.00	2'717'868.00	100'287.00	2'818'155.00
Solution de gestion RH et gestion de remplacement	930'000.00	59'030.00	30'933.00	89'963.00
Solution web simple pour le degré primaire	1'591'000.00	1'094'803.00	-	1'094'803.00
Interface logicielle entre les solutions du Sec-1 et le référentiel	260'000.00	81'983.00	55'470.00	137'453.00
Infrastructures et environnement	880'000.00	234'000.00	-	234'000.00
Upgrade des solutions GFA/I-Gestion des écoles professionnelles	279'000.00	36'925.00	-	36'925.00
Gestion de programme	800'000.00	1'294'809.00	114'002.00	1'408'811.00
Divers	204'000.00	26'426.00	-	26'426.00
Marge sur acquisition et imprévus	775'000.00	-	-	-
	9'649'000.00	6'478'246.00	579'559.00	7'057'805.00
Coûts périodiques - Maintenance	980'000.00	574'855.00	44'092.00	618'947.00
	10'629'000.00	7'053'101.00	623'651.00	7'676'752.00

Les montants indiqués comprennent les coûts des prestations externes ainsi que ceux des ressources dédiées à HAE. Le budget alloué au Lot-1 s'élève à **10 630 000 francs** (projets: 9 650 000; exploitation: 980 000). Les coûts estimés jusqu'à fin 2015 se montent à **8 000 000 francs**. Pour ce lot, le projet dispose encore d'un budget de **2 630 000 francs**.

Conformément aux prévisions mentionnées dans le message N° 289, neuf Equivalents Plein Temps travaillent aujourd'hui pour HAE. Ces personnes gèrent à la fois des problématiques liées aux projets et l'exploitation des solutions déjà mises en œuvre.

3.3. Bilan du premier lot de HAE

Le bilan se focalise sur les points forts et les faiblesses des projets principaux.

3.3.1. Projet «Secondaire 2 général»

Le bilan global du premier lot de HAE est terni par les difficultés rencontrées dans les collèges et écoles de culture générale. Le Grand Conseil s'était inquiété de ces problèmes et le Conseil d'Etat avait répondu aux interventions parlementaires 2014-CE-29 le 17 janvier 2014 et 2014-CE-272 le 20 novembre 2014. Cette partie du projet, par laquelle a débuté le programme HAE, a nécessité des ressources humaines et financières nettement plus importantes qu'initialement planifiées. Les raisons essentielles sont:

- > le choix du fournisseur et de la solution:
 - le fournisseur de la solution lauréate de l'appel d'offres a montré de grandes difficultés à gérer des projets conséquents et à passer d'une logique «école»

à un paradigme «cantonal». La qualité de ses prestations est par ailleurs inégale;

- la solution unique retenue initialement pour tout le programme HAE se distinguait de ses concurrents par son coût peu élevé et sa grande implantation dans les écoles professionnelles. Elle s'est toutefois avérée peu adaptée aux collèges fribourgeois, plus complexe que ses voisins par ses offres de formations (par exemple: offre des voies de formation bilingues);
 - la solution n'offre aucun contrôle de la qualité des données, ce qui oblige les utilisateurs à vérifier manuellement la conformité de toutes les données avant chaque échéance scolaire afin d'éviter tout problème;
 - cette application, orientée «école», n'est pas adaptée à une solution «cantonale» qui mutualise la gestion de multiples établissements et offre des fonctions transversales;
 - les standards techniques de l'application ne sont pas de dernière génération; elle gère difficilement les échanges de données et est mal adaptée aux techniques de développement logiciel actuelles ainsi qu'aux technologies contemporaines (outils «web»).
- > le contexte des écoles du secondaire 2 général:
- les difficultés initiales engendrées par des pratiques et des processus métier différents d'un établissement à l'autre qu'il a fallu harmoniser en cours de projet (y compris, par exemple, l'harmonisation des documents, des parcours de formation, ...);
 - les difficultés liées à la mise en œuvre simultanée de deux autres projets dans les collèges: le projet «Equipement technique de trois établissements d'enseignement» (décret du 3 février 2010) et le projet

«Centre de maintenance des écoles (CME)». Ce second projet, qui consiste à centraliser l'ensemble des infrastructures techniques des écoles, a fortement impacté et parfois déstabilisé le fonctionnement des établissements. Certains utilisateurs ont par ailleurs confondu les projets HAE et CME.

Les problèmes rencontrés ont fait l'objet d'une analyse approfondie. Il a ensuite été décidé de maintenir la solution choisie, soit l'application Escada, et d'une part, de parer en priorité aux manques constatés, ce qui a monopolisé l'essentiel des ressources du programme HAE, et d'autre part, de réévaluer périodiquement la durée de vie de l'application. Par ailleurs, des leçons ont été tirées de ces éléments, d'une part en vue des futurs appels d'offres pour des solutions informatiques (cf. point 3.4.1), d'autre part en termes d'organisation de projet et en vue d'une meilleure intégration du métier.

La situation actuelle s'est améliorée: la collaboration entre les équipes projets et les écoles est aujourd'hui excellente et une relation de confiance s'est établie. Des projets à forte valeur ajoutée pour les écoles ont pu être réalisés à leur grande satisfaction, notamment la solution développée par l'Etat, Mosaïque¹. Les adaptations effectuées dans les méthodes de travail et l'organisation du projet, impliquant parfois une forte participation du métier, donnent aujourd'hui d'excellents résultats. Les écoles sont satisfaites de ce mode de fonctionnement. La fin de l'année scolaire en juin 2015 et la rentrée en septembre 2015 se sont déroulées à la satisfaction des écoles.

3.3.2. Projet «Ecoles primaires»

Le projet s'est bien déroulé. L'application de gestion mise en œuvre – la solution Primeo développée par l'Etat – permet, notamment, à tous les enseignants des écoles primaires de produire des bulletins de notes harmonisés et conformes aux standards de l'Etat, aux responsables d'établissement de planifier les années scolaires, aux services de l'enseignement obligatoire d'accéder en temps réel aux statistiques ainsi qu'aux données des élèves et du corps enseignant.

Concernant les communes du canton qui disposent d'un service des écoles, des échanges ont lieu avec elles afin de les soutenir dans la gestion du changement. Les évolutions prévues dans les projets subséquents faciliteront à l'avenir le travail des communes, principalement par l'intégration des données en provenance de Fri-Pers et la gestion du cursus de l'élève.

Dans sa phase de réalisation, ce projet a rencontré deux difficultés principales:

- > il a souffert de l'intention initiale de mettre en place, dans les écoles primaires également, le portail web de la solution lauréate de l'appel d'offres public, Escada. Fort de l'expérience du projet Secondaire 2 général, la stratégie a pu être révisée avant que des problèmes n'apparaissent. La décision a été prise d'abandonner la solution lauréate de l'appel d'offre public et de lancer le développement spécifique, par l'Etat, de la solution Primeo;
- > l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la scolarité obligatoire au 1^{er} août 2015 a nécessité la mise en œuvre de mesures urgentes et non prévues dans le décret du 20 mars 2012. Par exemple, le déplacement de certaines responsabilités des services vers les responsables d'établissement a nécessité la mise en place sans délai d'outils adaptés à ces derniers.

Le bilan est positif. La collaboration a été excellente entre le métier (DICS et écoles) et le SITel, les utilisateurs sont satisfaits. Les budgets et les délais ont été respectés malgré une couverture fonctionnelle allant au-delà de ce qui avait été initialement prévu.

3.3.3. Projet «Référentiels de données»

Ce projet est aujourd'hui sur la bonne voie malgré un retard initial important. Quatre raisons principales expliquent ce délai dans la planification:

- > les difficultés rencontrées avec le projet Secondaire 2 et la priorité donnée aux solutions pour les établissements scolaires, par rapport à celles destinées aux services centraux, afin de garantir le fonctionnement des écoles;
- > le manque initial d'expérience dans l'administration et dans la mise en place et la valorisation de registres de données cantonalisées;
- > s'agissant, pour son aspect technique, d'un projet d'intégration et de consolidation de données, il fallait que ces dernières soit en nombre suffisant. Il a fallu dès lors attendre que les projets Primaire et Secondaire 2 général soient suffisamment matures et aptes à alimenter les systèmes en données;
- > le changement de paradigme (passage d'une conception «école» à une vision «canton») nécessite des changements de culture et de fonctionnement. Il a fallu ainsi attendre de mettre en place les logiciels spécifiques (solution Escada, lauréate de l'appel d'offres, et la solution Primeo, développée par l'Etat) pour que le métier puisse mesurer l'importance de la qualité des données.

L'état d'avancement des travaux est le suivant:

- > les données du primaire et du secondaire 2 général sont disponibles;
- > les équipes projets sont montées en compétence, autant sur les aspects techniques de mise en place de référen-

¹ Cette solution, développée par le SITel, permet de gérer et d'optimiser les attributions des heures d'enseignement dans le cadre d'un système scolaire complexe. Elle complète avantageusement la solution Escada.

tiels que sur les aspects métier de la gestion de projets adaptatifs;

- > la mise en place des référentiels est aujourd'hui considérée comme un objectif métier et technique hautement prioritaire.

3.3.4. Bilan global

Bien que le programme HAE ait connu des débuts difficiles, le bilan est aujourd'hui globalement positif.

Forces et opportunités:

- > les bénéfices du projet se font clairement sentir depuis la rentrée en septembre 2015: meilleure maîtrise des processus métier et de leurs impacts, vue sur les effectifs et les prévisions, accès facilité aux données pour les enseignants et le personnel administratif, qualité mesurable des données, échanges simplifiés des informations, ...;
- > les compétences acquises par les équipes de projets sont un élément clé des derniers succès. Ces équipes ont renforcé leur organisation. Elles connaissent bien les écoles et les divers interlocuteurs. Les liens entre le métier et la technique (DICS et SITel) sont étroits et la collaboration est efficiente;
- > le rôle du métier (écoles et services) s'est notablement renforcé. Ce n'est pas la technique qui dirige le projet, mais le métier qui prend ses responsabilités, gère et priorise ses besoins, prend en charge la communication et la gestion du changement. A chaque projet est associé un groupe de pilotage et un chef de projet métier, qui décide des besoins et de leur méthode de mise en œuvre. Les équipes techniques gèrent efficacement toute la partie de réalisation des solutions informatiques, y compris leur architecture, et soutiennent les choix de scénarios de solution. Les succès de HAE sont attribuables au renforcement de ce mode de fonctionnement;
- > les aspects techniques sont considérés comme maîtrisés et stables (à l'exception de la solution lauréate de l'appel d'offres).

Faiblesses et risques:

- > la «globalisation» induite par le passage d'une conception «école» à une vision «cantonale» nécessite des adaptations organisationnelles au sein du monde éducatif. Avec des impacts larges et généraux, les projets HAE apportent des changements profonds qui nécessitent de mettre en place une meilleure coordination et priorisation des projets, qu'ils soient d'ordre organisationnels, fonctionnels ou techniques;
- > des retards restent toujours possibles;
- > le changement des attributions entre le canton et les communes, suite à la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la scolarité obligatoire, constitue un risque pour certains développements de solutions logicielles pour

les segments du primaire et du secondaire I. Le message N° 289 mentionne que le canton ne finance pas les éléments relevant de la compétence communale. Un changement de périmètre aurait des impacts sur les ressources humaines et financières ainsi que sur les priorités du programme HAE;

- > la solution lauréate de l'appel d'offres est compliquée et souffre d'une absence de contrôle d'erreurs. Des mesures *ad hoc* ont été prises. Elles ne peuvent toutefois se substituer complètement à l'outil. Par ailleurs, des mises à jour fréquentes et incontournables sont parfois sujettes à des régressions¹ critiques. Si la solution est considérée comme stable et satisfaisante, ce phénomène doit être surveillé en permanence.

En résumé, le projet est aujourd'hui sur la bonne voie, malgré un ensemble de risques inventoriés. L'évaluation des risques et leur minimisation sont présentées au sous-chapitre suivant.

3.4. Enseignements et mesures prises

Sur la base du bilan précédent, les mesures suivantes sont prises:

3.4.1. Processus d'appel d'offres public pour une solution cantonale unique et stratégie d'acquisition

La stratégie qui consistait à privilégier les acquisitions de solutions et éviter les développements spécifiques, favorisée en 2010, s'est avérée inadéquate dans le contexte métier particulier des écoles. Par exemple, elle s'est révélée inappropriée dans le cas de la solution choisie suite à l'appel d'offres.

Les développements spécifiques (Mosaïque, Primeo) ont été un succès. Face aux besoins spécifiques du métier et à l'émergence de méthodologies de développement logiciel modernes et rapides, les scénarios les plus adaptés aux différentes situations seront systématiquement analysés en tenant compte des critères de coûts, de bénéfices et de risques, sans a priori sur la stratégie d'acquisition.

En conséquence, concernant le chapitre 2.7 («Démarche») du message N° 289, la stratégie suivante est favorisée:

- > Le scénario «acquisition d'une solution unique» reste une vision apte à favoriser la maîtrise des coûts des solutions en termes d'acquisition et d'exploitation. Toutefois, cette stratégie est systématiquement remise en question en tenant compte de l'évolution des technologies de développements logiciels et des besoins métier. Le Comité de pilotage HAE décide du choix du scénario de solution le plus favorable à l'Etat.

¹ Une régression logicielle est un bug qui fait qu'une fonctionnalité cesse de fonctionner après un certain événement (par exemple une mise à jour du système)

- > Le métier est impliqué pour fournir les processus clés et les cas d'utilisation afin de produire des scénarios de tests lors des futurs appels d'offres publics. La bonne réalisation de ces scénarios de test sera posée comme critère d'éligibilité des solutions du marché à l'appel d'offres public.
- > Les coûts de tests et de prototypages ainsi que les coûts d'exploitation des solutions (coûts annuels récurrents dès la fin du projet) et la capacité du fournisseur à s'adapter sur la durée aux changements du contexte éducatif font partie intégrante de l'évaluation d'une solution et des choix de scénarios de solutions.

3.4.2. Complexité et implication du métier

Le bilan démontre des risques liés soit au contexte du système scolaire fribourgeois (introduction de la nouvelle loi sur la scolarité obligatoire par exemple), soit aux besoins d'harmonisation des usages et des pratiques des établissements et des services (préalable nécessaire à toute mise en œuvre de solutions techniques), soit au contexte projet (déroulement en parallèle de HAE et du projet CME dans les collèges par exemple), soit dans l'implication du métier (choix de la solution lauréate de l'appel d'offres sans avoir une connaissance approfondie au préalable des processus métier d'une école par exemple). En cas de problème, le projet et la technique sont souvent tenus pour responsables alors que c'est le système dans son ensemble qui peine à digérer les impacts des changements et le surcroît de travail inhérent à ces changements.

En conséquence, concernant le chapitre 2.9 («Plan de route») du message N° 289, la stratégie suivante est favorisée:

- > Les projets HAE ne seront lancés que si les organisations métier ont été préparées à accepter et à soutenir le changement. Le métier doit s'assurer du soutien des directions d'écoles et fournir les ressources nécessaires aux travaux d'analyses, de spécification, puis de tests. Ces ressources seront encadrées par les équipes projet HAE métier.
- > En cas de développements spécifiques, les méthodes dites «agiles» (avancer par étapes courtes et prioriser les fonctionnalités à forte valeur ajoutée) seront favorisées. Le métier est impliqué dans la définition et la validation de chacune de ces étapes.

3.4.3. Vision à long terme et agilité

Dans l'optique de fournir à l'ensemble des parties prenantes une transparence sur les coûts et une visibilité sur les intentions et les projets qui seront menés, il a été décidé en 2011 de réaliser une planification à très long terme (schéma directeur) et de demander un crédit d'engagement. Au fil de l'avancement du projet, des adaptations ont toutefois dû être effec-

tuées pour tenir compte de changements comme celui de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la scolarité obligatoire.

En conséquence, concernant le chapitre 2.9 («Plan de route») du message N° 289, la stratégie suivante est favorisée:

- > Les projets du programme HAE apparaissent dans le tableau de bord de la Commission informatique cantonale.
- > La stratégie initiale du programme HAE, soit le passage d'une conception «école» à une vision «cantonale», et le périmètre général sont maintenus.
- > Toutefois, le Comité de pilotage HAE se réserve le droit, en fonction des nécessités et suite aux changements contextuels, de redéfinir certaines priorités ou certains périmètres de projets.

Concernant le chapitre 3.5 («Ecole obligatoire») du message N° 289:

- > La mise en œuvre de la nouvelle loi sur la scolarité obligatoire et le changement des attributions entre canton et communes rendent les estimations de 2012 obsolètes.
- > Dès le début de l'année 2016, ces estimations pourront être revues et les mesures nécessaires pour respecter ces nouvelles dispositions légales seront prises.

3.4.4. Besoins en ressources et organisation

La complexité des projets est délicate à gérer. Elle peut être sous-estimée ou se révéler en cours de projet, en fonction des options choisies et ce, même pour des fonctionnalités qui peuvent sembler a priori triviales.

L'organisation à mettre en place ainsi que les compétences des personnes en charge de la gestion du projet (en principe le métier, soit les services et les écoles) sont déterminantes pour assurer la mise en œuvre de l'exploitation et le suivi de la qualité.

Il est donc essentiel de capitaliser les compétences acquises dès le début du projet afin de gérer au mieux, à terme, des données touchant environ 160 établissements, 8000 enseignants et près de 47 000 élèves.

En conséquence, concernant le chapitre 3.4 («EPT») du message N° 289, la stratégie suivante est favorisée:

- > Le mandat d'organisation mentionné à la fin du chapitre 3.4 est lancé de suite. Il couvre le type d'organisation nécessaire pour gérer les référentiels et le portefeuille des projets liés à l'éducation (évolution des solutions actuelles ou futurs projets), pour assurer l'assistance métier aux écoles, ainsi que pour déterminer les instances décisionnelles nécessaires pour gérer cette organisation.

4. Stratégie pour la suite du programme HAE

Ce chapitre décrit la vision stratégique du projet pour les lots deux et trois du programme HAE.

La liste des différents projets à réaliser, ainsi que leurs périmètres et leurs estimations budgétaires, reste d'actualité. Néanmoins, la planification initiale prévue par le message N° 289 sera décalée de 18 mois.

Planification originale	Planification révisée
> Lot-1: 2011 à 2014	> Lot-1: 2011 à 2015
> Lot-2: 2014 à 2016	> Lot-2: 2016 à mi-2018
> Lot-3: 2016 à 2017	> Lot-3: 2017 à mi-2019

4.1. Lot-1

Les projets inclus dans le Lot-1 et non encore achevés sont prioritaires. Leur réalisation sera incluse dans le lot-2.

Gestion des ressources humaines et du remplacement des enseignants

Il s'agit d'une solution transversale à l'ensemble des degrés d'enseignement. Elle va apporter des bénéfices notables (par exemple, en termes de qualité des prestations et d'optimisation de l'utilisation des ressources) aux services et au corps enseignant, spécialement pour l'école primaire et ses 2600 enseignantes et enseignants.

Intégration des données du secondaire 1 avec les référentiels de données HAE

Sa réalisation permettra de mettre en valeur les données des référentiels. Il fournira aux acteurs de l'éducation le parcours complet d'un élève au sein de l'école publique. Cette intégration permettra de gérer les inscriptions des élèves en provenance du primaire et de gérer le passage vers le secondaire 2. Elle permettra également d'obtenir des effectifs complets et actualisés en permanence des élèves, facilitant les décisions budgétaires et la planification. De plus, HAE encourage et soutient la mise en place de solutions de gestion d'école harmonisées pour les établissements alémaniques et francophones du canton.

Constitution des référentiels

Les référentiels de données sont intégrés avec le registre cantonal des personnes Fri-Pers et permettent la gestion des identités et des autorisations, du cursus de l'élève ainsi que du dossier de l'enseignant. Ils offriront à terme des données administratives complètes et actuelles relatives aux effectifs des élèves et des enseignants. Ils ouvriront la voie à la mise

en place d'outils collaboratifs (accès autorisés à certains dossiers, production de statistiques, échanges de données et de documents entre les segments d'enseignement voire entre les écoles ou avec la Confédération,...) et de moyens d'enseignement numériques. Aujourd'hui, au vu de son aspect central et stratégique, le projet Référentiels est la priorité du programme HAE.

4.2. Lot-2

Les projets du Lot-2 sont planifiés (2016 à mi-2018). Ceux du Conservatoire et de la HEP sont en phase d'initialisation.

Remplacement de la solution de gestion du Conservatoire de Fribourg

Ce projet est nécessaire en raison de l'obsolescence technologique de la solution actuelle (Musica).

Mise en place de nouvelles solutions de gestion pour la HEP

Ce projet est nécessaire en raison de l'obsolescence technologique de la solution actuelle (même solution que celle du Conservatoire mentionnée ci-dessus).

Mise en place d'indicateurs et d'outils de pilotage

Ce projet vise à instaurer un pilotage institutionnel pour l'administration des écoles du canton. Il est dépendant techniquement des référentiels. Il permettra de valoriser les données cantonales en fournissant notamment des indicateurs, des statistiques et des prévisions. Bien que le projet n'ait pas débuté, le travail effectué sur les référentiels a déjà permis l'atteinte de certains de ces objectifs.

Mise en place d'une solution pour la gestion des mesures d'aide¹

Ce projet est au bénéfice des élèves avec des besoins particuliers et couvre le périmètre des mesures d'aide ordinaire et les mesures d'aide renforcées. Il implique des services de quatre Directions différentes et présente donc un niveau de complexité organisationnel élevé. La réalisation et la mise en œuvre des référentiels, notamment le cursus de l'élève, est un prérequis à ce projet.

4.3. Lot-3

Les projets du Lot-3 sont planifiés pour 2017–mi 2019.

¹ Ce projet est nommé «Mesures d'appui» dans les documents d'étude et dans le message N° 289. L'évolution législative entre 2010 et aujourd'hui rend cette formulation obsolète. En conséquence, le projet est maintenant libellé «Gestion des mesures d'aide».

Remplacement ou refonte de la solution du Service de la formation professionnelle et des écoles professionnelles

Les technologies des solutions actuellement utilisées par les écoles professionnelles devront être évaluées sous l'angle de leur pérennité technologique et de leur compatibilité avec les référentiels cantonaux. La situation sera réévaluée avant d'entamer le lot-3.

Solution primaire: fonctionnalités additionnelles

Ce projet avait pour but de compléter les outils à disposition des établissements et des services pour les écoles primaires. Etant donné le changement complet de contexte suite à l'introduction de la nouvelle loi sur la scolarité obligatoire et la décision de développer un outil *ad hoc* au lieu de reprendre la solution disponible pour le secondaire 2 général, la situation devra être entièrement réévaluée avant d'entamer le Lot-3.

Réalisation de différents projets à valeur ajoutée

Peu explicite sur ce sujet, le message N° 289 mentionnaient entre autres:

- > la mise en place d'un portfolio des membres du corps enseignant;
- > une solution pour la gestion des indemnités et des frais;
- > la gestion des horaires des établissements de l'école obligatoire.

La situation sera analysée avant d'entamer le lot-3 et le terme «projets à valeur ajoutée» adapté en fonction du contexte qui prévaudra à la fin de l'année 2017.

4.4. Autres projets

Certains objectifs HAE sont implicites et n'apparaissent pas dans le planning des projets majeurs. Ils sont néanmoins des éléments constitutifs du «système d'information de l'administration des écoles». Les exemples suivants peuvent être donnés:

Gestion des identités numériques

Un projet est en cours actuellement pour permettre la gestion efficiente des identités informatiques et des accès des acteurs de l'enseignement (élèves, enseignants, personnel administratif et services). Ce projet s'étend sur la période 2015/16. La réalisation de la première étape s'est terminée en septembre 2015. La deuxième et dernière étape est en cours et se terminera en septembre 2016. Il sera un socle de base nécessaire à la mise en œuvre de projets intercantonaux visant à mutualiser l'accès aux ressources d'enseignement numériques.

Mise en place d'outils de communication et de collaboration

Mentionné au paragraphe 2.6 du message N° 289 (dernière puce), ce projet est un élément clé du programme HAE dont le bénéfice majeur est de faciliter les échanges d'informations et le travail collaboratif entre les divers acteurs du monde éducatif. Les travaux d'initialisation ont débuté en octobre 2015.

Concernant le projet «Secondaire 1» (Lot-1), son objectif est de normaliser les échanges de données avec les établissements du cycle d'orientation. Toutefois, la situation est plus complexe. La solution informatique des écoles du cycle d'orientation de la partie francophone du canton a été financée par les communes, alors que la partie alémanique ne dispose pas de solution applicative harmonisée. La nouvelle organisation scolaire suite à l'entrée en vigueur de la loi sur l'école obligatoire au 1^{er} août 2015 représente une opportunité d'harmonisation. Les modalités de collaboration avec les communes restent à déterminer.

4.5. Calendrier et ressources pour le deuxième lot du programme HAE

Les objectifs du premier lot de HAE ne sont pas encore tous atteints. Si les budgets ne sont pas tous consommés, ceci n'est pas dû à des bénéfices sur la réalisation mais bien à cause des retards précités.

Afin de simplifier la gestion administrative du deuxième lot et d'assurer une bonne visibilité sur les projets, les calendriers et les budgets, les reliquats du lot-1 sont fusionnés avec les objectifs planifiés du lot-2.

Concernant le chapitre 2.9 («Plan de route») du message N° 289, en relation avec les projets listés précédemment dans ce document, le plan de route de référence pour le deuxième lot est le suivant:

- > Projets non terminés du lot-1, déplacés sur le périmètre lot-2:
 - Projets «Gestion RH et remplacements», «Intégration des données du secondaire 1», «Constitution des référentiels et mise en place d'outils transverses». La réalisation de ces projets est en cours
- > Projets du lot-2
 - Projets «HEP» et «Conservatoire»
 - Projet «Pilotage»
 - Projet «Mesures d'appui»

Concernant le chapitre 3.2 («Coûts uniques») du message N° 289, nous vous informons que le budget de référence du deuxième lot est le suivant:

Budget pour terminer les projets du lot-1:	2,7 millions de francs
Budget prévu initialement pour le deuxième lot:	3,2 millions de francs
Montant pour réaliser le deuxième lot:	5,9 millions de francs

Ce budget inclut donc dans son périmètre le solde des projets non terminés du lot-1 ainsi que les projets à réaliser dans le lot-2. Les budgets pour l'ensemble du programme HAE restent identiques à ceux prévus dans le message N° 289.

5. Conclusion

Le programme HAE est complexe. Il a connu des moments difficiles et les échéances globales ont dû être adaptées pour pallier aux difficultés rencontrées lors la mise en œuvre, en particulier pendant l'année scolaire 2013/14. Ce retard est également imputable à un prolongement de la phase d'étude et à la durée de la procédure d'appel d'offres publique.

Le bilan est toutefois positif car les objectifs visés pour les projets Primaire et Secondaire 2 général sont atteints et les coûts maîtrisés. L'organisation mise en place est en outre meilleure et la cohésion entre les intervenants a été renforcée.

Trois défis importants seront à relever à court terme:

- > La nécessité de mener de front un nombre élevé de projets (sept projets prévus dans le lot-2).
- > La nécessité de gérer en parallèle et avec les mêmes ressources, l'exploitation des solutions actuellement en place et les nouveaux projets (115 établissements sont gérés aujourd'hui par des applications mises en place par HAE; 3550 enseignants et 34 000 élèves sont ainsi concernés).
- > Parfois perçu comme un projet technique, HAE reste néanmoins principalement un projet d'harmonisation et d'organisation métier. Ceci engendre des changements de pratiques et d'usages dans les établissements et les services. Cette harmonisation est un préalable nécessaire à toute mise en place de solution technique.

La pérennisation de l'organisation HAE, prévue dans le message N° 289, est étudiée et sera définie prochainement afin de conserver les ressources principales au niveau de la gestion des projets et de l'assistance aux écoles.

Si l'incertitude inhérente à un programme d'une telle ampleur demeure, les expériences et les compétences acquises permettent toutefois d'envisager la suite avec davantage de sérénité.

Comme prévu, le Conseil d'Etat renseignera le Grand Conseil sur l'utilisation des crédits après la réalisation du deuxième, puis du troisième lot.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.

Bericht 2015-DICS-66

7. Dezember 2015

—

**des Staatsrats an den Grossen Rat
über die Umsetzung des 1. Programmteils (1. Los) des Projekts
zur Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme**

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht über die Umsetzung des ersten Programmteils des Projekts zur Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme (HAE).

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Einführung	11
2. HAE: Übersicht	11
3. Projekte des 1. Programmteils (1. Los)	13
4. Strategie für den weiteren Verlauf des HAE-Programms	18
5. Schlussbemerkungen	21

1. Einführung

Der Grosse Rat hat per Dekret vom 20. März 2012 (TGR S. 473–482) einen Verpflichtungskredit für die Umsetzung des Projekts zur Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme (HAE) genehmigt.

In der Botschaft Nr. 289 vom 16. November 2011 des Staatsrats an den Grossen Rat (im Folgenden: die Botschaft Nr. 289) zu diesem Dekret wurde erläutert, das HAE-Programm werde in drei Programmteile (Lose) unterteilt. Bei den Beratungen des Staatsrats zu diesem Projekt wurde vorgeschlagen, dem Grossen Rat nach Abschluss jedes Programmteils jeweils einen Zwischenbericht vorzulegen. Damit soll sichergestellt werden, dass das Projekt entsprechend den in der Botschaft Nr. 289 festgelegten organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen abläuft.

Dieses Dokument ist somit der Bericht über den ersten Programmteil des HAE-Programms. Im zweiten Kapitel werden nochmals der Rahmen und die Ziele des Projekts beschrieben und im dritten Kapitel wird der Stand der verschiedenen Projekte, die den ersten Programmteil des «HAE-Programms¹» (im Folgenden: HAE) bilden, erläutert. Im vierten Kapitel wird die HAE-Strategie für die kommenden Jahre zusammengefasst, wobei vor allem der 2. Programmteil beleuchtet wird.

2. HAE: Übersicht**2.1. Erwarteter Nutzen (Wirkungen)**

Das HAE-Programm soll die Verwaltung des gesamten Freiburger Bildungssystems verbessern. Der Nutzeffekt hängt stark davon ab, ob aktuelle, zuverlässige, kantonalisierte Daten aufgeschlüsselt nach Unterrichtsniveau und Bildungsweg vorhanden sind.

Es soll vollständige und verlässliche Daten liefern, die bei der Umsetzung von pädagogischen, administrativen oder gesetzgeberischen Projekten eingesetzt werden. Gleichzeitig soll eine erneute Erfassung von Daten vermieden und eine Sammlung von fundierten, eindeutigen, exakten und kohärenten Daten bereitgestellt werden. Dadurch lässt sich der Aufwand für den Austausch und die Bearbeitung dieser Daten verringern. Wir möchten dazu folgende Beispiele geben:

- > Eine bessere Verwaltung der Schulen dank einer Vereinheitlichung der Geschäftsprozessverwaltung (Business Process Management – BPM)² und der Arbeitsabläufe der Schulen sowie eine bessere Steuerung des Schulbetriebs. Damit lassen sich die Verwaltungsabläufe für die Schülerinnen und Schüler, die Schulen und die Ämter

² Der Begriff «Geschäftsprozesse» bezieht sich auf die Nutzniesser und den Auftraggeber eines Projekts sowie auf die Anwenderinnen und Anwender der eingerichteten Lösungen. Hier handelt es sich um die Schulen und die Ämter für Unterricht. Diesem Begriff entgegen steht derjenige der «Technik», d.h. die verschiedenen IT-Lieferanten wie etwa das ITA).

¹ Ein «Programm» ist ein Bündel von Projekten.

des Staates beschleunigen und vereinfachen; zudem verringert es für die Schulen die Notwendigkeit, passende Informatikanwendungen (Informatiktools) für ihren Betrieb entwickeln zu lassen.

- > Eine bessere Führung und Verwaltung der Schülerdossiers. Dank des neuen Systems lassen sich die Informationen zu den Unterstützungsmassnahmen sowie Wechsel von Schule oder Schulstufe schneller und leichter bearbeiten.
- > Eine besser Führung der Personaldossiers der Lehrpersonen (Berufslaufbahn, Weiterbildung, Pensenzuteilung und Aufgaben), um eine schnellere und einfachere Verwaltung zu ermöglichen und die nötigen Basisdaten für übergreifende Projekte wie eine bessere Verwaltung der Lehrpersonenstellvertretungen, ihrer Qualifikationen und Weiterbildungen bereitzustellen.
- > Schnellere und einfachere Bemühungen zur Konsolidierung der Daten für die verschiedenen Statistiken (kantonale oder nationale) und vor allem für die Prognosen der zukünftigen Schülerzahlen (bessere Budgetkontrolle, zuverlässigere Daten für das Erarbeiten der Finanzpläne...).
- > Die Bereitstellung der nötigen Grundlage für E-Government-Projekte sowie für die Einrichtung von Instrumenten für die Zusammenarbeit (Kooperationstools/E-Collaboration-Tools). Dies ist eine entscheidende Voraussetzung für die Einführung digitaler Lernmedien. Instrumente oder Projekte dieser Art sind heute unumgänglich.

2.2. Umfang und Ziele der Projekte

In der Botschaft Nr. 289 stand, dass für dieses umfangreiche Programm zahlreiche Projekte umgesetzt werden müssen, die alle Bildungsstufen betreffen und an denen die Ämter mehrerer Direktionen beteiligt sind. Diese direktionsübergreifenden Verwaltungseinheiten sind insbesondere folgende:

- > für die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD): Obligatorische Schule, Bildungsgänge der allgemeinbildenden Sekundarstufe 2 (im Folgenden: allgemeinbildende Sekundarstufe 2), Amt für Sonderpädagogik, Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung, Amt für Ressourcen; Pädagogische Hochschule; Konservatorium
- > für die Volkswirtschaftsdirektion (VWD): Amt für Berufsbildung, Care Management;
- > für die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD): Landwirtschaftliches Institut Grangeneuve;
- > für die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD): Jugendamt.

Es handelt sich um Projekte verschiedener Art:

- > Projekte zur Vereinheitlichung der Arbeitsabläufe in der Verwaltung der Schulen auf den erwähnten Schulstufen

sowie Projekte zur Modernisierung der Verwaltungsinstrumente. Diese Projekte kommen im Wesentlichen Bildungseinrichtungen zugute.

- > Übergreifende Projekte, die vor allem den zentralen Diensten von Nutzen sind und insbesondere Folgendes ermöglichen:
 - Eindeutige Identifizierung sämtlicher Akteure des Schulsystems einführen (hauptsächlich Lehrpersonen und Schüler/-innen);
 - Zentrale Übersicht der gesamten Schullaufbahn der einzelnen Schülerinnen und Schüler (vom Eintritt in die obligatorische Schule bis zum Austritt aus dem Freiburger Schulsystem) und der Laufbahn der Lehrpersonen (berufliche Laufbahn und Personaldossier);
 - Bereitstellung von einwandfreiem Datenmaterial (zweckmässige, verlässliche, fundierte und aktuelle Daten) für die Entscheidungsträger, so dass diese das gesamte Freiburger Bildungssystem präzise und flexibel steuern können (Prognosen, Statistiken, Messdaten für neue Projekte...).
- > Die Einrichtung eines zentralen Stammdatensystems¹, das die Umsetzung von übergreifenden Projekten und den Informationsaustausch unter den Schulverwaltungssystem erleichtert.
- > Übergreifende Verwaltungsprojekte zugunsten der Schülerinnen und Schüler sowie der Lehrpersonen verschiedener Schulstufen: Instrumente für den Austausch und die Zusammenarbeit, Instrumente für die leichtere Verwaltung von Lehrpersonenstellvertretungen...

2.3. Planung

Dieses umfangreiche und komplexe Programm wurde in drei Programmteile mit folgendem Zeitplan unterteilt:

- > 1. Programmteil: 2011 bis 2014
- > 2. Programmteil: 2014 bis 2016
- > 3. Programmteil: 2016 bis 2017

Bedingt durch die erheblichen Verzögerungen beim Projektstart konnte erst Mitte 2012 mit der Umsetzung dieses Programms begonnen werden. Da bei der Umsetzung des Lösung, die bei der Ausschreibung für die allgemeinbildende Sekundarstufe 2 (siehe Abschnitt 3.3.1) als Gewinnerin hervorging, grosse Schwierigkeiten auftraten, beschloss der Steueraussschuss des HAE-Programms, den ersten Programmteil um ein Jahr zu verlängern, also bis Ende 2015.

2.4. Organisation

Der Staatsrat betraute einen Steueraussschuss, bestehend aus 21 Personen unter dem Vorsitz des Direktors für Erzie-

¹ Im Folgenden als «Stammdatensystem» bezeichnet, zum Beispiel: Personenregister der Schüler/-innen, Lehrpersonen, des Verwaltungspersonals...; Register der Schulen; Register der Bildungspläne...

hung, Kultur und Sport, mit der Aufsicht über das Projekt. In diesem Gremium sind Mitglieder der fünf betroffenen Direktion sowie aller beteiligter Ämter vertreten. Das Exekutivkomitee wird vom Vorsteher des Amts für Unterricht der Sekundarstufe 2 geleitet.

2.5. Finanzielles

Zum Dekret vom 20. März 2012 wurde folgender Verpflichtungskredit genehmigt (in 1000 Franken):

Gegenstand	1. Programmteil	2. Programmteil	3. Programmteil	Total
Einmalige Ausgaben (Projekt)	9 650	3 200	3 110	15 960
Wiederkehrende Ausgaben (Betrieb, projektexterne Leistungen)	980	1 850	2 490	5 320

3. Projekte des 1. Programmteils (1. Los)

3.1. Im 1. Programmteil vorgesehene Projekte

In der Botschaft Nr. 289 sind folgende Projekte aufgeführt (Liste):

Projekt	Betroffene Unterrichtsstufen
Öffentliche Ausschreibung	Alle
Einrichtung eines zentralen Stammdatensystems	Alle
Einrichtung einer Verwaltungslösung für die Freiburger Kollegien	allgemeinbildende Sekundarstufe 2
Einrichtung einer Personalverwaltungslösung (Voraussetzung für die Einrichtung einer Verwaltungslösung für die Lehrpersonenstellvertretungen)	Alle
Einrichtung einer vereinfachten Web-Lösung für die Primarstufe	Primarstufe
Erstellen einer Schnittstelle zwischen den Verwaltungslösungen der Schulen der Sekundarstufe 1 und den vorhandenen Bezugssystemen	Sekundarstufe 1 (OS)
Technische Basiskomponenten	Alle
Aktualisierung der Lösungen der Berufsfachschulen	berufsbildende Sekundarstufe 2

3.2. Stand der jeweiligen Projekte

Die nachfolgende Übersicht zeigt den Stand der Umsetzung der jeweiligen Projekte:

Projekte	Stand 31.12.2015	Anmerkungen
Öffentliche Ausschreibung	100%	Ausschreibung für die Beschaffung der «kantonalen Schulverwaltungslösung». Projekt abgeschlossen.
Zentrales Stammdatensystem	40%	Organisatorisches (Einrichten einer kompetenten Organisation für die Verwaltung, den Unterhalt und die Nutzung dieser Daten) wie auch technisches Projekt (interne Entwicklung ITA). Quer-Plattform für die drei Programmteile. Projekt in Gang.
Verwaltungslösung für die Freiburger Kollegien	100%	Siegerlösung der Ausschreibung (Escada) sowie die vom ITA entwickelte Lösung (Mosaïque). Projekt abgeschlossen.
Personalverwaltungslösung (inkl. Verwaltung der Lehrpersonenstellvertretungen)	20%	Aufgeschobenes Projekt aufgrund der Verzögerung beim Projekt für die Sekundarstufe 2.
Einfache Web-Lösung für die Primarstufe	100%	Vom ITA entwickelte Lösung (Primeo). Projekt abgeschlossen.
Erstellen einer Schnittstelle zwischen den Verwaltungslösungen der Sekundarstufe 1 und dem Bezugssystem	20%	Aufgeschobenes Projekt aufgrund der Verzögerung beim Projekt für die Sekundarstufe 2.
Infrastruktur und Kontexte	100%	Projekt abgeschlossen.
Upgrade GFA/Verwaltungslösungen der Berufsfachschulen	100%	Begleitmassnahmen, die den Berufsfachschulen einen funktionierenden Betrieb erlauben, bis das Projekt «berufsbildende Sekundarstufe 2» des 3.-HAE-Programmteils realisiert werden kann. Projekt abgeschlossen.

In der nachfolgenden Übersicht sind die geschätzten Ausgaben bis Ende 2015 aufgelistet:

Projekte	Schätzung 10. Nov. 2010	Effektive Kosten SAP, am 3. Nov. 2015	Geschätzte Kosten der restlichen Arbeiten bis Ende 2015	Voraussicht- liche Gesamt- kosten 2015
Öffentliche Ausschreibung	300'000.00	398'522.00	-	398'522.00
Zentrales Stammdatensystem	1'700'000.00	533'880.00	278'867.00	812'747.00
Verwaltungslösung für die Freiburger Kollegien	1'930'000.00	2'717'868.00	100'287.00	2'818'155.00
Personalverwaltungslösung + Verwaltung Stellvertretungen	930'000.00	59'030.00	30'933.00	89'963.00
Einfache Web-Lösung für die Primarstufe	1'591'000.00	1'094'803.00	-	1'094'803.00
Schnittstelle zw. Lösungen der Sek. 1 und Bezugssystem	260'000.00	81'983.00	55'470.00	137'453.00
Infrastruktur und Kontexte	880'000.00	234'000.00	-	234'000.00
Upgrade GFA/Verwaltungslösungen der Berufsfachschulen	279'000.00	36'925.00	-	36'925.00
Programmverwaltung	800'000.00	1'294'809.00	114'002.00	1'408'811.00
Verschiedenes	204'000.00	26'426.00	-	26'426.00
Reserve und Unvorhergesehenes	775'000.00	-	-	-
	9'649'000.00	6'478'246.00	579'559.00	7'057'805.00
Wiederkehrende Kosten - Unterhalt	980'000.00	574'855.00	44'092.00	618'947.00
	10'629'000.00	7'053'101.00	623'651.00	7'676'752.00

Die angegebenen Beträge umfassen die Kosten der externen Leistungen sowie die Kosten der für das Projekt HAE bereitgestellten Ressourcen. Das für den 1. Programmteil (1. Los) bereitgestellte Budget beläuft sich auf **10 630 000 Franken** (Projekte: 9 650 000; Betrieb: 980 000). Bis Ende 2015 sind mit Ausgaben in Höhe von **8 000 000 Franken** zu rechnen. Für dieses 1. Los verfügt das Projekt noch über ein Budget von **2 630 000 Franken**.

Wie dies in der Botschaft Nr. 289 vorgesehen war, umfasst das Projekt HAE derzeit einen Beschäftigungspool von neun Vollzeitstellen. Die beschäftigten Personen befassen sich sowohl mit der Lösung von Problemen im Zusammenhang mit den Projekten wie auch mit dem Betrieb der bereits eingerichteten Lösungen.

3.3. Bilanz des ersten HAE-Programmteils

Die Bilanz beleuchtet die Stärken und Schwächen der wichtigsten Projekte.

3.3.1. Projekt «allgemeinbildende Sekundarstufe 2»

Die Gesamtbilanz des ersten HAE-Teilprojekts wird getrübt durch die Schwierigkeiten, die bei den Kollegien und den Fachmittelschulen auftraten. Einige Mitglieder des Grossen Rates zeigten sich beunruhigt über diese Probleme und der Staatsrat antwortete am 17. Januar 2014 auf die parlamentarische Anfrage 2014-CE-29 und am 20. November 2014 auf die Anfrage 2014-CE-272. Für diesen Teil des Projektes, mit dem das HAE-Programm startete, benötigte man deutlich mehr personelle und finanzielle Ressourcen als ursprünglich vorgesehen. Dafür gibt es hauptsächlich folgende Gründe:

- > Die Wahl des Lieferanten der Lösung:
 - Der Lieferant, der mit seiner Lösung die Ausschreibung gewonnen hat, bekundete grosse Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Projekte und beim Paradigmenwechsel von der Perspektive einer «Schule» (Lösung für eine Schule) auf eine «kantonsweite» Perspektive (kantonale Lösung). Er erbrachte zudem qualitativ ungenügende Leistungen.
 - Die ursprünglich für das gesamte HAE-Programm gewählte Lösung zeichnete sich gegenüber den Konkurrenten durch ihre geringen Kosten und ihre starke Verbreitung in den Berufsfachschulen aus. Für die Freiburger Kollegien, die aufgrund ihrer Bildungsangebote (z. B. zweisprachige Ausbildungen) komplexer sind als Berufsfachschulen, hat sie sich jedoch als eher ungeeignet erwiesen.
 - Die Lösung bietet keine Kontrolle der Datenqualität an, wodurch die Anwenderinnen und Anwender gezwungen sind, die Richtigkeit sämtlicher Daten vor den schulischen Stichdaten manuell zu überprüfen, um Probleme zu vermeiden.
 - Diese für einen Schulbetrieb konzipierte Lösung eignet sich nicht als «kantonale» Lösung, welche die Verwaltung einer Vielzahl von Schulen für die gemeinsame Nutzung bereitstellt und übergreifende Funktionen anbietet.
 - Vom technischen Standard her gehört die Anwendung nicht zur neuesten Generation; der Datenaustausch gestaltet sich schwierig und sie ist schlecht geeignet für die modernen Softwareentwicklungstechniken sowie die heutigen Technologien («Web-Tools»).
- > Das Umfeld der Schulen der allgemeinbildenden Sekundarstufe 2:
 - Die von Schule zu Schule unterschiedlichen Praktiken und Abläufe bereiteten anfänglich Schwierigkeiten

ten und mussten im Laufe des Projektes vereinheitlicht werden (darunter auch z.B. die Anpassung von Dokumenten, Ausbildungswegen...).

- Die durch die gleichzeitige Umsetzung von zwei weiteren Projekten an den Kollegien bedingten Schwierigkeiten: Das Projekt «Technische Ausstattung von drei Schulen» (Dekret vom 3. Februar 2010) und das Projekt «Zentraler Informatiksupportdienst für die Schulen (CME)». Dieses letztgenannte Projekt, das die Verwaltung der Infrastruktur sowie der Softwarelösungen im administrativen Bereich beim ITA zusammenschliessen soll, hatte starke Auswirkungen und destabilisierte teilweise den Betrieb der Schulen. Die Projekte HAE und CME wurden von einigen Anwendern zudem verwechselt.

Die aufgetretenen Probleme wurden eingehend untersucht. Daraufhin beschloss man, die gewählte Lösung, also die Software Escada, beizubehalten: Jedoch sollten als Erstes die festgestellten Mängel behoben werden, was die Ressourcen des HAE-Teams stark in Beschlag nahm, und ferner sollte die Lebensdauer der Software regelmässig neu beurteilt werden. Aus den gesammelten Erfahrungen wurden aber auch Lehren gezogen, einerseits für künftige Ausschreibungen für Informatiklösungen (siehe Punkt 3.4.1) und andererseits im Hinblick auf die Organisation des Projekt und den besseren Einbezug der Verwaltungsabläufe der Anwender und Anwenderinnen.

Heute hat sich die Situation gebessert: Die Zusammenarbeit zwischen den Projektteams und den Schulen läuft ausgezeichnet und es ist ein Vertrauensverhältnis entstanden. Für die Schulen konnten Projekte mit hohem Mehrwert realisiert werden, die zu ihrer Zufriedenheit funktionieren, vor allem die vom Staat entwickelte Lösung namens «Mosaïque»¹. Dank der Anpassungen der Arbeitsmethoden und der Projektorganisation, mit teilweise starkem Einbezug der Benutzerinnen und Benutzer, sind die Ergebnisse heute ausgezeichnet. Die Schulen zeigen sich zufrieden mit dieser Vorgehensweise. Beim Schuljahresende im Juni 2015 und beim Schulbeginn im September 2015 klappte alles zur Zufriedenheit der Schulen.

3.3.2. Projekt «Primarschulen»

Das Projekt ist bisher gut verlaufen. Das eingerichtete Verwaltungsprogramm – die vom Staat entwickelte Softwarelösung «Primeo» – ermöglicht insbesondere allen Lehrpersonen der Primarschulen, einheitliche Schulzeugnisse zu erstellen, die den Vorgaben des Staates entsprechen; die Schulleitungen können damit die Schuljahre planen und die Ämter für obligatorischen Unterricht haben einen permanenten Zugriff

¹ Diese vom ITA entwickelte Lösung ermöglicht es, die Zuweisung von Unterrichtsstunden in einem komplexen Schulsystem zu verwalten und zu optimieren. Sie ergänzt in vorteilhafter Weise die Softwarelösung Escada.

auf die Statistiken sowie auf die Daten der Schülerinnen und Schüler und der Lehrpersonen.

Mit den Gemeinden des Kantons, die über eine Schuladministration verfügen, wurde Kontakt aufgenommen, um sie bei der Umstellung zu unterstützen. Die bei den nachfolgenden Projekten geplanten Entwicklungen werden künftig die Arbeit der Gemeinden erleichtern, vor allem durch die Vernetzung der Daten aus Fri-Pers und der Daten zur Schullaufbahn der Schülerinnen und Schüler.

Bei der Umsetzung dieses Projekts traten hauptsächlich zwei Probleme auf:

- > Ursprünglich wollte man auch in den Primarschule das Internetportal der Softwarelösung Escada einrichten. Anhand der Erfahrungen aus dem Projekt für die allgemeinbildende Sekundarstufe 2 konnte aber die Strategie angepasst werden, bevor Probleme auftraten. So wurde beschlossen, auf die Lösung, die bei der Ausschreibung als Gewinnerin hervorgegangen war, zu verzichten und mit der Entwicklung der spezifischen Lösung «Primeo» durch den Staat zu beginnen.
- > Im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Gesetzes über die obligatorische Schule am 1. August 2015 mussten dringende Massnahmen ergriffen werden, die im Dekret vom 20. März 2012 nicht vorgesehen waren. So erforderte die Übertragung einer Reihe von Befugnissen der Ämter an die Schulleitungen und die sofortige Einrichtung von angepassten Instrumenten für die Schulleitungen.

Die Bilanz fällt positiv aus. Die Zusammenarbeit zwischen den Fachkreisen (EKSD und Schulen) und dem ITA ist ausgezeichnet und die Anwender sind zufrieden. Die Budgets und der Zeitplan konnten eingehalten werden, obschon die neuen Lösungen mehr Funktionen anbieten als ursprünglich vorgesehen.

3.3.3. Projekt «Bezugssysteme»

Dieses Projekt ist heute auf gutem Weg, obschon sich die Startphase erheblich verzögert hat. Für diese Verzögerung gibt es hauptsächlich vier Gründe:

- > die Schwierigkeiten beim Projekt für die Sekundarstufe 2 und die Tatsache, dass die Lösungen für die Schulen gegenüber jenen für die zentralen Dienste Vorrang hatten, um den Betrieb der Schulen zu gewährleisten;
- > der anfängliche Erfahrungsmangel in der Verwaltung und bei der Einrichtung und Nutzung von kantonalen Datenregistern;
- > Da es sich technisch gesehen um ein Projekt zur Integration und Konsolidierung von Daten handelt, mussten diese in genügend grosser Menge vorhanden sein. Daher musste zunächst abgewartet werden, bis die Projekte für

die Primarstufe und die allgemeinbildende Sekundarstufe 2 ausreichend ausgereift sind, damit sie Daten für die Systeme liefern können.

- > Der Paradigmenwechsel von einer schulischen Perspektive (Lösung für eine Schule) zu einer kantonalen Perspektive (kantonale Lösung) erforderte entsprechende funktionelle und kulturelle Anpassungen. Daher musste zuerst gewartet werden, bis die speziellen Softwareanwendungen (die Software Escada, Gewinnerin der Ausschreibung, und die vom Staat entwickelte Software «Primeo») eingerichtet waren, damit die Fachpersonen die Bedeutung der Datenqualität ermessen konnten.

Stand der Arbeiten:

- > die Daten zur Primarstufe und zur allgemeinbildenden Sekundarstufe 2 sind verfügbar;
- > die Projektteams wurden erweitert und sind besser qualifiziert, sowohl für die technischen Aspekte im Zusammenhang mit der Einrichtung von Bezugssystemen wie auch für die fachlichen Aspekte im Umgang mit adaptiven Projekten;
- > die Einrichtung von Bezugssystemen für das fachliche wie auch technische Umfeld wird heute als vordringliches Ziel erachtet).

3.3.4. Gesamtbilanz

Obschon das HAE-Programm einen schwierigen Start hatte, kann heute insgesamt eine positive Bilanz gezogen werden.

Stärken und Nutzen:

- > Seit dem Schuljahresbeginn im September 2015 machen sich die Vorteile des Projekts deutlich bemerkbar: bessere Kontrolle der Abläufe und ihrer Auswirkungen, Übersicht über die Bestände und die Prognosen, leichter Datenzugriff für die Lehrpersonen und das Verwaltungspersonal, messbare Qualität der Daten, einfacherer Austausch von Informationen....
- > Die jüngsten Erfolge sind massgeblich den vom Projektteam erworbenen Fachkompetenzen zu verdanken. Die Teams haben ihre Organisation verbessert. Sie kennen die Schulen und die Ansprechpartner gut. Das praktische und das technische Umfeld (EKSD und ITA) sind eng verbunden und arbeiten effizient zusammen.
- > Die Rolle der Anwenderinnen und Anwender (Schulen und Ämter) erhielt mehr Gewicht. Nicht die Technik steuert das Projekt, sondern die in der Praxis tätigen Personen übernehmen ihre Verantwortung, erfassen ihre Bedürfnisse, setzen Prioritäten und sorgen für die Information und die Bewältigung der Anpassungen. Für jedes Projekt bestehen eine Steuergruppe und eine Fachperson aus der Praxis, die die Projektleitung übernimmt und die Bedürfnisse sowie die Umsetzungsmethoden festlegt. Die Technikteams sorgen wirksam

für die gesamte Umsetzung der Informatiklösungen, einschliesslich der Softwarearchitekturhelfen und unterstützen bei der Wahl von Lösungsszenarien. Der Erfolg des HAE-Programms ist darauf zurückzuführen, dass diese Vorgehensweise verstärkt wurde.

- > Die technischen Aspekte werden als stabil und kontrolliert erachtet (mit Ausnahme der Lösung, die bei der Ausschreibung als Gewinnerin hervorging).

Schwächen und Risiken:

- > Die mit dem Wechsel von einer schulischen zu einer kantonalen Lösung verbundene «Globalisierung» bedingt organisatorische Anpassungen im Bildungswesen. Die HAE-Projekte bringen mit ihren breiten und generellen Auswirkungen tiefgreifende Veränderungen mit sich, die es erforderlich machen, die Projekte (organisatorischer, funktioneller oder technischer Natur) besser zu koordinieren und nach Priorität zu ordnen.
- > Verzögerungen sind weiterhin möglich.
- > Die Änderungen in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, bedingt durch das Inkrafttreten des neuen Schulgesetzes, birgt für einige Softwareentwicklungen für die Primarstufe und die Orientierungsstufe (Sekundarstufe 1) ein gewisses Risiko. Gemäss der Botschaft Nr. 289 finanziert der Kanton keine Aufgaben, die in die Zuständigkeit der Gemeinden fallen. Eine Änderung des Projektumfangs hätte auch Auswirkungen auf die personellen und finanziellen Ressourcen sowie auf den Zeitplan des HAE-Programms.
- > Die Lösung, die bei der Ausschreibung als Gewinnerin hervorging, ist kompliziert; die fehlende Fehlerkontrolle macht sich nachteilig bemerkbar. Es wurden Sofortmassnahmen getroffen. Diese können das Instrument jedoch nicht vollständig ersetzen. Bei den häufigen und unerlässlichen Updates treten zudem gelegentlich kritische Fehler (Regressionen, Bugs)¹ auf. Auch wenn die Lösung als stabil und zufriedenstellend erachtet wird, müssen diese Nebeneffekte ständig überwacht werden.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass das Projekte heute auf gutem Weg ist, trotz einer Reihe von Risiken. Die Risikobeurteilung und Risikominimierung werden im nachfolgenden Kapitel behandelt.

3.4. Lehren und getroffene Massnahmen

Gestützt auf diese Bilanz wurden folgende Massnahmen getroffen:

3.4.1. Öffentliches Ausschreibungsverfahren für eine kantonale Gesamtlösung und Beschaffungsstrategie

Im Jahr 2010 hatte man sich dafür entschieden, die Beschaffung von Lösungen zu bevorzugen und auf die Entwicklung von Speziallösungen zu verzichten. Diese Vorgehensweise erwies sich für den besonderen Kontext der Schulen als ungeeignet. Dies zeigte sich beispielsweise bei der nach der Ausschreibung gewählten Lösung.

Die in Eigenentwicklung entstanden Softwarelösungen (Mosaïque, Primeo) waren hingegen ein Erfolg. Angesichts der spezifischen Bedürfnisse des Bildungswesens und dem Auftauchen moderner und schneller Softwareentwicklungsmethoden werden die Szenarien, die sich für die verschiedenen Situationen am besten eignen, regelmässig geprüft, wobei die Kosten, die Nutzen und Risiken berücksichtigt werden, aber ohne sich jedoch von vornherein auf eine Beschaffungsstrategie festzulegen.

Folglich wird für das Vorgehen (Kap. 2.7 der Botschaft Nr. 289) folgende Strategie bevorzugt:

- > Das Szenario «Erwerb einer Gesamtlösung» bleibt weiterhin eine Variante, mit der die Anschaffungs- und Betriebskosten der Softwarelösungen tief gehalten werden können. Diese Strategie wird jedoch mit Blick auf die Fortschritte der Softwareentwicklungstechniken und der Praxisbedürfnisse regelmässig hinterfragt. Der HAE-Steuerungsausschuss entscheidet, welches Lösungsszenario für den Staat am meisten Vorteile bietet.
- > Die Fachpersonen aus der Praxis werden einbezogen, um Schlüsselabläufe und konkrete Anwendungsfälle aufzuzeigen, damit Testszenarien für künftige öffentliche Ausschreibungen erarbeitet werden können. Die erfolgreiche Durchführung dieser Testszenarien wird beim öffentlichen Auswahlverfahren als Auswahlkriterium für Marktlösungen dienen.
- > Die Kosten für die Tests und die Entwicklung von Prototypen sowie die Betriebskosten der Lösungen (wiederkehrende jährliche Kosten nach Abschluss des Projekts) und die Fähigkeit des Lieferanten, sich langfristig an die Veränderungen des Bildungswesens anzupassen, werden bei der Beurteilung einer Lösung und der Wahl von Lösungsszenarien unbedingt mitberücksichtigt.

3.4.2. Komplexität und Einbezug der Anwender (Praxis)

Die Bilanz zeigt Risiken auf, die entweder mit dem Kontext des Freiburger Schulsystems (z.B. Einführung des neuen Schulgesetzes), mit dem Bedarf nach Vereinheitlichung der Abläufe und Praktiken der Schulen und der Ämter (unerlässliche Voraussetzung für jegliche Einführung von technischen

¹ Eine Regression bei einer Software ist ein Bug (Fehler), der bewirkt, dass eine Funktion nach einem bestimmten Ereignis (z.B. dem Update eines Systems) nicht mehr funktioniert.

Lösungen), mit dem Kontext des Projektes (z. B. gleichzeitige Umsetzung des HAE-Programms und des CME-Projekts an den Kollegien) oder auch mit der Partizipation der Anwenderinnen und Anwender aus dem Fachbereich zusammenhängen (z. B. Wahl der Gewinnerlösung der Ausschreibung ohne vorherige genaue Kenntnisse der spezifischen Arbeitsabläufe an einer Schule). Trat ein Problem auf, wurden häufig das Projekt und die Technik verantwortlich gemacht, auch wenn es am System als Ganzes lag, das Mühe hatte, die Auswirkungen der Umstellungen und die mit diesen Änderungen verbundene Mehrarbeit zu bewältigen.

Folglich wird für den Zeitplan (Kap. 2.9 der Botschaft Nr. 289) folgende Strategie bevorzugt:

- > Die HAE-Projekte werden erst gestartet, wenn die im Fachbereich tätigen Institutionen vorbereitet und bereit sind, die Umstellung zu unterstützen. Die zuständigen Fachpersonen des praktischen Umfelds müssen sicherstellen, dass die Schulleitungen das Projekt unterstützen und die nötigen personellen Ressourcen für die Analysen, Spezifizierungen und anschliessenden Test bereitstellen. Diese Personen werden vom den Teams des HAE-Projekts betreut.
- > Für die eigenen Softwareentwicklungen werden die sogenannten «agilen» Methoden bevorzugt (iteratives Vorgehen, kurze Planungs- und Entwicklungsphasen, Funktionen mit hohem Mehrwert haben Vorrang). Die Fachpersonen aus der Praxis werden bei der Festlegung und Prüfung jeder dieser Etappen einbezogen.

3.4.3. Langfristige Vision und Agilität

Um sämtlichen beteiligten Parteien Kostentransparenz zu bieten und die geplanten Projekte und Vorhaben klar offenzulegen, wurde 2011 beschlossen, eine Planung mit einem sehr langen Zeithorizont (Gesamtplan) zu erarbeiten und einen Verpflichtungskredit zu beantragen. Im Laufe des Projekts mussten jedoch Anpassungen vorgenommen werden, um Änderungen wie etwa der Einführung des neuen Schulgesetzes Rechnung zu tragen.

Folglich wird für den Zeitplan (Kap. 2.9 der Botschaft Nr. 289) folgende Strategie bevorzugt:

- > Die Projekte des HAE-Programms erscheinen in der Planung der kantonalen Informatikkommission.
- > Die ursprüngliche Strategie des HAE-Programms, nämlich der Wechsel von einer «schulischen» Lösung zu einem kantonalen «Konzept», und der allgemeine Projektumfang werden beibehalten.
- > Der HAE-Steuerungsausschuss behält sich das Recht vor, Prioritäten oder Teile des Projektumfangs neu festzulegen, wenn dies erforderlich ist und der Kontext sich ändert.

Zu Kapitel 3.5 («Obligatorische Schule») der Botschaft Nr. 289:

- > Durch die Einführung des neuen Schulgesetzes und die geänderte Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind die Schätzungen aus dem Jahr 2012 inzwischen überholt.
- > Ab Anfang 2016 können diese Schätzungen überarbeitet werden; zudem werden die nötigen Massnahmen getroffen, um die neuen Gesetzesbestimmungen zu berücksichtigen.

3.4.4. Mittelbedarf und Organisation

Die Projekte sind aufgrund ihrer Komplexität schwierig zu führen. Diese Komplexität lässt sich schwer im Voraus abschätzen oder zeigt sich erst im Laufe des Projektes, je nach den gewählten Optionen. Dies gilt sogar für Funktionen, die auf den ersten Blick als trivial erscheinen.

Die Organisation, die dafür aufgebaut werden muss, sowie die Kompetenzen der Personen, die für die Führung des Projekts verantwortlich sind (in der Regel aus dem praktischen Umfeld, also den Ämtern und Schulen) spielen eine entscheidende Rolle, um die Nutzung und Qualitätskontrolle zu gewährleisten.

Daher ist es sehr wichtig, die seit Projektbeginn erworbenen Kompetenzen zu nutzen, um schliesslich das Datenmaterial über rund 160 Schulen, 8000 Lehrpersonen und fast 47 000 Schülerinnen und Schüler bestmöglich zu verwalten.

Daher wird für die Vollzeitstellen (Kap. 3.4 der Botschaft Nr. 289) auf folgende Strategie gesetzt:

- > Der Ende des Kapitels 3.4 erwähnte Organisationsauftrag wird sofort umgesetzt. Er umfasst die nötige Organisationsform für die Verwaltung der Bezugssysteme und Portfolios der Projekt in Bildungsbereich (Entwicklung der aktuellen Lösungen oder künftige Projekte), für die Sicherung der fachlichen Unterstützung der Schulen sowie für die Bestimmung der nötigen Entscheidungsinstanzen, die diese Organisation führen können.

4. Strategie für den weiteren Verlauf des HAE-Programms

In diesem Abschnitt wird die strategische Zielsetzung des Projekts für den zweiten Programmteil (2. Los) und dritten Programmteil (3. Los) des HAE-Programms dargelegt.

Die Liste der Projekte, die umgesetzt werden sollen, sowie ihr Umfang und die geschätzten Kosten (Budgets) bleiben weiterhin aktuell. Die ursprünglich in der Botschaft Nr. 289 vorgesehene zeitliche Planung wird jedoch um 18 Monate verschoben.

Ursprünglicher Zeitplan	Neuer Zeitplan
1. Los: 2011 bis 2014	1. Los: 2011 bis 2015
2. Los: 2014 bis 2016	2. Los: 2016 bis Mitte 2018
3. Los: 2016 bis 2017	3. Los: 2017 bis Mitte 2019

4.1. 1. Programmteil (1. Los)

Die Projekte, die zum 1. Programmteil gehören und noch nicht abgeschlossen sind, haben Vorrang. Ihre Umsetzung wird in den 2. Programmteil aufgenommen.

Personalverwaltung und Verwaltung der Lehrpersonenstellvertretung

Hier geht es um eine übergreifende Lösung für sämtliche Bildungsstufen. Sie wird für die Ämter und den Lehrkörper beträchtliche Vorteile bringen (etwa für die Leistungsqualität und die Optimierung des Ressourceneinsatzes), vor allem auf der Primarstufe mit ihren 2600 Lehrerinnen und Lehrern.

Vernetzung der Daten der Sekundarstufe 1 mit den HAE-Stammdatensystemen

Die Realisierung dieses Projektes wird die Nutzung der Stammdatensysteme aufwerten. Die Akteure des Bildungswesens können damit die vollständige Schullaufbahn einer Schülerin oder eines Schülers an der öffentlichen Schule einsehen. Dank dieser Vernetzung können die Anmeldungen der Schülerinnen und Schüler aus den Primarschulen sowie der Übertritt in die Sekundarstufe 2 verwaltet werden. Zudem lassen sich damit die vollständigen und ständig aktualisierten Schülerzahlen ermitteln, womit die finanziellen Entscheidungen und die Planung erleichtert werden. Zudem begünstigt und unterstützt das HAE-Programm die Einführung von einheitlichen Schulverwaltungslösungen für die deutsch- und französischsprachigen Schulen des Kantons.

Bildung von Bezugssystemen

Die Stammdatensysteme werden mit dem kantonalen Personenregister Fri-Pers vernetzt und ermöglichen die Identitäts- und Zugriffsverwaltung (Access Management), die administrative Begleitung der Schullaufbahn der Schülerinnen und Schüler sowie die Führung der Personaldossiers der Lehrkräfte. Sie werden letztlich vollständige und aktuelle Verwaltungsdaten zu den Beständen der Schülerinnen und Schüler sowie den Lehrkräften liefern. Zudem werden sie den Web bereiten für die Einrichtung von Kooperationstools (Zugriffsberechtigung für bestimmte Dossiers, Erstellen von Statistiken, Austausch von Daten und Unterlagen unter den Schulstufen oder unter den Schulen sowie mit dem Bund...) sowie von digitalen Lehrmitteln. Heute hat das Projekt

«Bezugssysteme» aufgrund seiner zentralen und strategischen Bedeutung im HAE-Programm Priorität.

4.2. 2. Programmteil (2. Los)

Die Projekte des 2. Loses sind geplant (2016 bis Mitte 2018). Jene des Konservatoriums und der PH befinden sich in der Startphase.

Ersatz der Verwaltungslösung des Freiburger Konservatoriums

Dieses Projekt ist notwendig, weil die heute verwendete Lösung (Musica) technisch veraltet ist.

Einrichtung von neuen Verwaltungslösungen für die PH

Dieses Projekt ist notwendig, weil die heute verwendete Lösung technisch veraltet ist (gleiche Lösung wie die des Konservatoriums).

Einführung von Indikatoren und Steuerungsinstrumenten

Mit diesem Projekt soll eine institutionelle Steuerung für die Verwaltung der Schulen des Kantons eingeführt werden. Es hängt technisch von den Bezugssystemen ab. Dieses Projekt wird Indikatoren, Statistiken und Prognosen liefern und damit die kantonalen Daten aufwerten. Obschon es noch nicht angelaufen ist, konnten dank der Arbeit an den Bezugssystemen bereits einige dieser Ziele erreicht werden.

Einrichtung einer Lösung für die Verwaltung der Unterstützungsmassnahmen

Dieses Projekt kommt den Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf zugute und umfasst die niederschweligen und die verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen. Daran beteiligt sind die Ämter von vier Direktionen, wodurch es organisatorisch sehr komplex ist. Die Entwicklung und Einrichtung von Bezugssystemen, insbesondere die Bildungslaufbahn der Schülerinnen und Schüler, bilden die Voraussetzung für dieses Projekt.

4.3. 3. Programmteil (3. Los)

Die Projekte des 3. Programmteils sind in der Zeit von 2017 bis Mitte 2019 geplant.

Ersatz oder Neuentwicklung der Lösung für das Amt für Berufsbildung und die Berufsfachschulen

Die Technologien der derzeit von den Berufsfachschulen eingesetzten Lösungen sollten überprüft werden, vor allem soll

abgeklärt werden, ob sie zukunftssicher und mit den kantonalen Bezugssystemen kompatibel sind. Man wird die Situation vor dem Start des 3. Programmteils neu beurteilen.

Lösung für die Primarstufe: Einrichten von Zusatzfunktionen zur Basislösung für die Primarstufe

Dieses Projekt sollte die den Schulen und Ämtern zur Verfügung stehenden Instrumente für die Primarschulen ergänzen. Angesichts des völlig veränderten Umfelds nach dem Inkrafttreten des neuen Schulgesetzes und des Entscheids, ein massgeschneidertes Werkzeug zu entwickeln, statt die Lösung für die allgemeinbildende Sekundarstufe 2 zu übernehmen, sollte die Situation völlig neu beurteilt werden, bevor mit der Umsetzung des 3. Programmteils begonnen wird.

Realisierung verschiedener Projekte, die einen zusätzlichen Nutzen bringen

In der Botschaft Nr. 289 wird dieses Thema nur kurz angeschnitten:

- > Einrichten eines Personaldossiers (Portfolios) der Lehrpersonen;
- > eine Lösung für die Verwaltung der Entschädigungen und Spesen;
- > Verwaltung der Stundenpläne der obligatorischen Schulen (Stundenplantool).

Vor dem Start des 3. Unterauftrags wird die Situation geprüft und der Begriff «Projekte, die einen zusätzlichen Nutzen bringen» soll an den Kontext angepasst werden, wie er sich Ende des Jahres 2017 präsentieren wird.

4.4. Weitere Projekte

Einige Ziele des HAE-Programms verstehen sich von selbst und werden in der Planung der Hauptprojekte nicht erwähnt. Nichtsdestotrotz sind sie wesentliche Elemente eines «Schulverwaltungs-Informationssystems». Einige Beispiele hierzu:

Verwaltung digitaler Identitäten

Zurzeit ist ein Projekt im Gang, das eine effiziente Verwaltung der ID-Identitäten und der Zugriffsrechte der Bildungsakteure (Schüler/-innen, Lehrpersonen, Verwaltungspersonal und Ämter) ermöglichen soll. Dieses Projekt läuft im Zeitraum 2015-2016. Die erste Etappe konnte im September 2015 abgeschlossen werden. Die zweite und letzte Etappe ist angelaufen und wird im September 2016 zu Ende gehen. Dieses Projekt bildet die nötige Grundlage für die Umsetzung von interkantonalen Projekten, die den gemeinsamen Zugriff zu den digitalen Unterrichtsressourcen zum Ziel haben.

Einrichtung von Supportinstrumenten für die Kommunikation und die Zusammenarbeit

Dieses in Abschnitt 2.6 der Botschaft Nr. 289 (letzter Punkt) erwähnte Projekt ist ein Schlüsselement des HAE-Programms, dessen hauptsächlicher Nutzen darin besteht, den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren des Bildungssystems zu erleichtern. Die ersten Arbeiten an diesem Projekt wurden im Oktober 2015 aufgenommen.

Das Projekt «Sekundarstufe 1» (1. Programmteil) soll den Datenaustausch mit den Orientierungsschulen normalisieren. Die Situation ist jedoch weit komplexer. Die Informatiklösung der Orientierungsschulen im französischsprachigen Kantonsteil ist von den Gemeinden finanziert worden, wogegen im deutschsprachigen Kantonsteil keine einheitliche Anwendungslösung vorhanden ist. Die neue Schulorganisation nach dem Inkrafttreten des Schulgesetzes am 1. August 2015 bietet Gelegenheit, eine einheitliche Lösung einzuführen. Die Einzelheiten für die Zusammenarbeit mit den Gemeinden müssen noch festgelegt werden.

4.5. Zeitplan und Mittelbedarf für den zweiten Programmteil des HAE-Programms

Die Ziele des ersten HAE-Programmteils sind noch nicht alle erreicht. Die bereitgestellten Budgetmittel sind noch nicht alle aufgebraucht, was nicht auf einen kleineren Ressourcenverbrauch bei der Umsetzung des ersten Programmteils zurückzuführen ist, sondern vielmehr auf die erwähnten Verzögerungen.

Um die Administration des zweiten Programmteils zu vereinfachen und die Übersicht über die Projekte, Zeitpläne und Budgetmittel zu gewährleisten, werden restliche Teile des 1. Programmteils mit den geplanten Zielsetzungen des 2. Programmteils verbunden.

Für den «Zeitplan» (Kap. 2.9 der Botschaft Nr. 289) wird in Bezug auf die weiter oben in diesem Bericht erwähnten Projekte folgender Referenzzeitplan für den zweiten Unterauftrag festgelegt:

- > Nicht abgeschlossene Projekte des 1. Programmteils, verschoben in den 2. Programmteil:
 - Projekte «Personalverwaltung und Verwaltung der Lehrpersonenstellvertretung», «Vernetzung der Daten der Sekundarstufe 1», «Bildung von Bezugssystemen und Einrichtung von Schnittstelle n» Die Umsetzung dieser Projekte ist in Gang.
- > Projekte des 2. Programmteils (2. Los)
 - Projekte «PH» und «Konservatorium»
 - Projekt «Steuerung»
 - Projekt «Unterstützungsmassnahmen»

Zu Kapitel 3.2 («Einmalige Ausgaben») der Botschaft Nr. 289 wird für den zweiten Programmteil folgendes Referenzbudget veranschlagt:

Budgetsaldo für den Abschluss der Projekte des 1. Programmteils:	2,7 Millionen Franken
Ursprünglich für den zweiten Programmteil vorgesehenes Budget:	3,2 Millionen Franken
Gesamtbetrag für die Umsetzung des zweiten Programmteils:	5,9 Millionen Franken

Dieses Budget ist somit für die restlichen, noch nicht abgeschlossenen Projekte aus dem 1. Programmteil sowie für die im 2. Programmteil umzusetzenden Projekte vorgesehen. Die Budgetbeträge für das gesamte HAE-Programm bleiben gegenüber den in der Botschaft Nr. 289 erwähnten Beträgen unverändert.

5. Schlussbemerkungen

Das HAE-Programm ist komplex. Es hat schwierige Zeiten erlebt und die Zeitpläne mussten allgemein angepasst werden, um die Probleme bei der Umsetzung zu bewältigen, vor allem während des Schuljahres 2013/14. Diese Verzögerung ist auch auf eine Verlängerung der Abklärungs- und Analysephase und auf die Dauer des Ausschreibungsverfahrens zurückzuführen.

Dennoch kann eine positive Bilanz gezogen werden, denn die für die Projekte der Primarstufe und der allgemeinbildenden Sekundarstufe 2 gesetzten Ziele sind erreicht und der Kostenrahmen wurde eingehalten. Der organisatorische Aufbau hat sich zudem gebessert und die Zusammenarbeit unter den Beteiligten hat sich verstärkt.

Kurzfristig sind drei wichtige Aufgaben zu bewältigen:

- > Die Notwendigkeit, eine Vielzahl von Projekten gleichzeitig durchzuführen (sieben Projekte, die im 2. Programmteil vorgesehen sind).
- > Die Notwendigkeit, mit denselben Ressourcen die derzeit eingerichteten Lösungen parallel dazu weiterzubetreiben (115 Schulen werden derzeit mit den im Zuge des HAE-Programms eingeführten Anwendungen verwaltet, das betrifft 3550 Lehrpersonen und 34 000 Schüler/innen).
- > Das HAE-Programm wird zwar bisweilen als technisches Projekt angesehen, ist jedoch in erster Linie ein Projekt zur Harmonisierung und Organisation der umfangreichen Schulverwaltung. Die hat in den Schulen und Ämtern Änderungen der Praktiken und Gewohnheiten zur Folge. Diese Harmonisierung ist eine unabdingbare Voraussetzung für jegliche Einführung einer technischen Lösung.

Die in der Botschaft Nr. 289 vorgesehen Weiterführung der HAE-Organisation wird geprüft und demnächst wird ein Entscheid getroffen, um die wichtigsten Ressourcen für die Projektleitung und die Unterstützung der Schulen zu bewahren.

Bei einem Programm dieser Grössenordnung besteht immer eine gewisse Unsicherheit, aber dank der erworbenen Erfahrungen und Kompetenzen/Kenntnisse kann der weitere Verlauf mit grösserer Zuversicht entgegengesehen werden.

Wie vorgesehen wird der Staatsrat den Grossen Rat auch nach Abschluss des zweiten und danach des dritten Programmteils über die Verwendung der Mittel informieren.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Message 2015-DSJ-121

30 novembre 2015

—

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur le notariat
(nombre de notaires et surveillance)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre le projet de loi modifiant la loi sur le notariat. Après une introduction qui présente de façon circonstanciée le cadre dans lequel s'inscrit ce projet de loi, ainsi que le processus de son élaboration, les articles particuliers sont commentés.

1. Nécessité de la révision

La loi sur le notariat (LN) est entrée en vigueur le 1^{er} février 1968.

Dans sa réponse du 29 mars 2011 au postulat No 2080.10 Nicolas Rime/Hugo Raemy concernant le système régissant les actes authentiques, le Conseil d'Etat s'est dit favorable à un réexamen profond de cette loi, notamment sur les questions relatives au *numerus clausus*, à la surveillance des notaires ou la procédure disciplinaire, mais également sur certaines notions devenues obsolètes. Le Conseil d'Etat a confirmé son intention de réviser cette loi dans son rapport sur dit postulat, transmis au Grand Conseil le 26 novembre 2013.

Cependant, deux projets au niveau fédéral vont probablement bouleverser le notariat comme on le connaît aujourd'hui, notamment dans notre canton.

- > En décembre 2012, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a mis en consultation un avant-projet de loi révisant le code civil. Parmi les modifications envisagées figure l'obligation pour les cantons de reconnaître tout acte authentique – donc aussi ceux portant sur un immeuble sis sur leur territoire – dressé par un officier public domicilié dans un autre canton. La procédure de consultation est terminée; l'Office fédéral de la justice a établi un rapport suite à cette consultation, contenant les avis exprimés. En bref, on y lit que la «mise à jour» des exigences minimales du droit fédéral relatives à la forme authentique est approuvée en majorité, bien que courte s'agissant des cantons. A l'inverse, la libre circulation des actes authentiques en matière immobilière est rejetée en majorité. Enfin, un nombre important de participants à la procédure de consultation approuve l'extension à la minute de la possibilité d'instrumenter des actes authentiques par voie électronique.

Il y a lieu ici de préciser que le Conseil d'Etat, dans cette procédure de consultation, s'était radicalement opposé au principe de la liberté de choix de l'officier public,

à savoir à la suppression de la compétence des cantons de ne pas reconnaître les actes authentiques instrumentés dans un autre canton lorsqu'ils portent sur des immeubles situés dans le leur.

- > En mars 2013, la Commission de la concurrence (ComCo) a ouvert une enquête auprès des cantons à la suite d'un arrêt rendu par la Cour de Justice de l'Union européenne selon lequel les notaires peuvent, à l'intérieur de l'Union européenne, profiter des libertés communautaires, en particulier de la liberté d'établissement. La transposition de cette jurisprudence en Suisse pourrait avoir pour conséquence que les notaires en provenance de l'Union européenne puissent faire valoir en Suisse leurs droits découlant des Accords bilatéraux. Dans ce cas, les notaires suisses seraient discriminés par rapport aux notaires en provenance de l'Union (discrimination à rebours), à moins que l'application de la loi sur le marché intérieur (LMI) ne leur soit étendue, ce que refuse pour l'heure le Tribunal fédéral¹. La question de la libre circulation des notaires est ainsi ouvertement posée.

Dans le cadre de cette enquête, le Conseil d'Etat s'est résolument opposé à l'interprétation de la ComCo. En effet, la ComCo était arrivée à la conclusion que l'activité notariale ne participe pas à l'exercice de la puissance publique. Or, comme le Tribunal fédéral l'a rappelé², l'instrumentation des actes authentiques est une activité officielle relevant de la puissance publique. Par conséquent, cette interprétation de la ComCo, notamment l'applicabilité de la LMI aux notaires, revient à préférer la libre concurrence à la sécurité du droit et à la protection du public.

A l'issue de l'enquête, le 11 octobre 2013, la ComCo a émis deux recommandations: d'une part, que «*les notaires puissent également profiter de la libre circulation*

¹ ATF 128 I 280

² ATF 128 I 280

intercantonale», notamment à travers la reconnaissance de l'équivalence de leur formation dans les cantons de notariat libre et, d'autre part, qu'une nouvelle base légale fédérale «*permette aux parties à un contrat en matière immobilière de ne pas le faire obligatoirement instrumenter par un notaire au lieu de situation de l'immeuble, mais de pouvoir choisir un notaire dans un autre canton*»¹.

Au sujet de ces déterminations, la Fédération suisse des notaires (FSN) a pour sa part indiqué qu'elles ne tiennent pas compte de la diversité actuelle du notariat en Suisse. A son avis, «il s'agirait plutôt d'oser une démarche tendant à une réglementation globale du notariat suisse, y compris quant à l'unification des exigences relatives à la qualité de la formation de notaire. Tant qu'une telle harmonisation n'aura pas eu lieu, il ne se justifiera pas d'introduire la (totale) libre circulation des actes authentiques, au vu des importantes différences cantonales. A cet égard, il est utile d'opérer une comparaison avec l'exercice de la profession d'avocat. Sur ce point, le législateur fédéral avait bien vu que l'introduction de la libre circulation nécessitait une réglementation fédérale uniforme. Ainsi, dans la Loi fédérale du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats (Loi sur les avocats, LLCA), il avait non seulement réglé le principe de la libre circulation, mais également, dans le même temps, unifié tous les principes de l'exercice de la profession. Ce qui a été salué pour les avocats doit également s'appliquer aux notaires. Sans code de procédure notariale unifié, sans l'unification des conditions de formation (cf. art. 7 LLCA), sans une pratique unifiée des registres fonciers dans toute la Suisse et sans accès électronique unifié auprès de tous les registres fonciers dans toute la Suisse, la FSN rejette la (totale) libre circulation des actes authentiques. En conséquence, la FSN exige que l'entame d'éventuels processus de réforme soit effectuée de manière coordonnée, sur la base d'une approche globale et en impliquant les instances notariales.»²

Compte tenu de ces réflexions menées au niveau fédéral, le Conseil d'Etat a décidé de ne procéder qu'à une modification partielle de LN, sur les points essentiels qui nécessitent une adaptation, notamment le *numerus clausus*, le système de surveillance et l'adaptation des dispositions désuètes. En effet, il semble peu opportun de procéder rapidement à une révision conséquente en la matière si le système doit être complètement revu une nouvelle fois, à court ou moyen terme, en raison de l'évolution du droit fédéral. Une révision générale de la loi serait probablement un travail conséquent qui risquerait sérieusement d'être en contradiction avec les

modifications en cours au niveau fédéral; il se pourrait que la loi doive être revue complètement une nouvelle fois, à court ou moyen terme, en raison de l'évolution du droit fédéral. L'option de ne rien faire en attendant les modifications fédérales est également exclue, notamment sous l'angle du *numerus clausus*.

En effet, le *numerus clausus* est désormais atteint, ce qui empêche l'arrivée de nouveaux notaires. Or, ce nombre, fixé à 42 depuis 1986, n'est plus adapté à notre époque au regard de la forte augmentation de la population depuis lors et, par conséquent du nombre d'actes à instrumenter.

Cette révision pourra être complétée, si besoin, à l'issue des travaux entrepris dans ce domaine au niveau fédéral.

2. Principaux traits du projet

2.1. Modification du *numerus clausus*

Le *numerus clausus* est une restriction instituée dès le début du XIX^e siècle. Jusqu'en 1967, l'exercice du notariat était régi par une loi de 1869, laquelle prévoyait, outre la restriction du nombre des notaires, le cantonnement de ceux-ci par district. A partir des années 1950 déjà, plusieurs interventions au Grand Conseil avaient pour objet la suppression de ces deux restrictions. Avec l'adoption de la loi du 20 septembre 1967 sur le notariat, le cantonnement a été abandonné, mais le *numerus clausus* maintenu. Dans le cadre de ladite révision, les débats au Grand Conseil ont principalement porté sur la suppression du cantonnement, la question du *numerus clausus* n'ayant été traité que marginalement.

Le postulat 2080.10 Nicolas Rime/Hugo Raemy concernant le système régissant les actes authentiques visait lui aussi, indirectement, la suppression du *numerus clausus*; c'est également le cas de la motion 2013-GC-77 Girard Raoul/Rey Benoît sur la suppression du *numerus clausus* concernant le nombre maximal de notaires dans le canton.

Comme indiqué dans le rapport sur postulat Rime/Raemy³, pour les partisans du maintien du *numerus clausus*, celui-ci répond à des intérêts de trois ordres:

- > Les intérêts de l'Etat à mettre sur pied un système qui garantit la sécurité du droit et l'application des exigences légales. L'Etat délègue aux notaires, par voie de concession, une partie de sa juridiction gracieuse, soit celle d'instrumenter les actes authentiques. Or cette délégation doit intervenir dans les meilleures conditions possibles et l'exercice de la profession de notaire doit faire l'objet d'un contrôle étatique strict, tant sur la forme que sur le fond.

¹ <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=50564>

² Concurrence à n'importe quel prix? – Raisons pour lesquelles les Recommandations de la COMCO du 23.09.2013 ne vont pas dans la bonne voie, http://www.schweizernotare.ch/fr/Home-fr/?oid=1854&lang=fr&news_eintragId=4

³ http://www.fr.ch/publ/files/pdf59/2013-DSJ-68_rapport_fr.pdf

- > L'intérêt du particulier à faire appel à un notaire de son choix, lequel dispose de compétences juridiques et techniques avérées.
- > L'intérêt du notaire à pouvoir exercer son métier en toute indépendance tant de l'Etat que des parties et de pouvoir vivre décemment de sa profession, sans devoir diversifier ses activités.

Au contraire, les opposants au *numerus clausus* considèrent que cette restriction est un reliquat anachronique de l'ancien système:

- > Il s'agit d'une très sérieuse atteinte à la liberté économique, équivalant à un protectionnisme démesuré qu'aucun intérêt public ne justifie.
- > Le maintien de cette restriction porte atteinte au principe de l'égalité des chances, surtout pour les plus jeunes notaires qui devraient attendre qu'une place se libère pour pouvoir exercer leur profession.
- > La suppression du *numerus clausus* peut permettre, par le jeu de la concurrence, d'améliorer la qualité des services des notaires.
- > Enfin, la suppression du *numerus clausus* semble être la conséquence évidente des recommandations de la ComCo et des modifications qui semblent vouloir être entreprises au niveau fédéral. Il n'y a en effet plus aucun sens de limiter le nombre de notaires dans le canton si un notaire d'un autre canton peut effectuer des actes concernant notre territoire, voire un notaire étranger.

Lors de la discussion relative sur le rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Rime/Raemy, en décembre 2013, on a à nouveau pu entendre que «la question du *numerus clausus* est entre autres un élément qui devra probablement être discuté dès lors que le nombre maximal fixé à 42 a été déterminé en 1986. Depuis le canton de Fribourg a connu une formidable croissance démographique¹».

En fin de compte, le maintien ou non du *numerus clausus* est une question politique. Dans cette perspective, le Conseil d'Etat considère que les arguments pour la suppression du *numerus clausus* l'emportent sur ceux qui plaident pour le maintien de ce système que le canton de Fribourg est le seul à connaître. En particulier, il ne voit aucune raison de faire une exception au marché libre, en protégeant cette profession contre la concurrence. D'ailleurs, déjà aujourd'hui, quelques grandes études se partagent la plus grande part du marché, ce qui rend difficile aux autres de vivre décemment de leur profession, sans devoir diversifier leurs activités.

Cependant, dans l'éventualité du maintien du *numerus clausus*, il n'est pas possible de ne pas en modifier la limite.

2.2. Modification du système de surveillance des notaires

Le système tripartite de surveillance actuel n'est pas satisfaisant – Conseil d'Etat, Direction de la sécurité et de la justice et Chambre des notaires. Le projet propose la création d'une autorité de surveillance identique à celle en place pour la profession d'avocat, à savoir une Commission du notariat. Ainsi, quel que soit le cas survenant, la seule autorité compétente sera ladite Commission, ce qui clarifie une fois pour toute la question de la compétence.

Un des autres avantages de la mise sur pied d'une Commission du notariat est que sa composition comprendra des personnes que l'on peut qualifier d'experts, comme des notaires, professeurs d'université ou représentants du pouvoir judiciaire.

Actuellement, la Chambre de notaires a un rôle d'autorité de surveillance pour les cas de peu de gravité. Avec la création de la Commission du notariat, elle perd cette fonction. Avec cette révision, elle ne perd pourtant pas tout rôle dans la procédure disciplinaire dans la mesure où le projet prévoit une procédure de médiation systématique lorsque la dénonciation émane d'un privé. La procédure de médiation sera menée par la Chambre des notaires.

2.3. Révision de dispositions désuètes

Sans aller dans le détail des propositions, la LN contient plusieurs notions devenues désuètes, comme la réhabilitation (ad art. 4 actuel). L'occasion est saisie de procéder à un petit toilettage de la loi.

2.4. Modification de la loi sur la mensuration officielle

L'occasion de cette modification légale est saisie pour modifier également la loi sur la mensuration officielle afin de permettre aux géomètres officiels, également habilités à dresser certains actes authentiques, à établir des expéditions électroniques de ces actes.

3. Conséquences financières et en personnel

La création d'une Commission du notariat n'aura que peu de conséquences financières, ces personnes étant rétribuées sur la base d'indemnités de séance, comme la Commission du barreau. Le secrétariat sera assumé par le Service de la justice, qui a en vertu de la loi actuelle déjà plusieurs compétences dans ce domaine. Cela ne représentera donc pas de différence en termes de personnel.

Cette nouvelle Commission ne permettra en revanche pas de dégager des ressources ni auprès du Service de la justice ni de

¹ Bulletin des séances du Grand Conseil du 12 décembre 2013, p. 2373

la Direction de la sécurité et de la justice. En effet, le travail de préparation des séances de Commission, la tenue du secrétariat de celle-ci et la rédaction de ses décisions consistera à une quantité de travail très probablement semblable à la charge de travail actuelle. Seule la prise de décision sera différente, en fin de compte. Il ne s'agira plus d'une décision du Conseil d'Etat ou du Directeur de la sécurité et de la justice, mais d'une décision de la nouvelle Commission du notariat.

Le projet n'a pas d'influence sur la répartition des tâches Etat-communes, ni d'effets sur le développement durable. Il ne soulève pas de difficulté s'agissant de sa constitutionnalité, de sa conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.

4. Commentaires d'articles

4.1. Loi sur le notariat

Article 2

La question du maintien du *numerus clausus* en l'augmentant, ou de sa suppression se pose. Le Conseil d'Etat a notamment développé ces points dans son rapport sur le postulat Rime Raemy précité, à son point 4.2.

Cette question est éminemment politique. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a proposé, lors de la procédure de consultation, deux variantes à examiner, à savoir l'augmentation du *numerus clausus* ou sa suppression.

Les autorités consultées ont d'une manière relativement identique, donné la préférence aux deux propositions. Notons ici que la Chambre des notaires s'est prononcée contre la suppression du *numerus clausus*, mais en faveur de son augmentation telle que proposée à 50, voire même à 55.

Le Conseil d'Etat quant à lui propose au Grand Conseil de supprimer le *numerus clausus*.

En effet, la profession de notaire est exercée de façon libérale, comme c'est le cas de la profession d'avocat; il n'y a donc pas lieu de limiter le nombre de notaires habilités à pratiquer dans notre canton. Il s'agit en effet d'une sérieuse atteinte à la liberté économique, équivalant à un protectionnisme démesuré qu'aucun intérêt public ne justifie. Le *numerus clausus* est abandonné, permettant ainsi une libre concurrence des notaires.

Cette suppression permettra à toute personne intéressée à pratiquer le notariat d'entreprendre les études nécessaires sans crainte de ne pouvoir l'exercer en raison de cette limitation qui apparaît comme un reliquat anachronique de l'ancien système¹. Le principe de l'égalité des chances est ainsi respecté.

Enfin, la suppression du *numerus clausus* peut permettre, par le jeu de la concurrence, d'améliorer la qualité des services des notaires. S'agissant de l'assurance de qualité des prestations des notaires, le fait que le cursus de la formation de notaire reste important (un stage de 24 mois en plus du diplôme universitaire), on imagine mal, même sans *numerus clausus*, un accès démesuré à cette profession. Il s'agit enfin de rappeler que seuls les stages effectués dans une étude du canton peuvent être pris en considération. Et ceux-ci dépendent du nombre de places de stage disponibles, lesquelles restent peu nombreuses.

Notons qu'en abrogeant l'article 3 al. 2, nous devons compléter l'article 10, où apparaît alors pour la première fois l'indication de «la Direction», en indiquant celle qui est concernée, à savoir la Direction de la sécurité et de la justice.

Le Conseil d'Etat répond ainsi à la motion 2013-GC-77 Girard Raoul/Rey Benoît sur la suppression du *numerus clausus* concernant le nombre maximal de notaires dans le canton.

Article 3

Si le *numerus clausus* est supprimé, la portée de l'actuel article 3 LN se limite à la première phrase de son alinéa 1. C'est pourquoi, le reste de cet article doit être supprimé.

Article 4 let. d

Les conditions d'octroi de la patente de notaire correspondent à celles de l'octroi de l'autorisation de pratiquer la profession d'avocat. C'est la raison pour laquelle la formulation de la loi sur la libre circulation des avocats est reprise ici. A noter que la réhabilitation n'existe plus en droit pénal.

Article 6 al. 1 let. b

Depuis la professionnalisation des justices de paix en 2008, la fonction de juge de paix fait partie de celles de l'ordre judiciaire déjà couvertes par la lettre a.

Article 8

Cet article est modifié pour introduire formellement la possibilité de remplacer le serment par une promesse solennelle.

Article 9

Dans la mesure où cette modification de la LN modifie le système de la surveillance du notariat en instaurant, à l'image de la profession d'avocat et sa Commission du barreau, une Commission du notariat, il est logique que plusieurs tâches qui relevaient soit de la Direction de la sécurité et de la justice, soit du Service de la justice, soient désormais transmises à cette nouvelle Commission.

¹ BGC 1983, p. 1270 et BGC 1984, p. 96 et 287 ss. Cf. aussi Pierre Tercier, Les notaires et le droit de la concurrence, SJ 1998 p. 505 ss, p. 526

Article 11

Lors de la procédure de consultation, il avait été proposé d'augmenter le montant des suretés. Cette proposition a fait l'objet de critiques. En effet, il a été relevé que leur but n'est pas réellement connu, d'autant moins si une couverture d'assurance responsabilité civile professionnelle est demandée en parallèle. On ne voit pas quels cas ne seraient pas couverts par cette assurance. Enfin, ce type de suretés ne peut être obtenu que par un cautionnement, si le notaire ne dispose pas de ce montant d'argent en espèces. Or, les primes d'assurances pour ces cautionnements sont très importantes (plusieurs milliers de francs par année); force est de constater que les principaux bénéficiaires seraient alors les compagnies d'assurance ou les banques.

Aussi, la nécessité de fournir des suretés est abandonnée au profit d'une assurance responsabilité civile professionnelle pour un montant plus important. La détermination du montant est renvoyée au règlement.

Articles 13, 13a et 13b

Le projet distingue clairement les circonstances dans lesquelles la patente s'éteint de plein droit de celles où une décision formatrice de l'autorité de surveillance est nécessaire. Ainsi par exemple, selon l'article 13, la mise en faillite d'un notaire ou sa mise sous curatelle de protégée générale rendent caduque sa patente.

En revanche, lorsque les autres conditions de l'octroi de la patente ne sont plus réalisées (condamnation pénale, surveillance d'un cas d'incompatibilité, défaut d'assurance RC, etc.), la Commission du notariat doit ouvrir une enquête et donner la possibilité au notaire concerné de s'exprimer, avant de lui retirer sa patente, le cas échéant, dans le respect du principe de la proportionnalité.

Pour la durée de la procédure, l'autorité de surveillance peut suspendre provisoirement la patente de notaire quel que soit le motif du retrait envisagé.

La loi prévoit également les contours de la suspension d'une patente.

Article 14

Le projet ne prévoit plus l'obligation de retirer la patente si le notaire concerné a fait l'objet de deux suspensions disciplinaires (actuel art. 13 al. 2) puisque cette mesure est de la compétence de l'autorité de surveillance. C'est pour cette raison que l'article 14 al. 2 est supprimé.

Désormais, il appartiendra à l'autorité de surveillance de décider, le cas échéant, si un délai d'attente doit être imposé avant la délivrance éventuelle d'une nouvelle patente ainsi

que la durée d'un tel délai, dans le respect du principe de la proportionnalité (cf. art. 42 al. 4 nouveau).

Article 17

Il s'agit d'une correction du renvoi à la nouvelle loi d'application du code civil suisse.

Article 22

Cf. commentaire ad article 9 ci-dessus.

Article 26

Même si la possibilité pour l'autorité de surveillance de délier du secret professionnel un notaire découle directement du droit fédéral (art. 321 ch. 2 du code pénal, CP), il semble opportun de le prévoir expressément dans la loi cantonale. Cf. en outre l'article 166 al. 1 let b du code de procédure civile suisse qui prévoit que tout tiers peut refuser de collaborer dans la mesure où, de ce fait, la révélation d'un secret serait punissable en vertu de l'art. 321 CP à moins qu'il ne soit délié de l'obligation de garder le secret – il a dès lors le devoir de collaborer, à moins qu'il ne rende vraisemblable que l'intérêt à garder le secret l'emporte sur l'intérêt à la manifestation de la vérité.

Article 31^{bis}

Le Tribunal cantonal est en passe de revoir son organisation. De ce fait, il convient de supprimer la référence de cet article à la Cour de modération pour que la loi reste en adéquation avec la réalité, quelle que soit l'organisation interne choisie par le Tribunal cantonal.

Articles 35 à 39

Actuellement, le système de surveillance disciplinaire du notariat est relativement complexe. On y trouve la Chambre des notaires compétente pour les cas de peu de gravité, le Conseil d'Etat pour les cas de manquements graves et la Direction de la sécurité et de la justice pour tous les autres cas (actuel art. 39). Ce partage des tâches n'est pas idéal et pas toujours clair.

Il a donc été décidé de changer radicalement de système, à l'image de ce qui se fait pour la profession d'avocat et d'instituer une Commission du notariat.

Article 35

Les notaires seront soumis à la surveillance de la Commission du notariat. Cette Commission aura désormais toutes les compétences en matière de surveillance du notariat, à l'image de la Commission du barreau pour les avocats. En

revanche, dans la mesure où les notaires exercent une partie du pouvoir public, l'octroi d'une patente reste de la compétence du Conseil d'Etat.

La Commission du notariat reste sous la haute surveillance du Conseil d'Etat; cela signifie qu'elle doit notamment faire annuellement rapport au Conseil d'Etat.

Cet article fixe la composition de la Commission du notariat (5 membres et 3 suppléants) en prévoyant expressément quels organes peuvent proposer au Conseil d'Etat des candidats. Les personnes proposées par le Tribunal cantonal devront être membres de l'ordre judiciaire, mais pas forcément membres du Tribunal cantonal. Il est clair que la désignation des candidats devra tenir compte, équitablement, des deux langues officielles du canton.

On note enfin que le membre qui sera choisi par le Conseil d'Etat sans proposition de tiers, pourra notamment être un représentant de la clientèle des notaires, un membre du corps professoral de l'Université ou un représentant des registres fonciers ou du Registre du commerce.

Article 35a (nouveau)

La Commission du notariat exerce en sa qualité d'autorité de surveillance, de larges tâches et compétences; elle bénéficie d'ailleurs d'une clause générale de compétence (al. 2 let. f).

Ses attributions sont similaires à celles de la Commission du barreau, à l'exception de l'octroi des patentes – la Commission du barreau est, elle, l'autorité compétente pour inscrire les avocats au registre cantonal.

Cet article consacre la question des frais de la procédure disciplinaire, en donnant la compétence au Conseil d'Etat d'en décider les montants. Les émoluments devraient logiquement être semblables à ceux de la procédure disciplinaire relative à la profession d'avocat.

Article 35b (nouveau)

La Commission pourra déléguer des tâches d'instruction ou la préparation de dossiers à l'un de ses membres ou au Service de la justice. A ce titre, elle pourra former des sous-commissions pour l'examen de domaines spécifiques.

Pour le surplus, le règlement sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat s'applique (ROFC, RSF 122.0.61); on y trouve l'essentiel des dispositions d'organisation.

Article 36

Le système de la nomination de deux inspecteurs des notaires par le Conseil d'Etat est maintenu. En revanche, ces inspec-

teurs feront désormais rapport à la Commission du notariat, et plus à la Direction.

Article 37

Les inspections sont organisées par les inspecteurs. En revanche, il y a lieu de prévoir que la Commission peut mandater les inspecteurs pour procéder à une ou plusieurs inspections spécifiques. Ces inspections pourront concerner un problème en particulier ou l'inspection systématique d'un domaine supplémentaire.

Article 38

Cf. commentaire ad article 9 ci-dessus.

Article 39

L'autorité disciplinaire est la Commission du notariat, conformément au nouvel article 35b al. 2 let. b.

Art. 40

La procédure disciplinaire sera similaire à celle de la Commission du barreau en matière de surveillance des avocats. Elle est notamment réglée par les dispositions du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA); il s'agit notamment des articles 15 et suivants du CPJA. On relève ici qu'il n'y a donc pas lieu de donner des indications précises sur la procédure lorsqu'elle est conforme à celle du CPJA, comme la motivation du prononcé disciplinaire par exemple.

Comme c'est déjà le cas actuellement, l'autorité disciplinaire pourra agir d'office ou sur plainte.

Une procédure de médiation est mise en place lorsque la plainte émane d'un particulier – à l'exception des cas graves. Cela se justifie par le souci de permettre de trouver une solution qui convienne notamment au plaignant – une médiation qui aboutit implique évidemment que la solution trouvée convient également au notaire. En effet, une procédure disciplinaire n'a pas de conséquences pratiques pour le plaignant, celui-ci n'y étant pas partie. Alors que la médiation peut aboutir à la résolution du problème; c'est en effet souvent la survenance d'un problème qui ne peut être résolu entre le client et son mandataire qui pousse le client mécontent à déposer une plainte.

Art. 40a (nouveau)

La tentative de médiation est obligatoire lorsque la plainte émane d'un particulier. Très souvent, une tentative préalable de médiation permet de désamorcer un problème avant qu'il ne prenne une ampleur démesurée. En effet, l'expérience montre qu'un nombre non négligeable de différends sont dus

à des malentendus qui peuvent être dissipés par l'intervention d'un tiers neutre.

On renvoie notamment aux articles 125ss de la loi sur la justice et à l'ordonnance sur la médiation en matière civile, pénale et pénale pour les mineurs.

Il se justifie de déléguer la compétence de médiation à la Chambre des notaires au vu de ses connaissances particulières de la profession et des notaires du canton.

Article 40b (nouveau)

Une procédure sommaire est instituée pour permettre de traiter rapidement les dénonciations jugées d'emblées irrecevables ou mal fondées.

Article 41

Dans la mesure où l'autorité compétente pour suspendre un notaire de son exercice ou lui retirer sa patente est désormais la Commission du notariat, c'est bien elle que le Ministère public doit informer d'une ouverture d'enquête pénale, et non plus le Conseil d'Etat. Cet article fait donc l'objet de deux modifications terminologiques en conséquence.

Article 41a (nouveau)

Il s'agit ici d'ancrer dans la loi le principe du droit d'être entendu, même s'il découle évidemment du CPJA.

Article 42

Cet article reprend les sanctions prévues à ce jour, tout en remplaçant le «rappel à l'ordre» par la notion plus actuelle «d'avertissement» et en augmentant le montant des amendes qui peuvent être infligées (même limite que pour les avocats).

De plus, il consacre la compétence de la Commission de décider du délai imposé, cas échéant, pour demander une nouvelle patente suite à son retrait.

Article 43

Cet article consacre la question du sort des frais de la procédure disciplinaire.

Article 43a (nouveau)

Dans la mesure où le notaire exerce une parcelle de puissance publique et qu'il se voit octroyer une patente par le Conseil d'Etat, il est justifié que le Conseil d'Etat soit informé des décisions de suspension ou de retrait de patentes.

Alors que l'intérêt public exige que tout retrait définitif de la patente soit publié, il n'en va pas forcément de même pour

une suspension de la patente à titre de mesure provisoire durant la procédure ou à titre de sanction disciplinaire. Dans ces derniers cas, la Commission dispose d'un pouvoir d'appréciation; elle peut notamment ordonner une publication si le notaire concerné ne respecte pas les injonctions de la Commission ou en cas d'existence d'un intérêt public prépondérant.

Article 44

Il s'agit d'une simple modification terminologique.

Article 44a

Il y a lieu d'abroger l'alinéa 2 car il n'y aura plus de décisions disciplinaires prononcées ni par la Chambre des notaires, ni par la Direction. Les décisions de la Commission du notariat seront, elles, susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal, conformément au CPJA. On relève pour la bonne forme que l'accord de médiation prévu au nouvel article 40a n'est, pour sa part, pas susceptible de recours, dans la mesure où il consacre un accord.

Article 49

Alinéa 1

Il est proposé ici d'ajouter l'état-civil des parties dans leur désignation en tête de l'acte notarié, mais uniquement lorsque celui-ci a une portée juridique (comme lors de la vente d'un logement familial). C'est déjà la pratique courante des notaires. Cela permet notamment au Conservateur de s'assurer que les consentements résultant du droit matrimonial sont nécessaires, respectivement qu'ils n'ont pas à être produits. En revanche, il n'y a plus de raison à l'heure actuelle d'indiquer différemment l'état civil d'un homme ou celui d'une femme. Ainsi, les notaires devront trouver une formulation identique quel que soit le sexe de la personne indiquée: la pratique actuelle d'indiquer que «M. XY est marié» alors que «M^{me} XY est l'épouse de M. XY» devra donc être abandonnée.

De plus, l'indication de la filiation et de la profession, nécessaire à l'époque pour permettre clairement l'identification des parties, n'est plus utile de nos jours. Elles peuvent même être embarrassantes selon les cas. Il convient dès lors de supprimer ces exigences.

Alinéa 2

Un problème a été soulevé notamment par un Registre foncier ainsi que par l'autorité de surveillance du Registre foncier concernant la désignation des immeubles contenue dans les actes notariés et du devoir de contrôle formel des conservateurs au Registre foncier.

Les articles 45 et ss de la LN règlent les modalités de la forme authentique en vertu de la délégation de compétence prévue à l'article 55 al. 1 tit. fin. du Code civil. Il ressort de ces articles que lorsque l'acte notarié a pour objet un immeuble, celui-ci doit y être désigné conformément à l'extrait du registre foncier. Si cette disposition est violée, l'acte notarié ne revêt pas la forme authentique selon l'article 53 let. b LN. Toutefois, si la désignation de l'immeuble n'est pas conforme, l'acte notarié revêt tout de même la forme authentique pour autant que cette désignation soit suffisante pour éliminer tout doute à son sujet.

En pratique, cela pose des problèmes quand l'acte notarié n'est pas conforme en tous points à l'extrait du Registre foncier. En effet, le Conservateur du Registre constatera que l'acte ne respecte pas l'article 49 al. 2 LN. Dès lors, l'acte sera considéré comme ne pouvant pas revêtir la forme authentique en vertu du droit cantonal (art. 53 let. b LN) et fera l'objet d'un rejet par le Conservateur du Registre foncier. L'acte ne sera donc pas inscrit alors même qu'en vertu des dispositions fédérales, il pourrait malgré tout revêtir la forme authentique, pour autant que la désignation de l'immeuble qu'il contient soit suffisante pour éliminer tout doute à son sujet.

Il ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral que du point de vue de la validité civile de l'acte, il suffit que l'immeuble en cause soit clairement déterminé. Une reproduction intégrale des données du registre foncier dans l'acte authentique n'est pas une condition de validité de celui-ci. Les prescriptions du droit cantonal sur les modalités de la forme authentique, dont la violation n'affecte pas la validité de l'acte, sont des prescriptions d'ordre.

Le canton de Fribourg est l'un des rares cantons (ou même le seul) à prévoir une prescription de validité au lieu d'une prescription d'ordre, ce qui engendre des difficultés considérables en pratique.

Au vu de ce qui précède, il est proposé de modifier l'alinéa 2 de l'art. 49 LN afin de prévoir une règle plus souple en remplaçant la formulation qui veut que la désignation soit conforme en tous points à l'extrait du registre foncier par le fait que l'immeuble doit être désigné en indiquant au moins le numéro de l'immeuble et la commune de situation, avec le cas échéant, le secteur de celle-ci.

Alinéa 3

Dans la mesure où l'exigence de désignation des immeubles a été fortement simplifiée d'une manière générale, cette disposition n'a plus lieu d'être. On note d'ailleurs qu'une désignation plus simplifiée que celle prévue désormais par la loi n'est pas possible.

Article 50

Cette modification concerne l'usage prohibé de correcteurs liquides («Tipp-Ex») sur les minutes.

Article 52

Cf. commentaire ad art. 9 ci-dessus.

4.2. Loi sur la mensuration officielle

Article 34 al. 3

En vertu de la législation fédérale (art. 55a Titre final du code civil suisse), les «cantons peuvent autoriser les officiers publics à établir des expéditions électroniques des actes [authentiques] qu'ils instrumentent». Une expédition consiste dans la copie littérale de l'acte authentique signé par les parties.

Dans le canton de Fribourg, les actes authentiques sont en principe passés devant les notaires. En application de l'article 55a du Titre final CC, l'article 73 al. 2 LN prévoit la possibilité pour ces officiers publics de délivrer les expéditions sous forme électronique.

La loi du 7 novembre 2003 sur la mensuration officielle (LMO; RSF 214.6.1) autorise toutefois également, dans un certain nombre de cas de moindre importance, les géomètres officiels à recevoir des actes en la forme authentique (cf. art. 32ss LMO). La LMO ne contient cependant pas de disposition analogue à l'article 73 al. 2 LN. Il convient de saisir l'occasion de la présente révision de la loi sur le notariat pour combler cette lacune et pour donner également aux géomètres officiels la possibilité de faire usage des facilités permises par l'article 55a Titre final précité.

Botschaft 2015-DSJ-121

30. November 2015

—

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Notariat
(Zahl der Notare und Aufsicht)**

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Notariat. In der Einleitung werden der Kontext des Gesetzesentwurfs und sein Entstehungsprozess ausführlich dargelegt, anschliessend folgt ein Kommentar zu den einzelnen Artikeln.

1. Notwendigkeit der Revision

Das Notariatsgesetz (NG) trat am 1. Februar 1968 in Kraft.

In seiner Antwort vom 29. März 2011 auf das Postulat Nr. 2080.10 Nicolas Rime/Hugo Raemy über das System der öffentlichen Beurkundung sprach sich der Staatsrat für eine gründliche Überarbeitung dieses Gesetzes aus, namentlich was die Fragen Numerus Clausus, Aufsicht über die Notare und Disziplinarverfahren betrifft, aber auch was gewisse, überholte Begriffe angeht. Der Staatsrat bekräftigte seinen Willen zur Revision des Gesetzes in seinem Bericht zum genannten Postulat, der dem Grossen Rat am 26. November 2013 überwiesen wurde.

Wahrscheinlich werden jedoch zwei Projekte auf Bundesebene das Notariat, wie wir es heute kennen, besonders in unserem Kanton grundlegend verändern.

- > Im Dezember 2012 gab das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) einen Entwurf zur Revision des Zivilgesetzbuches in Vernehmlassung. Mit einer der vorgesehenen Änderungen werden die Kantone verpflichtet, alle öffentlichen Urkunden anzuerkennen, die von Urkundspersonen mit Sitz in einem anderen Kanton erstellt wurden, also auch jene für Liegenschaften auf ihrem Gebiet. Das Vernehmlassungsverfahren ist abgeschlossen und das Bundesamt für Justiz hat die eingegangenen Stellungnahmen in einem Bericht zusammengefasst. Darin steht kurz gesagt, dass die «Nachführung» der bundesrechtlichen Mindestanforderungen an die öffentliche Beurkundung mehrheitlich begrüsst wird, wenngleich nur knapp überwiegend seitens der Kantone. Demgegenüber wird die Freizügigkeit der öffentlichen Urkunden im Bereich der Liegenschaftsgeschäfte mehrheitlich abgelehnt. Eine grosse Anzahl Vernehmlassungsteilnehmer befürwortet schliesslich die vorgeschlagene Erweiterung der elektronischen öffentlichen Beurkundung auf die Urschrift.

Der Staatsrat hatte sich in diesem Vernehmlassungsverfahren radikal gegen die freie Wahl der Urkundsperson ausgesprochen, d. h. gegen die Abschaffung des Rechts der Kantone, in einem anderen Kanton errichtete öffentliche Urkunden nicht anzuerkennen, wenn sie Liegenschaften in ihrem Hoheitsgebiet betreffen.

- > Im März 2013 startete die Wettbewerbskommission (WEKO) eine Umfrage bei den Kantonen zu einem Urteil des Gerichtshof der Europäischen Union, nach dem für Notarinnen und Notare innerhalb der Europäischen Union die Gemeinschaftsfreiheiten und insbesondere die Niederlassungsfreiheit gelten. Die Übertragung dieses Rechtsspruchs auf die Schweiz könnte zur Folge haben, dass Notarinnen und Notare aus der Europäischen Union in der Schweiz ihre Rechte aus den bilateralen Abkommen geltend machen können. In diesem Fall wären die Schweizer Notarinnen und Notare gegenüber ihren Berufskollegen aus der Europäischen Union benachteiligt (Inländerdiskriminierung), es sei denn, das Binnenmarktgesetz (BGBM) würde auch auf sie angewendet, was das Bundesgericht bis jetzt ablehnt¹. Die Frage der Freizügigkeit der Notarinnen und Notare wurde also offen gestellt.

Der Staatsrat stellte sich in dieser Befragung entschlossen gegen die Interpretation der WEKO. Die WEKO war zum Schluss gekommen, dass die Notariatstätigkeit nicht zu den Tätigkeiten gehört, die mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet sind. Doch die öffentliche Beurkundung ist laut Bundesgericht² eine den hoheitlichen Befugnissen zuzurechnende, amtliche Tätigkeit. Demzufolge bedeutet die Interpretation der WEKO – namentlich die Anwendbarkeit des BGBM auf Notarinnen und Notare –, dass der freie Wettbewerb der Rechtssicherheit und dem Schutz der Öffentlichkeit vorgezogen wird.

¹ BGE 128 I 280

² BGE 128 I 280

Nach ihrer Umfrage gab die WEKO am 11. Oktober 2013 zwei Empfehlungen ab: einerseits, dass «auch Notare von der interkantonalen Freizügigkeit profitieren können», namentlich indem die Kantone gleichwertige Ausbildungen von freiberuflichen Notarinnen und Notaren aus anderen Kantonen anerkennen, und andererseits, dass eine neue gesetzliche Grundlage auf Bundesebene geschaffen wird, «damit die Vertragsparteien eines Grundstücksgeschäfts die öffentliche Urkunde nicht zwingend von einem Notar am Ort des Grundstücks erstellen lassen müssen, sondern auch einen Notar aus einem anderen Kanton wählen können»¹.

Der Schweizerische Notarenverband (SNV) meinte zu diesen Einschätzungen, dass sie der aktuellen Vielfältigkeit des Notariatswesens in der Schweiz nicht Rechnung trügen. Seiner Meinung nach wäre vielmehr «eine umfassende Regelung des schweizerischen Notariats zu wagen, darin inbegriffen ein einheitliches Anforderungsprofil an die Qualität der Notariatsausbildung. Bis zu einer solchen Angleichung besteht mit Rücksicht auf die erheblichen kantonalen Unterschiede kein Anlass, die volle Freizügigkeit der Urkunde einzuführen. Diesbezüglich sei der Vergleich mit der Ausübung des Anwaltsberufs erlaubt. Für die Ausübung des Anwaltsberufs wurde vom Bundesgesetzgeber erkannt, dass die Einführung der Freizügigkeit eine einheitliche bundesrechtliche Regelung erfordert. Mit dem Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA) wurde nicht nur der Grundsatz der Freizügigkeit geregelt, sondern gleichzeitig wurden die Grundsätze der anwaltlichen Berufsausübung einheitlich geregelt. Was für die Anwälte als richtig erkannt wurde, muss auch für die Notare gelten. Ohne einheitliche Notariatsprozessordnung, ohne einheitliche fachliche Voraussetzungen (vgl. Art. 7 BGFA), ohne einheitliche Grundbuchpraxis in der ganzen Schweiz und ohne einheitlichen elektronischen Zugang zum Grundbuch in der ganzen Schweiz lehnt der SNV die volle Freizügigkeit der öffentlichen Urkunde ab. Der SNV fordert dementsprechend, allfällige Reformprozesse koordiniert, auf der Grundlage einer gesamtheitlichen Betrachtungsweise und unter Einbezug des Notariats anzugehen.»²

Angesichts dieser Überlegungen auf Bundesebene hat der Staatsrat beschlossen, nur eine Teiländerung des NG vorzunehmen, welche die wichtigsten anzupassenden Punkte betrifft, namentlich den Numerus Clausus, das Aufsichtssystem und die Anpassung von überholten Bestimmungen. In der Tat scheint es wenig sinnvoll, in diesem Bereich rasch

eine Gesamtrevision vorzunehmen, wenn das Rechtssystem aufgrund der Entwicklung des Bundesrechts über kurz oder lang erneut komplett überarbeitet werden muss. Eine Gesamtrevision des Gesetzes wäre wahrscheinlich eine beachtliche Arbeit, bei der die grosse Gefahr bestünde, dass sie im Widerspruch zu den auf Bundesebene laufenden Änderungen steht. So könnte es geschehen, dass das Gesetz aufgrund der Entwicklung des Bundesrechts über kurz oder lang erneut komplett überarbeitet werden müsste. Allerdings ist ebenfalls ausgeschlossen, auf die bundesrechtlichen Änderungen zu warten und nichts zu unternehmen, besonders mit Blick auf den Numerus Clausus.

Da nämlich die Höchstzahl der Notare erreicht ist, können keine neuen Notare ihre Arbeit aufnehmen. Die seit 1986 auf 42 festgesetzte Zahl ist jedoch nicht mehr zeitgemäss, da die Bevölkerung und damit auch die Zahl der Beurkundungen seither deutlich gewachsen ist.

Die aktuelle Revision kann wenn nötig nach Abschluss der Arbeiten auf Bundesebene vervollständigt werden.

2. Grundzüge des Entwurfs

2.1. Änderung des Numerus Clausus

Der Numerus Clausus ist eine Einschränkung, die Anfang des 19. Jahrhunderts eingeführt wurde. Bis 1967 wurde die Ausübung des Notariatsberufs durch ein Gesetz von 1869 geregelt, das nebst der Beschränkung der Notarenzahl auch eine Kantonierung pro Bezirk vorsah. Schon ab den 1950er Jahren zielten mehrere Vorstösse im Grossen Rat auf die Abschaffung dieser beiden Einschränkungen ab. Mit der Annahme des Gesetzes vom 20. September 1967 über das Notariat wurde die Kantonierung abgeschafft, der Numerus Clausus jedoch beibehalten. Während dieser Revision drehte sich die Debatte im Grossen Rat hauptsächlich um die Abschaffung der Kantonierung, die Frage des Numerus Clausus wurde nur am Rande behandelt.

Das Postulat 2080.10 Nicolas Rime/Hugo Raemy über das System der öffentlichen Beurkundung strebte ebenfalls indirekt eine Abschaffung des Numerus Clausus an. Dies trifft auch auf die Motion 2013-GC-77 Girard Raoul/Rey Benoît über die Abschaffung des Numerus Clausus betreffend die Höchstzahl der Notare im Kanton zu.

Wie im Bericht zum Postulat Rime/Raemy³ erwähnt, wahrt der Numerus Clausus für die Befürworter seiner Beibehaltung drei Interessen:

- > Das Interesse des Staates an einem System, in dem die Rechtssicherheit und die Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen gewährleistet sind. Der Staat delegiert

¹ <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=50564>

² Wettbewerb um jeden Preis? – Warum die Empfehlung der Weko vom 23.09.2013 der falsche Weg ist, http://www.schweizernotare.ch/de/Home-de/?oid=1854&lang=de&news_eintragId=1

³ http://www.fr.ch/publ/files/pdf59/2013-DSJ-68_rapport_de.pdf

den Notarinnen und Notaren durch Übertragung einen Teil seiner freiwilligen Gerichtsbarkeit, nämlich jenen der öffentlichen Beurkundung. Diese Übertragung muss jedoch unter den bestmöglichen Bedingungen erfolgen und sowohl der Inhalt als auch die Form der notariellen Urkunden müssen einer strengen staatlichen Kontrolle unterliegen.

- > Das Interesse der Privatpersonen, die Notarin bzw. den Notar ihrer Wahl konsultieren zu können, die bzw. der über erwiesene juristische und fachliche Kompetenzen verfügt.
- > Das Interesse der Notarinnen und Notare, ihren Beruf unabhängig sowohl vom Staat als auch von den Parteien ausüben und davon anständig leben zu können, ohne auf Nebentätigkeiten angewiesen zu sein.

Die Gegner des Numerus Clausus sind dagegen der Meinung, dass diese Einschränkung ein veraltetes Relikt des früheren Systems sei:

- > Es handelt sich um einen schwerwiegenden Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit, der einem übertriebenem Protektionismus gleichkommt, den kein öffentliches Interesse rechtfertigt.
- > Die Beibehaltung dieser Einschränkung schadet dem Grundsatz der Chancengleichheit, vor allem bei jungen Notarinnen und Notaren, die auf einen freien Platz warten müssen, um ihren Beruf ausüben zu können.
- > Mit der Abschaffung des Numerus Clausus kann das Spiel des freien Wettbewerbs dazu beitragen, die Qualität der Notariatsdienste zu verbessern.
- > Die Abschaffung des Numerus Clausus scheint zudem die logische Konsequenz der WEKO-Empfehlungen und der auf Bundesebene offenbar geplanten Änderungen zu sein. Tatsächlich ergibt es keinen Sinn mehr, die Zahl der Notare in unserem Kanton zu beschränken, wenn Notare anderer Kantone und sogar ausländische Notare Urkunden ausstellen können, die unser Kantonsgebiet betreffen.

In der Diskussion zum Bericht des Staatsrats zum Postulat Rime/Raemy im Dezember 2013 konnte man erneut vernehmen, dass die Frage des Numerus Clausus eines von mehreren Elementen sei, die wahrscheinlich diskutiert werden müssten, da die auf 42 beschränkte Höchstzahl 1986 festgelegt wurde und der Kanton Freiburg seither ein enormes Bevölkerungswachstum erfahren hat¹.

Schliesslich ist es eine politische Frage, ob der Numerus clausus beibehalten wird. Unter diesem Gesichtspunkt ist der Staatsrat der Meinung, dass die Argumente für die Abschaffung des Numerus clausus stärker wiegen als diejenigen für den Beibehalt dieses Systems, das es nur im Kanton Freiburg

gibt. Er sieht insbesondere keinen Grund dafür, eine Ausnahme von der freien Marktwirtschaft zu machen und diesen Beruf gegen die Konkurrenz zu schützen. Ausserdem teilen sich heute einige grosse Büros den Grossteil des Marktes, und deshalb ist es für die anderen schwierig, anständig von ihrem Beruf zu leben, ohne dass sie ihre Tätigkeit diversifizieren.

Wenn aber der Numerus clausus beibehalten werden soll, muss die Höchstzahl unbedingt geändert werden.

2.2. Änderung des Systems der Aufsicht über die Notare

Das System der Aufsicht durch die drei Instanzen Staatsrat, Sicherheits- und Justizdirektion und Notariatskammer ist nicht zufriedenstellend. Der Entwurf schlägt die Schaffung einer Aufsichtsbehörde nach dem Vorbild jener für den Anwaltsberuf, d. h. einer Notariatskommission vor. So ist die einzige zuständige Behörde in jedem Fall die genannte Kommission, wodurch die Frage der Zuständigkeit ein für alle Mal geklärt wird.

Ein weiterer Vorteil der Notariatskommission besteht darin, dass sie aus Personen zusammengesetzt ist, die als Experten bezeichnet werden können, wie z. B. Notare, Universitätsprofessoren oder Vertreter der richterlichen Gewalt.

Derzeit nimmt die Notariatskammer in schweren Fällen eine Aufsichtsrolle wahr. Mit der Schaffung der Notariatskommission verliert sie diese Funktion. Allerdings verliert sie ihre Rolle im Disziplinarverfahren auch in der Revision nicht ganz, denn der Entwurf sieht bei Anzeigen durch Privatpersonen ein systematisches Mediationsverfahren vor. Dieser Mediationsprozess wird von der Notariatskammer durchgeführt.

2.3. Revision überholter Bestimmungen

Ohne auf die Vorschläge des Entwurfs weiter einzugehen sei hier erwähnt, dass das NG mehrere überholte Begriffe wie jenen der Rehabilitation (im aktuellen Art. 4) enthält. Die Gelegenheit wird deshalb für eine Bereinigung des Gesetzes genutzt.

2.4. Änderung des Gesetzes über die amtliche Vermessung

Die Gelegenheit dieser Gesetzesänderung wird auch dazu genutzt, das Gesetz über die amtliche Vermessung dahingehend zu ändern, dass die amtlichen Geometer, die ebenfalls gewisse öffentliche Urkunden ausfertigen dürfen, elektronische Ausfertigungen dieser Urkunden erstellen können.

3. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Schaffung einer Notariatskommission hat nur geringe finanzielle Auswirkungen, da die entsprechenden Personen für

¹ Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates vom 12. Dezember 2013, S. 2373

ihre Arbeit Sitzungsgelder erhalten, wie dies bei der Anwaltskommission der Fall ist. Die Führung des Sekretariats übernimmt das Amt für Justiz, dem das aktuelle Gesetz bereits mehrere Aufträge in diesem Bereich überträgt. In personeller Hinsicht hat der Entwurf demnach keine Auswirkungen.

Ebenso werden durch die neue Kommission weder beim Amt für Justiz noch bei der Sicherheits- und Justizdirektion Mittel frei. Die Arbeit, die durch die Vorbereitung der Kommissionssitzungen, die Führung des Sekretariats und die Verfassung der Entscheide anfällt, wird sehr wahrscheinlich dem heutigen Arbeitsaufwand entsprechen. Die eigentlich einzige Änderung betrifft die Entscheide. Sie werden nicht mehr im Namen des Staatsrats oder vom Sicherheits- und Justizdirektors, sondern im Namen der neuen Kommission gefällt.

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden oder auf die nachhaltige Entwicklung. Er bereitet keine Probleme in Bezug auf seine Verfassungsmässigkeit, seine Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und seine Europaverträglichkeit.

4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

4.1. Gesetz über das Notariat

Artikel 2

Es stellt sich die Frage, ob der Numerus Clausus beibehalten und erhöht oder im Gegenteil abgeschafft werden soll. Der Staatsrat hat dieses Thema insbesondere in Punkt 4.2 des oben zitierten Berichts zum Postulat Rime/Raemy behandelt.

Diese Frage ist höchst politisch. Deshalb schlug der Staatsrat im Vernehmlassungsverfahren zwei zu prüfende Varianten vor, die Erhöhung des Numerus Clausus oder seine Abschaffung.

Beide Varianten erhielten von den Vernehmlassungsteilnehmern etwa gleich viel Zuspruch. Die Notariatskammer sprach sich gegen die Aufhebung des Numerus Clausus aus, aber für die vorgeschlagene Erhöhung der Patentzahl auf 50 oder sogar 55.

Der Staatsrat schlägt dem Grossen Rat hingegen vor, den Numerus Clausus abzuschaffen.

Tatsächlich wird der Notariatsberuf, wie auch der Anwaltsberuf, frei ausgeübt. Es besteht also kein Anlass, die Zahl der in unserem Kanton zugelassenen Notare zu beschränken. Tatsächlich handelt es sich um einen schwerwiegenden Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit, der einem übertriebenem Protektionismus gleichkommt, den kein öffentliches Interesse rechtfertigt. Der Numerus Clausus wird aufgehoben, wodurch der freie Wettbewerb zwischen den Notaren ermöglicht wird.

Die Abschaffung erlaubt allen Personen, die sich für die Ausübung des Notariatsberufs interessieren, das erforderliche

Studium zu absolvieren, ohne befürchten zu müssen, den Beruf wegen einer Begrenzung nicht ausüben zu können, die wie ein anachronistisches Relikt aus dem früheren System erscheint¹. Der Grundsatz der Chancengleichheit wird damit eingehalten.

Schliesslich kann mit der Abschaffung des Numerus Clausus das Spiel des freien Wettbewerbs dazu beitragen, die Qualität der Notariatsdienste zu verbessern. Zur Qualitätssicherung der Notariatsleistungen ist festzuhalten, dass die Anforderungen der Notariatsausbildung weiterhin hoch bleiben (ein Praktikum von 24 Monaten zusätzlich zum Universitätsstudium) und dass deshalb ein übermässiger Zustrom in diesen Beruf selbst ohne Numerus Clausus schwer vorstellbar ist. Es sei zudem daran erinnert, dass nur Praktika, die in Kanzleien des Kantons absolviert wurden, angerechnet werden können. Diese hängen wiederum von der Zahl der Praktikumsplätze ab, welche weiterhin beschränkt ist.

Wenn Artikel 3 Abs. 2 aufgehoben wird, muss Artikel 10 ergänzt werden. Dort würde dann zum ersten Mal auf «die Direktion», in diesem Fall die Sicherheits- und Justizdirektion, verwiesen.

Dies war auch die Antwort des Staatsrat auf die Motion 2013-GC-77 Girard Raoul/Rey Benoît über die Abschaffung des Numerus Clausus betreffend die Höchstzahl der Notare im Kanton.

Artikel 3

Wenn der Numerus clausus abgeschafft wird, gilt nur der erste Satz von Artikel 3 Abs. 1 NG. Deshalb muss der Rest dieses Artikels aufgehoben werden.

Artikel 4 Bst. d

Die Bedingungen für die Erteilung eines Notariatspatentes entsprechen jenen für die Erteilung der Bewilligung zur Ausübung des Anwaltsberufs. Deshalb wird hier die Formulierung des Gesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte übernommen. Wir weisen darauf hin, dass die Rehabilitierung im Strafrecht nicht mehr existiert.

Artikel 6 Abs. 1 Bst. b

Seit der Professionalisierung der Friedensgerichte 2008 gehört die Funktion der Friedensrichterin und des Friedensrichters zu jenen der richterlichen Gewalt, die bereits in Buchstabe a enthalten sind.

¹ TGR 1983, S. 1270 und TGR 1984, S. 96 und 287 ff. Vgl. auch Pierre Tercier, Les notaires et le droit de la concurrence, AJ 1998 S. 505 ff., S. 526.

Artikel 8

Mit der Änderung dieses Artikels wird die Möglichkeit, den Eid durch ein feierliches Versprechen zu ersetzen, formell eingeführt.

Artikel 9

Mit dieser Änderung des NG wird das System der Aufsicht über die Notare angepasst, indem – entsprechend dem Anwaltsberuf und seiner Anwaltskommission – eine Notariatskommission eingeführt wird. Es ist deshalb logisch, dass einige Aufgaben, für die bisher entweder die Sicherheits- und Justizdirektion oder das Amt für Justiz zuständig waren, nun dieser neuen Kommission übertragen werden.

Artikel 11

Im Vernehmlassungsverfahren war vorgeschlagen worden, den Betrag der verlangten Sicherheiten zu erhöhen. Dieser Vorschlag wurde kritisiert. Es wurde angeführt, dass der Zweck der Massnahme nicht klar sei, umso mehr als gleichzeitig eine Berufshaftpflichtversicherung verlangt werde. Es sei nicht ersichtlich, welche Fälle durch diese Versicherung nicht gedeckt wären. Ausserdem ist diese Form von Sicherheiten nur mit einer Bürgschaft möglich, es sei denn der Notar verfüge über den entsprechenden Barbetrag. Die Versicherungsprämien für diese Bürgschaften sind allerdings sehr hoch (mehrere Tausend Franken pro Jahr), weshalb die Versicherungsgesellschaften und die Banken den grössten Vorteil aus einer solchen Regelung ziehen würden.

Die Pflicht, Sicherheiten zu leisten, wird deshalb abgeschafft zugunsten einer Berufshaftpflichtversicherung über einen höheren Betrag. Dieser wird im Reglement festgelegt.

Artikel 13, 13a und 13b

Der Entwurf unterscheidet klar zwischen den Fällen, in denen ein Patent von Rechts wegen erlischt, und jenen, in denen ein Gestaltungsentscheid der Aufsichtsbehörde nötig ist. Gemäss Artikel 13 erlischt so beispielsweise das Patent eines Notars, wenn gegen ihn der Konkurs eröffnet oder er unter umfassende Vormundschaft gestellt wird.

Wenn hingegen die übrigen Bedingungen für die Erteilung eines Patentbesitzes nicht mehr erfüllt sind (strafrechtliche Verurteilung, Auftreten eines Falles von Unvereinbarkeit, Fehler einer Haftpflichtversicherung usw.), muss die Notariatskommission eine Untersuchung einleiten und dem betreffenden Notar die Möglichkeit zur Stellungnahme geben, bevor sie ihm gegebenenfalls unter Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit das Patent entzieht.

Für die Dauer des Verfahrens kann die Aufsichtsbehörde das Notariatspatent vorläufig einstellen, unabhängig davon, aus welchem Grund ein Entzug droht.

Das Gesetz regelt auch die Bedingungen der Einstellung eines Patentbesitzes.

Artikel 14

Im Entwurf ist ein Patententzug nach zwei disziplinarischen Einstellungen (aktueller Art. 13 Abs. 2) nicht mehr vorgesehen, da diese Massnahme in die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde fällt. Aus diesem Grund wird Artikel 14 Abs. 2 aufgehoben.

Es obliegt nunmehr der Aufsichtsbehörde, gegebenenfalls unter Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit zu entscheiden, ob vor der allfälligen Vergabe eines neuen Patentbesitzes eine Wartefrist verfügt werden muss und wie lange diese dauert (s. Art. 42 Abs. 4 neu).

Artikel 17

Es handelt sich um eine Korrektur des Verweises auf das neue Ausführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch.

Artikel 22

Vgl. Kommentar zu Artikel 9 oben.

Artikel 26

Zwar geht aus der Bundesgesetzgebung (Art. 321 Ziff. 2 des Strafgesetzbuchs, StGB) hervor, dass die Aufsichtsbehörde einen Notar vom Berufsgeheimnis entbinden kann. Dennoch scheint es angebracht, diese Möglichkeit im kantonalen Gesetz ausdrücklich vorzusehen. Siehe dazu auch Artikel 166 Abs. 1 Bst. b der Schweizerischen Zivilprozessordnung, der vorsieht, dass eine dritte Person die Mitwirkung verweigern kann, soweit sie sich wegen Verletzung eines Geheimnisses nach Artikel 321 StGB strafbar machen würde, es sei denn, dass sie von der Geheimhaltungspflicht entbunden worden ist. In diesem Fall ist sie zur Mitwirkung verpflichtet, es sei denn, sie macht glaubhaft, dass das Geheimhaltungsinteresse das Interesse an der Wahrheitsfindung überwiegt.

Artikel 31^{bis}

Das Kantonsgericht ist dabei, seine Organisation anzupassen. Es ist deshalb angebracht, in diesem Artikel den Verweis auf den Moderationshof zu streichen, damit das Gesetz unabhängig von der internen Organisation, die das Kantonsgericht wählt, weiterhin der Wirklichkeit entspricht.

Artikel 35–39

Das aktuelle System der disziplinarischen Aufsicht über die Notare ist relativ komplex. Die Notariatskammer ist momentan für leichte Fälle zuständig, der Staatsrat für schwere Ver-

fehlungen und die Sicherheits- und Justizdirektion für alle übrigen Fälle (aktueller Art. 39). Diese Aufgabenteilung ist nicht ideal und nicht immer klar.

Es wurde deshalb beschlossen, das System nach dem Vorbild des Anwaltsberufs grundlegend zu verändern und eine Notariatskommission zu schaffen.

Artikel 35

Die Notare werden der Aufsicht der Notariatskommission unterstellt. Diese Kommission übernimmt – wie die Anwaltskommission bei den Anwältinnen und Anwälten – alle Kompetenzen der Notariatsaufsicht. Da die Notare jedoch einen Teil der staatlichen Macht ausüben, bleibt die Kompetenz zur Erteilung von Patenten beim Staatsrat.

Die Kommission untersteht weiterhin der Oberaufsicht des Staatsrates. Dies bedeutet insbesondere, dass sie dem Staatsrat jährlich Bericht erstatten muss.

Dieser Artikel legt die Zusammensetzung der Notariatskommission (5 Mitglieder und 3 Stellvertretende) fest und sieht ausdrücklich vor, welche Organe dem Staatsrat Kandidatinnen und Kandidaten vorschlagen können. Die vom Kantonsgericht vorgeschlagenen Personen müssen der richterlichen Gewalt, aber nicht zwingend dem Kantonsgericht angehören. Es versteht sich von selbst, dass bei der Wahl der Kandidaten auf eine ausgewogene Vertretung der beiden Sprachgemeinschaften des Kantons zu achten ist.

Schliesslich sei festgehalten, dass das Mitglied, das ohne Vorschlag von Dritten vom Staatsrat ernannt wird, namentlich ein Vertreter der Notariatsklientel, ein Mitglied der Professorenschaft der Universität oder ein Vertreter der Grundbuchämter oder des Handelsregisters sein kann.

Artikel 35a (neu)

Die Notariatskommission hat als Aufsichtsbehörde weitreichende Aufgaben und Kompetenzen. Sie wird zudem mit einer allgemeinen Kompetenzklausel versehen (Abs. 2 Bst. f).

Ihre Aufgaben sind mit jenen der Anwaltskommission vergleichbar. Im Gegensatz zur Anwaltskommission, die für die Eintragung der Anwälte ins kantonale Register zuständig ist, darf die Notariatskommission jedoch keine Patente erteilen.

Dieser Artikel regelt die Frage der Kosten des Disziplinarverfahrens, wobei der Staatsrat die Zuständigkeit für die Festsetzung der Beträge erhält. Natürlich sollten die Gebühren mit jenen vergleichbar sein, die in Disziplinarverfahren im Zusammenhang mit dem Anwaltsberuf erhoben werden.

Artikel 35b (neu)

Die Kommission kann die Instruktion und die Vorbereitung der Entscheide an eines ihrer Mitglieder oder an das Amt für Justiz delegieren. Zu diesem Zweck kann sie für die Bearbeitung bestimmter Bereiche Unterkommissionen bilden.

Im Übrigen gilt das Reglement über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates (KomR; SGF 122.0.61). Dort finden sich auch die wichtigsten Organisationsbestimmungen.

Artikel 36

Das System der Ernennung von zwei Notariatsinspektoren durch den Staatsrat wird beibehalten. Diese Inspektoren erstatten jedoch neu der Notariatskommission und nicht mehr dem Staatsrat Bericht.

Artikel 37

Die Inspektionen werden von den Inspektoren organisiert. Es wird jedoch vorgesehen, dass die Kommission die Inspektoren damit beauftragen kann, eine oder mehrere spezifische Inspektionen durchzuführen. Diese Inspektionen können ein bestimmtes Problem oder die systematische Überprüfung eines zusätzlichen Bereichs betreffen.

Artikel 38

Vgl. Kommentar zu Artikel 9 oben.

Artikel 39

Disziplinarbehörde ist gemäss dem neuen Artikel 35b Abs. 2 Bst. b die Notariatskommission.

Art. 40

Das Disziplinarverfahren wird ähnlich gestaltet wie das der Anwaltskommission bei der Anwaltsaufsicht. Es gelten insbesondere die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG). Dabei handelt es sich namentlich um die Artikel 15 ff. VRG. Es wird darauf hingewiesen, dass hier folglich keine genauen Angaben notwendig sind, wenn das Verfahren – wie beispielsweise die Begründung des Disziplinarsentscheids – demjenigen des VRG entspricht.

Die Disziplinarbehörde kann wie bisher von Amtes wegen oder auf Anzeige handeln.

Für Fälle, in denen die Anzeige von einer Privatperson ausgeht, wird ein Mediationsverfahren eingeführt. Schwerwiegende Fälle bleiben dabei vorbehalten. Dies wird damit begründet, dass eine Lösung ermöglicht werden soll, die insbesondere den Kläger zufriedenstellt. Natürlich bedeutet eine erfolgreiche Mediation, dass auch der Notar mit der

Lösung einverstanden ist. Im Gegensatz dazu hat ein Disziplinarverfahren keine praktischen Konsequenzen für den Kläger, da dieser nicht daran teilnimmt. In einer Mediation ist hingegen eine Lösung des Problems möglich: Oft bringt ein Problem, das Klient und Notar nicht selbst lösen können, den unzufriedenen Klienten dazu, sich zu beschweren.

Art. 40a (neu)

Der Mediationsversuch ist obligatorisch, wenn die Anzeige von einer Privatperson ausgeht. Sehr oft kann mit einem vorgängigen Mediationsverfahren das Problem entschärft werden, bevor es ein grösseres Ausmass annimmt. Die Erfahrung zeigt, dass eine nicht zu vernachlässigende Zahl von Differenzen durch Missverständnisse entsteht, die durch eine neutrale Drittperson geklärt werden können.

Wir verweisen insbesondere auf die Artikel 125 fr. des Justizgesetzes und auf die Verordnung über die Mediation in Zivil-, Straf- und Jugendstrafsachen.

Da die Notariatskammer besondere Kenntnisse über den Notariatsberuf und die Notare des Kantons vorweisen kann, wird die Mediationskompetenz ihr übertragen.

Artikel 40b (neu)

Es wird ein summarisches Verfahren eingeführt, um eine rasche Bearbeitung von Anzeigen zu ermöglichen, die von vornherein unzulässig oder unbegründet erscheinen.

Artikel 41

Da nun die Notariatskommission für die Einstellung von Notaren in ihrem Beruf oder den Entzug ihres Patentes zuständig ist, muss die Staatsanwaltschaft die Kommission und nicht mehr den Staatsrat über die Eröffnung einer Strafuntersuchung informieren. In diesem Artikel müssen also zwei terminologische Anpassungen vorgenommen werden.

Artikel 41a (neu)

Mit dieser Änderung wird das Recht auf rechtliches Gehör im Gesetz verankert, obwohl es aus dem VRG offensichtlich hervorgeht.

Artikel 42

In diesem Artikel werden die bisherigen Sanktionen übernommen, wobei die «Mahnung» durch den aktuelleren Begriff der «Verwarnung» ersetzt und der Höchstbetrag der möglichen Bussen erhöht wird (gleich wie für Anwältinnen und Anwälte).

Zudem erhält die Kommission die Kompetenz, bei einem Patententzug eine allfällige Wartefrist zu verfügen, die ver-

streichen muss, bevor ein neues Patent beantragt werden kann.

Artikel 43

Dieser Artikel regelt die Frage der Kosten im Disziplinarverfahren.

Artikel 43a (neu)

Da Notare einen Teil der staatlichen Macht ausüben und ihr Patent vom Staatsrat erhalten, ist es gerechtfertigt, dass dem Staatsrat Entscheide über die Einstellung oder den Entzug von Patenten mitgeteilt werden.

Während das öffentliche Interesse verlangt, dass jeder definitive Entzug eines Patentes öffentlich bekanntgegeben wird, trifft dies nicht unbedingt zu, wenn ein Patent als provisorische Massnahme für die Dauer eines Verfahrens oder als Disziplinarstrafe vorübergehend eingestellt wird. In diesen Fällen verfügt die Kommission über einen Ermessensspielraum: Sie kann eine Veröffentlichung anordnen, wenn die betreffende Notarin oder der betreffende Notar die Anweisungen der Kommission nicht befolgt oder wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.

Artikel 44

Es handelt sich einzig um eine terminologische Änderung.

Artikel 44a

Absatz 2 kann aufgehoben werden, da in Zukunft weder die Notariatskammer noch die Direktion Disziplinarstrafen aussprechen werden. Die Entscheide der Notariatskommission sind mit Beschwerde gemäss VRG beim Kantonsgericht anfechtbar. Der Form halber sei darauf hingewiesen, dass die im neuen Artikel 40a vorgesehene Mediationsvereinbarung nicht anfechtbar ist, da sie eine Übereinkunft festhält.

Artikel 49

Absatz 1

Es wird vorgeschlagen, zur Personenbeschreibung am Anfang der notariellen Urkunde den Zivilstand der Parteien hinzuzufügen, aber nur sofern dieser von rechtlichem Interesse ist (wie beim Verkauf einer Familienwohnung). Dies ist unter den Notaren bereits üblich. Es erlaubt insbesondere der Grundbuchverwalterin oder dem Grundbuchverwalter sicherzustellen, dass die eherechtlichen Zustimmungen notwendig sind bzw. nicht vorgewiesen werden müssen. Es gibt hingegen heute keinen Grund mehr, den Zivilstand von Mann und Frau unterschiedlich anzugeben. So müssen die Notare eine einheitliche, vom Geschlecht der betroffenen

Person unabhängige Formulierung finden: Die aktuelle Praxis mit den Angaben «Herr XY ist verheiratet», aber «Frau XY ist die Ehefrau von Herrn XY» ist demnach aufzugeben.

Ausserdem ist die Angabe von Abstammung und Beruf, die früher nötig war, um die Parteien eindeutig zu identifizieren, heutzutage nicht mehr notwendig. Sie kann den betroffenen Personen in manchen Fällen sogar unangenehm sein. Diese Anforderungen sind deshalb zu streichen.

Absatz 2

Ein Grundbuchamt und die Aufsichtsbehörde über das Grundbuch haben auf ein Problem bei der Beschreibung von Liegenschaften in notariellen Urkunden und bei der formellen Kontrolle durch die Grundbuchverwalterinnen und -verwalter hingewiesen.

Die Artikel 45 ff. NG regeln die Modalitäten der öffentlichen Beurkundung entsprechend der Kompetenzübertragung von Artikel 55 Abs. 1 Schlusstitel des Zivilgesetzbuches. Aus diesen Artikeln geht hervor, dass Beurkundungen über Liegenschaften gemäss Grundbuchauszug zu beschreiben sind. Wird diese Bestimmung verletzt, so hat die notarielle Urkunde gemäss Artikel 53 Bst. b NG nicht die Form einer öffentlichen Urkunde. Doch obwohl die Beschreibung der Liegenschaft nicht gesetzeskonform ist, hat die notarielle Urkunde dennoch die Form einer öffentlichen Urkunde, solange die Beschreibung ausreicht, um jeden Zweifel über die Liegenschaft auszuräumen.

In der Praxis ist dies problematisch, wenn die notarielle Urkunde nicht in allen Punkten dem Grundbuchauszug entspricht. Die Grundbuchverwalterin oder der Grundbuchverwalter stellt dann fest, dass die Urkunde Artikel 49 Abs. 2 NG widerspricht. In der Folge wird die Urkunde nicht als öffentliche Urkunde im Sinne des kantonalen Gesetzes (Art. 53 Bst. b NG) angesehen und von der Grundbuchverwalterin oder dem Grundbuchverwalter zurückgewiesen. Die Urkunde wird demnach nicht eingetragen, obwohl sie nach den Bestimmungen der Bundesgesetzgebung trotz allem als öffentliche Urkunde gelten könnte, da die Beschreibung der Liegenschaft ausreicht, um jeden Zweifel über diese auszuräumen.

Aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts geht hervor, dass es angesichts der zivilen Gültigkeit der Urkunde ausreicht, wenn die fragliche Liegenschaft klar bestimmt ist. Eine vollständige Wiedergabe der Daten des Grundbuchs in der öffentlichen Urkunde ist demnach keine Bedingung für deren Gültigkeit. Die Vorschriften des kantonalen Rechts zur Form der öffentlichen Urkunde, deren Verletzung die Gültigkeit der Urkunde nicht beeinflusst, sind Ordnungsvorschriften.

Der Kanton Freiburg ist einer der wenigen Kantone (oder sogar der einzige), die anstelle einer Ordnungsvorschrift eine

Gültigkeitsvorschrift vorsehen, was in der Praxis beträchtliche Schwierigkeiten mit sich bringt.

Aufgrund dieser Ausführungen wird vorgeschlagen, Absatz 2 von Art. 49 NG zu ändern und die Regelung zu lockern, indem die Formulierung, wonach die Beschreibung der Liegenschaft genau dem Grundbuchauszug entsprechen muss, ersetzt wird durch die Anforderung, dass die Beschreibung der Liegenschaft die Grundstücksnummer, den Namen der Gemeinde, in der die sich befindet, sowie gegebenenfalls deren Sektor enthalten muss.

Absatz 3

Da die Anforderungen an die Beschreibung von Liegenschaften allgemein stark gesenkt wurden, ist diese Bestimmung überflüssig geworden. Es wird jedoch festgehalten, dass eine weitergehende Vereinfachung der Beschreibung nicht möglich ist.

Artikel 50

Diese Änderung betrifft den verbotenen Einsatz von Korrekturflüssigkeit («Tipp-Ex») in den Urschriften.

Artikel 52

Vgl. Kommentar zu Art. 9 oben.

4.2. Gesetz über die amtliche Vermessung

Artikel 34 Abs. 3

Gemäss Bundesgesetzgebung (Art. 55a Schlusstitel des Schweizerisches Zivilgesetzbuchs) können die Kantone «*die Urkundspersonen ermächtigen, elektronische Ausfertigungen der von ihnen errichteten öffentlichen Urkunden zu erstellen*». Die Ausfertigung besteht in der wörtlichen Wiedergabe der von den Parteien unterzeichneten Urschrift.

Im Kanton Freiburg werden öffentliche Urkunden grundsätzlich bei Notaren errichtet. In Anwendung von Artikel 55a Schlusstitel ZGB, sieht Artikel 73 Abs. 2 NG die Möglichkeit vor, dass diese Urkundspersonen elektronische Ausfertigungen der Urkunden erstellen.

Das Gesetz vom 7. November 2003 über die amtliche Vermessung (AVG; SGF 214.6.1) ermächtigt jedoch in gewissen, weniger wichtigen Fällen auch die amtlichen Geometer zur Ausfertigung von öffentlichen Urkunden (s. Art. 32 ff. AVG). Das AVG enthält hingegen keine Bestimmung entsprechend Artikel 73 Abs. 2 NG. Es ist angebracht, diese Revision des NG zu nutzen, um diesen Mangel zu beheben und auch den amtlichen Geometern die Möglichkeit zu geben, von den Erleichterungen Gebrauch zu machen, die Artikel 55a des zitierten Schlusstitels einräumt.

Loi

du

**modifiant la loi sur le notariat
(nombre de notaires et surveillance)**

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 30 novembre 2015;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

La loi du 20 septembre 1967 sur le notariat (RSF 261.1) est modifiée comme il suit:

Art. 2

Abrogé

Art. 3 Nomination

Les notaires sont nommés par le Conseil d'Etat.

Art. 4 let. d

[Pour obtenir une patente de notaire, le requérant doit:]

- d) ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation pénale pour des faits incompatibles avec l'exercice de la profession de notaire, à moins que cette condamnation ne figure plus sur l'extrait privé du casier judiciaire;

Art. 6 al. 1 let. b

Abrogée

Gesetz

vom

**zur Änderung des Gesetzes über das Notariat
(Zahl der Notare und Aufsicht)**

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Botschaft des Staatsrats vom 30. November 2015;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Gesetz vom 20. September 1967 über das Notariat (SGF 261.1) wird wie folgt geändert:

Art. 2

Aufgehoben

Art. 3 Ernennung

Die Notare werden vom Staatsrat ernannt.

Art. 4 Bst. d

[Zur Erlangung des Notariatspatentes muss der Bewerber:]

- d) nicht wegen strafrechtlicher Handlungen verurteilt worden sein, die mit dem Notariatsberuf unvereinbar sind, es sei denn, diese Verurteilung erscheine nicht mehr im Strafregisterauszug für Privatpersonen;

Art. 6 Abs. 1 Bst. b

Aufgehoben

Art. 8 Serment ou promesse solennelle

Avant d'entrer en fonction, le notaire prête serment devant le conseiller d'Etat-Directeur ou fait devant lui la promesse solennelle de remplir fidèlement sa fonction.

Art. 9 al. 2

Remplacer les mots «du Service de la justice» *par* «de l'autorité de surveillance».

Art. 10 al. 1

Remplacer les mots «par la Direction» *par* «par la Direction chargée du notariat (ci-après: la Direction)».

Art. 11 Assurance responsabilité civile professionnelle

Le notaire doit prouver avoir conclu une assurance responsabilité civile professionnelle pour un montant minimal prévu dans le règlement d'exécution.

Art. 13 Extinction de la patente

La patente de notaire s'éteint de plein droit par:

- a) la mise sous curatelle de portée générale;
- b) la faillite;
- c) la renonciation à l'exercice du notariat.

Art. 13a Retrait de la patente (*remplace l'actuel art. 13^{bis}*)

¹ L'autorité de surveillance peut, par décision, retirer une patente lorsqu'une des conditions des articles 4, 6 et 11 n'est plus réalisée ou si, par suite d'une infirmité, le notaire n'est plus capable d'exercer son office. La procédure disciplinaire est réservée.

² Le retrait de la patente selon cette disposition ne peut être prononcé qu'après enquête et audition préalable du notaire concerné. Ce dernier peut être suspendu provisoirement de son office pour la durée de la procédure.

Art. 8 Amtseid oder feierliches Versprechen

Vor Antritt seiner Tätigkeit legt der Notar vor dem Direktionsvorsteher den Amtseid ab oder gibt ihm das feierliche Versprechen, sein Amt getreu auszuführen.

Art. 9 Abs. 2

Den Ausdruck «des Amtes für Justiz» *durch* «der Aufsichtsbehörde» *ersetzen*.

Art. 10 Abs. 1

Den Ausdruck «von der Direktion» *durch* «von der für das Notariat zuständigen Direktion (die Direktion)» *ersetzen*.

Art. 11 Berufshaftpflichtversicherung

Der Notar muss belegen, dass er eine Berufshaftpflichtversicherung über einen im Ausführungsreglement festgelegten Mindestbetrag abgeschlossen hat.

Art. 13 Erlöschen des Patentess

Das Notariatspatent erlischt von Rechts wegen:

- a) wenn der Patentinhaber unter umfassende Beistandschaft gestellt wird;
- b) im Konkursfall;
- c) bei Verzicht auf die Ausübung der Notariatstätigkeit.

Art. 13a Entzug des Patentess (*ersetzt den jetzigen Art. 13^{bis}*)

¹ Die Aufsichtsbehörde kann den Entzug eines Patentess verfügen, wenn eine der Voraussetzungen nach den Artikeln 4, 6 und 11 nicht mehr erfüllt ist oder wenn der Notar infolge eines Gebrechens sein Amt nicht mehr ausüben kann. Das Disziplinarverfahren bleibt vorbehalten.

² Der Entzug eines Patentess gemäss dieser Bestimmung kann nur nach einer Untersuchung und nach Anhörung des betreffenden Notars verfügt werden. Dieser kann für die Dauer des Verfahrens vorübergehend in der Ausübung seines Berufs eingestellt werden.

Art. 13b (nouveau) Suspension

L'autorité de surveillance peut suspendre provisoirement un notaire de son office, après l'avoir entendu:

- a) lorsqu'une procédure tendant à la privation totale ou partielle de l'exercice des droits civils est engagée contre le notaire;
- b) lorsque les circonstances laissent penser que la solvabilité du notaire n'est plus assurée;
- c) dans le cas de l'article 41 al. 3.

Art. 14 al. 2

Abrogé

Art. 17 al. 1 let. b

Remplacer la référence «(LA CCS, art. 147)» *par* «(art. 15 LACC)».

Art. 22 al. 1

Remplacer les mots «Le Service de la justice» *par* «L'autorité de surveillance».

Art. 26 al. 3 (nouveau)

³ Lorsqu'un intérêt privé ou public prépondérant l'emporte sur l'intérêt au maintien du secret, l'autorité de surveillance peut délier le notaire de son secret.

Art. 31^{bis} al. 1

Remplacer les mots «La Cour de modération du Tribunal cantonal» *par* «Le Tribunal cantonal».

Art. 35 Commission du notariat

a) Composition

¹ La Commission du notariat (ci-après: la Commission) est composée:

- a) du conseiller d'Etat-Directeur;
- b) de deux notaires fribourgeois patentés et de deux suppléants proposés par la Chambre des notaires;

Art. 13b (neu) Einstellung

Die Aufsichtsbehörde kann einen Notar auch vorläufig in der Ausübung seines Berufes einstellen, nachdem sie ihn angehört hat:

- a) wenn gegen ihn ein Verfahren eingeleitet wurde, das auf den vollständigen oder teilweisen Entzug seiner Handlungsfähigkeit gerichtet ist;
- b) wenn die Zahlungsfähigkeit des Notars zweifelhaft ist;
- c) in den Fällen nach Artikel 41 Abs. 3.

Art. 14 Abs. 2

Aufgehoben

Art. 17 Abs. 1 Bst. b

Den Ausdruck «(Art. 147 EGZGB)» *durch* «(Art. 15 EGZGB)» *ersetzen*.

Art. 22 Abs. 1

Den Ausdruck «Das Amt für Justiz» *durch* «Die Aufsichtsbehörde» *ersetzen*.

Art. 26 Abs. 3 (neu)

³ Die Aufsichtsbehörde kann den Notar von der Schweigepflicht entbinden, wenn ein privates oder öffentliches Interesse dasjenige an der Geheimhaltung überwiegt.

Art. 31^{bis} Abs. 1

Den Ausdruck «Der Moderationshof des Kantonsgerichts» *durch* «Das Kantonsgericht» *ersetzen*.

Art. 35 Notariatskommission

a) Zusammensetzung

¹ Der Notariatskommission (nachfolgend: die Kommission) gehören an:

- a) der Direktionsvorsteher;
- b) zwei amtliche Freiburger Notare und zwei Stellvertreter, die von der Notariatskammer vorgeschlagen werden;

- c) d'un magistrat du Pouvoir judiciaire et d'un suppléant proposés par le Tribunal cantonal;
- d) d'un autre membre choisi par le Conseil d'Etat.

² Les membres et les membres suppléants de la Commission sont nommés par le Conseil d'Etat.

³ La Commission est rattachée administrativement à la Direction. Son secrétariat est assuré par le service chargé du notariat.

⁴ Elle est présidée par le conseiller d'Etat-Directeur ou par un vice-président qu'elle désigne parmi ses membres.

⁵ Le Conseil d'Etat en détermine l'organisation et le fonctionnement par voie d'ordonnance; il fixe le tarif des émoluments.

Art. 35a (nouveau) b) Attributions

¹ La Commission exerce la surveillance générale sur les notaires.

² Elle a en outre les attributions suivantes:

- a) elle surveille la conformité de l'activité des notaires à la loi;
- b) elle exerce le pouvoir disciplinaire;
- c) elle statue sur les demandes de levée du secret professionnel;
- d) elle autorise l'admission au stage de notaire et exerce, en matière de stages, les compétences qui lui sont dévolues par une ordonnance du Conseil d'Etat;
- e) elle édicte les directives nécessaires;
- f) elle exerce toutes les autres attributions qui lui sont dévolues par la présente loi ainsi que celles qui ne sont pas dévolues à une autre autorité par la législation sur la profession de notaire.

Art. 35b (nouveau) c) Fonctionnement

Sauf si l'un de ses membres s'y oppose, la Commission peut statuer par voie de circulation dans les affaires de moindre importance; pour le surplus, le règlement sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat s'applique.

- c) ein Magistrat der Judikative und ein Stellvertreter, die vom Kantonsgericht vorgeschlagen werden;

- d) ein weiteres Mitglied, das vom Staatsrat gewählt wird.

² Die Mitglieder der Kommission und ihre Stellvertreter werden vom Staatsrat ernannt.

³ Die Kommission ist der Direktion administrativ zugewiesen. Ihr Sekretariat wird von dem für das Notariatswesen zuständigen Amt geführt.

⁴ Sie steht unter dem Vorsitz des Direktionsvorstehers oder eines Vizepräsidenten, den sie aus ihren Mitgliedern wählt.

⁵ Der Staatsrat legt ihre Organisation und Arbeitsweise auf dem Verordnungsweg fest; er erlässt auch den Gebührentarif.

Art. 35a (neu) b) Aufgaben

¹ Die Kommission übt die allgemeine Aufsicht über die Notare aus.

² Sie hat ferner die folgenden Aufgaben und Befugnisse:

- a) Sie achtet darauf, dass die Notare ihre Tätigkeit gesetzestreu ausüben.
- b) Sie übt die Disziplinargewalt aus.
- c) Sie entscheidet über die Gesuche um Befreiung vom Berufsgeheimnis.
- d) Sie entscheidet über die Zulassung zum Notariatspraktikum und übt in Praktikumsangelegenheiten die Befugnisse aus, die ihr der Staatsrat in einer Verordnung zuerkennt.
- e) Sie erlässt die notwendigen Weisungen.
- f) Sie erfüllt alle Aufgaben, die ihr durch dieses Gesetz übertragen werden, und diejenigen, die durch die Gesetzgebung über den Notariatsberuf nicht einer anderen Behörde übertragen werden.

Art. 35b (neu) c) Arbeitsweise

Sofern sich kein Mitglied widersetzt, kann die Kommission bei weniger wichtigen Fällen auf dem Zirkularweg entscheiden; im Übrigen gilt das Reglement über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates.

Art. 36 Inspecteurs

¹ Le Conseil d'Etat désigne un ou plusieurs inspecteurs pour le contrôle des études des notaires.

² Les inspecteurs font rapport à la Commission.

³ Ils sont tenus au secret.

Art. 37 al. 2^{bis} (nouveau)

^{2bis} La Commission peut mandater les inspecteurs pour procéder à des inspections spécifiques.

Art. 38

Remplacer le mot «Direction» par «Commission».

Art. 39

Abrogé

Art. 40 Procédure disciplinaire

a) Principe

¹ La Commission intervient d'office ou sur plainte en cas de manquement aux devoirs imposés par la loi.

² La procédure disciplinaire est régie par le code de procédure et de juridiction administrative, sous réserve des dispositions qui suivent.

³ Lorsque la plainte émane d'un particulier, une médiation préalable est tentée conformément à l'article 40a, à l'exception des cas graves. La Commission peut renoncer à communiquer la plainte à l'autorité de médiation lorsque celle-là est manifestement irrecevable ou mal fondée.

Art. 40a (nouveau) b) Médiation préalable

¹ La Chambre des notaires est l'autorité de médiation.

² La Chambre des notaires communique immédiatement à la Commission le résultat de la médiation par la transmission de l'accord de médiation ou du constat de l'échec de celle-ci.

³ La législation cantonale en matière de médiation civile et pénale s'applique par analogie. Le Conseil d'Etat fixe le tarif des frais de la médiation par voie d'ordonnance.

Art. 36 Inspektoren

¹ Zur Kontrolle der Notariatsbüros ernennt der Staatsrat einen oder mehrere Inspektoren.

² Die Inspektoren müssen der Kommission Bericht erstatten.

³ Sie sind an das Amtsgeheimnis gebunden.

Art. 37 Abs. 2^{bis} (neu)

^{2bis} Die Kommission kann die Inspektoren beauftragen, spezifische Inspektionen durchzuführen.

Art. 38

Den Ausdruck «Direktion» durch «Kommission» ersetzen.

Art. 39

Aufgehoben

Art. 40 Disziplinarverfahren

a) Grundsatz

¹ Die Kommission schreitet bei Verfehlungen gegen die vom Gesetz auferlegten Berufspflichten von Amtes wegen oder auf Anzeige ein.

² Das Disziplinarverfahren richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege; die folgenden Bestimmungen bleiben vorbehalten.

³ Ist der Kläger eine Privatperson, so wird gemäss Artikel 40a zunächst ein Mediationsversuch unternommen; das gilt nicht für schwerwiegende Fälle. Wenn die Klage offensichtlich unzulässig oder unbegründet ist, kann die Kommission darauf verzichten, sie der Mediationsbehörde zu melden.

Art. 40a (neu) b) Vorgängige Mediation

¹ Mediationsbehörde ist die Notariatskammer.

² Die Notariatskammer teilt der Kommission unverzüglich das Ergebnis der Mediation mit, indem sie ihr die Vereinbarung oder die Feststellung des Scheiterns zustellt.

³ Die kantonale Gesetzgebung über die Mediation in Zivil- und Strafsachen gilt sinngemäss. Der Staatsrat legt den Tarif für die Mediationskosten auf dem Verordnungsweg fest.

Art. 40b (nouveau) c) Ouverture de la procédure

¹ La Commission procède d'office aux investigations nécessaires pour établir les faits pertinents.

² Elle peut classer les dénonciations qui apparaissent d'emblée irrecevables ou manifestement mal fondées. La décision de classement est sommairement motivée.

Art. 41 titre médian et al. 2 et 3

d) Rapports avec la procédure pénale

² *Remplacer les mots* «le Conseil d'Etat» *par* «la Commission».

³ *Remplacer les mots* «le Conseil d'Etat» *par* «la Commission».

Art. 41a (nouveau) e) Droit d'être entendu

¹ Le notaire concerné a le droit d'être entendu avant le prononcé d'une sanction. Sauf circonstances particulières, la Commission l'entend oralement avant de prononcer la suspension provisoire de la patente ou son retrait.

² Si elle envisage de prononcer un retrait définitif ou temporaire de la patente, la Commission impartit au notaire concerné un délai pour déposer un mémoire justificatif et demander un complément d'instruction.

Art. 42 f) Sanctions

¹ Les sanctions disciplinaires suivantes peuvent être prononcées:

- a) l'avertissement;
- b) le blâme;
- c) la suspension de un mois à deux ans;
- d) le retrait de la patente.

² Ces sanctions peuvent être assorties d'une amende de 500 à 20 000 francs.

³ La suspension ou le retrait de la patente ne peuvent être prononcés que pour manquements graves ou réitérés.

⁴ La Commission décide si un délai d'attente doit être imposé avant la délivrance éventuelle d'une nouvelle patente ainsi que la durée d'un tel délai, dans le respect du principe de la proportionnalité. Elle l'indique dans sa décision.

Art. 40b (neu) c) Einleitung des Verfahrens

¹ Die Kommission nimmt von Amtes wegen die erforderlichen Abklärungen vor, um den rechtserheblichen Sachverhalt festzustellen.

² Sie kann Verfahren für offensichtlich unzulässig oder unbegründet erscheinende Anzeigen einstellen. Der Entscheid über die Einstellung des Verfahrens wird summarisch begründet.

Art. 41 Artikelüberschrift und Abs. 2 und 3

d) Verhältnis zum Strafverfahren

² *Den Ausdruck* «den Staatsrat» *durch* «die Kommission» *ersetzen*.

³ *Den Ausdruck* «der Staatsrat» *durch* «die Kommission» *ersetzen*.

Art. 41a (neu) e) Rechtliches Gehör

¹ Der betroffene Notar ist vor der Fällung des Entscheids anzuhören. Wenn keine besonderen Umstände vorliegen, hört ihn die Kommission mündlich an, bevor sie das Patent vorübergehend einstellt oder entzieht.

² Beabsichtigt die Kommission einen definitiven Entzug oder eine Einstellung des Patentes, so setzt sie dem betroffenen Notar eine Frist, in der dieser eine schriftliche Stellungnahme einreichen und eine ergänzende Untersuchung verlangen kann.

Art. 42 f) Disziplinarstrafen

¹ Es können folgende Disziplinarstrafen ausgesprochen werden:

- a) Verwarnung;
- b) Verweis;
- c) Einstellung im Amt von einem Monat bis zu zwei Jahren;
- d) Entzug des Patentes.

² Mit diesen Strafen kann eine Busse von 500 bis 20 000 Franken verbunden werden.

³ Die Einstellung im Amt oder der Entzug des Patentes können nur für schwere oder wiederholte Verfehlungen ausgesprochen werden.

⁴ Die Kommission entscheidet darüber, ob vor der allfälligen Ausstellung eines neuen Patentes eine Wartefrist verfügt werden muss, und legt deren Dauer fest; sie berücksichtigt dabei den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Sie hält dies in ihrem Entscheid fest.

Art. 43 g) Frais

¹ Les frais de la procédure disciplinaire, comprenant l'émolument et les débours, sont mis à la charge du notaire qui fait l'objet de la sanction.

² Si la procédure est close sans mesure, le notaire dénoncé ou le dénonciateur qui, par un comportement irréfléchi, répréhensible ou incorrect, a donné lieu à la procédure peut être condamné à payer tout ou partie des frais.

Art. 43a (nouveau) h) Communication et publication

¹ Les décisions de suspension et de retrait de patentes sont communiquées pour information au Conseil d'Etat.

² Le retrait définitif de la patente est publié dans la Feuille officielle. La Commission peut publier la suspension provisoire ou le retrait temporaire de la patente.

Art. 44 titre médian et al. 1 et 2 (ne concerne que le texte français)

i) Prescription

¹ Remplacer les mots «l'action disciplinaire» par «la poursuite disciplinaire».

² Remplacer les mots «l'action disciplinaire» par «la poursuite disciplinaire».

Art. 44a al. 2

Abrogé

Art. 49 al. 1 let. b et b^{bis} (nouvelle) et al. 2 et 3

[¹ L'acte notarié doit contenir:]

b) les noms et prénoms des parties, leurs date de naissance, nationalité ou lieu d'origine et domicile;

b^{bis}) l'état civil des parties lorsqu'il a une portée juridique;

² Lorsque l'acte a pour objet un immeuble, la désignation de celui-ci doit comprendre au moins le numéro de l'immeuble et la commune de situation, avec le cas échéant le secteur de celle-ci.

³ Abrogé

Art. 43 g) Kosten

¹ Die Kosten für das Disziplinarverfahren, welche die Gebühr und die Auslagen umfassen, gehen zulasten des sanktionierten Notars.

² Wird das Verfahren ohne Massnahme abgeschlossen, so kann der angezeigte Notar oder der Kläger ganz oder teilweise zur Tragung der Kosten verurteilt werden, wenn er durch leichtfertiges, verwerfliches oder unkorrektes Verhalten das Verfahren veranlasst hat.

Art. 43a (neu) h) Mitteilung und Veröffentlichung

¹ Entscheide über Einstellungen im Amt und über den Entzug von Patenten werden dem Staatsrat zur Information mitgeteilt.

² Der definitive Entzug eines Patentes wird im Amtsblatt veröffentlicht. Die Kommission kann die vorübergehende Einstellung oder den zeitweiligen Entzug eines Patentes öffentlich bekanntgeben.

Art. 44 Artikelüberschrift und Abs. 1 und 2

i) Verjährung

¹ Den Ausdruck «Die disziplinarische Strafverfolgung» durch «Das Disziplinarverfahren» ersetzen.

² Betrifft nur den französischen Text.

Art. 44a Abs. 2

Aufgehoben

Art. 49 Abs. 1 Bst. b und b^{bis} (neu), Abs. 2 und 3

[¹ Die notarielle Urkunde muss enthalten:]

b) Namen, Vornamen, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit oder Heimatort und Wohnort der Parteien;

b^{bis}) den Zivilstand der Parteien, sofern dieser von rechtlichem Interesse ist;

² Handelt es sich um die Beurkundung einer Liegenschaft, so muss deren Beschreibung mindestens die Grundstücknummer und den Namen und allenfalls der Sektor der Gemeinde, in der sie sich befindet, enthalten.

³ Aufgehoben

Art. 50 al. 6, 2^e phr. (nouvelle)

⁶ (...). L'usage de correcteurs est exclu.

Art. 52 al. 3

Remplacer les mots «Le Service de la justice» par «La Commission».

Art. 2

La loi du 7 novembre 2003 sur la mensuration officielle (RSF 214.6.1) est modifiée comme il suit:

Art. 34 al. 3 (nouveau)

³ L'expédition peut être délivrée sous forme électronique.

Art. 3

¹ La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

² Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 50 Abs. 6, 2. Satz (neu)

⁶ (...). Die Verwendung von Korrekturwerkzeugen ist nicht zugelassen.

Art. 52 Abs. 3

Den Ausdruck «Das Amt für Justiz» durch «Die Kommission» ersetzen.

Art. 2

Das Gesetz vom 7. November 2003 über die amtliche Vermessung (SGF 214.6.1) wird wie folgt geändert:

Art. 34 Abs. 3 (neu)

³ Die Ausfertigung kann in elektronischer Form ausgestellt werden.

Art. 3

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Annexe

GRAND CONSEIL

2015-DSJ-121

Projet de loi
Modification de la loi sur le notariat
(nombre de notaires et surveillance)

Propositions de la commission ordinaire CO-2015-96

Présidence : Nicolas Kolly

Membres : Sylvie Bonvin-Sansonens, Romain Collaud, Antoinette de Weck, Olivier Flechtner, Emmanuelle Kaelin Murith, Nicolas Lauper, Roland Mesot, Benoît Piller, Thomas Rauber, René Thomet

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. 1

La loi sur le notariat est modifiée comme il suit :

Art. 2 al. 1 Nombre de notaires

¹ Le nombre maximal des notaires autorisés à exercer un office est de 55.

A1

Art. 2 al. 2 Nombre de notaires

² Les notaires ayant atteint l'âge de 65 ans ne sont plus comptés.

A5

Anhang

GROSSER RAT

2015-DSJ-121

Gesetzesentwurf
Änderung des Gesetzes über das Notariat
(Zahl der Notare und Aufsicht)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2015-96

Präsidium: Nicolas Kolly

Mitglieder: Sylvie Bonvin-Sansonens, Romain Collaud, Antoinette de Weck, Olivier Flechtner, Emmanuelle Kaelin Murith, Nicolas Lauper, Roland Mesot, Benoît Piller, Thomas Rauber, René Thomet

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. 1

Das Gesetz über das Notariat wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 1 Höchstzahl der Notare

¹ Die Höchstzahl der zugelassenen Notare beträgt 55.

Art. 2 Abs. 2 Höchstzahl der Notare

² Notare, die das 65. Altersjahr überschritten haben, werden nicht mitgezählt.

<p>Art. 3</p> <p>¹ Les notaires sont nommés par le Conseil d'Etat <u>et institués à vie.</u></p> <p>² <u>Lorsqu'une patente se libère alors que le nombre maximal de notaires est atteint, la place est mise au concours.</u></p> <p>³ <u>La préférence est donnée à la personne titulaire du plus ancien brevet. En présence de plusieurs demandes dont les titulaires ont des brevets simultanés, il est procédé à un tirage au sort.</u></p>	A3	<p>Art. 3</p> <p>¹ Die Notare werden vom Staatsrat ernannt <u>und auf Lebenszeit eingesetzt.</u></p> <p>² <u>Wenn die Höchstzahl der Notare erreicht ist und ein Patent frei wird, wird die Stelle ausgeschrieben.</u></p> <p>³ <u>Der Vorzug wird der Person mit dem ältesten Fähigkeitsausweis gegeben. Treffen Gesuche von mehreren Personen mit gleich altem Fähigkeitsausweis ein, entscheidet das Los.</u></p>
<p>Art. 13, let. a</p> <p>[La patente de notaire s'éteint de plein droit par :]</p> <p>a) <u>la privation totale ou partielle de l'exercice des droits civils ;</u></p>	A4	<p>Art. 13, Bst. a</p> <p>[Das Notariatspatent erlischt von Rechts wegen:]</p> <p>a) <u>wenn dem Patentinhaber die Handlungsfähigkeit vollständig oder teilweise entzogen wird;</u></p>

Vote final

Par 8 voix contre 0 et 3 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).

Proposition refusée

La proposition suivante a été rejetée par la commission :

Amendement

Art. 1

Art. 2 al. 2 Nombre de notaires

² Les notaires ayant atteint l'âge de 70 ans ne sont plus comptés.

A2

Schlussabstimmung

Mit 8 zu 0 Stimmen bei 3 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.

Abgelehnter Antrag

Folgender Antrag wird von der Kommission verworfen:

Änderungsantrag

Art. 1

Art. 2 Abs. 2 Höchstzahl der Notare

² Notare, die das 70. Altersjahr überschritten haben, werden nicht mitgezählt.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

Les propositions A1 et A2, opposées à la version initiale du Conseil d'Etat, sont acceptées par 6 voix contre 4 et 1 abstention.

**A1+A2
CE**

La proposition A3 opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 1 et 3 abstentions.

**A3
CE**

La proposition A4, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par décision tacite.

**A4
CE**

Deuxième lecture

La proposition A5, opposée à la proposition A2, est acceptée par décision tacite.

**A5
A2**

Troisième lecture

La proposition A5, opposée à la proposition A2, est confirmée par décision tacite.

**A5
A2**

Le 15 janvier 2016

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

Anträge A1 und A2 obsiegen gegen ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 6 gegen 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Antrag A3 obsiegt gegen ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 7 gegen 1 Stimme bei 3 Enthaltungen.

Antrag A4 obsiegt stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Zweite Lesung

Antrag A5 obsiegt stillschweigend gegen Antrag A2.

Dritte Lesung

Antrag A5 wird stillschweigend gegen Antrag A2 bestätigt.

Den 15. Januar 2016



Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR

Place Notre-Dame 8, 1701 Fribourg

T +41 26 305 90 20, F +41 26 305 90 23
www.fr.ch/cmag

Préavis concernant les élections à des fonctions judiciaires à l'intention du Grand Conseil du 11 janvier 2016

Les pages 422 à 426 ne sont pas reproduites dans la version électronique du BGC pour des raisons de protection des données. La version complète de ce document est disponible, sur demande, au Secrétariat du Grand Conseil.



Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR

Liebfrauenplatz 8, 1701 Freiburg

T +41 26 305 90 20, F +41 26 305 90 23
www.fr.ch/jr

Stellungnahme vom 11. Januar 2016 zuhanden des Grossen Rates betreffend die Wahl in richterliche Funktionen

Die Seiten 428 bis 432 werden aus Datenschutzgründen nicht in der elektronischen Version des TGR veröffentlicht.
Die vollständige Version dieses Dokuments kann beim Sekretariat des Grossen Rates angefordert werden.

Préavis de la Commission de justice / Stellungnahme der Justizkommission*(loi sur la justice - art. 11 et 12 / Justizgesetz - Art. 11 und 12)**5 membres sur 7 sont présents en séance du 19 janvier 2016 / 5 von 7 Mitgliedern sind an der Sitzung vom 19. Januar 2016 anwesend***Elections à des fonctions judiciaires à titre accessoire****Wahlen in nebenberufliche Richterämter****Assesseur-e suppléant-e (travailleurs)
Tribunal des prud'hommes du Lac**

2016-GC-4

**Ersatzbeisitzer/in (Arbeitnehmervertreter/in)
Arbeitsgericht des Seebezirks**5 membres s'expriment en faveur de M^{me} Anne-Marie Coopt.

5 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Anne-Marie Coopt.

Anne-Marie COOPT**Anne-Marie COOPT****Assesseur-e
Commission de recours de l'Université
(assesseur-e suppléant-e en cas de promotion d'un titulaire)**

2016-GC-5

**Beisitzer/in
Rekurskommission der Universität
(Ersatzbeisitzer/in, sollte ein/e Amtsträger/in nachrücken)**5 membres s'expriment en faveur de M^{me} Sarah Riedo.

5 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Sarah Riedo.

Sarah RIEDO**Sarah RIEDO**

Les dossiers des candidats-es éligibles sont à la disposition des députés-ées pour consultation :
le mardi 2 février 2016 (durant la séance du Grand Conseil) *au bureau des huissiers à l'Hôtel cantonal.*

Die Unterlagen der wählbaren Bewerber/innen können von den Grossrätinnen und Grossräten eingesehen werden:
am Dienstag, 2. Februar 2016 (während der Sitzung des Grossen Rates), *im Büro der Weibel im Rathaus.*

Le 19 janvier 2016 / Den 19. Januar 2016.

Réponses

Motion 2015-GC-81 Michel Losey/ Antoinette Badoud Modification de la répartition de l'impôt des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société, tout en maintenant la pratique en la matière¹

Réponse du Conseil d'Etat

1. Le régime en vigueur

La disposition légale concernée par la motion est l'article 9 al. 4 LICo, qui concerne deux types de contribuables: les contribuables exerçant une activité indépendante et les contribuables exerçant une fonction dirigeante (sans qu'ils soient indépendants). La motion ne porte que sur les fonctions dirigeantes. L'article 9 al. 4 LICo a la teneur suivante:

⁴ Si un contribuable exerce, en dehors de sa commune de domicile, une activité lucrative indépendante ou une fonction dirigeante dans une entreprise, le revenu de cette activité est attribué, pour la répartition de l'impôt annuel, par moitié à la commune de domicile et à celle(s) où s'exerce cette activité.

Le système de répartition intercommunale institué par cette disposition est en place depuis la révision totale de la loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux [et paroissiaux] [LICP], soit depuis une cinquantaine d'années. Le chapitre des impôts ecclésiastiques ayant été transféré dans une autre loi, le titre et le sigle de la loi ont été adaptés en conséquence.

La révision partielle de la LICo induite par l'adoption de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD, RSF 631.1), le 6 juin 2000, n'a pas modifié le système de répartition institué par la LICP en 1963.

A noter que la répartition intercommunale du produit de l'impôt des fonctions dirigeantes avait fait l'objet d'une interpellation au Grand Conseil le 22 septembre 1999 (n° 462.99). Les députés Jean-Jacques Collaud et Robert Biemann demandaient notamment au Conseil d'Etat des précisions sur l'interprétation de la «fonction dirigeante» (BGC 1999, p. 1128).

La présente réponse reprend des éléments de la réponse fournie par le Conseil d'Etat à l'époque (BGC 1999, pp. 1557-

1558), car ils sont toujours pertinents. Ainsi, au sujet des critères applicables et de la méthode de répartition (d'office ou sur requête), la réponse citée du Conseil d'Etat précise ceci:

On est en présence d'une fonction dirigeante lorsque le contribuable est à la tête d'une importante entreprise commerciale, artisanale ou industrielle avec une responsabilité particulière et un nombreux personnel sous ses ordres. Dans la pratique, le SCC a admis que cette condition est remplie à partir de 30 employés. Le Tribunal administratif a eu l'occasion à maintes reprises de confirmer la pratique actuelle. (...)

Il est également utile de préciser que le SCC ne procède pas d'office à des répartitions intercommunales pour fonction dirigeante; il agit seulement sur requête d'une commune, voire du contribuable. En effet, une répartition opérée à titre systématique impliquerait que le SCC tienne une statistique à jour du nombre de collaborateurs de toutes les entreprises du canton et qu'il connaisse le nom de chacune des personnes ayant une activité dirigeante susceptible de donner lieu à répartition intercommunale à ce titre. Il appartient aux communes concernées d'intervenir auprès de l'administration fiscale afin qu'elle examine sur la base d'une situation concrète si les conditions sont remplies. Le SCC reçoit régulièrement de telles demandes ce qui ne manque pas de provoquer parfois, lors des échanges d'écriture liés à l'instruction du dossier, une réaction négative de la commune appelée à partager l'impôt perçu jusqu'alors en totalité. A cette occasion, les deux communes concernées ont la possibilité de contester auprès du Tribunal administratif la décision prise par le SCC. (...)

2. Discussion

Le lieu de taxation est réglé à l'article 153 LICD et selon les dispositions spéciales comme l'article 9 al. 4 LICo. L'autorité chargée de fixer pour chaque contribuable le ou les lieux de taxation est le SCC, conformément à l'article 153 al. 5 LICD. A supposer que les parts respectives de la commune de domicile et de la commune du lieu de travail au produit de l'impôt des fonctions dirigeantes soient modifiées, seules les communes concernées seraient impactées. En effet, le total de l'impôt cantonal de base ne changerait pas, mais les parts de l'impôt cantonal de base, auxquelles les communes appliquent leurs coefficients, s'en trouveraient modifiées.

¹ Déposée et développée le 23 juin 2015, BGC p. 1484.

Or, l'impôt cantonal de base est utilisé dans le système de péréquation financière intercommunale, système en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011 et qui fait actuellement l'objet de travaux d'évaluation. Une éventuelle modification dans ces répartitions aurait dès lors, pour les communes concernées, des incidences financières sur les futurs résultats de la péréquation financière, incidences qui ne pourraient pas être prises en compte dans les travaux d'évaluation actuellement en cours, même si elles devraient rester modestes, notamment pour les communes de domicile des fonctions dirigeantes.

En effet, bien qu'il ne soit pas possible d'identifier avec précision le nombre de répartitions intercommunales effectuées au titre de la fonction dirigeante (en taxation, il s'agit d'une répartition intercommunale comme toutes les autres), il semble que leur nombre soit inférieur à 100. Aussi, la modification demandée n'aurait qu'une portée très limitée sur les recettes fiscales des communes de domicile des fonctions dirigeantes (NB: selon une analyse effectuée par le SCC, seules deux communes verraient leurs recettes augmenter de plus de 15 000 francs, deux communes de plus de 10 000 francs, 7 communes de plus 6000 francs).

3. Conclusion

Sur la base de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous propose de maintenir le système en place, qui a fait ses preuves depuis plus de cinquante ans. Partant, le Conseil d'Etat vous invite à rejeter la motion.

Le 30 novembre 2015

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 121ss.

Motion 2015-GC-81 Michel Losey/ Antoinette Badoud Änderung der Verteilung der Steuer von leitenden Stellungen zwischen der Wohngemeinde und der Gemeinde des Unternehmens unter Beibehaltung der bisherigen Praxis¹

Antwort des Staatsrats

1. Geltendes Recht

Die Gesetzesbestimmung, um die es in der Motion geht, ist Artikel 9 Abs. 4 GStG, die zwei Arten von steuerpflichtigen Personen betrifft: die Steuerpflichtigen, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben, und die Steuerpflichtigen, die eine leitende Stellung bekleiden (jedoch nicht selbstständig

sind). In der Motion geht es nur um die leitenden Stellungen. Artikel 9 Abs. 4 GStG lautet wie folgt:

*⁴ Übt eine steuerpflichtige Person ausserhalb der Wohn-
gemeinde eine selbstständige Erwerbstätigkeit aus oder
bekleidet sie eine leitende Stellung in einem Unterneh-
men, so wird die Steuer auf dem Erwerbseinkommen aus
dieser Tätigkeit für die Verteilung der jährlichen Steuer
je zur Hälfte auf die Wohngemeinde und die Gemeinde
verteilt, in der die Tätigkeit ausgeübt wird.*

Das mit dieser Bestimmung eingeführte System der interkommunalen Verteilung besteht seit der Totalrevision des Gesetzes vom 10. Mai 1963 über die Gemeinde- [und Pfarrei] steuern [GPStG], also seit rund fünfzig Jahren. Da das Kapitel über die Kirchensteuern in ein anderes Gesetz übertragen wurde, wurden in der Folge der Titel und die Abkürzung des Gesetzes entsprechend angepasst.

Die Teilrevision des GStG, die aus der Annahme des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern (DStG, SGF 631.1) am 6. Juni 2000 hervorging, hat das 1963 mit dem GPStG eingeführte Verteilungssystem nicht abgeändert.

Es sei bemerkt, dass die interkommunale Verteilung des Steuerertrags der leitenden Stellungen am 22. September 1999 Gegenstand einer Interpellation im Grossen Rat war (Nr. 462.99). Die Grossräte Jean-Jacques Collaud und Robert Biemann ersuchten den Staatsrat namentlich um präzisere Angaben zur Interpretation von «leitende Stellungen» (TGR 1999, S. 1128).

In der vorliegenden Antwort werden Aspekte der Antwort des Staatsrats von damals übernommen (TGR 1999, S. 1557–1558), da sie immer noch relevant sind. So hob die Antwort des Staatsrats zu den anwendbaren Kriterien und zur Verteilungsmethode (von Amtes wegen oder auf Antrag) folgendes hervor:

Eine leitende Stellung liegt vor, wenn die steuerpflichtige Person an der Spitze eines bedeutenden Gewerbe-, Industrie- oder Handelsbetriebs steht, wo sie besondere Verantwortung trägt und zahlreichen Angestellten vorsteht. In der Praxis ist die KSTV davon ausgegangen, dass diese Voraussetzung ab 30 Angestellten erfüllt ist. Das Verwaltungsgericht hat die aktuelle Praxis wiederholt bestätigt. (...)

Ausserdem sei darauf hingewiesen, dass die KSTV nicht von Amtes wegen interkommunale Verteilungen für leitende Stellungen vornimmt; sie handelt nur auf Antrag einer Gemeinde oder der steuerpflichtigen Person. Eine systematische Verteilung würde bedeuten, dass die KSTV eine aktuelle Statistik über die Anzahl Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Unternehmen des Kantons führt und die Namen aller Personen kennt, die eine leitende Funktion innehaben, die in diesem Sinne Anlass zu einer

¹ Eingereicht und begründet am 23. Juni 2015, TGR S. 1484.

interkommunalen Verteilung geben könnte. Es ist Aufgabe der betroffenen Gemeinden, bei der Steuerbehörde zu intervenieren, damit sie auf der Grundlage einer konkreten Situation überprüft, ob die Voraussetzungen erfüllt sind. Die KSTV erhält regelmässig solche Anträge, was bei den Briefwechseln in Zusammenhang mit der Instruktion des Dossiers teilweise eine negative Reaktion der Gemeinde auslöst, die die Steuer teilen muss, die sie bisher ganzheitlich erhoben hat. Die beiden betroffenen Gemeinden können den Entscheid der KSTV beim Verwaltungsgericht anfechten. (...)

2. Diskussion

Der Veranlagungsort ist in Artikel 153 DStG und nach den Spezialbestimmungen wie Artikel 9 Abs. 4 GStG geregelt. Nach Artikel 153 Abs. 5 DStG ist die KSTV dafür zuständig, für jede steuerpflichtige Person den oder die Veranlagungsorte festzulegen. Geht man davon aus, dass die jeweiligen Anteile der Wohnsitzgemeinde und der Gemeinde des Arbeitsorts am Ertrag der Steuer von leitenden Stellen geändert werden, so würde sich das nur auf die betroffenen Gemeinden auswirken. Die einfache Kantonssteuer würde insgesamt nicht geändert, aber die Anteile der einfachen Kantonssteuer, auf die die Gemeinden ihre Steuerfüsse anwenden, würden ändern.

Die einfache Kantonssteuer wird jedoch im System des interkommunalen Finanzausgleichs verwendet, das seit dem 1. Januar 2011 in Kraft ist und gegenwärtig evaluiert wird. Eine allfällige Änderung dieser Aufteilung hätte somit für die betroffenen Gemeinden finanzielle Auswirkungen auf die zukünftigen Ergebnisse des Finanzausgleichs, die bei der gegenwärtigen Evaluation nicht berücksichtigt werden könnten, obgleich sie bescheiden bleiben dürften, insbesondere für die Wohngemeinden der leitenden Stellen.

In der Tat, auch wenn die genaue Anzahl der der interkommunalen Steuerteilungen betreffend leitende Stellen nicht mit Genauigkeit beziffert werden kann (in der Veranlagung unterscheidet sich diese Steuerteilung nicht von anderen), so scheint doch ihre Zahl unter 100 zu liegen. Die verlangte Änderung hätte ausserdem nur geringe Auswirkungen auf die Steuereinnahmen der Wohngemeinden der leitenden Stellen (NB: gemäss einer Analyse, die von der KSTV vorgenommen wurde, würden nur bei zwei Gemeinden die Steuereinnahmen um mehr als 15 000 Franken steigen, bei zwei Gemeinden stiegen sie um mehr als 10 000 Franken und bei 7 Gemeinden um mehr als 6000 Franken).

3. Schlussfolgerung

Aufgrund der obigen Ausführungen beantragt Ihnen der Staatsrat, das aktuelle System, das sich während mehr als

50 Jahren bewährt hat, beizubehalten. Der Staatsrat lädt Sie daher ein, die Motion abzulehnen.

Den 30. November 2015

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitsklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 121ff.

Motion 2015-GC-91 Romain Collaud/ Nadine Gobet Montant fixe de déduction sociale par enfant pour chaque contribuable¹

Réponse du Conseil d'Etat

La dégressivité des déductions sociales pour enfants en fonction du revenu des parents peut paraître choquante sous l'angle de la politique familiale suivie par le canton. En effet, alors que les charges familiales de base pour les enfants sont en principe constantes quel que soit le revenu, leur prise en compte par le droit fiscal cantonal est doublement dégressive puisque, d'une part, le montant de la déduction diminue avec l'augmentation du revenu et que, d'autre part, le contribuable se voit appliquer un taux d'imposition progressif, variant en fonction du revenu. Or, en termes de politique familiale, la finalité de la déduction sociale pour enfants est de compenser l'augmentation des charges familiales dues aux enfants. L'objectif de la mesure pour la collectivité est donc de soutenir l'engagement des parents. C'est une reconnaissance en regard de leur investissement mais aussi de leurs responsabilités, donc pour le rôle que la collectivité attend d'eux. Ces déductions sont aussi un soutien de la collectivité en vue de freiner la diminution de la natalité.

Les attentes de la collectivité envers les parents vis-à-vis de leurs enfants sont forcément les mêmes et des déductions dégressives pour les enfants peuvent donc paraître incompréhensibles et contre-productives en termes de politique familiale, dès lors que l'on pourrait arguer que la collectivité assume davantage les enfants des moins riches.

Une analyse plus fine permet toutefois de contredire cet a priori: selon les simulations effectuées par le Service cantonal des contributions (SCC), les effets de la déduction dégressive pour enfants sur la cote d'impôt cantonal pour chaque tranche de revenus sont les suivantes:

¹ Déposée et développée le 8 juillet 2015, BGC p. 1769.

Contribuables avec splitting, 2 enfants, déduction actuelle dégressive					
Revenu imposable avant déduction	Cote cantonale avant déduction	Déduction enfant(s)	Revenu imposable après déduction	Cote cantonale après déduction	Différence de cote cantonale en faveur du contribuable après déduction enfant(s)
50 000	2 660	17 000	33 000	1 312	1 348
60 000	3 639	17 000	43 000	2 064	1 576
72 000	4 868	17 000	55 000	3 131	1 736
80 000	5 760	15 400	64 600	4 104	1 656
88 000	6 724	14 000	74 000	5 084	1 639
100 000	8 202	14 000	86 000	6 476	1 726
120 000	10 670	14 000	106 000	8 914	1 757
150 000	14 818	14 000	136 000	12 816	2 002
200 000	21 650	14 000	186 000	19 666	1 984
300 000	37 226	14 000	286 000	34 888	2 338
400 000	53 756	14 000	386 000	51 442	2 314
500 000	67 500	14 000	486 000	65 610	1 890

En termes de montants d'impôts économisés grâce à la déduction sociale pour enfants, on constate que les parents bénéficiant de revenus plus élevés sont avantagés malgré une déduction dégressive. Un couple dont le revenu imposable s'élève à 50 000 francs avant la déduction sociale concernée paiera 2660 francs d'impôt cantonal. Après la déduction, ce montant sera réduit à 1312 francs, soit une économie d'impôt de 1348 francs. Pour un revenu imposable de 120 000 francs avant déduction, le montant de l'économie d'impôt s'élève

à 1757 francs pour atteindre 2338 francs pour un revenu imposable de 300 000 francs. Au vu de ces calculs, il semble donc erroné d'affirmer que la société prend plus en charge les enfants des parents moins riches.

A titre comparatif, le SCC a procédé aux mêmes simulations avec une suppression de la dégressivité de la déduction. Les résultats seraient alors les suivants:

Contribuables avec splitting, 2 enfants, déduction fixe					
Revenu imposable avant déduction	Cote cantonale avant déduction	Déduction enfant(s)	Revenu imposable après déduction	Cote cantonale après déduction	Différence de cote cantonale en faveur du contribuable après déduction enfant(s)
50 000	2 660	17 000	33 000	1 312	1 348
60 000	3 639	17 000	43 000	2 064	1 576
72 000	4 868	17 000	55 000	3 131	1 736
80 000	5 760	17 000	63 000	3 947	1 813
88 000	6 724	17 000	71 000	4 761	1 963
100 000	8 202	17 000	83 000	6 113	2 089
120 000	10 670	17 000	103 000	8 555	2 116
150 000	14 818	17 000	133 000	12 404	2 414
200 000	21 650	17 000	183 000	19 250	2 400
300 000	37 226	17 000	283 000	34 395	2 831
400 000	53 756	17 000	383 000	50 951	2 806
500 000	67 500	17 000	483 000	65 205	2 295

Avec la mise en œuvre de la motion, on constate que l'économie d'impôt resterait la même pour les bas revenus. A partir d'un revenu imposable de 80 000 francs l'économie d'impôt augmenterait en revanche, creusant ainsi le fossé avec les bas revenus.

Ces calculs permettent de démontrer que les critiques formulées au sujet du régime en vigueur en lien avec la politique familiale du canton doivent être nuancées. Ils permettent surtout de démontrer que le système appliqué par le canton de Fribourg se justifie d'un point de vue fiscal, particulièrement sous l'angle du principe constitutionnel de l'imposition

selon la capacité contributive ancré à l'article 127 al. 2 Cst. Ce principe, qui consacre l'égalité de traitement verticale, veille à ce que des contribuables de situation financière différente soient imposés de manière différente. En droit fiscal, les déductions sociales visent à tenir compte de la situation personnelle particulière du contribuable dans la détermination du revenu et de la fortune imposables, notamment du revenu ou de la fortune modestes, des charges supplémentaires grevant le revenu liées aux enfants mineurs ou en formation, à une double activité ou au soutien à une personne nécessitante. Compte tenu du régime actuel des déductions sociales, les hauts revenus profitent toutefois plus des déductions sociales fixes que les bas revenus, en raison de la progression fiscale dans le cadre de l'impôt sur le revenu. Les frais de base dus aux enfants et à d'autres personnes dont le contribuable assure l'entretien sont certes indépendants du revenu. Comparés au revenu net, ils grèvent toutefois nettement plus les bas revenus. Des déductions sociales dégressives en fonction du revenu sont donc défendables sous l'angle du principe constitutionnel précité. Il est à noter que le canton de Neuchâtel connaît un système similaire à celui du canton de Fribourg. Le système vaudois n'aménage pas à proprement parler de déductions sociales pour enfants mais tient compte de la situation familiale par le biais de l'application d'un quotient familial et d'une déduction pour contribuables modestes. La déduction est également dégressive.

Ces deux visions potentiellement contradictoires – politique familiale vs. politique fiscale – mettent en lumière les difficultés liées à l'utilisation de la fiscalité pour atteindre des objectifs de politique familiale ou sociale. En principe, il faudrait éviter de se servir de la politique fiscale pour atteindre des objectifs extra-fiscaux. Ces derniers peuvent être mieux soutenus par le biais de subventionnements directs.

Il faut enfin relever qu'une hausse de la déduction dans le sens proposé par la motion (à savoir par la suppression de la diminution de la déduction liée à un revenu net supérieur à la limite de 62 000 francs) entraînerait pour l'Etat des pertes fiscales de l'ordre de 6,5 millions de francs (12,8 millions de francs en ajoutant les pertes supportées par les communes et les paroisses). Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous invite à rejeter la motion.

Le 12 janvier 2016

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 126ss.

Motion 2015-GC-91 Romain Collaud/ Nadine Gobet Fixer Sozialabzug pro Kind für alle steuerpflichtigen Personen¹

Antwort des Staatsrats

Im Blick der kantonalen Familienpolitik mag der einkommensabhängige degressive Sozialabzug für Kinder stossend erscheinen. Während die durch die Kinder bedingten grundlegenden Familienkosten eigentlich einkommensunabhängig konstant sind, werden sie im kantonalen Steuerrecht doppelt degressiv berücksichtigt, indem nämlich erstens der Abzug mit steigendem Einkommen abnimmt und zweitens ein einkommensabhängiger progressiver Steuersatz angewendet wird. Aus familienpolitischer Sicht soll hingegen mit dem Sozialabzug für Kinder die kinderbedingte Zunahme der Familienkosten abgefedert werden. Die öffentliche Hand will mit dieser Massnahme also das Engagement der Eltern unterstützen. Sie ist Ausdruck der Anerkennung ihres Einsatzes aber auch ihrer Verantwortung und somit der Rolle, die die Allgemeinheit von ihnen erwartet. Mit diesen Abzügen leistet die öffentliche Hand auch einen Beitrag, um den Geburtenrückgang zu bremsen.

Die öffentliche Hand stellt an alle Eltern die gleichen Erwartungen im Umgang mit ihren Kindern, und degressive Kinderabzüge können im Lichte der Familienpolitik unverständlich und kontraproduktiv erscheinen, da man argumentieren könnte, dass die Allgemeinheit die Kinder der finanziell schlechter gestellten Eltern stärker unterstützt.

Etwas genauer betrachtet, lässt sich dies jedoch widerlegen: Nach den Simulationsberechnungen der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) wirkt sich der degressive Kinderabzug auf die einzelnen Einkommenstranchen wie folgt aus:

¹ Eingereicht und begründet am 8. Juli 2015, TGR S. 1769.

Steuerpflichtige mit Splitting, 2 Kinder, geltender degressiver Abzug					
Steuerbares Einkommen vor Abzug	Kantonssteuerbetrag vor Abzug	Kinderabzug	Steuerbares Einkommen nach Abzug	Kantonssteuerbetrag nach Abzug	Differenz Kantonssteuerbetrag zugunsten steuerpflichtige Person nach Kinderabzug
50 000	2 660	17 000	33 000	1 312	1 348
60 000	3 639	17 000	43 000	2 064	1 576
72 000	4 868	17 000	55 000	3 131	1 736
80 000	5 760	15 400	64 600	4 104	1 656
88 000	6 724	14 000	74 000	5 084	1 639
100 000	8 202	14 000	86 000	6 476	1 726
120 000	10 670	14 000	106 000	8 914	1 757
150 000	14 818	14 000	136 000	12 816	2 002
200 000	21 650	14 000	186 000	19 666	1 984
300 000	37 226	14 000	286 000	34 888	2 338
400 000	53 756	14 000	386 000	51 442	2 314
500 000	67 500	14 000	486 000	65 610	1 890

Hinsichtlich der dank Sozialabzug für Kinder eingesparten Steuerbeträge sind Eltern mit höheren Einkommen trotz des degressiven Abzugs bevorteilt. Ein Ehepaar mit einem steuerbaren Einkommen vor Sozialabzug von 50 000 Franken wird 2660 Franken Kantonssteuer bezahlen. Mit dem Abzug sinkt der Kantonssteuerbetrag auf 1312 Franken, was einer Einsparung von 1348 Franken entspricht. Bei einem steuerbaren Einkommen vor Abzug von 120 000 Franken beträgt die Steuereinsparung 1757 Franken und bei einem steuerba-

ren Einkommen vor Abzug von 300 000 Franken steigt sie auf 2338 Franken. —. Angesichts dieser Zahlen scheint die Aussage, die Gesellschaft unterstütze die Kinder weniger begüterter Eltern stärker, nicht zu stimmen.

Die KSTV hat zum Vergleich die gleichen Simulationsrechnungen mit einem einheitlichen, nicht degressiven Sozialabzug durchgeführt, was folgendes Bild ergab:

Steuerpflichtige mit Splitting, 2 Kinder, fixer Abzug					
Steuerbares Einkommen vor Abzug	Kantonssteuerbetrag vor Abzug	Kinderabzug	Steuerbares Einkommen nach Abzug	Kantonssteuerbetrag nach Abzug	Differenz Kantonssteuerbetrag zugunsten steuerpflichtige Person nach Kinderabzug
50 000	2 660	17 000	33 000	1 312	1 348
60 000	3 639	17 000	43 000	2 064	1 576
72 000	4 868	17 000	55 000	3 131	1 736
80 000	5 760	17 000	63 000	3 947	1 813
88 000	6 724	17 000	71 000	4 761	1 963
100 000	8 202	17 000	83 000	6 113	2 089
120 000	10 670	17 000	103 000	8 555	2 116
150 000	14 818	17 000	133 000	12 404	2 414
200 000	21 650	17 000	183 000	19 250	2 400
300 000	37 226	17 000	283 000	34 395	2 831
400 000	53 756	17 000	383 000	50 951	2 806
500 000	67 500	17 000	483 000	65 205	2 295

Mit der Umsetzung der Motion würde die Steuereinsparung für die niedrigen Einkommen gleich ausfallen. Ab einem steuerbaren Einkommen von 80 000 Franken hingegen würde die Steuereinsparung zunehmen und sich der Graben zwischen niedrigen und höheren Einkommen weiter vertiefen.

Diese Berechnungen zeigen, dass die Kritik an der geltenden Abzugsregelung in Zusammenhang mit der kantonalen Familienpolitik differenziert werden muss. Sie zeigen vor allem auf, dass das System im Kanton Freiburg in steuerlicher Hinsicht gerechtfertigt ist, namentlich mit Blick auf den in Artikel 127 Abs. 2 BV verankerten Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Dieser

Grundsatz, der hinter der vertikalen Gleichbehandlung steht, sorgt dafür, dass steuerpflichtige Personen in unterschiedlichen finanziellen Verhältnissen unterschiedlich besteuert werden. Steuerrechtlich soll nämlich mit den Sozialabzügen bei der Ermittlung des steuerbaren Einkommens und Vermögens der persönlichen Situation der steuerpflichtigen Person Rechnung getragen werden, insbesondere bei bescheidenem Einkommen oder Vermögen, einkommensmindernden Mehraufwendungen aufgrund von Kindern, die minderjährig oder in Ausbildung sind, Doppelverdienerstatus oder Unterstützung einer hilfsbedürftigen Person). Nach der geltenden Regelung der Sozialabzüge profitieren die hohen Einkommen jedoch deutlich mehr von fixen Sozialabzügen als niedrige Einkommen, und zwar aufgrund der Steuerprogression bei der Einkommenssteuer. Die grundlegenden kinderbedingten Kosten und die von anderen Personen, für deren Unterhalt die steuerpflichtige Person aufkommt, verursachten Kosten, fallen zwar einkommensunabhängig an, gemessen am Nettoeinkommen belasten sie aber die niedrigen Einkommen deutlich stärker. Einkommensabhängige degressive Sozialabzüge sind ausgehend vom oben genannten Verfassungsgrundsatz somit vertretbar. Der Kanton Neuenburg kennt übrigens ein ähnliches System wie der Kanton Freiburg. Im Kanton Waadt gibt es keine eigentlichen Sozialabzüge für Kinder, dort wird der Familiensituation aber über einen Familienquotienten und einen Abzug für Steuerpflichtige in bescheidenen Verhältnissen Rechnung getragen. Der Abzug ist ebenfalls degressiv.

Diese zwei potenziell widersprüchlichen Sichtweisen – Familienpolitik vs. Steuerpolitik – zeigen, wie schwierig es ist, über die Steuern familien- oder sozialpolitische Ziele erreichen zu wollen. Man sollte eigentlich vermeiden, die Steuerpolitik für nicht-fiskalische Zwecke zu instrumentalisieren. Dies lässt sich besser über direkte Subventionen bewerkstelligen.

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass ein höherer Abzug im von der Motion vorgeschlagenen Sinn (das heisst keine Kürzung des Abzugs für Einkommen über dem Grenzbetrag von 62 000.– Fr.) für den Staat Steuereinsparungen in der Grössenordnung von 6,5 Millionen Franken (Fr. 12,8 Mio. mit den Einsparungen für die Gemeinden und Pfarreien) zur Folge hätte. Nach dem Gesagten beantragt Ihnen der Staatsrat, diese Motion abzulehnen.

Den 12. Januar 2016

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitsklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 126ff.

Postulat 2015-GC-114 de la Commission des finances et de gestion Communication de l'administration cantonale – Quels coûts pour quel contenu?¹

Réponse du Conseil d'Etat

La LInf, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, a profondément modifié les pratiques en matière d'information à l'Etat de Fribourg. La postulante reconnaît les bénéfices de l'application du principe de transparence qui succédait à celui du secret, estimant cette ouverture incontournable. L'information fait partie intégrante de l'activité politique, et aujourd'hui l'administration cantonale intègre cette composante dans ses activités quotidiennes et sur l'ensemble du cycle de vie des projets qu'elle conduit.

Le Conseil d'Etat est disposé à dresser un bilan des activités déployées, notamment quant à l'organisation mise en place depuis l'entrée en vigueur de la LInf: correspondants en matière d'information et autres postes assumant des charges d'information, ressources affectées à cette tâche, règles en matière d'information (forme et contenu). Il esquissera également les perspectives d'avenir dans ce domaine.

Outre la LInf, de nombreux autres textes légaux accordent une place prépondérante à l'information et à la communication, principalement dans les domaines de la prévention et de la promotion. Donnant suite à la demande de la CFG, le Conseil d'Etat établira un état des lieux détaillé de la situation à l'Etat de Fribourg depuis 2010.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de prendre en considération ce postulat. Il transmettra au Grand Conseil le rapport y relatif dans le délai légal.

Le 7 décembre 2015

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument auront lieu ultérieurement.

Postulat 2015-GC-114 der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission Kommunikation der Kantonsverwaltung – Welche Kosten für welchen Inhalt²

Antwort des Staatsrats

Das InfoG, das am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, hat die Praxis bei der Information des Staates Freiburg grundlegend geändert. Die Postulantin anerkennt die Vorteile

¹ Déposé et développé le 9 septembre 2015, BGC p. 1770.

² Eingereicht und begründet am 9. September 2015, TGR S. 1770.

aus der Anwendung des Transparenzprinzips, das auf das Geheimhaltungsprinzip folgte, und meint, dass diese Öffnung unbedingt nötig war. Die Information ist ein integrierender Bestandteil der politischen Tätigkeit, und heutzutage nimmt die Kantonsverwaltung diesen Bestandteil in ihre tägliche Tätigkeit und in den ganzen Zyklus der Projekte, die sie durchführt, auf.

Der Staatsrat ist bereit, Bilanz seiner Tätigkeit, namentlich bei der Organisation, die er geschaffen hat, seit das InfoG in Kraft getreten ist, zu ziehen: Ansprechpersonen für die Information und weitere Stellen, die Informationsaufträge erfüllen, Ressourcen für diese Aufgabe, Vorschriften für die Information (Form und Inhalt). Er wird auch die Zukunftsperspektiven auf diesem Gebiet skizzieren.

Neben dem InfoG räumen weitere Gesetzestexte der Information und der Kommunikation einen wichtigen Platz ein; sie stammen namentlich aus den Bereichen der Prävention und der Förderung. Der Staatsrat entspricht dem Verlangen der FKG und wird eine ausführliche Analyse der Situation beim Staat Freiburg seit 2010 durchführen.

Als Schlussfolgerung beantragt Ihnen der Staatsrat, dieses Postulat erheblich zu erklären. Er wird dem Grossen Rat den Bericht dazu in der gesetzlichen Frist überweisen.

Den 7. Dezember 2015

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitsklärung dieses Vorstosses finden zu einem späteren Zeitpunkt statt.

Dépôts

Postulat 2016-GC-2 Peter Wüthrich, Marie-Christine Baechler Etat des travaux au niveau de l'adaptation des structures territoriales aux exigences actuelles

Dépôt et Développement

Les structures territoriales du canton de Fribourg datent pour la plupart du 19^e siècle. Si l'encouragement aux fusions de communes a permis de partiellement adapter cet élément essentiel de notre système politique et administratif, le canton de Fribourg reste encore largement divisé en entités vieilles de plus d'un siècle et demi. Les districts datent par exemple de 1848.

A l'époque, la Sarine comptait 22 000 habitants, la Veveyse 7000. Aujourd'hui, le district de la Sarine, peuplé de 103 000 habitants, a toujours le même statut administratif que la Veveyse et ses 18 000 habitants. Le déséquilibre est patent. Les motifs qui ont présidé à la définition de ces structures ne sont plus d'actualité depuis plusieurs décennies. En 1848, il fallait une journée à cheval pour atteindre le chef-lieu de chaque district. Aujourd'hui, une petite heure suffit pour parcourir tout le canton du nord au sud et de l'est à l'ouest. L'évolution technologique, avec le développement de la cyber-administration, par exemple, transforme profondément la notion de proximité et les besoins des habitant-e-s du canton.

Le canton de Fribourg a d'ailleurs dû prendre des mesures au coup par coup pour tenir compte de l'inadaptation de ses structures territoriales. La division du cercle électoral de la Sarine en un cercle Sarine-campagne et un cercle Fribourg-Ville en a été un premier exemple en 1950. La modification de la loi sur les droits politiques instaurant un regroupement des cercles de la Glâne et de la Veveyse en est un autre plus récent.

La création de la loi sur les agglomérations à la fin des années 1990 est également le signe que les communes et les districts ne sont plus tous adaptés aux enjeux sociaux, économiques et politiques. Les innombrables divisions administratives que nous connaissons en fonction des sujets compliquent considérablement l'action de l'Etat et ne permettent pas aux citoyennes et citoyens d'appréhender correctement l'action de leurs autorités. Elles sont par ailleurs sources de gaspillage des ressources financières. De nombreux projets sont freinés – quand ils ne sont pas tout simplement abandonnés – par de

longues discussions organisationnelles entre communes, associations intercommunales, districts, arrondissements administratifs, etc.

Aujourd'hui, la question des structures territoriales ressurgit avec encore plus d'acuité. Le projet de fusion de toutes les communes de la Gruyère, les efforts en vue d'une fusion du Grand Fribourg, les réflexions nécessaires pour une extension de l'agglomération de Fribourg imposent une révision profonde de l'organisation du territoire du canton de Fribourg avec une vision claire et cohérente.

Le canton de Fribourg a de tout temps pu s'appuyer sur des régions fortes pour s'assurer un développement harmonieux et équilibré. Ces régions ne correspondent plus aux divisions administratives actuelles et ne peuvent plus insuffler correctement leur dynamique au canton.

Le statu quo issu du rapport de 2010 sur les structures territoriales présenté au Grand Conseil par le Conseil d'Etat n'est plus défendable aujourd'hui. Il est temps de faire usage de la marge de manœuvre laissée par la Constitution cantonale, qui prévoit simplement dans son article 136 que le territoire est divisé en districts administratifs, à la tête de chacun desquels est placé un préfet élu.

Aussi, nous demandons au Conseil d'Etat d'élaborer un rapport sur les structures territoriales du canton et l'ensemble de ses divisions administratives. Le rapport devra également examiner les structures territoriales dont le canton devra se doter afin de pouvoir relever les défis des années et décennies à venir.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

Motion 2016-GC-3 Simon Bischof Modification de la loi sur les communes (art. 27)

Dépôt

L'article 27 de la loi sur les communes donne la composition d'un conseil général.

Je demande de modifier l'alinéa 2:

En dérogation à l'alinéa 1, les communes peuvent prévoir le nombre de conseillers généraux qui doit se situer entre 30 et 100 membres.

Développement

Au moins deux projets de nouvelles communes de taille particulièrement importante ont été lancés. Sans modifier l'alinéa 1 – c'est-à-dire d'avoir, en principe, 30 membres dans les communes de moins de 2500 habitant-e-s, 50 membres dans les communes de 2500 à 10 000 habitant-e-s, et 80 membres dans les communes de plus de 10 000 habitant-e-s – je souhaite augmenter le nombre maximum possible à 100 membres.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

Motion 2016-GC-6 Didier Castella, Romain Collaud Initiative cantonale – Amnistie fiscale générale

Dépôt et développement

Suite à l'avis de droit du professeur Xavier Oberson ainsi qu'au développement et aux conclusions du Conseil d'Etat sur l'amnistie fiscale cantonale (rapport 2015-DFIN-65), nous demandons au Conseil d'Etat fribourgeois, par voie de motion, d'user de son droit d'initiative cantonale et d'intervenir auprès des Autorités fédérales dans le but d'instaurer une amnistie fiscale générale sur le plan fédéral.

Nous rappelons que la dernière amnistie fédérale a eu lieu en 1969, soit il y a 46 ans. Pour assurer de nouvelles recettes nécessaires au bon fonctionnement de la collectivité, les amnisties fiscales ont depuis plusieurs années la cote dans de nombreux pays dont l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni ou l'Italie. Cette régularisation fiscale permettrait des rentrées financières importantes pour les collectivités suisses et ce, sur le long terme. Elle donnerait à notre canton et aux communes les moyens d'assumer leurs prestations sans passer par un programme d'austérité ou une augmentation de la charge fiscale des Fribourgeoises et Fribourgeois, comme le laisse malheureusement présager la planification financière cantonale. Cette motion va par ailleurs dans le sens du Grand Conseil fribourgeois, qui a soutenu à une large majorité l'instauration d'une amnistie cantonale mais s'est finalement rangé derrière les arguments du Conseil d'Etat suite à l'arrêt du Tribunal fédéral sur l'amnistie fiscale cantonale tessinoise.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

Postulat 2016-GC-7 Stéphane Peiry Nouvelle attribution au Fonds de soutien à l'innovation

Dépôt

Je demande au Conseil d'Etat d'examiner dans les meilleurs délais la possibilité d'une attribution complémentaire d'un montant de 10 millions de francs au Fonds de soutien à l'innovation, éventuellement à prélever sur la fortune non affectée.

Développement

Le Fonds de soutien à l'innovation a été mis en place à la fin de l'année 2010. Il fait partie de l'une des mesures du plan de relance de l'économie fribourgeoise, adopté après la crise financière de 2008–2009 (mesure N° 10). Doté d'un montant initial de 3 millions de francs, le Fonds disposait d'un capital de 550 768 francs au 31 décembre 2014. Il fait l'objet d'un règlement fixant les conditions d'utilisation du Fonds, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2011.

Le but du Fonds, défini à l'article 1 du règlement précité, précise à l'alinéa 2:

² Il doit permettre de soutenir financièrement les initiatives suivantes:

- a) *des projets d'innovation impliquant des entreprises et des hautes écoles fribourgeoises;*
- b) *la structure commune de transfert technologique du canton de Fribourg;*
- c) *le lancement de projets de grande envergure;*
- d) *la protection de la propriété intellectuelle.*

Les contributions particulières d'utilisation du Fonds sont définies à l'article 3 al. 1 du règlement:

¹ Des contributions financières du Fonds aux projets au sens de l'article 1 al. 2 let. a sont octroyées uniquement aux hautes écoles fribourgeoises et en fonction des critères suivants:

- a) *le potentiel d'innovation;*
- b) *l'intérêt économique prépondérant pour la région;*
- c) *l'implication d'au moins une entreprise et d'au moins une haute école sises dans le canton de Fribourg.*

Entre 2011 et 2013, le Fonds de soutien à l'innovation a soutenu plusieurs projets avec succès, pour des contributions totales du Fonds de 2,8 millions de francs, ayant généré des contributions propres des entrepreneurs concernés pour plus de 4,2 millions. Par conséquent, en trois ans, ce ne sont pas moins de 7,1 millions d'investissements totaux en recherche et développement qui ont été réalisés grâce au Fonds de soutien à l'innovation (soit un facteur de 2,5 pour 1 francs investi par le Fonds).

Parmi les mesures du plan de relance de l'économie fribourgeoise, le Fonds de soutien à l'innovation a fait la démonstration de son utilité dans le développement de projets innovants entraînant des retombées économiques non négligeables pour le canton de Fribourg.

Dans la perspective où l'économie fribourgeoise se rétracte, avec à la clé une baisse des investissements et des créations d'emplois, voire même une augmentation sensible du chômage, une réalimentation du Fonds de soutien à l'innovation permettrait de générer de l'investissement dans les PME actives dans des secteurs à haute valeur ajoutée, qui ont des projets d'innovation mais pas assez de moyens pour les démarrer.

Au vu de l'expérience des trois premières années, on peut présumer qu'une attribution de 10 millions de francs, éventuellement à prélever sur la fortune non affectée, permettrait de générer des investissements en recherche et développement de l'ordre de 25 millions. Or, dans le contexte économique actuel, l'innovation est un des seuls moyens efficaces pour les PME du canton de conserver des avantages concurrentiels. Dès lors, le facteur «temps» est aussi important. C'est pourquoi je demande au Conseil d'Etat d'examiner cette possibilité dans les meilleurs délais.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

Postulat 2016-GC-8 Hubert Dafflon, Albert Lambelet Utilisation de la fortune non affectée pour la croissance pérenne du PIB cantonal

Dépôt et Développement

Les atouts du canton de Fribourg, en comparaison nationale, sont sans aucun doute la qualité de vie dont bénéficient tous ses habitant-e-s, une formation complète et réputée d'excellent niveau, un bilinguisme bien établi, un positionnement idéal en Suisse avec des moyens de communication privés et publics performants, un aménagement du territoire maîtrisé avec des paysages magnifiques, des terrains constructibles disponibles à prix modérés et une démographie bondissante qui fait de Fribourg le plus jeune des cantons suisses.

Au niveau de l'emploi, le bilan est moins réjouissant, le solde des pendulaires est clairement négatif. On vit à Fribourg mais on travaille à l'extérieur, ce qui fait que notre canton a, encore et toujours, un produit intérieur brut (PIB) des plus faibles de Suisse. Nous formons des collaborateurs qualifiés mais nous n'en récoltons pas les fruits car les emplois correspondants manquent sur place.

Grâce à l'or vendu par la Banque nationale et à une gestion rigoureuse des finances publiques, le canton bénéficie d'une fortune non affectée importante. Cette fortune ne peut rester une simple écriture au bilan de l'Etat mais doit être engagée pour des projets visant le bien-être de tous les Fribourgeois-e-s. Nous demandons au Conseil d'Etat qu'il étudie toutes les possibilités permettant d'affecter cette fortune et les intérêts de celle-ci dans des projets visant à **l'augmentation durable des emplois qualifiés et du PIB cantonal**. Nous pensons à la politique foncière active, à des prêts et à des garanties à faibles taux, à une promotion économique renforcée, à des participations à l'actionnariat de sociétés innovatrices dans les domaines des nouvelles technologies et de l'énergie renouvelable. Ce pari sur ce type de projets permettra un retour sur investissement non négligeable pour notre canton.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

Motion 2016-GC-9 Pierre-Alain Clément Loi sur la protection des biens culturels (Commission des biens culturels)

Dépôt

Les motionnaires demandent la modification de la loi du 7 novembre 1991 sur la protection des biens culturels (LPBC), soit l'abrogation de l'article 58 al. 1 let. e relatif à la Commission des biens culturels.

Cette abrogation entraîne une modification de l'article 56 al. 3 du règlement du 17 août 1993 d'exécution de la LPBC, relatif au Service des biens culturels, par l'adjonction d'une nouvelle lettre a)^{bis} ayant la teneur suivante: «*Sur requête de la commune ou du Service chargé de l'aménagement du territoire et des constructions, il donne son préavis sur des projets de travaux relatifs à des bâtiments présentant un intérêt esthétique ou historique, ainsi que sur des projets importants, à ce même titre, pour l'aspect général d'un site, d'une localité, d'un quartier, d'une rue ou d'une place, même si ces objets ne figurent pas à l'inventaire.*»

Développement

La modification de l'article 58 LPBC vise à simplifier la procédure de permis en supprimant un doublon dans l'émission du préavis en matière de protection des biens culturels. Dans le système actuel, le dossier est analysé et instruit par le Service des biens culturels, mais le préavis est émis par la Commission des biens culturels. Cela signifie que le dossier, une fois contrôlé par le Service, doit attendre la prochaine réunion mensuelle de la Commission pour que celle-ci puisse se prononcer sur le projet. Si, par hypothèse, le dossier ne peut être traité à la séance ou qu'il nécessite des informations complémentaires, il sera à nouveau traité à une séance ultérieure.

Ce mode de procéder engendre inévitablement des lenteurs dans le traitement des dossiers. Il est en contradiction avec les buts de simplification et d'accélération recherchés dans les procédures administratives. C'est pourquoi la modification demandée de la LPBC vise à transférer la compétence de préavis de la Commission au Service. Ce dernier dispose en son sein du personnel spécialisé et qualifié non seulement pour analyser le dossier mais également le préavis. Notons qu'un tel transfert de compétence d'une commission à un service a déjà été opéré à satisfaction dans le passé dans le domaine de la protection de la nature.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

Motion 2016-GC-10 Pierre-Alain Clément Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (permis de construire)

Dépôt

Le motionnaire et les cosignataires demandent la modification de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), soit l'adjonction d'un nouvel alinéa (3) à l'article 139, avec la teneur suivante: *«Le Conseil d'Etat peut attribuer aux communes aptes la compétence de délivrer les permis de construire en lieu et place du préfet.»*

Développement

Le motionnaire et les cosignataires ont pris connaissance avec intérêt des rapports ci-dessous concernant la procédure de permis de construire:

- > Rapport du groupe de travail du 25 mars 2013 sur l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du traitement des demandes de permis dans la procédure ordinaire;
- > Rapport du 3 juin 2015 d'évaluation des processus de permis de construire, de plans d'aménagement locaux et de plans d'aménagement de détail, établi par M^e Alexis Overney, avocat, sur mandat de M. Maurice Ropraz, conseiller d'Etat, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.

Ces rapports mettent en particulier en évidence le rôle des communes dans la procédure de permis de construire. Celles-ci doivent notamment effectuer un examen de la conformité formelle et matérielle des demandes de permis et des plans du projet de construction qui les accompagnent. Or, ces projets sont de plus en plus complexes et doivent satisfaire à des normes techniques exigeantes, notamment en matière d'aménagement du territoire, d'économie d'énergie,

de mobilité, de protection de l'environnement, de protection des biens culturels.

Le contrôle formel et matériel des dossiers est une tâche difficile. Bien des communes ne sont pas en mesure d'effectuer ce contrôle, étant donné qu'elles ne disposent pas des compétences et connaissances techniques et juridiques en la matière. Il est illusoire de croire que les dossiers transmis par les communes satisfont tous à un examen approfondi de leur forme et de leur contenu.

La procédure actuelle devrait faire une distinction essentielle entre les communes qui disposent des ressources pour faire ces contrôles et celles qui en sont dépourvues. Seules les communes qui ont un service technique composé de personnes ayant une formation en architecture et en droit doivent être considérées comme aptes à faire de tels contrôles. Notons que les communes qui n'ont pas ces ressources à titre individuel, peuvent les trouver dans un service technique commun à plusieurs communes, voire par le biais de mandat à des tiers qualifiés dans ces domaines.

La modification de la LATeC demandée par la présente motion vise à permettre aux communes aptes, à savoir celles disposant des ressources techniques et juridiques précitées, d'obtenir du Conseil d'Etat la compétence de délivrer les permis de construire en lieu et place du préfet. Cette compétence peut être attribuée d'office ou sur requête des communes intéressées. La compétence ne sera attribuée qu'aux communes aptes et devra être retirée à celles qui ne le seraient plus.

Les communes délégataires de compétences procéderont comme elles le font déjà avec les projets de construction soumis à la procédure simplifiée. Cela consiste pour elles à solliciter les préavis des services cantonaux concernés, effectuer la coordination formelle et matérielle, délivrer – le cas échéant refuser – le permis et statuer sur les éventuelles oppositions. Leurs décisions seront sujettes à recours au préfet, respectivement au Tribunal cantonal s'il s'agit d'un projet hors de la zone à bâtir.

Octroyer aux communes cette nouvelle compétence déchargera de manière sensible le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) et les préfets. Ce seront en effet les communes les plus grandes, celles où les demandes de permis sont les plus nombreuses, qui seront essentiellement mises au bénéfice de cette compétence. Le SeCA et les préfets disposeront de plus de temps pour contrôler et coordonner, respectivement statuer sur les dossiers des autres communes. Rappelons que celles-ci, sans ressources techniques et juridiques, ne sont pas en mesure d'effectuer correctement les contrôles qu'on leur demande. Seuls un contrôle sommaire du dossier et un préavis peuvent être raisonnablement attendus d'elles. Par contre, le SeCA, service de préavis et de coordination, est doté de toutes les ressources et de l'expérience pour réaliser un contrôle formel et matériel approfondi.

Autres points ne nécessitant pas de modification légale

- 1) Selon le rapport du groupe de travail précité, «Le Service des constructions et de l'aménagement ne communique pas la teneur des préavis au requérant ni à la commune.» (rapport p. 14).
Cette pratique n'est absolument pas appropriée dans le contexte de l'évolution d'un projet de construction, ni dans le déroulement d'une procédure administrative qui doit être simple et rapide. L'auteur du projet de construction doit être mis au courant immédiatement des obstacles soulevés par l'administration à l'encontre du projet, de manière à pouvoir soit présenter des motifs à l'appui du projet, soit modifier ce dernier, voire le retirer. Ce mode de faire s'inscrit en contradiction avec le principe d'ouverture de tout service administratif qui, comme le SeCA, doit être au service du public.
 - 2) Le rapport d'évaluation de M^e Overney traite de l'informatisation des documents, notamment des dossiers de permis de construire (rapport pt 4.2 p. 39 et suivantes). Ce domaine est fondamental pour plus d'efficacité et de transparence. On peut toutefois se demander pourquoi cette informatisation n'est pas déjà réalisée, à l'instar d'autres cantons qui l'ont mise sur pied depuis plusieurs années.
Aussi, nous demandons un rapport détaillé et chiffré sur, d'une part, les coûts déjà payés pour les projets anciens non aboutis mais aussi les projets en cours et, d'autre part, les coûts prévisibles pour l'achèvement de l'informatisation des dossiers de permis de construire.
 - 3) La LATeC ne contient qu'une disposition sur les émoluments (art. 61). Elle ne fournit toutefois une base légale que pour les émoluments des communes. Qu'en est-il de la base légale autorisant le canton à établir un tarif pour le prélèvement d'émoluments en matière de permis de construire et de plans d'aménagement? La loi du 9 février 1924 concernant le tarif des émoluments de chancellerie et le code de procédure et de juridiction administrative (CPJA) ne sont pas des bases légales suffisantes pour prélever des émoluments, notamment lorsqu'ils portent sur plusieurs milliers de francs.
- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.
-

Motion 2016-GC-11 Antoinette Badoud, Michel Losey Loi sur les impôts communaux (abolition de la fonction dirigeante – art. 9)

Dépôt

Nous demandons de supprimer le statut de «fonction dirigeante» à l'article 9 al. 4 de la loi sur les impôts communaux.

Développement

Ultérieurement

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.
-

Postulat 2016-GC-12 Sabrina Fellmann, Laurent Dietrich Stratégie globale et coordonnée du développement économique, spécifiquement sur la question de l'implantation des entreprises dans le canton de Fribourg

Dépôt et développement

Le canton de Fribourg est confronté à ce que d'aucuns appellent une «désindustrialisation» (entreprises qui licencient, ferment, délocalisent). Diverses raisons ont été évoquées pour expliquer ces départs, selon la situation et/ou le contexte. S'il s'agit parfois de problématiques liées aux entreprises elles-mêmes, force est de constater que certaines problématiques engagent également le positionnement de notre canton dans des domaines autant nombreux que variés, et par ailleurs liés entre eux.

Ces départs d'entreprises ont diverses conséquences sur la situation du canton, et ce non seulement en termes de pertes d'emploi mais également de places d'apprentissage; de domaines de savoir-faire; d'adéquation entre ceux-ci et les compétences et le développement de notre canton d'une part, et les besoins des entreprises d'autre part; de compétitivité dans certains domaines au niveau cantonal, national, voire international; de fiscalité et des discussions en cours dans ce domaine, notamment dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises.

Parallèlement, le canton de Fribourg annonce également des réussites en termes d'implantations d'entreprises, et certaines entreprises du canton de Fribourg investissent, ce malgré la conjoncture économique actuelle. Dans le cadre des investissements, force est cependant de constater qu'ils peuvent eux aussi être sensiblement différents en fonction des entreprises et/ou de leurs besoins.

Dans ce contexte, il est demandé au Conseil d'Etat:

1. De présenter une analyse globale de la situation des départs/arrivées d'entreprises, analyse qui tient compte non seulement de la situation des entreprises, mais également des différents paramètres engagés dans cette problématique, comme par exemple:
 - l'aménagement du territoire, et ce en termes de surfaces disponibles mais également de stratégie liée

- au développement des activités économiques sur le territoire cantonal;
 - les liens entre les offres de formations et les besoins des entreprises;
 - l'état des lieux et les points forts dans le domaine de la formation et la recherche au sein de nos hautes écoles, le développement de divers parcs technologiques et/ou quartiers de l'innovation dans le canton, et le lien avec les possibilités d'implantation d'entreprises;
 - la fiscalité et son impact sur l'implantation d'entreprises, en lien avec les discussions en cours avec les entreprises et les travaux effectués dans le cadre de la Réforme de la fiscalité des entreprises.
2. D'exposer, dans le cadre de cette analyse:
- Quelles sont les priorités et les besoins du canton en termes d'accompagnement et d'implantation d'entreprises? Comment le canton tire-t-il profit des synergies entre ces différents domaines? Comment ces informations sont ou pourraient être efficacement communiquées et mises à la disposition des partenaires, soit des entreprises, des politiques et de divers acteurs le cas échéant?
 - Quels sont les processus mis en place au sein des Directions et/ou Services de l'Etat pour atteindre les objectifs fixés? Comment les efforts dans ce domaine sont-ils coordonnés? Comment fonctionne le point de contact qui informe, accompagne, voire contacte les entreprises, et qui est à même de les diriger convenablement en fonction du contenu de la problématique qui les occupe?

L'objectif de ce postulat, et donc de la mise à disposition de cette analyse globale et des processus liés à l'atteinte des objectifs fixés, est de permettre aux entreprises, mais également aux partenaires impliqués, de disposer d'un outil de compréhension adéquat pour agir de manière structurée, et favoriser ainsi les prises de décisions et la mise en place de mesures coordonnées et non «additionnées».

Une telle analyse permettrait également de mettre en évidence certains besoins des divers partenaires impliqués, ou certaines priorités de réalisations, voire de dégager des pistes de développement.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

Mandat 2016-GC-13 Jean-Daniel Wicht, Nadine Gobet, Yvan Hunziker, Fritz Glauser, Nadia Savary-Moser, Antoinette de Weck, René Kolly, Didier Castella, Jacques Vial, Madeleine Hayoz
Marchés publics – remise automatique du procès-verbal d'ouverture des offres aux entreprises soumissionnaires

Dépôt et développement

Régulièrement, des entreprises se plaignent que, malgré leur demande, elles peinent à obtenir le procès-verbal d'ouverture des offres auprès des Maîtres d'ouvrage publics, plus particulièrement auprès des communes.

Les entreprises soumissionnaires consacrent du temps, donc de l'argent, pour établir la meilleure offre. Celles-ci sont établies gratuitement et il paraît normal qu'elles puissent, en contrepartie, obtenir le procès-verbal d'ouverture des offres après son établissement.

Par le présent mandat, nous demandons que l'article 24 al. 3 du règlement sur les marchés publics soit modifié comme suit:

Art 24

³ Tous les soumissionnaires reçoivent le procès-verbal d'ouverture des offres dans un délai de 2 jours après l'ouverture des offres par courrier électronique, postal ou télécopie. L'ouverture peut être publique ou s'effectuer à huis clos.

Nous remercions le Conseil d'Etat de donner une suite favorable à ce mandat.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

Questions

Question 2014-CE-215 Anne Meyer Loetscher Comment soulager au mieux le proche aidant à domicile

I. Question

Les proches aidants sont un pilier du maintien à domicile et le renforcement du maintien à domicile est fondamental dans la future politique des seniors du canton de Fribourg.

Par l'instauration d'une indemnité forfaitaire, le canton de Fribourg a été un canton précurseur. Aujourd'hui, plusieurs cantons sont en réflexion et dessinent une politique du proche aidant en prenant en compte tous les impacts de ce travail, sur sa santé, sa vie familiale, sociale et professionnelle.

Si ces cantons regrettent de naviguer à vue, le canton de Fribourg a, lui, des informations sur les bénéficiaires de l'indemnité forfaitaire par le biais des demandes d'octroi déposées auprès des commissions de districts.

Afin de déterminer les besoins des proches aidants et par là, des mesures qu'il faudrait soutenir prioritairement, il est important de prendre en compte quels aspects rendent la tâche particulièrement difficile:

- > besoin financier;
- > besoin de répit;
- > besoin d'aide par des professionnels ou des associations à aménager son logement ou à faire les bons gestes quotidiens;
- > besoin de reconnaissance.

Notre réflexion doit se porter non seulement sur la question de l'éventuelle défiscalisation de l'indemnité forfaitaire, mais surtout sur l'ensemble des mesures qui pourraient soulager un proche aidant. Les personnes qui encadrent et prennent soin d'un proche apportent une contribution précieuse à la société, il s'agit de leur mettre à disposition les meilleurs outils pour poursuivre dans de bonnes conditions. Afin de mieux appréhender les mesures proposées dans le cadre de la future politique cantonale Senior+, je souhaiterais avoir davantage d'informations:

- > Sur la procédure qui a abouti à l'élaboration des mesures concernant les proches aidants:

1. *Y a-t-il eu une concertation entre les différentes commissions de districts et le canton afin de mettre en place une politique cantonale pour le proche aidant?*
2. *Existe-t-il un rapport sur les impacts de ce travail, sur la santé, la vie familiale, sociale et professionnelle des bénéficiaires de l'indemnité forfaitaire dans le canton de Fribourg?*
3. *Si non, sur quelles bases ont été élaborées les différentes mesures proposées dans le cadre de Senior+?*

> Sur le profil des bénéficiaires et leurs besoins:

4. *Quel est le profil des personnes bénéficiant d'une indemnité forfaitaire en 2013 (lien social qui les unissent, âge, profession/milieu social)?*
5. *Combien de proches aidants ont dû stopper ou réduire leur emploi afin d'accomplir cette tâche?*
6. *Pour quelle raison un proche aidant renonce-t-il à cette tâche? financier, épuisement, etc.?*
7. *Combien de situations sont suivies en parallèle par un service d'aide et de soins à domicile?*

Le 1^{er} octobre 2014

II. Réponse du Conseil d'Etat

Procédure pour l'élaboration des mesures concernant les proches aidants (questions 1 à 3)

La démarche Senior+ n'a pas modifié le dispositif relatif aux indemnités forfaitaires, qui ne bénéficie pas uniquement aux proches aidants qui s'occupent de personnes âgées, mais qui sont octroyées aussi aux personnes qui s'occupent de personnes en situation de handicap ou d'enfants malades. De plus, ce sont les communes qui financent ces indemnités et qui décident de leur octroi.

Les travaux en lien avec le projet Senior+ ayant abouti à l'élaboration de mesures concernant les proches aidants ont été menés en collaboration avec les nombreux acteurs et actrices intéressés à la mise en place d'une politique de la personne âgée. Ainsi, une centaine de personnes, représentant 57 organismes, se sont impliquées dans le projet. Réunies dans divers groupes de travail, elles ont œuvré en vue d'identifier les questions pertinentes en lien avec différentes thématiques touchant les seniors. Les travaux de ces groupes ont notam-

ment permis d'élaborer le rapport «Etat de situation» du 7 septembre 2010, qui précise les premiers constats identifiés par le Conseil d'Etat dans son rapport du 19 août 2008 quant aux principales forces et faiblesses du dispositif actuel. Ils ont aussi servi à déterminer les domaines dans lesquels les pouvoirs publics devaient concentrer leur action et à ébaucher les principaux axes de la future politique fribourgeoise sur les seniors. Dans un premier temps, les travaux ont abouti à un avant-projet de concept ayant pour but de définir les objectifs de la politique du canton de Fribourg relative aux seniors ainsi que les axes de cette politique jugés prioritaires pour atteindre les objectifs dans les différents domaines déterminés. Pour ce faire, l'organisation de projet a, en particulier, procédé à:

- > l'identification des problèmes nécessitant une action des pouvoirs publics et une proposition d'une définition des objectifs de la future politique en faveur des personnes âgées;
- > la détermination des principaux domaines d'intervention et des actrices et acteurs principaux amenés à collaborer à la réalisation des objectifs politiques;
- > la définition des interventions des pouvoirs publics jugées prioritaires pour atteindre les objectifs politiques et désigner les bénéficiaires de ces interventions;
- > la détermination des pouvoirs publics chargés de la concrétisation des interventions publiques jugées prioritaires;
- > l'esquisse des tâches des pouvoirs publics ainsi que celles des actrices et acteurs mandatés.

Un plan de mesures pour les années 2016 à 2020 concrétise une première étape de la mise en œuvre de la politique sur les seniors. Ce plan prévoit notamment de renforcer le soutien aux proches aidants:

- > par des aides financières pour les prestations de conseil et de formation à l'attention des proches et des bénévoles;
- > par la mise à disposition de divers supports d'information relative à la prise en charge des seniors fragilisés à domicile (brochures, site informatique, manifestations);
- > par des mesures de soutien indirectes visant à améliorer la sécurité du logement des seniors, à adapter l'offre de services à leurs besoins ou à financer les services de transport en faveur des personnes à mobilité réduite, dans le but de favoriser l'autonomie des seniors à domicile et donc de soulager les proches aidant-e-s.

A noter qu'un soutien accru aux proches aidants est aussi prévu dans le cadre du projet de nouvelle législation sur la personne en situation de handicap. Dans ce projet, il est notamment prévu d'apporter un soutien financier de l'Etat pour les prestations de relève, les prestations de conseil et les cours destinés aux proches aidants et aux bénévoles.

Profils des bénéficiaires et leurs besoins (questions 4 à 7)

Afin de pouvoir répondre aux questions concernant le profil des bénéficiaires et leurs besoins, une enquête a été menée par la Conférence des préfets pour l'activité de l'année 2014 relative aux indemnités forfaitaires, celles-ci étant de la compétence des communes qui les financent. Les données récoltées ne sont pas exhaustives et le niveau d'information diffère d'un district à l'autre. Toutefois, le Conseil d'Etat est en mesure de répondre au moins partiellement aux questions posées sur la base des tendances qui se dégagent de ces données.

4. *Quel est le profil des personnes bénéficiant d'une indemnité forfaitaire en 2013 (lien social qui les unissent, âge, profession/milieu social)?*

Les proches aidants sont majoritairement âgés de moins de 65 ans (65%). Les proches aidants âgés de 65 ans et plus représentent tout de même plus du tiers (35%) de l'offre. Dans l'ensemble, les bénéficiaires de l'indemnité forfaitaires sont avant tout des époux (40%); viennent ensuite dans une proportion très proche les pères/mères (35%). Il n'y a pas d'information sur la raison de cette répartition, mais elle s'explique probablement par la proportion importante que représentent les personnes en situation de handicap et/ou souffrant de maladies chroniques invalidantes âgées de moins de 65 ans. Ensuite l'aide est apportée par les fils/filles (15%) et par les proches (10%).

Quant aux personnes aidées, elles sont réparties à raison de 20% pour les moins de 20 ans, 30% pour les 20 à 64 ans et 50% pour les personnes âgées de plus de 65 ans (15% de 65 à 74 ans et 35% dès 75 ans). Ainsi, la demande se répartit également entre les personnes âgées de moins de 65 ans et celles âgées de 65 ans et plus. Il y a donc beaucoup de situations concernant des personnes en situation de handicap et/ou souffrant de maladies chroniques invalidantes. La faiblesse liée au grand âge reste cependant un besoin important.

5. *Combien de proches aidants ont dû stopper ou réduire leur emploi afin d'accomplir cette tâche?*

Il n'y a pas de statistique permettant de savoir si des proches aidants ont dû réduire leur taux d'activité ou renoncer à leur emploi. Une analyse des résultats de l'enquête menée par la Conférence des Préfets montre que les proches aidants sont majoritairement sans activité lucrative (env. 70%), alors que 10% d'entre eux travaillent à plein temps et 20% à temps partiel. Selon les instances chargées de décider de l'octroi de l'indemnité forfaitaire, les proches aidants qui travaillent se font seconder par d'autres personnes ou bien alors la personne aidée passe une partie de sa journée dans une institution.

A ce sujet, il est intéressant de relever que, dans sa «Planification Médico-Sociale pour les personnes âgées PMS-Proches aidants» du 13 avril 2015, le canton de Neuchâtel considère

que «si les conséquences professionnelles concernent moins les proches aidants actifs de la clientèle des CMS (un sur quatre), la majorité des proches aidants de la clientèle de Pro Infirmis (81%) les mentionnent. Elles prennent la forme d'un arrêt de l'activité professionnelle (36%), d'une diminution du taux d'activité (65%), d'un aménagement des horaires de travail (53%) ou encore d'un changement d'activité (24%). Pour 67% de ces proches aidants, des répercussions sur leur revenu sont considérées comme significatives. Et pour la moitié des proches aidants signalant des répercussions professionnelles, il en découle des difficultés financières.»

Selon le rapport du Conseil fédéral du 5 décembre 2014 intitulé «Soutien aux proches aidants – Analyse de la situation et mesures requises pour la suisse», «Lorsque les conditions de travail sont aménagées en conséquence (p.ex., horaires flexibles, possibilité de s'absenter ponctuellement), que la proximité géographique le permet et que l'effort demandé n'est pas permanent, les proches parviennent dans la majorité des cas à concilier leur activité professionnelle et la prise en charge d'une personne. Si l'investissement devient trop important (>30 heures/semaine) ou prend un caractère durable, ils doivent souvent se résoudre à choisir entre leur travail et leur rôle de soignant et d'accompagnant (en conservant éventuellement une occupation à temps partiel)... Selon l'enquête suisse sur la population active (ESPA) de 2012, 6% des personnes interrogées âgées de 15 à 64 ans viennent régulièrement en aide à des proches (personnes malades, handicapées, membres âgés de la famille, connaissances âgées de plus de quinze ans). Rapporté à l'ensemble de la population en âge de travailler, on obtient environ 330 000 personnes. Par ailleurs, 15% d'entre elles déclarent que les tâches d'assistance et d'accompagnement les limitent, voire les bloquent dans leur activité professionnelle. Autrement dit, 42 000 personnes (17,5%) organiseraient volontiers leur vie professionnelle autrement si les solutions de prise en charge étaient plus développées». Dans le cadre de ce rapport, le Conseil fédéral a adopté «un plan d'action de soutien et de décharge en faveur des proches aidants. Ce programme qui s'articule autour de quatre domaines d'action consiste à aménager des prestations répondant aux besoins des proches aidants afin de leur permettre de s'occuper durablement d'une personne dépendante en évitant autant que possible une charge difficilement supportable pour les familles. Les personnes qui veulent réduire temporairement leur taux d'activité professionnelle ou prendre un congé pour s'occuper de proches doivent pouvoir le faire sans mettre en danger leur situation financière ou leur carrière.»

6. *Pour quelle raison un proche aidant renonce-t-il à cette tâche? financier, épuisement, etc.?*

Il n'y a pas de statistique sur les raisons pour lesquelles des proches aidants cessent de s'investir. Toutefois, à la connaissance des instances compétentes en matière d'indemnité forfaitaire, c'est l'augmentation de la lourdeur de la prise

en charge et l'épuisement qui engendrent une entrée en institution, non des raisons financières. Par contre, ces instances évoquent le fait que des proches aidants annulent leur demande d'indemnité forfaitaire parce que le montant alloué est imposable et/ou que l'indemnité modifie leur droit aux prestations complémentaires. Il semble toutefois s'agir de cas isolés.

7. *Combien de situations sont suivies en parallèle par un service d'aide et de soins à domicile?*

Il n'y a pas de statistique permettant de savoir si les personnes aidées ont également besoin des services d'aide et de soins à domicile. Selon les indications provenant de la Conférence des Préfets, les proches aidants sont majoritairement (60 à 70%) seuls à prendre en charge les bénéficiaires. Il faut donc en déduire que 30 à 40% des situations nécessitent tout de même l'intervention de professionnel-le-s, celle-ci provenant des services d'aide et de soins à domicile mandatés comme aussi d'autres aides (infirmières indépendantes, aide au ménage, aide aux proches, garde malade).

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que, dans le cadre de la révision de la loi sur les impôts cantonaux direct, la commission parlementaire a proposé d'introduire une nouvelle déduction sociale pour «le montant effectivement reçu à titre d'indemnités forfaitaires en matière d'aide et de soins à domicile, au maximum 9000 francs par an.» Le Conseil d'Etat a décidé de se rallier à cette proposition lors de sa séance du 7 décembre 2015. Le Grand Conseil statuera sur cette question lors de la session de décembre.

Le Conseil d'Etat tient à saluer et remercier ici tous les proches aidants pour leur engagement et leur travail, reconnaissance qui a fait l'objet de la Journée du 30 octobre dernier, à l'organisation de laquelle la Direction de la santé et des affaires sociales était associée.

Le 14 décembre 2015

—

Anfrage 2014-CE-215 Anne Meyer Loetscher Optimale Entlastung von betreuenden Angehörigen zu Hause

I. Anfrage

Die betreuenden Angehörigen sind ein entscheidender Faktor für den Verbleib zu Hause, dessen Ausbau für die zukünftige Freiburger Politik zugunsten älterer Menschen wiederum unerlässlich ist.

Durch die Einführung einer Pauschalentschädigung wurde der Kanton Freiburg zum Vorreiter unter den Kantonen. Heute sind in verschiedenen Kantonen Überlegungen im

Zusammenhang mit einer Politik zugunsten der betreuenden Angehörigen im Gange, wobei alle Auswirkungen dieser Arbeit – ob gesundheitlicher, familiärer, sozialer oder beruflicher Natur – untersucht werden.

Während diese Kantone bedauern, «auf Sicht» fahren zu müssen, liegen dem Kanton Freiburg dank der bei den Bezirkskommissionen eingereichten Gesuche Informationen über die Empfängerinnen und Empfänger dieser Pauschalentschädigung vor.

Um die Bedürfnisse der betreuenden Angehörigen und dadurch auch die prioritär zu unterstützenden Massnahmen zu bestimmen, muss als erstes definiert werden, welche Aspekte die Betreuungsaufgabe besonders schwierig gestalten:

- > finanzielle Bedürfnisse;
- > Erholungsbedarf;
- > Bedarf an Unterstützung von Fachpersonen oder Verbänden bei der Einrichtung der Wohnung oder bei den alltäglichen Erledigungen;
- > Bedarf an Anerkennung.

Bei unseren Überlegungen müssen wir uns nicht nur die Frage nach einer möglichen Steuerbefreiung der Pauschalentschädigung stellen, sondern insbesondere auch nach den Massnahmen, mit denen die betreuenden Angehörigen entlastet werden können. Wer eine angehörige Person betreut und pflegt, leistet einen wertvollen Beitrag an die Gesellschaft; deswegen müssen diesen Menschen optimale Hilfsmittel zur Verfügung gestellt werden, damit sie ihre Arbeit zu den bestmöglichen Bedingungen weiterführen können. Um die Massnahmen, die im Rahmen der zukünftigen kantonalen Senior+-Politik vorgeschlagen werden, besser verstehen zu können, möchte ich gerne Näheres zu den folgenden Punkten in Erfahrung bringen:

- > Verfahren, das zur Ausarbeitung der Massnahmen für die betreuenden Angehörigen geführt hat:
 1. *Haben sich die verschiedenen Bezirkskommissionen und der Kanton im Hinblick auf die Umsetzung einer kantonalen Politik zugunsten von betreuenden Angehörigen abgesprochen?*
 2. *Gibt es einen Bericht über die Auswirkungen der Betreuungsarbeit auf die Gesundheit, das Familien-, Sozial- und Berufsleben der Bezügerinnen und Bezüger der Pauschalentschädigung im Kanton Freiburg?*
 3. *Wenn nein, auf welcher Grundlage wurden die verschiedenen Massnahmen, die im Rahmen von Senior+ vorgeschlagen werden, ausgearbeitet?*
- > Profil und Bedürfnisse der Bezügerinnen und Bezüger der Pauschalentschädigung:

4. *Wie sieht das Profil der Bezügerinnen und Bezüger der Pauschalentschädigung 2013 aus (soziale Beziehung, Alter, Beruf/sozialer Status)?*
5. *Wie viele betreuende Angehörige mussten ihre Arbeit aufgeben bzw. ihren Beschäftigungsgrad reduzieren, um dieser Aufgabe nachgehen zu können?*
6. *Aus welchen Gründen geben betreuende Angehörige diese Aufgabe wieder auf? Finanzen, Erschöpfung usw.?*
7. *Wie viele Fälle werden gleichzeitig auch von einem Dienst für Hilfe und Pflege zu Hause unterstützt?*

Den 1. Oktober 2014

II. Antwort des Staatsrates

Verfahren, das zur Ausarbeitung der Massnahmen für die betreuenden Angehörigen geführt hat (Fragen 1 bis 3)

Durch das Vorgehen im Rahmen von Senior+ sind keine Änderungen am Dispositiv der Pauschalentschädigungen vorgenommen worden; Letztere richten sich im Übrigen nicht nur an Personen, die Betagte betreuen, sondern auch an solche, die sich um Personen mit Behinderungen oder kranke Kinder kümmern. Darüber hinaus sind es die Gemeinden, die diese Entschädigung finanzieren und über deren Gewährung befinden.

Die Arbeiten im Zusammenhang mit Senior+, die zur Ausarbeitung der Massnahmen zugunsten von betreuenden Angehörigen geführt haben, erfolgten in Zusammenarbeit mit zahlreichen an der Einsetzung einer Alterspolitik interessierten Akteurinnen und Akteuren. So engagierten sich denn hundert Personen, die 57 Organismen vertraten, in dem Projekt. In verschiedenen Arbeitsgruppen befassten sie sich damit, triftige Fragen in Verbindung mit verschiedenen altersrelevanten Themen zu identifizieren. Die Arbeiten dieser Gruppen ermöglichten namentlich die Ausarbeitung des Berichts «Bestandsaufnahme» vom 7. September 2010; dieser präzisiert die ersten Feststellungen, die der Staatsrat in seinem Bericht vom 19. August 2008 identifiziert hatte und die den Hauptstärken und -schwächen des heutigen Dispositivs galten. Sie dienten auch dazu, die Gebiete abzustecken, auf die die öffentliche Hand ihr Handeln konzentrieren sollte, und die Hauptachsen der künftigen Freiburger Alterspolitik zu skizzieren. Zunächst mündeten die Arbeiten in einen Konzept-Vorentwurf, der die Ziele der Freiburger Alterspolitik sowie die für die Erreichung der Ziele auf den verschiedenen abgesteckten Bereichen vorrangigen Achsen dieser Politik definieren sollte. Zu diesem Zweck beinhaltete die Projektorganisation insbesondere die folgenden Schritte:

- > Identifizierung der gesellschaftlichen Probleme, die ein öffentliches Handeln erfordern, und Festlegung der Ziele der künftigen Politik zugunsten älterer Menschen;
- > Bestimmung der hauptsächlichen Interventionsbereiche und der Hauptakteurinnen und -akteure, die bei der Verwirklichung der politischen Ziele mitwirken sollen;
- > Bestimmung der für die Erreichung der politischen Ziele als vorrangig erachteten öffentlichen Interventionen und Bezeichnung der von diesen Interventionen Begünstigten;
- > Bestimmung der Instanzen, die mit der Umsetzung der als vorrangig erachteten öffentlichen Interventionen betraut werden;
- > Skizzierung der jeweiligen Aufgaben der öffentlichen Instanzen und der beauftragten Akteurinnen und Akteure.

Mit dem Massnahmenplan 2016–2020 erfolgte bereits ein erster Schritt der Umsetzung der Alterspolitik. Dieser Plan sieht namentlich mehr Unterstützung für betreuende Angehörige vor, und zwar durch:

- > finanzielle Hilfen für Beratungs- und Weiterbildungsleistungen zugunsten von betreuenden Angehörigen und Freiwilligen;
- > verschiedene Informationsunterlagen zum Thema Betreuung zu Hause von geschwächten Seniorinnen und Senioren;
- > indirekte Unterstützungsmassnahmen, mit denen die Sicherheit in den Wohnungen der Seniorinnen und Senioren gesteigert, das Dienstleistungsangebot den Bedürfnissen der Seniorinnen und Senioren angepasst oder die Transporte für Personen mit eingeschränkter Mobilität finanziert werden sollen, dies alles im Hinblick auf die Förderung der Autonomie der Seniorinnen und Senioren und somit die Entlastung der betreuenden Angehörigen.

Übrigens ist auch im Rahmen der neuen Gesetzgebung über Menschen mit Behinderungen eine verstärkte Unterstützung der betreuenden Angehörigen vorgesehen, namentlich eine finanzielle Unterstützung von Seiten des Staates für Entlastungs- und Beratungsleistungen sowie für Kurse für betreuende Angehörige und Freiwillige.

Profil und Bedürfnisse der Bezügerinnen und Bezüger der Pauschalentschädigung (Fragen 4 bis 7)

Um die Frage nach dem Profil und den Bedürfnissen der Bezügerinnen und Bezüger der Pauschalentschädigung zu beantworten, hat die Oberamtmännerkonferenz eine Erhebung für die Tätigkeit 2014 im Zusammenhang mit den Pauschalentschädigungen durchgeführt; Letztere liegen in der Zuständigkeit der Gemeinden, die auch für deren Finanzierung aufkommen. Die erhobenen Daten sind nicht erschöpfend und das Informationslevel je nach Bezirk unterschied-

lich. Nichtsdestotrotz kann der Staatsrat die aufgeworfenen Fragen auf Grundlage der Trends, die sich von diesen Daten abzeichnen, zumindest teilweise beantworten.

4. Wie sieht das Profil der Bezügerinnen und Bezüger der Pauschalentschädigung 2013 aus (soziale Beziehung, Alter, Beruf/sozialer Status)?

Die Mehrheit der betreuenden Angehörigen ist 65 Jahre und jünger (65%). Allerdings sind über ein Drittel der betreuenden Angehörigen über 65 Jahre alt (35%). Gesamthaft gesehen handelt es sich bei den Bezügerinnen und Bezüger der Pauschalentschädigung in erster Linie um die Ehegattinnen und Ehegatten (40%), dicht gefolgt von den Müttern und Vätern (35%). Informationen für die Gründe dieser Aufteilung gibt es keine; sie lässt sich jedoch wahrscheinlich durch den erheblichen Anteil an Personen mit Behinderungen und/oder schweren chronischen Krankheiten unter 65 Jahren erklären. 15% der betreuenden Angehörigen sind schliesslich noch Töchter oder Söhne, 10% sind Verwandte und Bekannte.

Bei den betreuten Personen wiederum sind 20% unter 20 Jahre, 30% zwischen 20 und 64 Jahre und 50% über 65 Jahre alt (15% zwischen 65 und 74 und 35% 75 Jahre und älter). Es wäre also auch eine Aufteilung in unter 65- und über 65-Jährige möglich. Folglich gibt es viele Fälle von Personen mit Behinderungen und/oder mit schweren chronischen Krankheiten. Aber auch Beeinträchtigungen aufgrund des hohen Alters machen einen erheblichen Teil des Bedarfs aus.

5. Wie viele betreuende Angehörige mussten ihre Arbeit aufgeben bzw. ihren Beschäftigungsgrad reduzieren, um dieser Aufgabe nachgehen zu können?

Es gibt keine Statistik, die Auskunft darüber gibt, ob eine betreuende angehörige Person ihren Beschäftigungsgrad reduzieren oder ihre Arbeit aufgeben musste. Eine Auswertung der Ergebnisse der Erhebung der Oberamtmännerkonferenz zeigt, dass die betreuenden Angehörigen mehrheitlich erwerbslos sind (rund 70%), während 10% von ihnen vollzeitlich und 20% teilzeitlich arbeiten. Laut den Stellen, die über die Gewährung der Pauschalentschädigung befinden, greifen arbeitstätige betreuende Angehörige auf die Hilfe anderer Personen zurück oder aber die betreute Person verbringt einen Teil des Tages in einer Einrichtung.

In diesem Zusammenhang ist folgende Aussage des Kantons Neuenburg in seiner sozial-medizinischen Planung zugunsten älterer Menschen im Bereich betreuende Angehörige¹ interessant: Betreuende Angehörige, die sich um die Patientenschaft von sozialmedizinischen Zentren kümmern (1 von 4), sind weniger von beruflichen Problemen betroffen, wohingegen die Mehrheit der betreuenden Angehörigen, die sich um die Patientenschaft von Pro Infirmis kümmern (81%), auf solche Probleme hinweisen. Diese Probleme

¹ «Planification Médico-Sociale pour les personnes âgées PMS – Proches aidants: sensibiliser, coordonner, reconnaître, soutenir», Neuenburg, 13. April 2015.

äussern sich in einer Aufgabe der Erwerbstätigkeit (36%), einer Senkung des Beschäftigungsgrades (65%), einer Anpassung der Arbeitszeiten (53%) oder noch einem Stellenwechsel (24%). Für 67% der betreuenden Angehörigen werden die Einkommenseinbussen als erheblich eingestuft. Und für die Hälfte der betreuenden Angehörigen, die auf berufliche Auswirkungen hinweisen, ergeben sich daraus finanzielle Schwierigkeiten.

Im Bericht des Bundesrates vom 5. Dezember 2014 *«Unterstützung für betreuende und pflegende Angehörige – Situationsanalyse und Handlungsbedarf für die Schweiz»* steht: «Unter der Voraussetzung, dass die Arbeitsbedingungen entsprechend ausgestaltet sind (z.B. flexible Arbeitszeiten, Erlaubnis kurzfristiger Absenzen), ist eine zeitlich begrenzte Pflege und Betreuung von Angehörigen bei ausreichender geographischer Nähe in den meisten Fällen mit einer Erwerbstätigkeit vereinbar. Wird der Pflege- und Betreuungsaufwand jedoch sehr gross (>30 Std./Woche) oder dauert die Pflege- und Betreuungstätigkeit über längere Zeit an, so ist die Vereinbarkeit oft nicht mehr gegeben und die betreuenden und pflegenden Angehörigen müssen sich entweder für die Erwerbstätigkeit oder die Betreuungs- und Pflegeaufgabe (bei allenfalls reduzierter Erwerbstätigkeit) entscheiden. [...] Gemäss der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) aus dem Jahre 2012 übernehmen sechs Prozent der befragten Personen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren regelmässig Betreuungs- und Pflegeaufgaben von Angehörigen (kranke, behinderte, ältere Verwandte oder Bekannte ab 15 Jahren). Hochgerechnet auf die gesamte Bevölkerung im Erwerbsalter sind dies rund 330 000 Personen. Von den befragten Personen geben 15 Prozent an, wegen Betreuungsaufgaben in ihrer Berufstätigkeit eingeschränkt oder gar daran gehindert zu sein. Hochgerechnet geben 42 000 Personen (17,5%) an, dass sie gerne ihr Berufsleben anders organisieren würden, wenn die Betreuung für kranke und pflegebedürftige Personen besser gelöst wäre.» Im Rahmen dieses Berichtes hat der Bundesrat einen «Aktionsplan zur Unterstützung und Entlastung von betreuenden und pflegenden Angehörigen» mit vier Handlungsfeldern verabschiedet. Sein Ziel ist es, für betreuende und pflegende Angehörige gute Rahmenbedingungen zu schaffen. Ausserdem soll ihnen mittels passenden Unterstützungs- und Entlastungsangeboten ein nachhaltiges Engagement ermöglicht und Überforderungen innerhalb der Familien möglichst vermieden werden. Wenn Erwerbstätige ihr Arbeitspensum vorübergehend reduzieren oder eine Auszeit nehmen wollen, sollte dies ermöglicht werden, ohne dass sie dadurch ihre wirtschaftliche Grundlage oder ihre berufliche Laufbahn gefährden.

6. *Aus welchen Gründen geben betreuende Angehörige diese Aufgabe wieder auf? Finanzen, Erschöpfung usw.?*

Es liegen keine Statistiken vor über die Gründe, aus denen betreuende Angehörige die Betreuungstätigkeit aufgeben. Die Stellen, die über die Gewährung der Pauschalentschä-

digung befinden, glauben allerdings, dass es der erhebliche Aufwand für die Betreuung und die Erschöpfung sind, die zu einem Eintritt in eine Einrichtung führen, und nicht die Finanzlage. Die zuständigen Stellen weisen jedoch darauf hin, dass die betreuenden Angehörigen ihren Pauschalentschädigungsantrag zurückziehen, weil dieser steuerpflichtig ist und/oder weil sich dadurch ihr Anspruch auf Ergänzungsleistungen ändert. Solche Fälle scheinen jedoch eine Ausnahme zu sein.

7. *Wie viele Fälle werden gleichzeitig auch von einem Dienst für Hilfe und Pflege zu Hause unterstützt?*

Es gibt keine Statistiken, die Informationen darüber enthalten, ob betreute Personen auch die Dienste der Hilfe und Pflege zu Hause in Anspruch nehmen. Laut Angaben der Oberamt männerkonferenz kümmern sich die betreuenden Angehörigen mehrheitlich (60 bis 70%) alleine um die Betroffenen. Daraus kann man schliessen, dass 30 bis 40% der Fälle auf professionelle Hilfe zurückgreifen, sowohl von Diensten für Hilfe und Pflege zu Hause mit Leistungsauftrag wie auch von anderen Unterstützungsangeboten (selbständige Pflegefachpersonen, Haushaltshilfen, Entlastungsdienste für Angehörige, Hauspflege).

Der Staatsrat weist ferner darauf hin, dass die parlamentarische Kommission im Rahmen der Revision des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern vorgeschlagen hat, einen neuen Sozialabzug für die effektiv erhaltenen Pauschalentschädigungen für die Hilfe und Pflege zu Hause, bis zum Betrag von jährlich 9000 Franken, einzuführen. In seiner Sitzung vom 7. Dezember 2015 hat der Staatsrat beschlossen, sich diesem Vorschlag anzuschliessen. Der Grosse Rat wird diese Frage in der Dezembersession behandeln.

Der Staatsrat möchte allen betreuenden Angehörigen für ihren Einsatz und ihre Arbeit danken; diese Anerkennung kam bereits im Rahmen des Tages der betreuenden Angehörigen am 30. Oktober 2015 zum Ausdruck, den die GSD mitorganisiert hat.

Den 14. Dezember 2015

Question 2015-CE-189 Nicolas Kolly/ Claude Brodard Transformation de la Tuilerie du Mouret en un établissement médico-social

I. Question

La Tuilerie du Mouret est un magnifique édifice du XVII^e siècle classé monument historique par le Service des biens culturels. La Tuilerie du Mouret a cessé toute activité industrielle en 1963. Ce bâtiment nécessite aujourd'hui des rénovations importantes.

Depuis quelques années, un projet de transformation de ce bâtiment en un établissement médico-social existe. Ce projet ambitionne de créer un home avec 67 lits médicalisés, dont une partie dans des appartements protégés.

Il permettra également de fournir des places de stage pour des formations CFPS pour des jeunes souhaitant obtenir une attestation fédérale d'aide en soins et accompagnement.

Enfin, ce projet permettra de développer l'offre, actuellement insuffisante, de places en EMS pour les personnes âgées domiciliées dans la région de la Haute-Sarine.

Une demande préalable à l'autorisation de construire a été déposée en décembre 2013 et instruite au 1^{er} semestre 2014 pour l'ensemble du programme envisagé sur ce site soit: EMS de 67 lits, 16 logements adaptés aux personnes âgées, rénovation de la Villa du tuilier (bâtiment classé en 1^{re} catégorie par le Service des biens culturels) et activités annexes (cabinets médicaux, salon de coiffure, etc.).

Le financement du développement du projet global est assuré jusqu'à ce jour par des privés. La partie EMS pourra ensuite être reprise par une entité juridique «publique» (fondation, association ou autre) afin de se conformer aux règles de financement public des murs de l'exploitation.

Le fonctionnement de l'EMS nécessitera l'attribution de lits médicalisés de la part de la Commission des établissements médico-sociaux du district de la Sarine (CODEMS). Une grande partie de ces lits pourra provenir du transfert de structure existante (par exemple home des Peupliers ou de Sainte-Jeanne-Antide).

L'intérêt public pour la collectivité et en particulier pour la Haute-Sarine est élevé:

- > Création de places pour personnes âgées (lits médicalisés et appartements protégés) afin de répondre à une forte demande
- > Création de places de stage pour des formations CFPS
- > Mise en valeur et conservation du patrimoine historique du canton

Au vu de ce qui précède, nous remercions le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes:

1. *Le Conseil d'Etat soutient-il la création de homes d'une certaine grandeur plutôt que le maintien de petites structures?*
2. *Le Conseil d'Etat soutient-il le projet actuel de la Tuilerie du Mouret?*
3. *Des lits supplémentaires nécessaires (soit sous déduction de ceux provenant de structures existantes) pourront-ils être attribués à ce projet?*

4. *Si oui, quand est-ce que ces lits pourront être formellement attribués à ce projet?*

Le 24 juin 2015

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. *Le Conseil d'Etat soutient-il la création de homes d'une certaine grandeur plutôt que le maintien de petites structures?*

La construction et l'exploitation d'un établissement pour personnes âgées (EMS), avec toute la complexité de l'organisation des soins et de l'accompagnement, mais aussi celle de l'animation et des prestations socio-hôtelières, nécessite une taille critique pour ne pas engendrer de coûts disproportionnés, voire de déficit. Pour le canton de Fribourg, il n'existe pas d'étude particulière relative à cette masse critique, mais le seuil minimal de rentabilité mentionné dans divers contextes se situe plutôt autour des 50 lits. Dans la mesure où l'Etat ne subventionne pas les coûts d'investissement ni les prestations socio-hôtelières, il appartient aux communes de décider de la taille des établissements qu'elles entendent construire et financer.

Dans le domaine des soins et de l'accompagnement, les dotations sont fixées sur la base des besoins des résidents et sont subventionnées à 45% par l'Etat et à 55% par l'ensemble des communes du canton. Dans ce domaine, le problème des petits EMS réside surtout dans un manque de flexibilité pour adapter la dotation aux niveaux des soins et d'accompagnement, qui évoluent rapidement. En outre, dans la mesure où une présence infirmière minimale est exigée durant la nuit, celle-ci est mieux rentabilisée dans les grands EMS que dans les petits.

Quant aux coûts dans le domaine socio-hôtelier, y compris les charges de l'animation, ils sont pris en charge par le support juridique de l'établissement. Ce sont donc les communes, qui assument directement ou sur la base d'une convention le déficit des EMS, qui ont tout intérêt à rentabiliser au mieux les infrastructures et les prestations socio-hôtelières en créant des établissements d'une certaine taille ou en collaborant avec d'autres établissements, par exemple, dans le domaine de la direction et de l'administration, la confection des repas, la buanderie ou l'animation.

2. *Le Conseil d'Etat soutient-il le projet actuel de la Tuilerie du Mouret?*

Si la planification des soins de longue durée est du ressort de l'Etat et que le projet de planification est soumis à une procédure de consultation, la mise à disposition des infrastructures nécessaires pour couvrir les besoins de la population est, quant à elle, de la compétence des communes. C'est donc aux commissions des établissements médico-sociaux des différents districts (CODEMS) qu'il appartient de déterminer,

en tenant compte du nombre de lits attribués par la planification à leur district, quels sont les nouveaux lits à intégrer par le Conseil d'Etat dans son ordonnance fixant la liste des établissements médico-sociaux du canton de Fribourg.

3. *Des lits supplémentaires nécessaires (soit sous déduction de ceux provenant de structures existantes) pourront-ils être attribués à ce projet?*
4. *Si oui, quand est-ce que ces lits pourront être formellement attribués à ce projet?*

Conformément aux décisions prises par le Conseil d'Etat dans le cadre du plan financier et aux perspectives de l'évolution démographique, aucun nouveau lit EMS supplémentaire ne devrait être reconnu à partir de 2018, et ce jusqu'en 2020. En effet, le nombre de lits qui auront été reconnus d'ici là sera suffisant pour couvrir les besoins de la population fribourgeoise tributaire de soins et qui, en raison de ce besoin, nécessite une prise en charge résidentielle en EMS plutôt qu'ambulatoire.

En revanche, avec le nouveau projet de loi sur les fournisseurs de prestations médico-sociales, proposé par le projet Senior+ et actuellement en discussion devant la Commission parlementaire, il sera possible de convertir certains lits EMS «reconnus» en lits EMS «admis à pratiquer à charge de l'assurance obligatoire des soins». Pour les lits EMS admis, seuls les soins seront financés par les pouvoirs publics. A noter qu'aucune subvention ni contribution de l'assurance obligatoire des soins n'est actuellement versée pour les soins prodigués dans les homes simples ou pour les lits non médicalisés. Dès lors, cette possibilité de convertir des lits reconnus en lits admis et de transformer les lits non médicalisés en lits admis est donc surtout destinée à couvrir les besoins des quelque 15% de personnes vivant aujourd'hui en EMS, mais dont le niveau de soins est bas (en principe de 0 à 40 minutes par jour) et qui sont encore suffisamment autonomes pour organiser leur vie en communauté de manière indépendante. Ces personnes auront la possibilité de structurer leurs journées en prenant les repas en commun et en participant aux activités d'animation organisées au sein de l'EMS.

En partant du principe que la nouvelle législation entrera en vigueur en 2018, il appartiendra d'ici là à la CODEMS Sarine, voire au futur Réseau santé de la Sarine, de proposer à la Direction de la santé et des affaires sociales la nouvelle répartition des lits reconnus et des lits admis au sein des EMS existants et d'évaluer la pertinence de développer de nouvelles infrastructures pour couvrir les besoins de la population du district, sur la base des indications fournies par la planification des soins de longue durée qui sera finalisée d'ici au début de l'année 2016. Comme déjà évoqué, aucune nouvelle reconnaissance de lit n'est envisagée de 2018 à 2020, à moins que cette reconnaissance ne soit compensée par une transformation d'un autre lit reconnu en lit admis.

Compte tenu des explications fournies ci-dessus, la mise à disposition de lits reconnus pour le futur EMS de la Tuilerie n'est pas envisageable avant 2018. Par ailleurs, il y a lieu de relever que la CODEMS Sarine a déjà préavisé favorablement le transfert des 32 lits reconnus de l'EMS Ste Jeanne-Antide à la Fondation le Manoir, avec effet au 1^{er} janvier 2017.

Le 12 janvier 2016

Anfrage 2015-CE-189 Nicolas Kolly/ Claude Brodard Umbau der Ziegelei von Le Mouret in ein Pflegeheim

I. Anfrage

Die Ziegelei von Le Mouret ist ein wunderschönes Bauwerk aus dem XVII. Jahrhundert, das vom Amt für Kulturgüter (KGA) unter Denkmalschutz gestellt wurde. Die Ziegelei von Le Mouret hat ihren Betrieb 1963 eingestellt; heute ist sie stark renovierungsbedürftig.

Seit einigen Jahren gibt es ein Projekt zur Umwandlung des Ziegeleigebäudes in ein Pflegeheim. Das Projekt will ein Heim mit 67 Pflegebetten schaffen, wovon ein Teil Einheiten für betreutes Wohnen.

Des Weiteren sollen Praktikumsplätze für spezialisierte Berufsausbildungen von Jugendlichen entstehen, die das Eidgenössische Berufsattest «Assistent/in Gesundheit und Soziales» erlangen möchten.

Schliesslich kann mit dem Projekt das heute unzureichende Angebot an Pflegeheimplätzen für Betagte der Haute-Sarine-Region ausgebaut werden.

Im Dezember 2013 wurde bei der Baubehörde ein Vorprüfungsgesuch eingereicht; das gesamte Bauvorhaben wurde im ersten Halbjahr 2014 untersucht: Pflegeheim mit 67 Betten, 16 altersgerechte Wohnungen, Renovierung des Ziegelbrennerhauses (Gebäude vom KGA in Kategorie 1 eingeteilt) sowie Nebenbetriebe (Arztpraxen, Coiffeursalon usw.).

Die Entwicklung des Gesamtprojektes wird bislang von Privatpersonen finanziert. Der Pflegeheim-Teil kann später von einer öffentlich-rechtlichen Trägerschaft übernommen werden (Stiftung, Verein o. Ä.), damit die Regeln zur öffentlichen Finanzierung der Mauern des Betriebs eingehalten werden.

Damit das Pflegeheim betrieben werden kann, muss ihm die Pflegeheimkommission des Saanebezirks (CODEMS) Pflegebetten zuteilen. Ein grosser Teil dieser Betten könnte von einer bestehenden Einrichtung verlegt werden (z. B. «Institut Les Peupliers» oder «Maison Sainte Jeanne-Antide»).

Das öffentliche Interesse für die Gemeinschaft und insbesondere für die Haute-Saraine-Region ist gross:

- > Schaffung von Plätzen für Betagte (Pflegebetten und betreute Wohneinheiten), was der starken Nachfrage entspricht;
- > Schaffung von Praktikumsplätzen für die spezialisierte Berufsausbildung;
- > Aufwertung und Erhaltung des Kulturerbes des Kantons.

In Anbetracht dessen bitten wir den Staatsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. *Unterstützt der Staatsrat eher die Schaffung von Heimen einer bestimmten Grösse oder die Weiterführung kleiner Einrichtungen?*
2. *Unterstützt der Staatsrat das aktuelle Projekt der Ziegelei von Le Mouret?*
3. *Könnten diesem Projekt zusätzliche benötigte Betten zugeteilt werden (nach Abzug der Betten, die von bestehenden Einrichtungen stammen)?*
4. *Wenn ja, wann könnten diese Betten dem Projekt formell zugewiesen werden?*

Den 24. Juni 2015

II. Antwort des Staatsrates

1. *Unterstützt der Staatsrat eher die Schaffung von Heimen einer bestimmten Grösse oder die Weiterführung kleiner Einrichtungen?*

Der Bau und der Betrieb eines Pflegeheimes, die mit einer komplexen Organisation der Pflege und Betreuung, aber auch der Aktivierung und Beherbergungsleistungen einhergehen, setzen eine kritische Masse voraus, damit es nicht zu unverhältnismässigen Kosten oder gar einem Defizit kommt. Im Kanton Freiburg gibt es keine bestimmte Studie zu dieser kritischen Masse, jedoch wird in verschiedenen Zusammenhängen eine Gewinnschwelle genannt, die bei ca. 50 Betten angesetzt wird. Sofern der Staat weder die Investitionskosten noch die Beherbergungsleistungen subventioniert, müssen die Gemeinden über die Grösse der Einrichtungen entscheiden, die sie bauen und finanzieren möchten.

Im Kanton Freiburg werden Pflege- und Betreuungsdotationen auf Grundlage des Bedarfs der Bewohnerinnen und Bewohner festgesetzt und zu 45% vom Staat und zu 55% von den Gemeinden subventioniert. Dabei liegt das Problem der kleinen Pflegeheime vor allem darin, dass sie nicht ausreichend flexibel sind, um die Dotation den stark schwankenden Pflege- und Betreuungsstufen anzupassen. Weil zudem nachts eine Mindestpräsenz an Pflegepersonal vorgegeben ist, rentiert diese in den grossen Pflegeheimen mehr als in den kleinen.

Für die Beherbergungskosten einschliesslich Aktivierungsausgaben kommt die Trägerschaft der Einrichtung auf. Es sollte also vor allem den Gemeinden, die das Defizit der Pflegeheime direkt oder auf Grundlage einer Vereinbarung stemmen, daran gelegen sein, Infrastruktur und Beherbergungsleistungen durch die Schaffung von Einrichtungen einer bestimmten Grösse oder das Zusammenarbeiten mit anderen Einrichtungen rentabler zu machen, zum Beispiel auf Führungs- und Verwaltungsebene, bei der Essenszubereitung, der Wäsche oder der Animation.

2. *Unterstützt der Staatsrat das aktuelle Projekt der Ziegelei von Le Mouret?*

Auch wenn die Planung der Langzeitpflege in den Zuständigkeitsbereich des Staates fällt und der Planungsentwurf ein Vernehmlassungsverfahren durchlaufen muss, so liegt die Zuständigkeit für die Bereitstellung der bedarfsgerechten Infrastrukturen bei den Gemeinden. Es obliegt folglich den Kommissionen der Pflegeheime der verschiedenen Bezirke (CODEMS), die neuen Betten zu bestimmen, die der Staatsrat in seine Verordnung über die Liste der Pflegeheime des Kantons Freiburg aufnehmen muss; dies unter Berücksichtigung der Anzahl Betten, die in der Planung ihrem Bezirk zugewiesen worden waren.

3. *Könnten diesem Projekt zusätzliche benötigte Betten zugeteilt werden (nach Abzug der Betten, die von bestehenden Einrichtungen stammen)?*
4. *Wenn ja, wann könnten diese Betten dem Projekt formell zugewiesen werden?*

Gemäss den Entscheiden des Staatsrats im Rahmen des Finanzplans und in Hinblick auf die demographische Entwicklung sollten von 2018 bis 2020 keine neuen Pflegeheimbetten anerkannt werden. Die Anzahl Betten, die bis dahin anerkannt worden sind, wird die Bedürfnisse der pflegebedürftigen Freiburger Bevölkerung ausreichend decken, wobei Letztere folglich eher eine stationäre Behandlung in einem Pflegeheim als eine ambulante Behandlung benötigt.

Im Gegenzug wird es mit dem neuen Gesetzesentwurf über die sozialmedizinischen Leistungserbringer, wie im Projekt Senior+ vorgeschlagen und momentan vor der parlamentarischen Kommission diskutiert, möglich sein, einige «anerkannte» Pflegeheimbetten in «zulasten der obligatorischen Krankenversicherung zugelassene» Pflegeheimbetten umzuwandeln. Bei den zugelassenen Pflegeheimbetten werden nur die Pflegeleistungen von der öffentlichen Hand finanziert. Die obligatorische Krankenpflegeversicherung leistet momentan keine Subventionen oder Beteiligungen für Pflegeleistungen in Altersheimen und Nicht-Pflegebetten. Infolgedessen ist die Möglichkeit der Umwandlung von anerkannten in zugelassene Betten und von Nicht-Pflegebetten in anerkannte Betten vor allem dafür gedacht, den Bedarf der rund 15% zu decken, die heute in Pflegeheimen wohnen, jedoch nicht

sehr viel Pflege in Anspruch nehmen (grundsätzlich 0 bis 40 Minuten pro Tag) und ihr Gemeinschaftsleben noch autonom organisieren können. Diese Personen werden die Möglichkeit haben, ihren Tagesablauf mit gemeinsamen Mahlzeiten und der Teilnahme an Animationen des Pflegeheims zu strukturieren.

Geht man davon aus, dass die neue Gesetzgebung 2018 in Kraft treten wird, ist es bis dahin Sache der Pflegeheimkommission des Saanebezirks – oder sogar des zukünftigen Gesundheitsnetzes Saane – der Direktion für Gesundheit und Soziales die neue Aufteilung der bestehenden anerkannten und zugelassenen Pflegeheimbetten vorzuschlagen und die Relevanz von neuen Infrastrukturen zur Bedarfserfüllung der Bezirksbevölkerung zu bewerten, dies basierend auf den Angaben der Planung der Langzeitpflege, die bis Anfang 2016 abgeschlossen sein wird. Wie bereits erwähnt, ist von 2018 bis 2020 keine neue Anerkennung von Pflegeheimbetten geplant, sofern diese Anerkennung nicht durch eine Umwandlung von einem anderen anerkannten in ein zugelassenes Bett kompensiert wird.

Unter Berücksichtigung der vorhergehenden Erklärungen ist die Bereitstellung von anerkannten Betten für das zukünftige Pflegeheim in der Ziegelei von Le Mouret nicht vor 2018 ins Auge zu fassen. Überdies hat die Pflegeheimkommission des Saanebezirks bereits eine positive Stellungnahme zur Verlegung von 32 anerkannten Betten des Pflegeheims «Maison Sainte Jeanne-Antide» in die Residenz «Le Manoir» per 1. Januar 2017 abgegeben.

Den 12. Januar 2016

Question 2015-CE-239 Sylvie Bonvin-Sansonnens **Le glyphosate, trop dangereux!**

I. Question

En mars dernier, l'OMS a classé le glyphosate dans la catégorie des pesticides «cancérogènes probables pour l'Homme». Il s'agit de l'échelon le plus élevé derrière «cancérogène certain». Le glyphosate est le principe actif du désherbant total le plus répandu dans le monde, le Round Up, de l'américain Monsanto. Une centaine d'autres produits contient du glyphosate. Celui-ci peut affecter toutes les cellules vivantes, y compris les cellules humaines. Les atteintes à la santé ont été prouvées par de nombreuses études: foie endommagé, risque de lymphomes ou ADN perturbé. En 2013, 300 tonnes de cette substance ont été vendues en Suisse.

La décision de l'OMS a fait l'effet d'une bombe. Aussitôt, des grands distributeurs de notre pays ont retiré ces produits de leur assortiment pour l'usage privé. En revanche, les milieux

agricoles n'ont eu pour l'heure aucune réaction correcte. Depuis des décennies, les agriculteurs sont les principaux utilisateurs du glyphosate. Non seulement, ils mettent à chaque fois leur propre santé en péril mais aussi probablement celle de la population en général.

En Suisse et dans le canton de Fribourg, le recours aux techniques de travail du sol simplifié est fortement encouragé. Ce système de production, comme par exemple le semis direct, nécessite l'utilisation régulière et importante de glyphosate dans les champs. De plus, les communes ont souvent recours au glyphosate pour l'entretien du domaine public. Les collaborateurs ne sont souvent pas correctement informés des règles très strictes qui cadrent son utilisation.

D'où mes questions:

1. *Quelle est la position du Conseil d'Etat face à ce problème environnemental et de santé publique?*
2. *Le canton de Fribourg encourage-t-il suffisamment les alternatives à l'utilisation du glyphosate dans l'agriculture et sur le domaine public?*
3. *Une interdiction d'utilisation du glyphosate sur le territoire cantonal est-elle envisageable à court terme?*

Le 1^{er} septembre 2015

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le glyphosate est un désherbant total lancé sur le marché au milieu des années 1970, tout d'abord par la société Monsanto sous la marque Roundup. Le brevet étant tombé dans le domaine public en 2000, plusieurs autres sociétés commercialisent à présent des désherbants à base de glyphosate. Il est aujourd'hui le désherbant le plus utilisé en Suisse. Depuis l'interdiction de nombreux herbicides racinaires, il constitue parfois la seule solution hormis le désherbage mécanique ou manuel. Le glyphosate est par ailleurs couramment utilisé en complément aux cultures génétiquement modifiées pour lui résister. Cet usage n'est toutefois pas d'actualité en Suisse, où un moratoire interdit les organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture jusqu'en 2017, et a fortiori dans le canton de Fribourg qui a interdit dès 2015 l'usage d'OGM pour la production agricole en introduisant une nouvelle disposition dans la loi du 3 octobre 2006 sur l'agriculture (art. 2 let. a^{bis} LAgri; RSF 910.1).

Le Conseil d'Etat a pris connaissance des conclusions du Comité international de recherche sur le cancer (IARC), qui a classé le glyphosate comme «cancérogène probable» en mars 2015. Cette catégorie est utilisée lorsqu'une association positive a été établie entre l'exposition à la substance et la survenue de cancers chez l'homme. Cette modification de classification, qui élève le caractère cancérogène du glyphosate intervient suite à la découverte de nouvelles données scienti-

fiques qui établissent le caractère probablement cancérigène du glyphosate chez l'homme. En effet, l'ancienne classification du glyphosate définissait cette substance comme étant «peut-être cancérigène» ce qui correspond à l'établissement d'un lien entre l'exposition à la substance et la survenue de cancer chez l'animal (et non chez l'homme).

Bien que le débat scientifique concernant la corrélation entre le glyphosate et l'augmentation de risque de cancer soit encore en cours, le Conseil d'Etat estime que les conclusions du IARC, en tant qu'agence de l'OMS et en tant que centre de recherche indépendant, sont à prendre au sérieux, tout en rappelant que le glyphosate n'est classé dans les substances cancérigènes ni en Suisse, ni en Europe.

1. *Quelle est la position du Conseil d'Etat face à ce problème environnemental et de santé publique?*

Le Conseil d'Etat a pris connaissance de l'étude réalisée par le IARC, ainsi que des différentes réactions à cette publication, notamment la réponse du Conseil fédéral à la motion «Interdiction du glyphosate en Suisse» du conseiller national Pierre-Alain Fridez du 5 mai 2015. Même si les centaines d'études scientifiques réalisées sur le sujet ne parviennent pas à la conclusion ferme que le glyphosate est cancérigène, ou qu'il présente un autre risque certain pour la santé humaine ou pour l'environnement, le Conseil d'Etat estime que le principe de précaution doit inciter à réduire l'utilisation de cette substance aux seules situations où elle n'a pas d'alternative, et en adoptant les précautions nécessaires.

2. *Le canton de Fribourg encourage-t-il suffisamment les alternatives à l'utilisation du glyphosate dans l'agriculture et sur le domaine public?*

Agriculture

Le canton de Fribourg encourage les alternatives à l'utilisation du glyphosate dans l'agriculture de la manière suivante: en 2014, l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG), a mis en place sur le site de la Ferme-Ecole une parcelle de démonstration (dite La Tioleyre) dont une partie a pour but de présenter les possibilités du non-labour sans recours au glyphosate. Une autre partie de la parcelle est conduite selon les principes de l'agriculture biologique. Cet outil pédagogique est destiné à la formation initiale et supérieure des élèves agriculteurs ainsi qu'à la formation continue des agriculteurs. La parcelle est conduite en rotation sur sept soles de cultures différentes. Chaque sole est divisée en trois parties, ayant chacune un objectif différent: les deux premiers sont mentionnés plus haut et le troisième consiste à présenter les bonnes pratiques agricoles visant à exploiter le potentiel de production du site selon les principes de la production intégrée. Ici, le glyphosate n'est pas proscrit a priori, mais réservé en principe au seul usage pour lequel il rend un réel service à l'agriculture, à savoir la lutte ciblée contre les adventices vivaces (chardon des champs, chiendent rampant, liserons ou rumex), dans

des situations où les méthodes mécaniques sont insuffisantes. Ceci correspond d'ailleurs au seul cas de figure dans lequel l'IAG recommande explicitement le recours au glyphosate dans le cadre de ses différentes prestations de formation et de conseil (p.ex. bulletin phytosanitaire, autorisation de traitement).

Les techniques culturales simplifiées (TCS) et le semis direct sont des techniques qui permettent de protéger les sols, notamment contre l'érosion, mais ont souvent pour conséquence un recours accru au glyphosate. Pour cette raison, le canton de Fribourg ne les encourageait financièrement que sur des parcelles à risque d'érosion. Depuis 2014, la Confédération a mis sur pied un programme d'encouragement général, tout en imposant une limite maximale de dose de glyphosate par hectare. Ces programmes peuvent être complétés par une prime en cas de renoncement total aux herbicides. L'IAG encourage cette option par le recours aux couverts végétaux, aussi bien en interculture qu'en association avec la culture (p.ex. colza). Grangeneuve a ainsi mis en place des démonstrations, organisé des visites de cultures dans les deux parties linguistiques du canton, publié des recommandations ou encore enseigné aux élèves ces techniques alternatives.

Le Service de l'environnement assure la surveillance tant au niveau de la qualité des cours d'eau (monitoring sur 6 ans pour l'ensemble du canton – 200 points de mesures – 16 phytosanitaires référencés) que des eaux souterraines (monitoring annuel – 91 points de mesures répartis sur l'ensemble du canton – 16 phytosanitaires référencés). Ces contrôles visent à connaître et à suivre l'évolution de la qualité de nos ressources. La présence de produits phytosanitaires dans plusieurs rivières et ressources en eaux souterraines est ainsi avérée (cf. rapport sur l'état de l'environnement 2012) principalement dans la partie nord/nord-ouest du canton (région de grandes cultures). Le glyphosate n'est pas spécifiquement analysé (les techniques d'analyses actuelles ne sont pas encore concluantes et demeurent très coûteuses). Cependant, les études internationales et les résultats obtenus en Suisse montrent clairement que le glyphosate est un polluant potentiel pour les eaux superficielles et souterraines.

Sur cette base, diverses mesures avaient été proposées dans le cadre du «rapport agriculture et environnement 1996–2006», applicables aux produits phytosanitaires de manière générale. Notamment un renforcement de l'information aux communes et agriculteurs, un renforcement de la surveillance de la qualité des eaux et la promotion de l'application de projets Zu et Zo (projets de réduction des polluants persistants, notamment les nitrates). Les 2 premières mesures ont déjà partiellement été prises. Le canton de Fribourg a mis en place plusieurs projets Zu dans le canton afin de réduire la teneur en nitrates dans des eaux souterraines ne respectant pas les exigences de qualité fixées par la législation fédérale. Conformément à l'art 62a de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux), la Confédération finance dans ce contexte

une grande partie des coûts et du manque à gagner auxquels s'exposent les exploitations qui mettent en place des mesures agricoles visant à diminuer ces apports de polluants. De tels projets pourraient ainsi être lancés à proximité des eaux (souterraines et superficielles) où une concentration excessive en produits phytosanitaires est constatée.

Domaine public

Dans le cadre de l'entretien des routes, il importe de rappeler que l'utilisation de produits phytosanitaires est autorisée le long des routes nationales et cantonales (ce qui n'est pas le cas pour les routes communales) dans la lutte contre les plantes problématiques comme par exemple les néophytes lorsqu'il est impossible de les combattre par d'autres moyens comme les fauches régulières.

Ceci étant précisé, le Service des ponts et chaussées (SPC) dans le cadre de sa certification ISO9000 a fortement abaissé sa consommation d'herbicides dont notamment le glyphosate. Ainsi, il consomme actuellement environ 50 l de glyphosate par an pour la lutte de diverses plantes envahissantes. Rapportés aux 756 km routes du réseau national et cantonal que compte le canton de Fribourg, le SPC consomme 0.06 l/km. A titre de comparaison, les CFF consomment environ 2 to de glyphosate pour traiter 3000 km de voies ferrées, soit une utilisation de 0.66 l/km.

La consommation actuelle est l'option optimale entre les enjeux d'efficacité et ceux de l'environnement. L'option zéro glyphosate serait économiquement disproportionnée car elle augmenterait la charge de travail des cantonniers de manière considérable et nécessiterait des ressources supplémentaires dont le canton ne dispose pas.

Le domaine de la protection de la nature et du paysage est par ailleurs régulièrement confronté au délicat problème des moyens de lutte contre les plantes exotiques envahissantes. L'utilisation du Roundup pour lutter contre les plantes exotiques envahissantes (néophytes), notamment le long des cours d'eau, sur les berges difficiles d'accès n'est pas pratiquée dans le canton de Fribourg, et ni le Service de la nature et du paysage, ni la section lacs et cours d'eau ne le préconisent. Car outre les aspects de protection des eaux (qui interdisent, en principe, l'utilisation de tels produits à proximité des cours d'eau), il faut tenir compte des résultats de certaines études scientifiques qui attestent d'une mortalité bien supérieure à la normale pour les espèces non-ciblés comme les batraciens qui entrent «par accident» en contact avec le glyphosate. Selon ces études, la toxicité du produit pourrait être multipliée quand il est utilisé avec d'autres produits phytosanitaires. Ces effets «cocktails» ne sont pas encore bien connus, mais il y a de forts soupçons pour qu'ils soient bien supérieurs à la somme des effets des différents composants.

Si la stratégie fédérale de lutte contre les espèces exotiques invasives (actuellement en consultation) devait, à l'avenir,

exiger l'utilisation de ce moyen de lutte, il y aura lieu de veiller à une utilisation aussi parcimonieuse que possible.

Plusieurs campagnes d'information destinées aux collectivités publiques et au grand public ont par ailleurs été organisées depuis 2010. Les principales campagnes sont les suivantes:

Ma commune sans herbicides

Un des principes de base d'une politique environnementale responsable est l'exemplarité des collectivités publiques. Le Service de l'environnement (SEn) adresse chaque année une dizaine de courrier aux communes en leur rappelant l'interdiction d'utilisation du glyphosate. Cette correspondance est accompagnée d'une documentation technique très complète éditée par l'association JardinSuisse, en collaboration avec l'Union Suisse des Services des Parcs et Promenades, qui expose la problématique et présente des mesures professionnelles de désherbage sans herbicides.

En complément, le SEn a organisé, en collaboration avec la société sanu future learning SA à Bienne, des cours de sensibilisation en français et en allemand à l'attention des employés communaux en 2014 et 2015. Le SEn a participé à hauteur de 50% aux frais d'inscription. A ce jour, 74 personnes, employés communaux ou représentants des communes ont suivi cette formation. Face au succès rencontré, l'opération sera reconduite en 2016.

Le changement de pratique dans l'entretien des espaces publics nécessite de faire œuvre de pédagogie auprès des habitants qui ne comprennent pas toujours la présence de quelques «mauvaises herbes». C'est d'ailleurs le constat émis par les employés communaux qui ont participé aux cours du sanu. Le SEn a dès lors développé des moyens de communication à l'intention des communes pour informer leur population:

- > des panneaux à installer dans les espaces sans herbicides;
- > un logo à utiliser sur les sites internet, dans les bulletins d'information et les autres moyens de communication des communes;
- > une notice d'information destinée au grand public.

La Charte des jardins

En 2010, année internationale de la biodiversité, la plateforme d'information des Services de l'énergie et de l'environnement des cantons romands (energie-environnement.ch) a lancé la Charte des jardins qui énonce dix bonnes pratiques favorables aux hérissons, aux oiseaux et à la petite faune en général, en matière de plantations, de tonte, de taille des haies, et d'entretien du terrain. Parmi ces pratiques, il y a l'engagement de renoncer à l'utilisation d'herbicides sur les allées et les bords de chemin. Les possesseurs de jardin et les habitants d'immeubles entourés d'un espace vert – même petit – sont appelés à adhérer à la Charte des Jardins et à en afficher l'emblème à la vue de tous. Cette action est encore en cours.

Doucement la dose!

En 2011 et 2012, energie-environnement.ch a organisé une campagne intitulée «Doucement la dose!» pour agir contre les micropolluants, notamment en provenance du jardin. energie-environnement.ch a développé et diffusé du matériel d'information (images symboliques, poster, affiche, fiches-conseils, prospectus). Une des mesures proposées consiste notamment à renoncer à l'utilisation des pesticides de synthèse.

Favorisez la nature

En 2012 et 2013, le SEN a participé à la campagne «Favorisez la nature» organisée par la Fondation suisse pour la pratique environnementale (Pusch), en partenariat avec l'Office fédéral de l'environnement et les services cantonaux de protection de l'environnement. Le but de cette action était de sensibiliser le grand public, les écoles et les communes à l'utilisation responsable des produits chimiques, dans la maison et le jardin, et à leur élimination adéquate.

Les bons gestes à adopter pour ne pas polluer les cours d'eau du canton

En 2012, le SEN a édité et diffusé une publication et un communiqué de presse pour rappeler les bons gestes à adopter afin de profiter de l'été et de son jardin sans nuire aux rivières et aux lacs du canton. Chaque année, l'eau de Javel, les herbicides et les produits désinfectants pour les piscines causent en effet des pollutions importantes de cours d'eau et la mort de poissons.

Séances d'information et sensibilisation

Selon l'article 4 de l'Ordonnance sur les atteintes portées aux sols (OSol), le canton est tenu de surveiller les sols des régions où l'on peut craindre que des atteintes portées aux sols ne menacent leur fertilité. Dans les agglomérations urbaines, des polluants issus des émissions industrielles, des usines d'incinération, du trafic et des installations de chauffage ou encore de l'utilisation d'engrais et autres produits auxiliaires dans les jardins se sont accumulés dans les sols depuis des décennies, et une trop forte concentration peut porter préjudice à la santé des utilisateurs de ces sols, ainsi qu'aux animaux ou aux plantes. Le SEN a édité une notice d'information à l'intention des jardiniers et a participé à plusieurs séances d'information.

3. Une interdiction d'utilisation du glyphosate sur le territoire cantonal est-elle envisageable à court terme?

Une interdiction d'utilisation du glyphosate sur le territoire cantonal n'est pas envisageable à court terme car la mise en circulation des produits phytosanitaires est du ressort de la Confédération, conformément à l'ordonnance fédérale du 12 mai 2010 sur les produits phytosanitaires (OPPh, RS 916.161). Ainsi, il n'est pas de la compétence du canton de Fribourg de

mettre en place une éventuelle interdiction des produits dont le glyphosate est le principe actif.

Il convient tout d'abord de rappeler que l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) est le service d'homologation des produits phytosanitaires. L'OPPh a pour but d'assurer que les produits phytosanitaires se prêtent suffisamment à l'usage prévu et qu'utilisés conformément aux prescriptions, ils n'ont pas d'effets secondaires inacceptables sur la santé de l'être humain et des animaux ni sur l'environnement. Elle vise en outre à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement et à améliorer la production agricole (art. 1, al. 1 OPPh). Les dispositions de l'OPPh se basent sur le principe de précaution afin d'éviter que des substances actives ou des produits mis sur le marché portent atteinte à la santé humaine et animale ou à l'environnement (art. 1, al. 4 OPPh). Dans des situations qui demandent d'agir rapidement, l'OFAG peut, en accord avec les services concernés, interdire l'importation, la mise en circulation et l'utilisation de produits phytosanitaires qui mettent en danger la santé des êtres humains et des animaux ou qui présentent un risque pour l'environnement (art. 3a, al. 1 OPPh). L'OFAG peut réexaminer une substance active approuvée à tout moment. Il tient compte lors de la décision sur la nécessité de réexaminer une substance active des nouvelles connaissances scientifiques et techniques et des données de contrôle [...] (art. 8, al. 1 OPPh). L'OFAG statue sur la modification ou le retrait d'une autorisation soit de son propre chef soit sur la demande d'un service d'évaluation, pour autant que le motif de la demande relève de son domaine de compétence (art 73, al. 4 OPPh).

Suite à la décision de reclassification de cette substance par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), les autorités fédérales suisses ont donné leur avis l'été dernier sur le glyphosate. L'OFAG a ainsi publié le 30 juillet 2015 une prise de position relative à la reclassification du glyphosate comme substance cancérigène par le Centre international de recherche sur le cancer (IARC). Celle-ci indiquait notamment: «Le glyphosate a été évalué plusieurs fois au cours des dernières années par différentes autorités et par des comités d'experts nationaux et internationaux comme l'EFSA (Autorité européenne de sécurité des aliments) et le comité JMPR (Joint Meeting on Pesticide Residues de l'OMS/FAO) et n'a pas été jugé cancérigène. Des centaines d'études ont alors été prises en compte. La dernière évaluation du glyphosate, effectuée récemment par l'Union européenne sur la base du réexamen de plus de 1000 études, n'a pas non plus trouvé signe d'un effet cancérigène. Le Centre international de recherche sur le cancer de l'OMS ne disposait pas de nouvelles études reconnues au plan international pour sa décision de classer le glyphosate comme carcinogène.»

Sur la base des données aujourd'hui disponibles et des nombreuses évaluations effectuées par des organes scientifiques pertinents, nationaux et internationaux, l'OFAG et l'Office

fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) considèrent que «les résidus de glyphosate provenant de l'utilisation de ce produit comme produit phytosanitaire sont inoffensifs pour la population». Conjointement avec l'OSAV, l'OFAG suit de près les nouveaux développements et les discussions qui ont lieu au sein des autorités, à l'échelon international. L'étude complète sur le glyphosate sur laquelle se fonde la décision de l'IARC a été publiée le 29 juillet et est actuellement en cours d'examen par les autorités suisses. «Au besoin, de nouvelles mesures seront prises sur cette base. L'IARC fonde ses conclusions sur de nombreuses observations isolées provenant d'études scientifiques et semi-scientifiques, dont l'examen devrait prendre un certain temps», souligne l'OFAG dans cette publication du 30 juillet dernier.

Actuellement les agences internationales et fédérales compétentes surveillent donc la parution d'éventuelles études qui viendraient compléter les connaissances des probables effets cancérigène du glyphosate. Elles se prononceront prochainement quant à d'éventuelles mesures à prendre en lien avec cette problématique.

Le Conseil d'Etat suivra par ailleurs avec intérêt les suites de la motion parlementaire jurassienne «Glyphosate, trop toxique!» acceptée par le parlement jurassien le 28 octobre 2015. Cette motion demandait notamment au Gouvernement du Jura de déposer auprès des autorités fédérales une demande d'interdiction d'usage du glyphosate sur tout le territoire suisse.

Le Conseil d'Etat continuera de suivre ce dossier, et d'encourager les alternatives à l'utilisation du glyphosate tant dans l'agriculture que sur le domaine public.

Le 14 décembre 2015

—

Anfrage 2015-CE-239 Sylvie Bonvin-Sansonnens Glyphosat ist zu gefährlich

I. Anfrage

Im März dieses Jahres hat die WHO das Herbizid Glyphosat als «wahrscheinlich krebserregend für Menschen» klassifiziert. Es handelt sich um die höchste Stufe nach «krebserregend». Glyphosat ist der Wirkstoff des Breitbandherbizids Roundup des amerikanischen Konzerns Monsanto. Es ist in weiteren rund hundert Produkten enthalten. Glyphosat kann alle lebenden Zellen angreifen, einschliesslich der menschlichen. Die gesundheitlichen Schäden wurden in zahlreichen Studien nachgewiesen: Leberschäden, Risiko der Entwicklung von Lymphomen oder Störung der DNA. 2013 wurden in der Schweiz 300 Tonnen dieses Wirkstoffs verkauft.

Der Entscheid der WHO hat wie eine Bombe eingeschlagen. Die Grossverteiler der Schweiz haben diese Produkte aus

ihrem Sortiment für den privaten Gebrauch zurückgezogen. In den landwirtschaftlichen Kreisen gab es bisher jedoch keine annehmbare Reaktion. Schon seit Jahrzehnten sind die Landwirte die hauptsächlichen Benutzer von Glyphosat. Sie gefährden jedes Mal nicht nur ihre eigene Gesundheit, sondern wahrscheinlich die Gesundheit der Bevölkerung im Allgemeinen.

In der Schweiz und im Kanton Freiburg werden einfachere Bodenbearbeitungstechniken empfohlen. Für diese Produktionssysteme, wie zum Beispiel die Direktsaat, muss auf den Feldern regelmässig und viel Glyphosat verwendet werden. Zudem benutzen die Gemeinden häufig Glyphosat für den Unterhalt des öffentlichen Raums. Die Arbeiter werden häufig nicht richtig über die sehr strengen Regeln informiert, die mit der Verwendung von Glyphosat einhergehen.

Daher meine Fragen:

1. *Wie ist die Position des Staatsrats gegenüber diesem Problem für die Umwelt und die Volksgesundheit?*
2. *Fördert der Staatsrat Alternativen zur Verwendung von Glyphosat in der Landwirtschaft und im öffentlichen Raum ausreichend?*
3. *Kann ein Verbot für die Verwendung von Glyphosat auf dem Kantonsgebiet innert kurzer Frist in Betracht gezogen werden?*

Den 1. September 2015

II. Antwort des Staatsrats

Glyphosat ist ein Breitbandherbizid, das in den 1970er-Jahren erstmals von der Firma Monsanto unter dem Namen «Roundup» auf den Markt gebracht wurde. Seit dem Ablauf des Patentschutzes im Jahr 2000 bieten auch weitere Firmen glyphosathaltige Herbizide an. Es ist heute das in der Schweiz am meisten verwendete Herbizid. Nach dem Verbot zahlreicher Bodenherbizide ist es manchmal die einzige Lösung neben der mechanischen oder manuellen Unkrautbekämpfung. Glyphosat wird im Übrigen häufig ergänzend zu gentechnisch veränderten Kulturen verwendet, die so verändert wurden, dass sie dagegen resistent sind. Diese Verwendungsart ist in der Schweiz jedoch nicht aktuell, da ein Moratorium die Verwendung von gentechnisch veränderten Organismen in der Landwirtschaft bis 2017 verbietet, und im Kanton Freiburg erst recht nicht, da dort seit 2015 die Verwendung von gentechnisch veränderten Organismen für die landwirtschaftliche Produktion verboten ist. Dieses Verbot wurde mit einer neuen Bestimmung im Landwirtschaftsgesetz vom 3. Oktober 2006 eingeführt (Art. 2 Bst. a^{bis} LandwG; SGF 910.1).

Dem Staatsrat sind die Schlussfolgerungen der internationalen Agentur für Krebsforschung (IARC), die Glyphosat im

März 2015 als «wahrscheinlich krebserregend» eingestuft hat, bekannt. Diese Kategorie wird verwendet, wenn ein positiver Zusammenhang zwischen der Exposition gegenüber der Substanz und dem Auftreten von Krebs beim Menschen festgestellt wurde. Die höhere Einstufung der karzinogenen Wirkung von Glyphosat beruht auf neuen wissenschaftlichen Daten, die belegen, dass Glyphosat beim Menschen wahrscheinlich krebserregend ist. Zuvor wurde Glyphosat als «möglicherweise krebserregend» eingestuft, da ein Zusammenhang zwischen dem Kontakt mit der Substanz und dem Auftreten von Krebs beim Tier (und nicht beim Menschen) belegt ist.

Obwohl die wissenschaftliche Debatte über den Zusammenhang zwischen Glyphosat und dem erhöhten Krebsrisiko noch im Gange ist, ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Schlussfolgerungen der IARC, als Agentur der WHO und als unabhängiges Forschungszentrum, ernst genommen werden müssen. Er erinnert jedoch gleichzeitig daran, dass Glyphosat weder in der Schweiz noch in Europa als krebserregend eingestuft wird.

1. Wie ist die Position des Staatsrats gegenüber diesem Problem für die Umwelt und die Volksgesundheit?

Dem Staatsrat sind die Studie der IARC sowie die verschiedenen Reaktionen darauf bekannt, namentlich die Antwort des Bundesrats auf die Motion «Verbot von Glyphosat in der Schweiz» von Nationalrat Pierre-Alain Fridez vom 5. Mai 2015. Auch wenn die hunderten von wissenschaftlichen Studien zu diesem Thema nicht den verbindlichen Schluss zulassen, dass Glyphosat krebserzeugend ist oder ein anderes eindeutiges Risiko für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt darstellt, so ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Verwendung dieser Substanz aus Sicherheitsgründen und unter Anwendung der nötigen Sicherheitsvorkehrungen auf Situationen beschränkt werden muss, wo es keine Alternativen gibt.

2. Fördert der Staatsrat Alternativen zur Verwendung von Glyphosat in der Landwirtschaft und im öffentlichen Raum ausreichend?

Landwirtschaft

Der Kanton Freiburg fördert Alternativen zur Verwendung von Glyphosat in der Landwirtschaft wie folgt: 2014 hat das Landwirtschaftliche Institut Grangeneuve (LIG) auf dem Schulbauernhof eine Demoparzelle (genannt «La Tioleyre») angelegt, von der ein Teil dazu dient, die Möglichkeiten der pfluglosen Saat ohne die Verwendung von Glyphosat aufzuzeigen. Ein anderer Teil der Parzelle wird nach den Grundsätzen des biologischen Landbaus bewirtschaftet. Dieses pädagogische Hilfsmittel dient der Grundbildung und der höheren Berufsbildung sowie der Weiterbildung der Landwirte. Die Parzelle wird in einer Fruchtfolge auf sieben Ackerstreifen mit verschiedenen Kulturen rotiert.

Jeder Ackerstreifen ist in drei Teile aufgeteilt, auf denen jeweils ein anderes Ziel verfolgt wird: die ersten beiden sind weiter oben erwähnt und das dritte besteht darin, die guten landwirtschaftlichen Praktiken aufzuzeigen, um das Produktionspotenzial des Standorts nach den Richtlinien der integrierten Produktion auszuschöpfen. Hier ist Glyphosat nicht a priori verboten, aber es bleibt grundsätzlich für eine Verwendung vorbehalten, die der Landwirtschaft einen tatsächlichen Dienst erweist, nämlich die gezielte Bekämpfung von mehrjährigen Unkräutern (Ackerkratzdistel, Gemeine Quecke, Winden oder Blacken), in Situationen, wo mechanische Methoden nicht ausreichen. Dies ist im Übrigen der einzige Fall, in dem das LIG im Rahmen seiner Ausbildungs- und Beratungsdienstleistungen (z. B. Pflanzenschutzbulletin, Bewilligungen für die Behandlung) die Verwendung von Glyphosat ausdrücklich empfiehlt.

Die pfluglosen, bodenschonenden Anbaumethoden und die Direktsaat sind Anbaumethoden, die den Boden namentlich gegen Erosion schützen, machen jedoch eine vermehrte Anwendung von Glyphosat erforderlich. Aus diesem Grund förderte der Kanton Freiburg diese Anbaumethoden finanziell nur auf Parzellen, bei denen Erosionsrisiko bestand. Seit 2014 hat der Bund ein allgemeines Förderungsprogramm eingeführt und gleichzeitig eine Obergrenze für die Dosierung von Glyphosat pro Hektare vorgeschrieben. Diese Programme können mit einer Prämie ergänzt werden, wenn vollständig auf Herbizide verzichtet wird. Das LIG fördert diese Option mit der Bodenbedeckung durch Pflanzen, sowohl zwischen zwei Hauptkulturen als auch in Verbindung mit der Kultur (z. B. Raps). Grangeneuve hat Demonstrationsfelder angelegt, Besichtigungen von Kulturen in den beiden Sprachregionen des Kantons organisiert, Empfehlungen veröffentlicht und den Schülerinnen und Schülern alternative Anbaumethoden unterrichtet.

Das Amt für Umwelt gewährleistet die Überwachung der Qualität der Fliessgewässer (Monitoring während 6 Jahren im ganzen Kanton – 200 Messstellen – auf 16 Pflanzenschutzmittel geprüft) sowie des Grundwassers (jährliches Monitoring – 91 auf den ganzen Kanton verteilte Messstellen – auf 16 Pflanzenschutzmittel geprüft). Mit diesen Kontrollen will man Kenntnis von der Qualität unserer Ressourcen erhalten und deren Entwicklung verfolgen. Es hat sich so gezeigt, dass in mehreren Flüssen und Grundwasserressourcen Pflanzenschutzmittel vorkommen (s. Umweltbericht 2012), vor allem im nördlichen und nordwestlichen Teil des Kantons (Ackerbauregionen). Glyphosat wird nicht speziell untersucht (die heutigen Analysetechniken überzeugen noch nicht und sind sehr kostspielig). Die internationalen Studien und die Ergebnisse aus der Schweiz zeigen jedoch eindeutig, dass Glyphosat ein potenzieller Schadstoff für die Oberflächengewässer und das Grundwasser ist.

Auf dieser Grundlage wurden im «Bericht Landwirtschaft und Umwelt 1996–2006» verschiedene Massnahmen, die für

Pflanzenschutzprodukte im Allgemeinen gelten, vorgeschlagen. Namentlich eine verstärkte Information der Gemeinden und der Landwirte, eine verstärkte Überwachung der Wasserqualität und die Förderung der Umsetzung der Projekte Zu und Zo (Projekte zur Reduktion persistenter Schadstoffe, namentlich von Nitraten). Die ersten beiden Massnahmen sind zum Teil bereits ergriffen worden. Der Kanton Freiburg hat im Kanton mehrere Zu-Projekte ins Leben gerufen, um den Nitratgehalt in Grundwasservorkommen zu reduzieren, wo die Anforderungen der Bundesgesetzgebung an die Wasserqualität nicht eingehalten werden. Nach Artikel 62a des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (GSchG) finanziert der Bund in diesem Zusammenhang einen grossen Teil der Kosten und des Erwerbsausfalls von Landwirten, die landwirtschaftliche Massnahmen ergreifen, um Schadstoffeinträge zu reduzieren. Solche Projekte könnten somit in der Nähe von (ober- und unterirdischen) Gewässern lanciert werden, in denen eine zu hohe Konzentration von Pflanzenschutzmitteln festgestellt wird.

Öffentlicher Bereich

Es sei daran erinnert, dass im Rahmen des Unterhalts von Strassen die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln zur Bekämpfung von Problempflanzen wie z. B. Neophyten entlang von National- und Kantonsstrassen (jedoch nicht bei Gemeindestrassen) erlaubt ist, wenn sie nicht mit anderen Mitteln wie regelmässigem Mähen bekämpft werden können.

Das Tiefbauamt (TBA) hat den Verbrauch von Herbiziden und insbesondere Glyphosat im Rahmen seiner ISO9000-Zertifizierung stark reduziert. Gegenwärtig verwendet es rund 50 l Glyphosat pro Jahr für die Bekämpfung verschiedener invasiver Pflanzen. Übertragen auf das Strassennetz von 756 km National- und Kantonsstrassen im Kanton Freiburg, verbraucht das TBA 0.06 l/km. Zum Vergleich: Die SBB benötigen rund 2 t Glyphosat für die Behandlung des Schienennetzes von 3000 km, was einem Verbrauch von 0.66 l/km entspricht.

Der aktuelle Verbrauch ist die optimale Option, wenn man die Anforderungen an die Effizienz und den Umweltschutz abwägt. Die Option Null-Glyphosat wäre aus wirtschaftlicher Sicht unverhältnismässig, da sie den Arbeitsaufwand der Strassenwärter deutlich steigern und zusätzliche Ressourcen erfordern würde, über die der Kanton nicht verfügt.

Der Natur- und Landschaftsschutz sieht sich im Übrigen regelmässig mit dem heiklen Problem der Bekämpfung invasiver, gebietsfremder Pflanzen konfrontiert. Im Kanton Freiburg wird Roundup zur Beseitigung dieser invasiven, gebietsfremden Pflanzen (Neophyten), namentlich entlang von Wasserläufen auf schwer zugänglichen Ufern, nicht verwendet und weder das Amt für Natur und Landschaft noch die Sektion Gewässer befürworten seine Verwendung. Denn nebst den Aspekten des Gewässerschutzes (der die Verwendung solcher Produkte in der Nähe von Wasserläu-

fen grundsätzlich verbietet), müssen die Ergebnisse gewisser wissenschaftlicher Studien berücksichtigt werden, die eine aussergewöhnlich hohe Sterblichkeit von Nicht-Zielarten wie Amphibien, die «versehentlich» mit Glyphosat in Kontakt kommen, belegen. Gemäss diesen Studien könnte sich die Toxizität dieses Produkts vervielfachen, wenn es zusammen mit anderen Pflanzenschutzmitteln verwendet wird. Diese «Cocktaileffekte» sind noch nicht gut erforscht, aber es besteht der Verdacht, dass sie bedeutend stärker sind als die Summe der Wirkung der verschiedenen Komponenten.

Sollte die Strategie des Bundes zur Bekämpfung invasiver, gebietsfremder Arten (gegenwärtig in der Vernehmlassung) in Zukunft die Anwendung dieser Bekämpfungsmethode verlangen, so ist darauf zu achten, dass sie so sparsam wie möglich verwendet wird.

Seit 2010 sind mehrere Informationskampagnen, die sich an die Gemeinwesen und die breite Öffentlichkeit richten, organisiert worden. Die wichtigsten Kampagnen sind im Folgenden kurz aufgeführt:

Gemeinde ohne Herbizide

Eines der Grundprinzipien einer verantwortungsbewussten Umweltpolitik ist die Vorbildfunktion der Gemeinwesen. Das Amt für Umwelt (AfU) richtet jährlich rund 10 Schreiben an die Gemeinden, um sie daran zu erinnern, dass die Verwendung von Glyphosat untersagt ist. Dieser Korrespondenz liegen jeweils sehr umfassende technische Unterlagen bei, die vom Verband JardinSuisse in Zusammenarbeit mit der Vereinigung Schweizerischer Stadtgärtnereien und Gartenbauämter herausgegeben werden. Darin wird die Problematik dargelegt und es werden professionelle Massnahmen aufgezeigt, wie Unkraut ohne Herbizid bekämpft werden kann.

In Ergänzung dazu hat das AfU in Zusammenarbeit mit der *sanu future learning SA* in Biel in den Jahren 2014 und 2015 Sensibilisierungskurse für Gemeindeangestellte auf Französisch und Deutsch durchgeführt. Das AfU hat die Anmeldegebühren zu 50% übernommen. Bis heute haben 74 Personen, Gemeindeangestellte oder Vertreter der Gemeinden, diese Ausbildung besucht. Angesichts des Erfolgs werden die Kurse 2016 erneut angeboten.

Die Praxisänderung beim Unterhalt der öffentlichen Räume muss den Einwohnerinnen und Einwohnern erklärt werden, weil nicht immer verstanden wird, weshalb nicht alles «Unkraut» entfernt wird. Diese Feststellung wurde im Übrigen vom Gemeindepersonal gemacht, das an den *sanu*-Kursen teilgenommen hat. Das AfU hat deshalb Hilfsmittel vorbereitet, welche die Gemeinden in ihrer Aufklärungsarbeit unterstützen sollen:

- > Tafeln für die herbizidfreien Flächen;
- > Ein Logo, das auf den Websites, in Newslettern und weiteren Kommunikationsmitteln der Gemeinden verwendet werden soll;
- > Ein Informationsblatt für die breite Öffentlichkeit.

Die Garten-Charta

Im Internationalen Jahr der Biodiversität 2010 lancierte die Informationsplattform der Energie- und Umweltfachstellen der Westschweizer Kantone (energie-umwelt.ch) die Garten-Charta. Sie enthält zehn Massnahmen in den Bereichen Bepflanzung, Rasenschnitt, Schneiden von Hecken und Geländepflege, die Igel, Vögel und Kleintiere im Allgemeinen begünstigen. Eine dieser Massnahmen ist der Verzicht auf Herbizideinsätze in Alleen und entlang der Wegränder. Gartenbesitzer und Bewohner von Mietshäusern, deren Anwesen von einem – wenn auch kleinen – Grünraum umgeben ist, sind dazu aufgerufen, der Garten-Charta beizutreten und ihr Emblem für alle gut sichtbar anzubringen. Diese Aktion ist noch am Laufen.

Ganz sachte dosieren!

2011 und 2012 hat energie-umwelt.ch eine Kampagne mit dem Titel «Ganz sachte dosieren!» organisiert, um gegen Mikroverunreinigungen, namentlich durch Gartenarbeiten, aktiv zu werden. energie-umwelt.ch hat Informationsmaterial ausgearbeitet und verbreitet (Symbolbilder, Poster, Aushang, Merkblätter, Faltblatt). Eine der darin vorgeschlagenen Massnahmen besteht namentlich darin, auf den Einsatz von chemischen Pestiziden zu verzichten.

Stopp den Giftzwerg

2012 und 2013 hat das AfU an der Kampagne «Stopp den Giftzwerg» mitgemacht, die von der Stiftung praktischer Umweltschutz Schweiz (Pusch) in Partnerschaft mit dem Bundesamt für Umwelt und den Umweltämtern der Kantone organisiert wurde. Ziel dieser Kampagne war es, die breite Öffentlichkeit, die Schulen und die Gemeinden für einen sparsamen Einsatz und eine sachgemässe Entsorgung von Garten- und Haushaltschemikalien zu sensibilisieren.

Richtiges Verhalten zum Schutz unserer Gewässer

Im Jahr 2012 hat das AfU eine Publikation und eine Medienmitteilung verfasst und veröffentlicht, um das richtige Verhalten in Erinnerung zu rufen, wie man den Sommer und den Garten geniessen kann, ohne die Fliessgewässer und Seen des Kantons zu gefährden. Jedes Jahr werden nämlich Bäche und Flüsse durch Javelwasser, Herbizide sowie Desinfektionsmittel für Schwimmbäder verschmutzt.

Informationsveranstaltungen und Sensibilisierung

Gemäss Artikel 4 der Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo) sorgen die Kantone für eine Überwachung

der Böden in den Gebieten, in denen zu erwarten ist, dass Belastungen die Bodenfruchtbarkeit gefährden. In den Siedlungsgebieten wurden seit Jahrzehnten Schadstoffe durch die industriellen Emissionen, die Kehrrichtverbrennungsanlagen, Strassenverkehr, Heizungsabgase oder durch den Gebrauch von Dünger und anderen Hilfsstoffen in den Gärten im Boden akkumuliert. Eine zu hohe Konzentration dieser Schadstoffe im Boden kann die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen gefährden. Das AfU hat ein Merkblatt für Gärtnerinnen und Gärtner herausgegeben und an mehreren Informationsveranstaltungen teilgenommen.

3. Kann ein Verbot für die Verwendung von Glyphosat auf dem Kantonsgebiet innert kurzer Frist in Betracht gezogen werden?

Ein Verbot für die Verwendung von Glyphosat auf dem Kantonsgebiet ist innert kurzer Frist nicht denkbar, da das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln gemäss der Pflanzenschutzmittelverordnung vom 12. Mai 2010 (PSMV, SR 916.161) in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fällt. Der Kanton Freiburg ist also nicht dafür zuständig, ein allfälliges Verbot von Produkten mit dem Wirkstoff Glyphosat einzuführen.

Es sei zunächst daran erinnert, dass das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) die Zulassungsstelle für Pflanzenschutzmittel ist. Die PSMV soll sicherstellen, dass Pflanzenschutzmittel hinreichend geeignet sind und bei vorschriftsgemässen Umgang keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf Mensch, Tier und Umwelt haben. Sie soll zudem ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier und für die Umwelt gewährleisten und die landwirtschaftliche Produktion verbessern (Art. 1, Abs. 1 PSMV). Die Bestimmungen der PSMV beruhen auf dem Vorsorgeprinzip, mit dem sichergestellt werden soll, dass in Verkehr gebrachte Wirkstoffe oder Produkte die Gesundheit von Mensch und Tier sowie die Umwelt nicht beeinträchtigen (Art. 1, Abs. 4 PSMV). Das BLW kann in Situationen, die rasches Handeln erfordern, im Einvernehmen mit den interessierten Stellen die Einfuhr, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, die die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt gefährden, verbieten (Art. 3a, Abs. 1 PSMV). Das BLW kann einen genehmigten Wirkstoff jederzeit überprüfen. Es berücksichtigt beim Entscheid über die Notwendigkeit der Überprüfung neue wissenschaftliche und technische Erkenntnisse und Daten von Kontrollen [...] (Art. 8, Abs. 1 PSMV). Das BLW verfügt die Änderung oder den Widerruf von Bewilligungen entweder von sich aus oder auf Antrag einer Beurteilungsstelle, sofern die Ursache in dessen Zuständigkeitsbereich liegt (Art. 73, Abs. 4 PSMV).

Nachdem die Weltgesundheitsorganisation (WHO) entschieden hat, diese Substanz neu einzustufen, haben die schweizerischen Bundesbehörden letzten Sommer ihre Meinung zu Glyphosat abgegeben. Das BLW hat am 30. Juli 2015 seine

Position zur Neueinstufung von Glyphosat als krebserregend durch die internationale Agentur für Krebsforschung (IARC) publiziert. Darin ist namentlich festgehalten: «Glyphosat wurde in den letzten Jahren mehrmals durch verschiedene Behörden, nationale und internationale Expertengremien wie EFSA (Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit) und JMPR (Joint FAO/WHO Meeting on Pesticide Residues) überprüft und als nicht krebserregend bewertet. Dabei wurden hunderte Studien berücksichtigt. Auch im Rahmen der neusten, erst kürzlich durchgeführten Überprüfung von Glyphosat durch die Europäische Union wurden basierend auf der Neubewertung von mehr als 1000 Studien keine Hinweise auf eine krebserregende Wirkung gefunden. Der IARC standen für den Entscheid, Glyphosat als karzinogen einzustufen, keine neuen, international anerkannten Studien zur Verfügung.»

Aufgrund der heute zur Verfügung stehenden Daten und der zahlreichen Beurteilungen durch internationale und nationale Fachgremien betrachten das BLW und das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) «Rückstände von Glyphosat aus der Anwendung als Pflanzenschutzmittel als gesundheitlich unbedenklich für die Bevölkerung». Das BLW wird zusammen mit dem BLV die weitere Entwicklung und die Diskussion in den internationalen Behörden eng verfolgen. Die dem IARC-Entscheid zugrundeliegende ausführliche Monographie wurde am 29. Juli veröffentlicht und wird zurzeit durch die Schweizer Behörden überprüft. «Basierend darauf werden wenn nötig weitere Massnahmen eingeleitet. IARC leitet ihre Schlussfolgerungen aus zahlreichen Einzelbefunden aus wissenschaftliche und halbwissenschaftliche Studien ab, deren Überprüfung wird eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen», unterstreicht das BLW in der Publikation vom 30. Juli.

Derzeit beobachten die zuständigen internationalen und eidgenössischen Behörden, ob allfällige Studien erscheinen, welche das Wissen über die mögliche krebserregende Wirkung von Glyphosat ergänzen könnten. Sie nehmen in Kürze Stellung zu Massnahmen, die allenfalls in dieser Problematik getroffen werden müssten.

Der Staatsrat wird im Übrigen mit Interesse verfolgen, welche Folge der Motion «Glyphosate, trop toxique!» aus dem Kanton Jura gegeben wird, die das jurassische Parlament am 28. Oktober 2015 angenommen hat. In dieser Motion wurde die jurassische Regierung unter anderem darum ersucht, bei den Bundesbehörden ein Gesuch einzureichen, die Verwendung von Glyphosat in der ganzen Schweiz zu verbieten.

Der Staatsrat wird die Angelegenheit weiterhin verfolgen und Alternativen zum Glyphosat sowohl in der Landwirtschaft als auch im öffentlichen Bereich fördern.

Den 14. Dezember 2015

Question 2015-CE-257 Xavier Ganiot Quelle aide du canton aux producteurs de lait?

I. Question

Depuis plusieurs semaines, les producteurs de lait doivent faire face à une baisse du prix de leur matière première qui atteint des records. Certaines exploitations connaissent les plus grandes difficultés pour maintenir leur capacité à produire; d'autres ont même jeté l'éponge et renoncent à poursuivre leur activité dans la production de lait.

Signe de l'évolution alarmante de la situation, une septantaine de producteurs sont descendus dans la rue et se sont rassemblés afin de manifester leur inquiétude et leurs revendications; la manifestation s'est déroulée en date du 17 septembre dernier, devant Espace Gruyère, à Bulle, à l'occasion des 100 ans de la Fédération des sociétés fribourgeoises de laiterie (FSFL). Les producteurs ont fait connaître leurs réclamations: plus d'ordre et de transparence dans le marché laitier, régulation des quantités de production au niveau national et fixation d'un prix plancher du lait pour que les agriculteurs ne soient plus obligés de produire à perte.

A cette manifestation se sont joints des agriculteurs non directement concernés par la baisse du prix du lait. Ils sont venus soutenir le mouvement par solidarité car ils constatent que la situation a des répercussions sur tous les segments de l'agriculture, en particulier sur la vente de vaches.

Ces éléments soulignent avec force les craintes et les difficultés rencontrées par le monde paysan et les producteurs de lait. Si la régulation du prix du lait est une question qui doit être envisagée à l'échelle nationale, il n'en demeure pas moins que le Gouvernement cantonal se doit d'épauler les producteurs agricoles dans cette mauvaise passe.

Je pose donc les questions suivantes à l'attention du Conseil d'Etat:

1. *Quelle est l'appréciation et l'analyse que le Conseil d'Etat fait de la situation actuelle concernant les difficultés que connaissent les producteurs de lait?*
2. *Le Conseil d'Etat connaît-il le nombre d'exploitants fribourgeois qui ont d'ores et déjà renoncé à leur activité de production de lait en raison de la baisse record du prix du lait?*
3. *Le canton de Fribourg étant un canton dans lequel la production de lait est historique et de première importance, les autorités ont la responsabilité d'accompagner les producteurs de lait dans les difficultés qu'ils connaissent actuellement. Quelles sont les mesures que le Conseil d'Etat a pris et compte mettre en place pour répondre à cette responsabilité?*

4. *Le Conseil d'Etat compte-t-il travailler de concert avec les autorités d'autres cantons pour aborder la problématique évoquée dans la présente question? A-t-il interpellé les autorités fédérales?*

Le 21 septembre 2015

II. Réponse du Conseil d'Etat

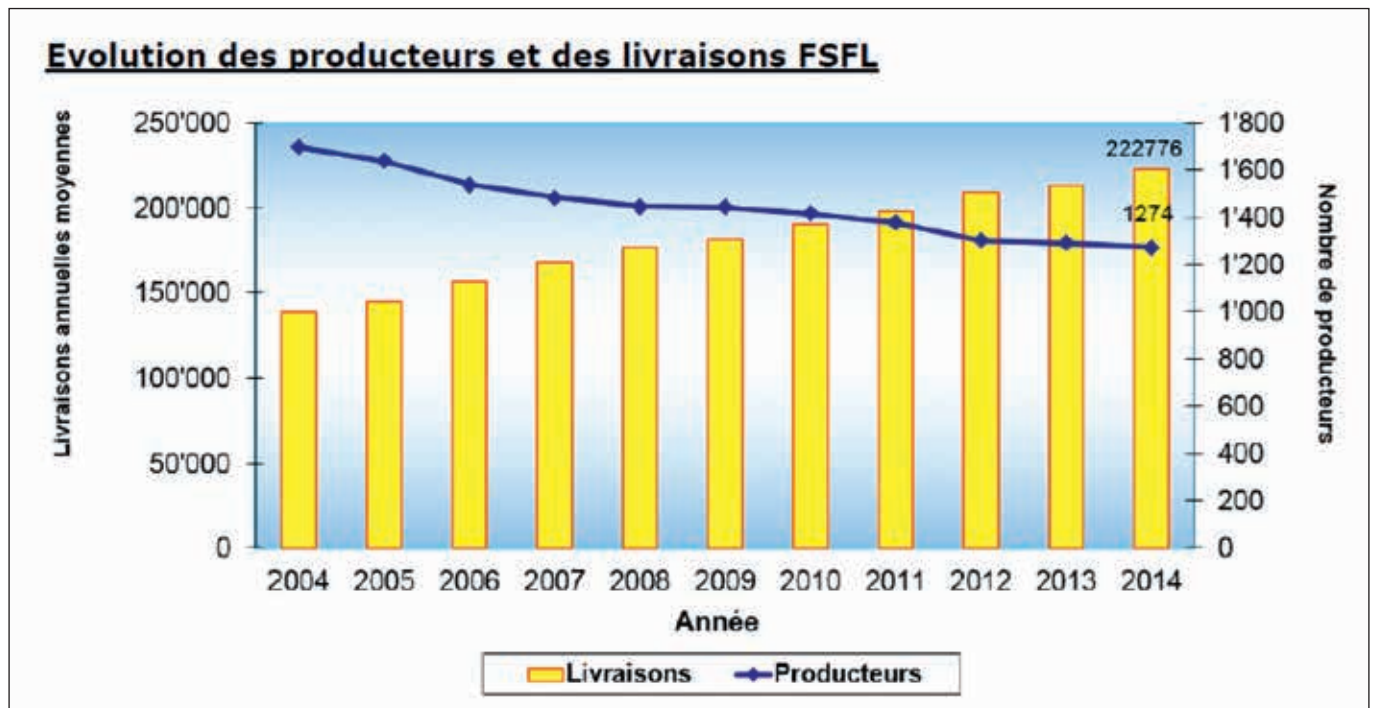
1. *Quelle est l'appréciation et l'analyse que le Conseil d'Etat fait de la situation actuelle concernant les difficultés que connaissent les producteurs de lait?*

Les producteurs de lait fribourgeois, comme leurs collègues de toute la Suisse, sont touchés de plein fouet par les prix bas payés pour le lait de centrale et profondément inquiets pour l'avenir du secteur. Le Conseil d'Etat partage leurs préoccupations, notamment parce que la filière laitière constitue l'un des piliers de l'économie agricole et de l'agroalimentaire du

canton de Fribourg. Les producteurs de lait représentent près des deux tiers des exploitations agricoles du canton. Par ailleurs, deux des principaux groupes laitiers suisses ont en effet leur siège dans le canton et l'avenir du secteur concerne à la fois la continuité des exploitations agricoles et celle de très nombreux emplois en aval.

Les producteurs de lait fribourgeois sont repartis dans les trois fédérations laitières suivantes: Prolait, Berner Bauern Verband et la Fédération des sociétés fribourgeoises de laiterie (FSFL).

La statistique laitière de la Suisse, édition 2014, recense 1851 producteurs de lait dans le canton de Fribourg, contre 2589 en 2004, soit une baisse de plus de 28% en 10 ans. Durant cette même période, le rapport annuel de la FSFL constate une hausse des livraisons moyennes de ses membres, passées de 138 566 kg à 222 776 kg, soit une hausse de 60,7%, la moyenne suisse étant de 151 057 kg par exploitation.



Source: rapport annuel de la Fédération des sociétés fribourgeoises de laiterie

Selon l'analyse de chiffres mentionnés ci-dessus, il semble clair pour le Conseil d'Etat que les producteurs de lait fribourgeois ont su adapter leur outil de production afin de répondre à la demande en termes de quantité de lait. Il ressort de cette analyse que l'exemple de certaines filières fromagères qui génèrent des revenus satisfaisants pour tous les partenaires (Gruyère AOP, etc.) montre qu'une organisation verticale solide, structurée autour d'un produit ou groupe de produits clairement positionné sur le marché, constitue le meilleur modèle pour gérer les volumes de production, stabiliser les prix et répartir équitablement les plus-values au sein d'une filière. Une telle organisation impose une culture de négociation entre producteurs et transformateurs, la mise en

place de règles durables et d'instruments pour sanctionner les écarts. Ce modèle n'est malheureusement pas généralisé dans le segment du lait de centrale et est un élément clé de réussite dans le maintien d'une production laitière prospère en Suisse.

2. *Le Conseil d'Etat connaît-il le nombre d'exploitants fribourgeois qui ont d'ores et déjà renoncé à leur activité de production de lait en raison de la baisse record du prix du lait?*

Selon la statistique laitière de la Suisse 2014, le nombre de producteurs de lait dans le canton de Fribourg a diminué de 1,8% par rapport à 2013 (1851 contre 1885). Le tableau récapitule

tulatif ci-dessous montre l'évolution du nombre de producteurs de lait sur Fribourg et au niveau national ainsi que l'évolution de l'effectif du nombre de vaches sur Fribourg et

en Suisse. On remarque que la baisse du nombre de producteurs fribourgeois (-1,8%), entre 2013 et 2014, est inférieure à celle au plan suisse (-3%).

		Détenteurs de vaches traites					
		2011	2012	2013	2014	Variation 2014-2013	
						absolu	%
FR		1'968	1'934	1'885	1'851	-34	-1.8%
CH		31'678	30'985	30'284	29'394	-890	-3.0%

		Nombre effectif de vaches traites					
		2011	2012	2013	2014	Variation 2014-2013	
						absolu	%
FR		50'262	51'350	51'633	52'369	736	1.4%
CH		589'239	591'212	586'609	587'385	776	0.1%

Source: Statistique laitière de la Suisse 2014

Elle est par ailleurs inférieure à la baisse moyenne sur les dix dernières années (-28,5% depuis 2004). Il faut toutefois constater que cette baisse est plus importante que celle enregistrée pour l'ensemble des exploitations agricoles (-17,2%). Ainsi, la part des producteurs de lait est passée en dix ans de 73% à 63% des exploitations agricoles du canton. Il faut toutefois préciser que ces statistiques donnent un aperçu de la diminution du nombre de producteurs de lait sans lien avec les raisons de cette diminution qui peuvent être multiples (mise en association, départ à la retraite sans reprise de l'exploitation, raisons financières, etc.).

3. *Le canton de Fribourg étant un canton dans lequel la production de lait est historique et de première importance, les autorités ont la responsabilité d'accompagner les producteurs de lait dans les difficultés qu'ils connaissent actuellement. Quelles sont les mesures que le Conseil d'Etat a pris et compte mettre en place pour répondre à cette responsabilité?*

Dans son programme gouvernemental 2012–2016, le Conseil d'Etat a affirmé sa volonté de positionner Fribourg comme un acteur clef de la filière agroalimentaire en Suisse (point 6.7). Afin d'atteindre cet objectif, l'Etat poursuit son soutien au développement du savoir-faire, de l'innovation et du transfert des connaissances aux professionnels des secteurs de pointe.

Dans ce contexte, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) a mandaté Agridea et la Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (HAFL), à Zollikofen, pour réaliser une étude des filières agroalimentaires clés du canton de Fribourg. Consciente de la situation actuelle dans le marché du lait, la DIAF a donc décidé de pla-

cer l'étude de la filière lait et fromage en première priorité. Le 5 novembre a eu lieu une séance de réflexion incluant l'ensemble des partenaires de la filière lait et fromage. Les participants ont été répartis dans deux groupes à savoir: le lait de centrale et le lait destiné à la fabrication de fromages AOP. Les résultats et les mesures concrètes permettant de générer de la plus-value auprès des producteurs seront présentés à Grangeneuve le 2 mars 2016 lors d'une journée spécialement consacrée à la plus-value dans l'agriculture. L'organisation de cette manifestation est en cours.

La DIAF encourage également l'élevage en participant de manière substantielle à différentes manifestations telles que le Marché-concours de taureaux de Bulle, EXPO Bulle ou encore la Junior Bulle Expo car, sans élevage et sans vaches, plus de lait. Grangeneuve met à disposition des ressources humaines qui gèrent les fédérations d'élevage suivantes: la Fédération fribourgeoise d'élevage Holstein et swissherdbook Fribourg ainsi que les manifestations comme le Marché-concours de Bulle et EXPO Bulle. Ces implications financières et humaines de l'Etat montrent l'importance que porte le Conseil d'Etat à la production laitière dans le canton de Fribourg.

La mission de Grangeneuve, l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg, est d'assurer la formation professionnelle initiale, supérieure et continue dans les domaines que sont notamment l'agriculture et la technologie laitière et agroalimentaire. L'Institut assure également la vulgarisation, le conseil, la recherche appliquée et les essais dans les domaines agricoles et para-agricoles. Dans ce contexte, Grangeneuve offre annuellement des prestations de formation continue aux producteurs de lait, à savoir notamment des journées spéci-

fiques, des cours de formation continue, des visites de prairies et d'exploitations. Grangeneuve accompagne également les producteurs de lait de manières individuelle dans leurs réflexions futures, à travers le conseil individuel.

Par l'intermédiaire du service de l'agriculture, les exploitants peuvent bénéficier d'aides structurelles sous formes de subventions ou de crédits d'investissements sans intérêt. Ces aides sont accordées pour la rénovation ou la construction de nouvelles fermes ou de laiteries villageoises contribuant ainsi à abaisser les coûts de ces infrastructures indispensables à une production laitière rationnelle et de qualité. Pour 2015, les subventions cantonales et fédérales correspondent à un montant de 7,8 millions de francs alors que les crédits d'investissement y relatifs sont de 13,5 millions de francs.

4. *Le Conseil d'Etat compte-t-il travailler de concert avec les autorités d'autres cantons pour aborder la problématique évoquée dans la présente question? A-t-il interpellé les autorités fédérales?*

Dans une lettre datant du 13 novembre 2015, la DIAF a d'ores et déjà interpellé le conseiller fédéral Johann Schneider-Amman au sujet de la situation actuelle pour le lait de centrale. Elle constatait notamment que «les autorités fédérales avaient les moyens d'agir, soit au niveau du soutien des mesures d'entraide (...), soit au niveau du contrat-type (...). Des structures verticales pour le lait de centrale devraient mettre en œuvre des mesures pour atténuer les crises conjoncturelles dues à des facteurs externes, et la Confédération généraliser ces mesures aux non-membres (...).» Cette démarche a été validée par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 10 novembre 2015. Les mesures mises en place par l'Interprofession suisse du lait (IP Lait) se sont révélées largement insuffisantes ces dernières années et face à la crise actuelle. Une structuration plus performante pour le domaine du seul lait de centrale, voire par bassins régionaux, en cohérence avec les structures de transformation, est restée lettre morte. Le Conseil d'Etat est donc d'avis que les autorités fédérales doivent réunir les acteurs concernés et modérer un processus qui conduise à des résultats concrets dans le domaine de la production laitière suisse.

Par courrier du 30 novembre 2015, le Conseiller fédéral a répondu au courrier de la DIAF. Après des considérations sur les marchés internationaux, il répond notamment que «Cette année, pour tenir compte des conditions particulièrement difficiles, deux projets spécifiques de promotion des ventes ont été lancés par la branche avec le soutien financier de la Confédération; le premier pour la promotion des produits laitiers en Suisse, le second pour la promotion des fromages suisses à l'exportation. Par ailleurs, l'Interprofession du lait (IP Lait) a déposé auprès du Conseil fédéral une demande au sens de l'art. 9 de la loi sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1), visant à rendre obligatoire aux non-membres la participation aux mesures d'entraide (contrat-type et règlement sur la segmentation du

marché du lait) pendant une durée de deux ans. Ces mesures d'entraide de l'IP Lait ont pour but de faire bénéficier les producteurs d'une meilleure transparence sur l'utilisation du lait qu'ils livrent. Le 11 décembre 2015, le Conseil fédéral a donné suite à la demande de l'IP Lait et prolongé pour les années 2016 et 2017 le caractère obligatoire de la segmentation dans les contrats d'achat de lait. Il ne voit en revanche pour l'heure aucune nécessité d'édicter des prescriptions supplémentaires, car le contrat-type d'achat de lait prévu par l'IP Lait remplit les conditions énoncées à l'art. 37, al. 2, LAgr (durée minimale d'un an pour le contrat et pour le renouvellement du contrat, réglementation des quantités, des prix et des modalités de paiement.)» Le Conseiller fédéral se félicite en outre de l'initiative de l'IP Lait qui a décidé d'élaborer une stratégie de qualité et rappelle que le Conseil fédéral est en train d'analyser la situation économique des producteurs de lait et d'explorer les perspectives qui s'offrent à l'économie laitière dans le cadre du rapport en réponse au postulat «Marché laitier. Perspectives».

Le Conseil d'Etat est d'avis que les mesures acceptées par le Conseil fédéral, n'étant que de la prolongation des mesures existantes, ne prennent pas suffisamment en compte la difficulté exceptionnelle de la situation actuelle dans le domaine du lait de centrale. Il continuera à encourager tant les organisations professionnelles que les autorités fédérales à chercher de nouvelles solutions pour une meilleure structuration de la branche et davantage de stabilité et de transparence dans la formation des prix (clause d'exclusivité dans le contrat type par exemple).

D'autre part, la directrice IAF a proposé lors de l'assemblée annuelle de la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA) d'analyser les possibilités d'assurer un prix du lait équitable, par exemple en mettant des conditions de prix minimum à l'octroi du label «Suisse garantie». Le lait «Suisse garantie» remplit pour l'essentiel les contraintes suivantes: il est à 100% de production suisse, remplit les critères des prestations écologiques selon l'ordonnance fédérale sur les paiements directs dans l'agriculture (OPD; RS 910.13), est élaboré sans fourrage modifié génétiquement et est élaboré en Suisse. La proposition a été traitée en comité du 11 décembre de la CDCA. Il a été décidé de rencontrer les acteurs concernés dans ce but.

Le 14 décembre 2015

—

Anfrage 2015-CE-257 Xavier Ganioz Wie hilft der Kanton den Milchproduzenten?

I. Anfrage

Seit mehreren Wochen sehen sich die Milchproduzenten mit einem Preisrückgang für ihren Rohstoff konfrontiert, der Rekordwerte erreicht. Gewisse Betriebe haben grösste Schwierigkeiten, ihre Produktionskapazität aufrechtzuerhalten.

ten. Andere haben das Handtuch geworfen und die Milchproduktion eingestellt.

Es ist ein Zeichen für die alarmierende Entwicklung der Situation, dass rund 70 Milchproduzenten auf die Strasse gegangen sind und gemeinsam ihre Besorgnis und ihre Forderungen kundgetan haben. Die Demonstration fand anlässlich des 100-Jahr-Jubiläums des Freiburgerischen Milchverbands (FMV) am 17. September 2015 vor dem Espace Gruyère in Bulle statt. Die Produzenten stellten ihre Forderungen: mehr Ordnung und Transparenz auf dem Milchmarkt, Regulierung der Produktionsmengen auf nationaler Ebene und Festlegung eines Mindestpreises, damit die Landwirte nicht mehr gezwungen sind, mit Verlust zu produzieren.

An dieser Kundgebung beteiligten sich auch Landwirte, die nicht direkt von der Senkung des Milchpreises betroffen sind. Sie haben die Bewegung aus Solidarität unterstützt, da sie feststellen, dass die Situation Auswirkungen auf alle Bereiche der Landwirtschaft hat, insbesondere auf den Verkauf der Kühe.

Diese Elemente machen die Befürchtungen und Schwierigkeiten mit Nachdruck deutlich, mit denen sich die Landwirte und Milchproduzenten konfrontiert sehen. Die Regulierung des Milchpreises muss zwar auf Bundesebene in Betracht gezogen werden, die Kantonsregierung sollte den Landwirten in dieser schwierigen Situation jedoch unter die Arme greifen.

Ich richte daher die folgenden Fragen an den Staatsrat:

1. *Welche Einschätzung und Analyse macht der Staatsrat von der aktuellen Situation betreffend die Schwierigkeiten der Milchproduzenten?*
2. *Weiss der Staatsrat, wie viele freiburgische Betriebe aufgrund des rekordtiefen Milchpreises bereits ihre Milchproduktion eingestellt haben?*
3. *Da die Milchproduktion im Kanton Freiburg Tradition hat und von grösster Bedeutung ist, sind die Behörden verantwortlich, die Milchproduzenten bei ihren aktuellen Schwierigkeiten zu begleiten. Welche Massnahmen hat der Staatsrat getroffen und will er umsetzen, um diese Verantwortung wahrzunehmen?*
4. *Gedenkt der Staatsrat, mit den Behörden von anderen Kantonen zusammenzuarbeiten, um die in dieser Anfrage umschriebene Problematik anzugehen? Hat er sich an die Bundesbehörden gewandt?*

Den 21. September 2015

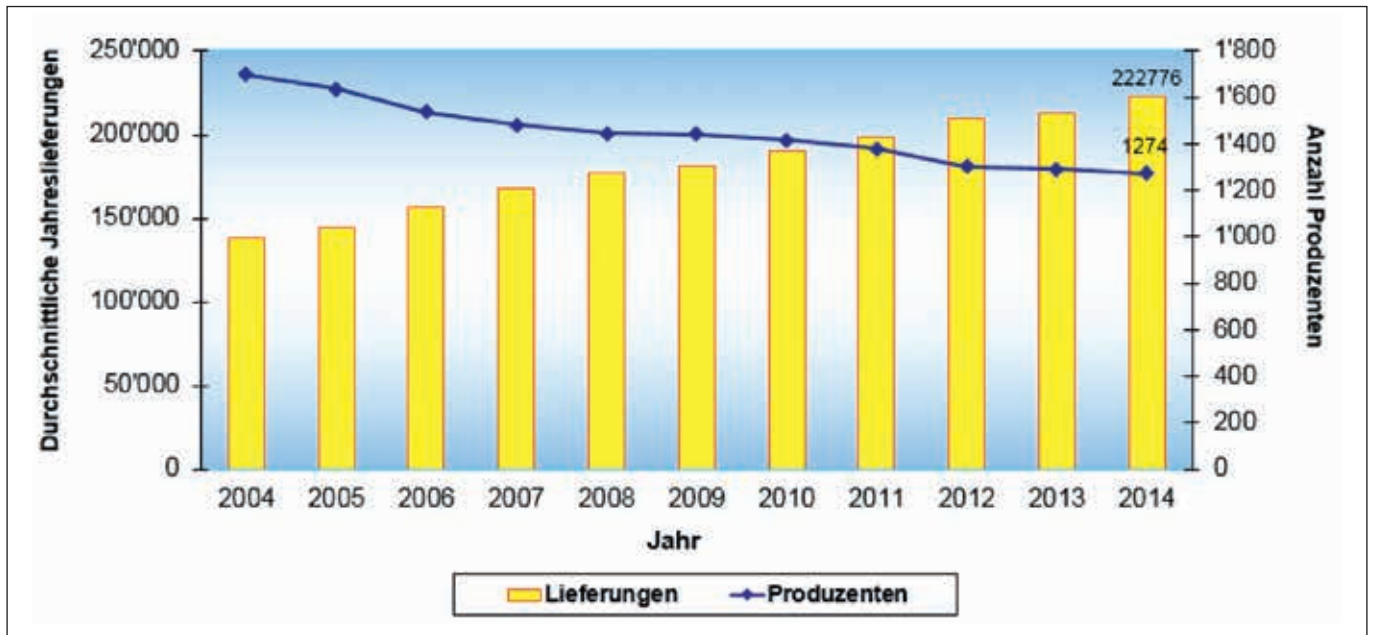
II. Antwort des Staatsrats

1. *Welche Einschätzung und Analyse macht der Staatsrat von der aktuellen Situation betreffend die Schwierigkeiten der Milchproduzenten?*

Die Milchproduzenten im Kanton Freiburg und in der ganzen Schweiz bekommen den tiefen und für die Zukunft der Branche zutiefst beunruhigenden Molkereimilchpreis mit voller Härte zu spüren. Der Staatsrat teilt ihre Besorgnis, insbesondere weil die Milchbranche einen Grundpfeiler der Agrar- und Ernährungswirtschaft des Kantons Freiburg darstellt. Nahezu zwei Drittel der Landwirtschaftsbetriebe im Kanton produzieren Milch. Zudem haben zwei der grössten Schweizer Molkereiunternehmen ihren Sitz im Kanton, und die Zukunft der Branche betrifft sowohl den Fortbestand der Landwirtschaftsbetriebe als auch jenen von zahlreichen nachgelagerten Arbeitsplätzen.

Die Freiburger Milchproduzenten sind auf die folgenden drei Milchverbände verteilt: Prolait, Berner Bauern Verband und Freiburgerischer Milchverband (FMV).

Gemäss der Milchstatistik der Schweiz, Ausgabe 2014, gab es letztes Jahr 1851 Milchproduzenten im Kanton Freiburg, 2004 waren es noch 2589. Das entspricht einem Rückgang von über 28% innerhalb von 10 Jahren. Für den gleichen Zeitraum stellt der Tätigkeitsbericht des FMV eine Zunahme der durchschnittlichen Einlieferungen seiner Mitglieder von 138 566 kg auf 222 776 kg, oder um 60,7% fest. Der Schweizer Durchschnitt lag bei 151 057 kg pro Betrieb.



Quelle: Tätigkeitsbericht des Freiburgerischen Milchverbands

Gemäss dieser Analyse von Kennzahlen scheint es für den Staatsrat klar, dass die Freiburger Milchproduzenten ihre Produktionsmittel anzupassen wussten, um der Nachfrage in Bezug auf die Milchmenge gerecht werden zu können. Aus der Analyse geht Folgendes hervor: Das Beispiel bestimmter Käsebranchen, die zufriedenstellende Einkommen für alle Partner generieren (Gruyère AOP usw.), zeigt, dass eine solide vertikale Organisation, die auf einem im Markt klar positionierten Produkt bzw. einer Produktgruppe gründet, das beste Modell darstellt, um die Produktionsvolumen zu bewältigen, den Preis zu stabilisieren und die Mehrerlöse gerecht innerhalb der Branche zu verteilen. Eine solche Organisation setzt eine Verhandlungskultur zwischen Produzenten und Verarbeitern, die Einführung nachhaltiger Regeln und Instrumente zur Sanktionierung von Abweichungen voraus. Dieses Modell ist leider im Segment der Molkerei-

milch nicht verbreitet und stellt einen Schlüsselfaktor für die erfolgreiche Erhaltung einer ertragreichen Milchproduktion in der Schweiz dar.

2. Weiss der Staatsrat, wie viele freiburgische Betriebe aufgrund des rekordtiefen Milchpreises bereits ihre Milchproduktion eingestellt haben?

Gemäss der Milchstatistik der Schweiz 2014 ist die Anzahl Milchproduzenten im Kanton Freiburg im Vergleich zu 2013 um 1,8% zurückgegangen (1851 gegenüber 1885). Folgende Übersichtstabelle zeigt die Entwicklung der Zahl der Milchproduzenten in Freiburg und auf nationaler Ebene und die Entwicklung der Anzahl Kühe in Freiburg und in der Schweiz. Es kann festgestellt werden, dass der Rückgang der Anzahl Produzenten in Freiburg (-1,8%) zwischen 2013 und 2014 geringer ist als jener auf nationaler Ebene (-3%).

		Halter von gemolkene Kühen					Veränderung 2014-2013	
		2011	2012	2013	2014	absolut	%	
FR		1'968	1'934	1'885	1'851	-34	-1.8%	
CH		31'678	30'985	30'284	29'394	-890	-3.0%	

		Bestand der gemolkene Kühe					Veränderung 2014-2013	
		2011	2012	2013	2014	absolut	%	
FR		50'262	51'350	51'633	52'369	736	1.4%	
CH		589'239	591'212	586'609	587'385	776	0.1%	

Quelle: Milchstatistik der Schweiz 2014

Er ist im Übrigen auch tiefer als der durchschnittliche Rückgang über die letzten 10 Jahre gesehen (-28,5% seit 2004). Es sei jedoch bemerkt, dass dieser Rückgang grösser ist als jener, der für alle Landwirtschaftsbetriebe zusammen festgestellt wurde (-17,2%). So ist der Anteil an Milchproduzenten in zehn Jahren von 73% auf 63% der Landwirtschaftsbetriebe des Kantons gesunken. Man muss jedoch präzisieren, dass diese Statistiken einen Einblick in den Rückgang der Anzahl Milchproduzenten geben, ohne Bezug zu den möglicherweise vielfältigen Gründen für diesen Rückgang (Gründung einer Gemeinschaft, Pensionierung ohne Betriebsübernahme, finanzielle Gründe usw.).

3. *Da die Milchproduktion im Kanton Freiburg Tradition hat und von grösster Bedeutung ist, sind die Behörden verantwortlich, die Milchproduzenten bei ihren aktuellen Schwierigkeiten zu begleiten. Welche Massnahmen hat der Staatsrat getroffen und will er umsetzen, um diese Verantwortung wahrzunehmen?*

In seinem Regierungsprogramm 2012–2016 hat der Staatsrat seine Bereitschaft bekräftigt, Freiburg als zentralen Akteur der Schweizer Lebensmittelbranche zu positionieren (Punkt 6.7). Um dieses Ziel zu erreichen, fördert der Staat weiterhin die Entwicklung von Know-how und Innovation und den Wissenstransfer zu den zukunftsorientierten Branchen.

In diesem Zusammenhang hat die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) die Agridea und die Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften (HAFL) in Zollikofen damit beauftragt, eine Studie über die wichtigsten Lebensmittelbranchen im Kanton Freiburg durchzuführen. Angesichts der aktuellen Situation auf dem Milchmarkt hat die ILFD entschieden, der Studie über die Milch- und Käsebranche oberste Priorität einzuräumen. Am 5. November fand ein Gedankenaustausch mit allen Partnern der Milch- und Käsebranche statt. Die Teilnehmer wurden auf zwei Gruppen aufgeteilt: Molkereimilch und Milch zur Herstellung von AOP-Käse. Die Ergebnisse und die konkreten Massnahmen, mit denen ein Mehrwert für die Produzenten geschaffen werden kann, werden am 2. März 2016 anlässlich eines speziell dem Mehrwert (Mehrertrag) in der Landwirtschaft gewidmeten Tages in Grangeneuve vorgestellt. Die Organisation dieser Veranstaltung läuft.

Die ILFD fördert zudem die Zucht, indem sie einen erheblichen Beitrag zu verschiedenen Veranstaltungen wie dem Zuchtstiermarkt Bulle, der EXPO Bulle und der Junior Bulle Expo leistet, denn ohne Zucht keine Kühe, und ohne Kühe keine Milch. Grangeneuve stellt Personal zur Verfügung, das die Geschäftsführung der folgenden Viehzuchtverbände sicherstellt: Freiburger Holsteinzuchtverband und Freiburger swissherdbook-Verband sowie von Veranstaltungen wie dem Zuchtstiermarkt Bulle und der EXPO Bulle. Die personellen und finanziellen Ressourcen, die der Staat einsetzt, zeigen,

welche Bedeutung der Staatsrat der Milchproduktion im Kanton Freiburg beimisst.

Grangeneuve, das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg, hat den Auftrag, die berufliche Grundbildung, die höhere Berufsbildung und die Weiterbildung namentlich in den Bereichen Landwirtschaft und Milch- und Lebensmitteltechnologie sicherzustellen. Das Institut gewährleistet zudem die Beratung, die angewandte Forschung und die Versuche in den landwirtschaftlichen und paralandwirtschaftlichen Bereichen. In diesem Zusammenhang hat Grangeneuve jedes Jahr ein Weiterbildungsangebot für Milchproduzenten, d.h. namentlich fachspezifische Tagungen, Weiterbildungskurse, Flurbegehungen und Betriebsbesichtigungen. Im Rahmen der persönlichen Beratung begleitet Grangeneuve die Milchproduzenten auch individuell bei ihren Überlegungen zur Zukunft.

Über das Amt für Landwirtschaft können die Landwirtinnen und Landwirte Strukturhilfen in Form von Subventionen oder zinslosen Investitionskrediten erhalten. Diese Hilfen werden für die Renovation oder den Bau von neuen Bauernhöfen oder Dorfkäsereien gewährt und tragen somit dazu bei, die Kosten dieser für eine rationelle Milchproduktion von hoher Qualität notwendigen Infrastrukturen zu senken. Für das Jahr 2015 betragen die kantonalen und eidgenössischen Subventionen 7,8 Millionen Franken und die Investitionskredite 13,5 Millionen Franken.

4. *Gedenkt der Staatsrat, mit den Behörden von anderen Kantonen zusammenzuarbeiten, um die in dieser Anfrage umschriebene Problematik anzugehen? Hat er sich an die Bundesbehörden gewandt?*

Die ILFD hat in einem Schreiben vom 13. November 2015 Bundesrat Johann Schneider-Ammann auf die aktuelle Situation für die Molkereimilch aufmerksam gemacht. Darin hielt sie namentlich fest, «die Bundesbehörden hatten die Handlungsmöglichkeiten, sowohl bei der Unterstützung der Selbsthilfemassnahmen (...) als auch auf Ebene des Rahmenvertrags (...). Durch die vertikalen Strukturen für Molkereimilch müssten Massnahmen umgesetzt werden, um die Konjunkturkrisen aufgrund externer Faktoren abzuschwächen, und der Bund sollte diese Massnahmen auf die Nichtmitgliedern ausweiten (...)». Diesen Schritt hat der Staatsrat in seiner Sitzung vom 10. November 2015 validiert. Die von der Branchenorganisation Schweizer Milch (BO Milch) umgesetzten Massnahmen haben sich in den vergangenen Jahren und angesichts der aktuellen Krise als ungenügend erwiesen. Eine effizientere Strukturierung des Bereichs der Molkereimilch anhand von regionalen Pools und im Einklang mit den Verarbeitungsstrukturen ist toter Buchstabe geblieben. Der Staatsrat ist daher der Meinung, dass die Bundesbehörden die betroffenen Akteure zusammenbringen und einen Prozess leiten müssen, der zu konkreten Ergebnissen im Bereich der Schweizer Milchproduktion führt.

Mit Schreiben vom 30. November 2015 hat Bundesrat Schneider-Ammann den Brief der ILFD beantwortet. Nach Ausführungen zu den internationalen Märkten antwortet er wie folgt: «Um den besonders schwierigen Verhältnissen Rechnung zu tragen, hat die Branche mit finanzieller Unterstützung des Bundes dieses Jahr zwei spezifische Verkaufsförderungsprojekte lanciert; das erste zur Förderung der Milchprodukte in der Schweiz, das zweite zur Förderung von Schweizer Exportkäse. Im Übrigen hat die Branchenorganisation Milch (BO Milch) beim Bundesrat ein Begehren im Sinne von Art. 9 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG; SR 910.1) eingereicht, mit dem Ziel, die Nichtmitglieder während einer Dauer von zwei Jahren zu verpflichten, sich an den Selbsthilfemassnahmen zu beteiligen (Standardvertrag und Reglement über die Segmentierung des Milchmarkts). Mit den Selbsthilfemassnahmen der BO Milch sollen die Produzenten eine bessere Transparenz zur Verwendung der von ihnen gelieferten Milch erhalten. Der Bundesrat prüft dieses Anliegen und wird, unter Berücksichtigung der aktuellen Situation auf dem Markt, vor Jahresende einen Entscheid treffen. Er sieht hingegen zurzeit keine Notwendigkeit, weitere Vorschriften zu erlassen, da sich der von der BO Milch vorgesehene Standardvertrag für den Milchkauf an die Vorschriften nach Art. 37, Abs. 2, LwG hält (minimale Vertrags- und Vertragsverlängerungsdauer von einem Jahr, Regelungen über die Mengen, die Preise und die Zahlungsmodalitäten).» Bundesrat Schneider-Ammann begrüsst im Übrigen die Initiative der BO Milch, eine Qualitätsstrategie auszuarbeiten, und erinnert daran, dass der Bundesrat im Rahmen des Berichts in Erfüllung des Postulats «Perspektiven im Milchmarkt» daran ist, die wirtschaftliche Situation der Milchproduzenten und die Perspektiven für die Milchwirtschaft zu prüfen.

Der Staatsrat ist der Meinung, dass die vom Bundesrat verabschiedeten Massnahmen der gegenwärtigen, ausserordentlich schwierigen Situation bei der Molkereimilch nicht genügend Rechnung tragen, da es sich lediglich um eine Verlängerung der bestehenden Massnahmen handelt. Er wird sowohl die Berufsorganisationen als auch die Bundesbehörden weiterhin anhalten, neue Lösungen für eine bessere Strukturierung der Branche und mehr Stabilität und Transparenz bei der Preisbildung zu suchen (zum Beispiel Ausschlussklausel im Standardvertrag).

Zudem hat die Direktorin der ILFD an der Jahresversammlung der Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren (LDK) vorgeschlagen, die Möglichkeiten für die Sicherstellung eines fairen Milchpreises zu analysieren, zum Beispiel indem die Vergabe des Labels «Suisse Garantie» an einen Mindestpreis gekoppelt wird. «Suisse Garantie»-Milch erfüllt im Wesentlichen folgende Anforderungen: Sie stammt zu 100% aus Schweizer Produktion, erfüllt die Kriterien des ökologischen Leistungsnachweises gemäss Direktzahlungsverordnung (DZV; SR 910.13), wird ohne gentechnisch veränderte Futtermittel hergestellt und wird in der Schweiz verarbeitet. Der Vorschlag wurde am 11. Dezember im Vorstand

der LDK geprüft und es wurde beschlossen, sich zu diesem Zweck mit den beteiligten Akteuren zu treffen.

Den 14. Dezember 2015

Question 2015-CE-261 Bernadette Mäder-Brühlhart/André Schneuwly Haute école de travail social Fribourg: section germanophone?

I. Question

Le 16 septembre dernier a marqué le coup d'envoi officiel des travaux de construction du nouveau bâtiment de la Haute école de travail social Fribourg et de la Haute école de santé Fribourg. Les locaux se trouveront sur le site des Arsenaux, dans le quartier de Pérolles, à Fribourg. Selon le planning, les étudiants pourront y fréquenter les cours déjà dans deux ans. C'est parce que les deux HES attiraient de plus en plus d'élèves que ce nouveau bâtiment, chiffré à 60 millions de francs, s'est avéré nécessaire. Le nouvel espace pourra accueillir 800 étudiants.

Alors que la Haute école de santé Fribourg propose une filière en allemand, la Haute école de travail social Fribourg n'offre son programme qu'en français et demeure donc inaccessible aux étudiants germanophones de notre canton.

Selon la convention intercantonale sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO), les étudiants en travail social de langue allemande ont la possibilité d'effectuer leur cursus dans des cantons germanophones, par exemple les cantons de Berne ou de Lucerne. Conformément à la décision prise le 18 juin 2015 par la Conférence des cantons signataires de l'accord sur les hautes écoles spécialisées, les contributions AHES pour le travail social se montent à 12 200 francs par étudiant pour l'année 2015–2016.

Pour les élèves germanophones qui entreprennent des études dans d'autres cantons, celles-ci engendrent des frais supplémentaires. Ainsi, ils paient par exemple 750 francs de taxes semestrielles dans le canton de Berne et 800 francs dans le canton de Lucerne, alors que le canton de Fribourg demande 500 francs par semestre pour les mêmes études.

Vu que les hautes écoles attirent un nombre croissant d'étudiants de langue allemande, la question se pose de savoir si une filière germanophone au sein de la Haute école de travail social Fribourg ne serait pas financièrement plus avantageuse à moyen terme.

Nous prions donc le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes:

1. *Combien d'élèves germanophones étudient-ils chaque année au sein de HES de travail social établies hors de notre canton?*

2. *Ce chiffre a-t-il augmenté de manière significative ces cinq dernières années?*
3. *A combien se montent les frais annuels du canton de Fribourg pour les places d'études en travail social hors du canton?*
4. *Le canton planifie-t-il à moyen terme d'offrir une formation en allemand dans le nouveau bâtiment de la Haute école de travail social Fribourg?*

Le 1^{er} octobre 2015

II. Réponse du Conseil d'Etat

Non seulement la HEdS-FR, mais aussi la HEIA-FR et la HEG-FR offrent des formations en français et en allemand. De ce fait, la HETS-FR est la seule haute école spécialisée du canton de Fribourg purement francophone (du moins en ce qui concerne la formation de base, à savoir, le cursus bachelor; des prestations de service et certaines formations continues sont déjà offertes en allemand). Par conséquent, la question portant sur l'ouverture d'une section germanophone à la HETS-FR est pertinente.

1. *Combien d'élèves germanophones étudient-ils chaque année au sein de HES de travail social établies hors de notre canton?*

Année	Nombre d'étudiants Fribourgeois inscrits dans la filière Travail social ¹ d'une HES germanophone	Frais AHES payés par le canton de Fribourg
2010	103	461 044.65
2011	103	460 516.10
2012	107	497 217.10
2013	113	574 619.00
2014	122	720 978.20
Evolution 2010-2014	+18,4%	+56,3%

¹ La HETS-FR offrant la seule filière Travail social, uniquement les étudiants inscrits dans cette filière sont pris en compte dans la présente réponse, au lieu de considérer l'ensemble des Fribourgeois étudiant «au sein de HES de travail social établies hors de notre canton». Les autres filières du domaine choisies pour des études hors canton (Sozialpädagogik, Soziokulturelle Animation) n'existant pas à la HETS-FR, l'offre d'une filière Travail social germanophone ne changerait rien au fait que certains Fribourgeois étudient ces filières dans un autre canton.

2. *Ce chiffre a-t-il augmenté de manière significative ces cinq dernières années?*

Le nombre d'étudiants fréquentant une HES est en augmentation continue, toute filière d'étude confondue. Dans la période 2010-2014, le nombre d'étudiants à la HES-SO a augmenté de 15 471 à 19 390 (+25,3%); sa filière Travail social affiche même

une augmentation de 1836 à 2771 (+50,9%). Dès lors, considérant que l'augmentation de +18,4% d'étudiants fribourgeois suivant cette formation dans une HES germanophone se situe clairement en-dessous de l'augmentation au niveau HES-SO, on ne peut pas parler d'une augmentation significative, au contraire. Cette évolution ralentie peut en effet être interprétée par l'obligation de suivre cette formation hors canton.

3. *A combien se montent les frais annuels du canton de Fribourg pour les places d'études en travail social hors du canton?*

En 2014, ces frais se montent à 720 978.20. Pour le calcul de ce montant, il faut tenir compte non seulement du nombre d'étudiants, mais aussi du montant des contributions fixées par la Conférence AHES, et du système de facturation HES, qui est basé sur l'utilisation des ECTS. Conformément à la décision de sa séance du 18 juin 2015, la Conférence AHES n'a pas modifié les montants «pour l'instant». Ceci dit, le tarif fixé à hauteur de 12 200.00 pour l'année 2015/2016 sera aussi appliqué pour l'année 2016/2017, mais pourra être adapté dès l'année académique 2017/2018. Le montant de 12 200.00 est atteint si l'étudiant accumule 60 ECTS par année; cependant, il peut répartir les 180 ECTS du cursus bachelor sur toute la durée de sa formation, en plus avec une marge de 10%, ce qui explique la volatilité des frais AHES payés par année.

Quant aux coûts pour les étudiants, il est évident que de suivre une formation dans un autre canton génère des coûts supplémentaires, coûts qui par ailleurs ne se limitent pas aux taxes d'études. En revanche, il faut considérer le fait que certains étudiants décident de suivre une formation hors canton même si ce dernier offre la filière souhaitée.

4. *Le canton planifie-t-il à moyen terme d'offrir une formation en allemand dans le nouveau bâtiment de la Haute école de travail social Fribourg?*

Lors de la conception du nouveau bâtiment, l'ouverture d'une section germanophone à la HETS-FR n'a pas été prise en compte. Ce fait découle d'un accord de longue date avec la Haute école spécialisée de Berne HESB, qui accueille la plupart des étudiants Fribourgeois germanophones suivant cette formation hors canton (82 étudiants en 2014). En contrepartie, un nombre important d'étudiants Bernois est accueilli à la HETS-FR (41 étudiants en 2014). Dès lors, l'ouverture d'une section germanophone à Fribourg pourrait avoir un effet sur le nombre d'étudiants venant de la partie Berne francophone: il se pourrait que Berne décide d'ouvrir une section francophone, ce qui priverait la HETS-FR de son bassin de recrutement dans la partie francophone du canton de Berne et risquerait de couper l'accès aux lieux de formation pratique dans le canton de Berne, avec lesquels la HETS-FR est actuellement conventionnée.

D'autre part, l'ouverture d'une filière germanophone s'accompagnerait naturellement de la mise en place de classes bilingues, afin de favoriser les échanges linguistiques; elle

ne se réaliserait pas au travers d'une simple juxtaposition de deux sections. Et la possibilité d'offrir des filières bilingues représente un atout incontestable pour les écoles et le canton de Fribourg et est à son tour avantage concurrentiel.

En conclusion, l'ouverture d'une section germanophone à la HETS-FR n'est pas planifiée à ce jour; la question reste pourtant d'actualité. La direction générale de la HES-SO//FR sera mandatée pour procéder à une analyse détaillée, notamment financière, en vue de permettre aux organes politiques de disposer d'une base chiffrée pour toute réflexion portant sur ce sujet. Des discussions avec le canton de Berne seront initiées, afin déceler les possibles synergies.

Le 14 décembre 2015

Anfrage 2015-CE-261 Bernadette Mäder-Brühlhart/André Schneuwly Deutschsprachige Abteilung an der Hochschule für Soziale Arbeit

I. Anfrage

Am 16. September ist der offizielle Startschuss für die Bauarbeiten eines Neubaus der Hochschulen für Soziale Arbeit und für Gesundheit erfolgt. Gemäss Planung sollen die Studierenden bereits in zwei Jahren im neuen Gebäude auf dem Zeughausareal im Freiburger Pérolles-Quartier den Unterricht besuchen. Das neue Gebäude mit einer Kostenfolge von 60 Millionen Franken wurde nötig, weil die beiden Hochschulen immer mehr Studierende anziehen. So wird das neue Gebäude Platz bieten für 800 Studierende.

Während dem die Hochschule für Gesundheit auch ein deutschsprachiges Studium anbietet, steht diese Möglichkeit den deutschsprachigen Studierenden unseres Kantons an der Hochschule für Soziale Arbeit in Freiburg nicht offen, da dieses Studium nur in französischer Sprache angeboten wird.

Gemäss der interkantonalen Vereinbarung der Fachhochschule der Westschweiz (HES-SO) haben die deutschsprachigen Studierenden der Sozialen Arbeit die Möglichkeit, ihr Studium in deutschsprachigen Kantonen, z. B. in Bern oder Luzern, zu absolvieren. Gemäss Beschluss der Konferenz der Vereinbarungskantone vom 18. Juni 2015 über die Fachhochschulen betragen die FHV-Beträge für Soziale Arbeit pro Studierenden im Studienjahr 2015/16 12 200 Franken.

Für die deutschsprachigen Studierenden selbst bedeutet das Studium in anderen Kantonen Mehrkosten. So bezahlen sie für die Semester-Studiengebühr in Bern z. B. 750 Franken, in Luzern 800 Franken, während dem in Freiburg für dasselbe Studium 500 Franken an Semester-Studiengebühr verlangt werden.

Da die Hochschulen auch immer mehr deutschsprachige Studierende anziehen, stellt sich die Frage, ob ein deutschsprachiges Angebot an der Fachhochschule für Soziale Arbeit in Freiburg mittelfristig kostengünstiger wäre.

chiges Angebot an der Fachhochschule für Soziale Arbeit in Freiburg mittelfristig kostengünstiger wäre.

Fragen:

1. *Wie hoch ist die jährliche Anzahl deutschsprachiger Studierender an ausserkantonalen Fachhochschulen für Soziale Arbeit?*
2. *Ist diese Zahl in den letzten fünf Jahren signifikant gestiegen?*
3. *Wie hoch belaufen sich die jährlichen Kosten des Kantons Freiburg für die ausserkantonalen Studienplätze in sozialer Arbeit?*
4. *Plant der Kanton, mittelfristig eine Ausbildung an der neuen Fachhochschule für Soziale Arbeit auch in deutscher Sprache anzubieten?*

Den 1. Oktober 2015

II. Antwort des Staatsrats

Nicht nur die HfG-FR sondern auch die HTA-FR und die HSW-FR bieten Ausbildungen auf Französisch und Deutsch an. Folglich ist die HSA-FR die einzige Fachhochschule des Kantons Freiburg, die ihre Ausbildung nur auf Französisch anbietet (das heisst die Grundbildung, die mit dem Bachelor abschliesst; gewisse Dienstleistungen und Weiterbildungsangebote gibt es bereits auf Deutsch). Somit ist die Frage bezüglich der Eröffnung einer deutschsprachigen Abteilung an der HSA-FR berechtigt.

1. *Wie hoch ist die jährliche Anzahl deutschsprachiger Studierender an ausserkantonalen Fachhochschulen für Soziale Arbeit?*

Jahr	Freiburger Studierende im Studiengang Soziale Arbeit ¹ an einer deutschsprachigen FH	FHV-Beiträge des Kantons Freiburg
2010	103	461 044.65
2011	103	460 516.10
2012	107	497 217.10
2013	113	574 619.00
2014	122	720 978.20
Entwicklung 2010–2014	+18,4%	+56,3%

¹ Da die HSA-FR einzig den Studiengang in Sozialer Arbeit anbietet, werden nur die Studierenden gezählt, die effektiv diesen Studiengang besuchen. Es werden also nicht alle Freiburger Studierenden «an ausserkantonalen Fachhochschulen für Soziale Arbeit» berücksichtigt. Schliesslich hätte das Angebot eines deutschsprachigen Studiengangs in Sozialer Arbeit an der HSAFR keinen Einfluss auf die Freiburger Studierenden, die einen anderen Studiengang auf dem Gebiet (Sozialpädagogik, Soziokulturelle Animation) ausserhalb des Kantons besuchen.

2. *Ist diese Zahl in den letzten fünf Jahren signifikant gestiegen?*

Die Zahl der Studierenden, die eine FH besuchen, nimmt in allen Studienbereichen ständig zu. Im Zeitraum 2010–2014 nahm die Zahl der Studierenden an der HES-SO von 15 471 auf 19 390 (+25,3%) zu. Im Studiengang Soziale Arbeit stieg ihre Zahl sogar von 1836 auf 2771 (+50,9%). Folglich liegt die Zunahme von +18,4% der Freiburger Studierenden, die diese Ausbildung an einer deutschsprachigen FH besuchen, deutlich unter den Zuwachsraten der HES-SO, so dass nicht von einem signifikanten Anstieg gesprochen werden kann. Der unterdurchschnittliche Zuwachs kann damit erklärt werden, dass die Ausbildung ausserhalb des Kantons besucht werden muss.

3. *Wie hoch belaufen sich die jährlichen Kosten des Kantons Freiburg für die ausserkantonalen Studienplätze in sozialer Arbeit?*

Im Jahr 2014 beliefen sich die Kosten auf 720 978.20 Franken. Für die Berechnung dieses Betrags ist nicht nur die Zahl der Studierenden ausschlaggebend, sondern auch die von der FHV-Konferenz festgelegte Höhe der Kantonsbeiträge und die Regeln für die Rechnungsstellung, die auf der Abrechnung von ECTS-Punkten basiert. Gestützt auf den Beschluss, den die FHV-Konferenz an ihrer Sitzung vom 18. Juni 2015 gefasst hat, bleiben die Beiträge «vorläufig» unverändert. Das heisst, der auf 12 200 Franken festgelegte Tarif für das Jahr 2015/2016 wird auch auf das Jahr 2016/2017 angewendet, kann aber ab dem Studienjahr 2017/2018 angepasst werden. Der Betrag von 12 200 Franken wird erreicht, wenn die studierende Person 60 ECTS-Punkte pro Jahr sammelt. Den Studierenden steht es jedoch frei, die 180 ECTS-Punkte ihres Bachelor-Studiengangs – mit einer Marge von 10% – ungleichmässig auf die Dauer ihrer Ausbildung zu verteilen. Dies erklärt die jährlichen Schwankungen der zu bezahlenden FHV-Beiträge.

Was die Kosten für die Studierenden betrifft, ist der Besuch einer Ausbildung in einem anderen Kanton natürlich mit zusätzlichen Kosten verbunden, die sich nicht allein auf die Studiengebühren beschränken. Es gilt aber zu bedenken, dass gewisse Studierende beschliessen, eine Ausbildung ausserhalb des Kantons zu besuchen, auch wenn der gewünschte Studiengang im Kanton angeboten wird.

4. *Plant der Kanton, mittelfristig eine Ausbildung an der neuen Fachhochschule für Soziale Arbeit auch in deutscher Sprache anzubieten?*

Bei der Planung des neuen Gebäudes wurde die Eröffnung einer deutschsprachigen Abteilung an der HSA-FR nicht berücksichtigt. Dies liegt daran, dass eine langjährige Vereinbarung mit der Berner Fachhochschule (BFH) besteht, die die meisten deutschsprachigen Studierenden aus dem Kanton Freiburg für diesen Studiengang empfängt (82 Studie-

rende im Jahr 2014). Im Gegenzug besucht eine bedeutende Zahl von Berner Studierenden die HSA-FR (41 Studierende im Jahr 2014). Folglich könnte die Eröffnung einer deutschsprachigen Abteilung in Freiburg eine Auswirkung auf die Zahl der Studierenden aus dem französischsprachigen Teil des Kantons Bern haben: Der Kanton Bern könnte beschliessen, eine französischsprachige Abteilung zu eröffnen, so dass die HSA-FR weniger Studierenden aus dem französischsprachigen Teil des Kantons Bern empfängt. Zudem könnte ihr dies den Zugang zu Praktikumsplätzen im Kanton Bern versperren, mit denen die HSA-FR zurzeit Verträge abgeschlossen hat.

Andererseits würde die Eröffnung eines deutschsprachigen Studiengangs natürlich auch die Einführung einer zweisprachigen Klasse nach sich ziehen, um den sprachlichen Austausch zu fördern. Das heisst, es gäbe nicht einfach zwei parallele Abteilungen. Die Möglichkeit, zweisprachige Studiengänge anzubieten, stellt für die Schulen des Kantons Freiburg ein klarer Trumpf dar, der ihnen einen Wettbewerbsvorteil bringt.

Die Eröffnung einer deutschsprachigen Abteilung an der HSA-FR ist zurzeit nicht geplant. Die Frage bleibt aber aktuell. Die Generaldirektion der HES-SO//FR wird mit einer Detailanalyse beauftragt, die insbesondere die finanziellen Aspekte beleuchten soll, damit die politischen Organe über eine auf Zahlen basierte Grundlage verfügen, auf die sie sich bei der Erörterung dieser Frage stützen können. Mit dem Kanton Bern werden Gespräche aufgenommen, um allfällige Synergien aufzudecken.

Den 14. Dezember 2015

Question 2015-CE-264 Nicolas Kolly Pratique en matière de recouvrement de factures par l'Etat de Fribourg

I. Question

Le Ministère public du canton de Genève a récemment ouvert une enquête dans le cadre d'un versement d'environ 40 millions à un avocat par les Hôpitaux universitaires genevois et cela dans le but de recouvrer des factures. D'autres régies publiques sont semble-t-il également concernées par cette pratique dans ce même canton. Par la présente question écrite je demande au Conseil d'Etat d'informer sur la pratique qui a cours en la matière par l'Etat de Fribourg. Partant, je remercie le Conseil d'Etat de bien vouloir apporter réponse aux questions suivantes:

1. *Est-ce que l'Etat de Fribourg, ou d'autres collectivités de droit public ou entreprise majoritairement en main de l'Etat de Fribourg (HFR, TPF, OCN, BCF, Groupe E, etc.)*

ont recours à des services externes pour le recouvrement de factures ouvertes?

Si la réponse à la question précédente est affirmative, je pose en outre les questions suivantes:

2. *Quels sont les montants investis par les différentes entités étatiques pour effectuer ces opérations?*
3. *Quels types de rémunérations sont prévus? (Est-ce des montants fixés en proportion des résultats obtenus?)*
4. *Comment sont choisis ces prestataires de services? Sont-ils soumis aux procédures des marchés publics?*

Le 5 octobre 2015

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule le Conseil d'Etat relève que les entreprises majoritairement en main de l'Etat de Fribourg citées par le député bénéficient d'un statut autonome de droit public. Par transparence le Conseil d'Etat rapporte néanmoins ci-dessous les informations livrées par ces dernières.

1. *Est-ce que l'Etat de Fribourg, ou d'autres collectivités de droit public ou entreprise majoritairement en main de l'Etat de Fribourg (HFR, TPF, OCN, BCF, Groupe E, etc.) ont recours à des services externes pour le recouvrement de factures ouvertes?*

Les Directions du Conseil d'Etat et les Unités administratives qui y sont rattachées n'ont en principe pas recours à des services externes pour le recouvrement de factures ouvertes. Seul le Service de l'action sociale (SASoc) fait appel à des sociétés de recouvrement pour l'encaissement de contributions d'entretien arriérées, lorsque des montants font l'objet d'un acte de défaut de biens.

Concernant les entreprises majoritairement en main de l'Etat de Fribourg, seul le HFR utilise les services d'une entreprise de recouvrement, après un troisième rappel toutefois.

2. *Quels sont les montants investis par les différentes entités étatiques pour effectuer ces opérations?*

Pour le SASoc, les montants des commissions versées se montent à CHF 45 000.– pour l'année 2014, CHF 77 500.– pour l'année 2013 et CHF 26 600.– pour l'année 2012.

Pour le HFR, les montants des commissions versées se montent à CHF 135 719.– pour l'année 2014, CHF 145 139.– pour l'année 2013 et CHF 215 010.– pour l'année 2012. De ces montants environ 40% sont versés à titre d'honoraires et doivent être pris en compte dans le calcul de la valeur du marché. Les 60% restants représentent des frais de procédure juridique assumés par la société de recouvrement qui les refacture à l'HFR. Ils ne sont pas déterminants pour le calcul de la valeur du marché.

3. *Quels types de rémunérations sont prévus? (Est-ce des montants fixés en proportion des résultats obtenus?)*

Pour le SASoc, les honoraires du prestataire se montent à 40% du montant encaissé, TVA non comprise. A relever que le prestataire supporte seul les frais de poursuite et autres frais liés au recouvrement.

Pour le HFR les honoraires du prestataire se montent à 10% du montant encaissé, TVA non comprise.

La différence entre les conditions de rémunération pratiquées par le SASoc et celles pratiquées par le HFR est due au fait que le SASoc transmet les dossiers pour encaissement à un stade ultérieur de la procédure de poursuites. Il est plus complexe et surtout plus incertain en termes de perspectives d'encaissement de recouvrir les actes de défaut de biens que des factures après le troisième rappel.

4. *Comment sont choisis ces prestataires de services? Sont-ils soumis aux procédures des marchés publics?*

Pour le SASoc et le HFR, il s'agit de prestations de services identiques, respectivement de prestations de services subdivisés en plusieurs marchés séparés de nature identique au sens de l'art. 5 al. 1 let. a RMP. Ainsi, la valeur du marché peut être calculée selon la valeur réelle des contrats successifs analogues passés au cours des douze mois ou de l'exercice précédents, corrigée, si possible, pour tenir compte des modifications en quantité et en valeur qui surviendraient au cours des douze mois suivants.

Vu les valeurs annuelles des marchés, le seuil de Fr. 150 000.– n'est pas atteint et le marché peut être adjugé en procédure de gré à gré dans le respect des règles prévalant pour les marchés publics.

Le 12 janvier 2016

—

Anfrage 2015-CE-264 Nicolas Kolly Praxis bei der Eintreibung ausstehender Rechnungsbeträge durch den Staat Freiburg

I. Frage

Die Staatsanwaltschaft des Kantons Genf hat kürzlich im Rahmen einer Zahlung von 40 Millionen Franken der Genfer Universitätskliniken an einen Anwalt für die Eintreibung ausstehender Rechnungen eine Untersuchung eröffnet. Im Kanton Genf sind offenbar noch andere staatliche Regiebetriebe von dieser Praxis betroffen. Mit dieser schriftlichen Anfrage bitte ich den Staatsrat um Auskunft über die diesbezüglich beim Staat Freiburg übliche Praxis. Ich stelle dem Staatsrat folgende Fragen:

1. *Nehmen der Staat Freiburg oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Unternehmen, die mehrheitlich in staatlicher Hand sind (HFR, TPF, ASS, FKB, Groupe E usw.), externe Dienste für die Eintreibung offener Rechnungen in Anspruch?*

Wenn ja, hier meine weiteren Fragen:

2. *Wie viel bezahlen die verschiedenen staatlichen Stellen für diese Dienste?*
3. *Wie sieht die Bezahlung aus? (Fixe Beträge nach Massgabe der erzielten Resultate?)*
4. *Wie werden diese Dienstleister ausgesucht? Nach dem öffentlichen Vergabeverfahren?*

Den 5. Oktober 2016

II. Antwort des Staatsrats

Zunächst weist der Staatsrat darauf hin, dass es sich bei den von Grossrat Kolly genannten Unternehmen, die mehrheitlich in staatlicher Hand sind, um selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten handelt. Aus Gründen der Transparenz gibt der Staatsrat jedoch wieder, was diese dazu sagen.

1. *Nehmen der Staat Freiburg oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Unternehmen, die mehrheitlich in staatlicher Hand sind (HFR, TPF, ASS, FKB, Groupe E usw.), externe Dienste für die Eintreibung offener Rechnungen in Anspruch?*

Die Direktionen des Staatsrats und die ihnen zugewiesenen Verwaltungseinheiten nehmen grundsätzlich keine Dienste externer Anbieter zur Eintreibung offener Rechnungen in Anspruch. Nur das Kantonale Sozialamt (KSA) lässt ausstehende Unterhaltsbeiträge von Inkassofirmen eintreiben, wenn die dafür Verlustscheine vorliegen.

Was die Unternehmen betrifft, die mehrheitlich in staatlicher Hand sind, so nimmt nur das HFR die Dienste einer Inkassofirma in Anspruch, allerdings erst nach der dritten Mahnung.

2. *Wie viel bezahlen die verschiedenen staatlichen Stellen für diese Dienste?*

Die vom KSA bezahlten Inkassoprovisionen beliefen sich 2014 auf 45 000 Franken, 2013 auf 77 500 Franken und 2012 auf 26 600 Franken.

Die vom HFR bezahlten Inkassoprovisionen beliefen sich 2014 auf 135 719 Franken, 2013 auf 145 139 Franken und 2012 auf 215 010 Franken. Davon werden rund 40% als Honorare ausbezahlt und müssen in die Auftragswertberechnung einfließen. Die übrigen 60% entfallen auf die Verfahrenskosten der Inkassofirma, die sie dem HFR weiterverrechnet. Sie sind für die Auftragswertberechnung nicht massgebend.

3. *Wie sieht die Bezahlung aus? (Fixe Beträge nach Massgabe der erzielten Resultate?)*

Beim KSA beträgt das Dienstleisterhonorar 40% des Inkassobetrags, ohne MWST. Der Dienstleister übernimmt übrigens nur die Betreuungskosten und übrigen Inkassokosten.

Beim HFR beträgt das Dienstleisterhonorar 10% des Inkassobetrags, ohne MWST.

Der Unterschied zwischen den Honoraren des KSA und dem HFR ist darauf zurückzuführen, dass das KSA die Dossiers zu einem späteren Zeitpunkt im Betreibungsverfahren zum Inkasso weiterleitet. Es ist inkassomässig komplizierter und oft weniger erfolgversprechend Verlustscheine einzutreiben als Rechnungen nach der dritten Mahnung.

4. *Wie werden diese Dienstleister ausgesucht? Nach dem öffentlichen Vergabeverfahren?*

Beim KSA und beim HFR geht es um gleichartige Dienstleistungen bzw. um in mehrere gleichartige Einzelaufträge unterteilte Dienstleistungsaufträge im Sinne von Artikel 5 Abs. 1 Bst. a ÖBR. Somit kann der Auftragswert nach dem tatsächlichen Wert der entsprechenden, wiederkehrenden Verträge berechnet werden, die in den letzten zwölf Monaten oder im vergangenen Rechnungsjahr abgeschlossen wurden; dieser Wert müsste möglichst korrigiert sein, um Änderungen in Menge und Wert, die in den folgenden zwölf Monaten eintreten können, zu berücksichtigen.

In Anbetracht der jährlichen Auftragswerte ist die Grenze von 150 000 Franken nicht erreicht, und der Auftrag kann unter Einhaltung der Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen freihändig vergeben werden.

Den 12. Januar 2016

Question 2015-CE-272 Daniel Gander/ Michel Losey Pose de panneaux solaires sur les accotements des autoroutes

I. Question

La politique énergétique du canton est axée aujourd'hui sur de nouveaux moyens de production en matière d'énergie électrique qui tiennent compte du développement durable et des économies à réaliser (campagne OFF). Dans cette optique, il est fait régulièrement référence aux nouvelles techniques comme les éoliennes et les panneaux solaires.

Dans le pays voisin qu'est l'Allemagne, ces panneaux ont fortement proliféré, notamment sur les toits des habitations, des fermes et des entreprises. Il y a également plusieurs hec-

tares de panneaux solaires implantés en pleine campagne. Cependant, ce qui retient le plus l'attention, c'est que sur de très longues distances et de chaque côté de l'autoroute des panneaux solaires ont été installés sur les accotements. Cette solution est remarquable dans le sens où elle permet de limiter les entretiens des espaces recouverts de végétation qui se font actuellement par des hommes et des moyens mécaniques. Notons encore que les panneaux peuvent aussi servir de protection anti-bruit, ceci pour autant qu'ils puissent être adaptés à la configuration des lieux.

Suite à ce qui est relevé ci-dessus, nous nous permettons de poser les questions suivantes:

1. *Quelle est l'approche des services de l'Etat en la matière?*
2. *Qui de l'OFROU ou de l'Etat peut orienter et autoriser les professionnels de la branche à réaliser de telles installations?*
3. *Faut-il créer un partenariat privé – public en la matière et quelles impulsions à la mise en œuvre de cette vision, l'Etat de Fribourg entend entreprendre?*

Le 14 octobre 2015

II. Réponse du Conseil d'Etat

Dans le cadre de la mise en œuvre de sa stratégie énergétique, et en particulier pour ce qui concerne les objectifs à atteindre en matière d'énergies renouvelables pour la production d'électricité, l'Etat considère le développement du solaire photovoltaïque comme prioritaire, au même titre que l'hydraulique, l'énergie éolienne ou celle provenant de la biomasse. A ce jour, quelques 130 000 m² de capteurs solaires photovoltaïques ont été posés dans le canton pour une production annuelle de 17 000 MWh produits annuellement, ce qui représente la consommation d'électricité d'environ 5000 ménages ou 0,9% de la consommation d'électricité totale du canton.

Avec une moyenne de 36,4 m² de capteurs solaires installés par personne, Fribourg se situe juste en dessus de la moyenne Suisse qui est de 34,1 m² par personne.

Ceci étant précisé, le Conseil d'Etat répond aux différentes questions comme suit:

1. *Quelle est l'approche des services de l'Etat en la matière?*

S'agissant de ses propres bâtiments, lors de chaque nouvelle construction ou d'assainissement de toiture, l'Etat étudie systématiquement la possibilité de les équiper de capteurs solaires. A ce jour, les toitures des bâtiments de l'Etat sont équipées de 3900 m² de solaire photovoltaïque. De plus, afin de concrétiser une motion parlementaire du député Eric Colomb, le Conseil d'Etat proposera avant juin 2016 une modification de la loi sur l'énergie prévoyant l'obligation d'installer

une production d'électricité renouvelable sur toutes les nouvelles constructions.

Pour ce qui concerne la pose de panneaux solaires sur les accotements des autoroutes, le Conseil d'Etat estime que l'idée est intéressante dans la mesure où l'orientation y est favorable, qu'il s'agisse d'une surface non valorisable autrement, et sous réserve du respect des conditions d'intégration usuelles. Des réalisations ont d'ailleurs été faites ces dernières années sur certains tronçons en Suisse, mais pas dans le canton de Fribourg.

2. *Qui de l'OFROU ou de l'Etat peut orienter et autoriser les professionnels de la branche à réaliser de telles installations?*

Tout projet de construction touchant les routes nationales est dirigé par l'Office fédéral des routes (OFROU), représentant de la Confédération propriétaire des autoroutes depuis 2008.

3. *Faut-il créer un partenariat privé – public en la matière et quelles impulsions à la mise en œuvre de cette vision, l'Etat de Fribourg entend entreprendre?*

La Confédération se trouve dans la première phase de la mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050. En outre, le développement des installations solaires photovoltaïques figure notamment parmi les objectifs de la politique énergétique du Conseil fédéral. Le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a dès lors pas lieu d'entreprendre des démarches dans ce contexte.

Le 7 décembre 2015

—

Anfrage 2015-CE-272 Daniel Gander/ Michel Losey Bau von Solaranlagen entlang der Autobahn-Seitenstreifen

I. Anfrage

Die Energiepolitik des Kantons ist auf neue, nachhaltige Energiequellen zur Stromproduktion sowie auf das Energiesparen ausgerichtet (OFF-Kampagne). In diesem Zusammenhang, werden regelmässig neue Technologien wie Windkraftanlagen und Solaranlagen erwähnt.

In Deutschland sind Solaranlagen inzwischen weit verbreitet, insbesondere auf den Dächern von Wohnhäusern, Bauernhöfen und Firmengebäuden. Auch mitten in der Landschaft gibt es Solaranlagen auf einer Fläche von mehreren Hektaren. Was aber besonders auffällt, sind die Sonnenkollektoren, die über weite Strecken entlang der Seitenstreifen beidseits der Autobahnen gebaut wurden. Diese Lösung ist bemerkenswert, da sie es erlaubt, den Unterhalt der Grünflächen zu begrenzen, der heute den Einsatz von Mensch und Maschine verlangt. Ausserdem können die Sonnenkollektoren auch als Lärmschutz dienen, sofern es die Umgebung erlaubt.

Aufgrund dieser Darlegungen erlauben wir uns, die folgenden Fragen zu stellen:

1. Was unternehmen die Dienststellen des Staats in diesem Bereich?
2. Wer kann den Solarfachpersonen Auskunft geben und ihnen die Bewilligung zum Bau derartiger Anlagen erteilen? Das ASTRA oder der Staat?
3. Soll eine öffentlich-private Partnerschaft aufgestellt werden und welche Impulse für die Umsetzung dieser Vision will der Staat Freiburg geben?

Den 14. Oktober 2015

II. Antwort des Staatsrats

Für die Umsetzung seiner Energiestrategie und insbesondere der Ziele in Bezug auf die Stromproduktion aus erneuerbaren Energiequellen hält der Staatsrat den Bau von photovoltaischen Solaranlagen für vorrangig und zwar in gleichem Masse wie die Nutzung von Wasserkraft, Windkraft und Biomasse. Bis heute wurden im Kanton photovoltaische Sonnenkollektoren mit einer Gesamtfläche von 130 000 m² gebaut. Diese weisen eine Jahresproduktion von 17 000 MWh auf, was dem Stromverbrauch von etwa 5000 Haushalten, respektive 0,9% des gesamten Stromverbrauchs im Kanton entspricht.

Mit einer installierten Kollektorfläche von 36,4 m² pro Person, liegt der Kanton Freiburg knapp über dem Landesdurchschnitt von 34,1 m² pro Person.

Dies vorausgeschickt beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. Was unternehmen die Dienststellen des Staats in diesem Bereich?

Was die Gebäude im Besitz des Staats betrifft, wird bei jedem Neubau und jeder Dachsanierung systematisch geprüft, ob eine Solaranlage eingebaut werden kann. Bis heute wurden auf den Dächern der Gebäude im Besitz des Staats photovoltaische Solaranlagen mit einer gesamten Kollektorfläche von 3900 m² eingebaut. In Umsetzung der Motion von Grossrat Eric Collomb wird der Staatsrat ferner vor Juni 2016 eine Änderung des Energiegesetzes vorlegen, die die Pflicht zum Einbau einer Anlage zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien bei allen Neubauten vorsieht.

Der Staatsrat hält den Bau von Solaranlagen entlang der Seitenstreifen der Autobahnen für eine interessante Idee, sofern sich die Ausrichtung eignet, die fragliche Fläche nicht anderweitig nutzbar ist und die üblichen Anforderungen an die Integration erfüllt sind. In den letzten Jahren wurden entsprechende Anlagen übrigens auf einzelnen Strecken in der Schweiz gebaut, aber nicht im Kanton Freiburg.

2. Wer kann den Solarfachpersonen Auskunft geben und ihnen die Bewilligung zum Bau derartiger Anlagen erteilen? Das ASTRA oder der Staat?

Alle Bauprojekte, die das Nationalstrassennetz tangieren, werden vom Bundesamt für Strassen (ASTRA) geleitet, das seit 2008 den Bund als Eigentümer der Autobahnen vertritt.

3. Soll eine öffentlich-private Partnerschaft aufgestellt werden und welche Impulse für die Umsetzung dieser Vision will der Staat Freiburg geben?

Der Bund befindet sich in der ersten Umsetzungsphase der Energiestrategie 2050. Der Bau von photovoltaischen Solaranlagen gehört zudem bereits zu den Zielen der Energiepolitik des Bundes. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass folglich keine Schritte in diesem Zusammenhang erforderlich sind.

Den 7. Dezember 2015

Question 2015-CE-274 Giovanna Garghentini Python/Nicole Lehner-Gigon Soutien à la jeunesse

I. Question

De manière inattendue, en début d'année, l'Etat de Fribourg a reçu environ 50 millions de francs de la part de la BNS comme participation au bénéfice. En outre, 10 millions seront accordés en plus pour Fribourg en 2016 par rapport à 2015, via la péréquation financière. Il serait dommage de l'investir simplement dans le fonctionnement courant de l'administration. Que souhaite faire l'Etat avec cette manne financière tombée du ciel? Est-ce que l'Etat ne devrait pas étudier la possibilité de l'investir dans l'avenir du canton? Par exemple dans sa jeunesse?

En effet le canton de Fribourg est le canton le plus jeune de Suisse: 32% de sa population a moins de 25 ans, et la Veveyse et la Glâne ont un taux élevé d'enfants de moins de 10 ans. Une idée serait d'attribuer le 32% de ce montant aux jeunes. Une telle décision serait tout-à-fait cohérente avec la volonté actuelle du canton qui souhaite développer sa politique de l'enfance et de la jeunesse.

D'autre part, l'ONU a fait en février 2015 plus de 180 recommandations aux cantons, aux communes et à la Confédération pour concrétiser la mise en œuvre des droits de l'enfant en Suisse.

Nous demandons au Conseil d'Etat d'indiquer l'utilisation qu'il compte faire de ce montant et si cette proposition d'en réserver une partie pour la politique de la jeunesse peut entrer dans ses considérations.

Le 14 octobre 2015

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à rappeler le contexte financier dans lequel s'inscrit la question de Mesdames les Députées Garghentini Python et Lehner-Gigon. Lors de la session de novembre 2015, le Grand Conseil a adopté le budget 2016 de l'Etat. Avec un bénéfice du compte de résultats de 0,5 millions de francs, ce budget respecte les exigences constitutionnelles et légales en matière d'équilibre budgétaire, mais uniquement après un prélèvement de 10 millions de francs sur la fortune non affectée. Au-delà de l'exercice 2016, les perspectives financières de l'Etat restent préoccupantes. Selon la version actualisée du plan financier, dont le Grand Conseil a pris connaissance en automne 2014, les déficits du compte de résultats atteignent en effet 139,7 millions de francs en 2017 et 146,9 millions de francs en 2018. Ces résultats prévisionnels sont incompatibles avec les règles d'équilibre budgétaires en vigueur dans le canton. Des mesures correctrices s'imposeront dans le cadre de la préparation des prochains budgets. La nécessité d'un nouveau programme d'économie ne peut être exclue à ce stade. Dans ce contexte, tout revenu additionnel est le bienvenu. Il devrait toutefois contribuer à la couverture des engagements existants avant que de nouvelles prestations ne puissent être envisagées.

Les règles de distribution des bénéfices de la BNS à la Confédération et aux cantons et les montants en jeu pour Fribourg ont été présentées dans la réponse du Conseil d'Etat du 12 avril 2015 à une précédente question de M^{me} la Députée Nicole Lehner-Gigon (QA 2015-CE-38). Le canton a reçu un montant de 48 542 617 francs de la BNS en 2015, en guise de part aux bénéfices réalisés par cette dernière lors de l'exercice 2014. Compte tenu des pertes enregistrées par la BNS lors de l'exercice 2013, le canton n'avait par contre rien reçu en 2014. En raison de la forte volatilité des résultats de la BNS, il est difficile, voire impossible, de faire un pronostic fiable sur ce qu'il adviendra en 2016. La probabilité que la Confédération et les cantons obtiennent un versement de cette dernière l'année prochaine apparaît toutefois très faible à l'heure actuelle. Durant les trois premiers trimestres de l'exercice 2015, la BNS a enregistré en effet une perte provisoire d'environ 33,9 milliards d'euros. Même si sa réserve pour distribution future atteint actuellement environ 28 milliards de francs, il faudrait que la BNS réalise des bénéfices très importants au cours du dernier trimestre 2015 pour qu'un versement à la Confédération et aux cantons soit envisageable.

Dans le prolongement de ce qui avait été évoqué dans la réponse précitée, le Conseil d'Etat a décidé en août dernier, à condition que les résultats le permettent au moment du bouclage des comptes, d'attribuer les montants obtenus en 2015 à la provision existante pour les risques liés à l'évolution des bénéfices de la BNS. Le budget 2016 adopté récemment par le Grand Conseil prévoit en outre qu'un montant de 23 millions soit prélevé l'année prochaine sur cette provision. Pour les exercices suivant un prélèvement stable

d'un montant de 20 millions de francs par année est envisagé. Ce mécanisme permettra de lisser dans le temps l'évolution de l'importante source de financement que constitue la part de l'Etat aux bénéfices de la BNS. Cela contribuera à donner au Gouvernement et au Parlement une image plus fiable des montants disponibles à court et moyen termes pour le financement des prestations de l'Etat.

D'une manière générale, les montants reçus par le canton au titre de part aux bénéfices de la BNS ne sont pas affectés à un usage ou un domaine particulier. Ils entrent dans les recettes générales de l'Etat et contribuent ainsi à financer l'ensemble de ses prestations. Le Conseil d'Etat n'entend pas déroger à ce principe de non-affectation pour les montants obtenus en 2015. Ces derniers contribueront indirectement au financement des diverses mesures de soutien à la jeunesse déjà décidées dans le cadre du budget, comme au financement d'autres politiques publiques. Le Conseil d'Etat partage le souci des Députées Garghentini Python et Lehner-Gigon de soutenir au mieux la jeunesse. Il veille d'ailleurs constamment à adopter les mesures les plus appropriées dans cette optique, en devant bien entendu tenir compte des contraintes budgétaires. Tout en confirmant sa ferme volonté de soutenir l'enfance et la jeunesse, le Conseil d'Etat estime qu'il ne serait pas adéquat de prévoir un financement particulier pour ce domaine en lui réservant a priori une partie des montants obtenus au titre de la part du canton aux bénéfices de la BNS. Des arbitrages par rapport aux besoins avérés dans d'autres politiques publiques doivent pouvoir continuer à être effectués dans le cadre des discussions budgétaires.

En matière de péréquation financière entre la Confédération et les cantons, autre source de financement importante évoquée dans la question, le canton de Fribourg recevra des paiements compensatoires nets de l'ordre de 427,7 millions de francs au total en 2016. Ce montant a été intégré au budget de l'Etat. Il représente effectivement une augmentation, de 10,6 millions de francs, par rapport aux 417,1 millions de francs reçus en 2015. Cette augmentation pourrait toutefois ne constituer qu'une exception dans une tendance fondamentalement baissière depuis 2012, année où les versements reçus dans le cadre de la péréquation avaient été les plus importants. Cette année-là, le canton de Fribourg avait obtenu des paiements compensatoires d'un montant net de 484,7 millions de francs au total, soit 67,6 millions de plus qu'en 2015 et 57 millions de plus qu'en 2016. Les prévisions effectuées au niveau intercantonal, à considérer avec prudence, indiquent que les montants reçus par le canton devraient à nouveau baisser en 2017 et 2018 par rapport à 2016.

Tout comme la part aux bénéfices de la BNS, les montants obtenus par le canton dans le cadre de la péréquation financière fédérale alimentent les recettes générales de l'Etat et ne sont pas affectés au financement de politiques particulières. Le Conseil d'Etat n'entend pas déroger à ce principe de non-

affectation, que ce soit en faveur du soutien à la jeunesse ou d'un autre domaine d'action de l'Etat.

Le 14 décembre 2015

Anfrage 2015-CE-274 Giovanna Garghentini Python/Nicole Lehner-Gigon Unterstützung der Jugend

I. Frage

Anfang Jahr hat der Staat von der SNB völlig unerwartet einen Gewinnausschüttungsanteil von 50 Millionen Franken erhalten. Zudem erhält Freiburg 2016 10 zusätzliche Millionen über den Finanzausgleich. Es wäre schade, dies lediglich in den laufenden Verwaltungsbetrieb zu investieren. Was will der Staat mit diesem unerwarteten Geldsegen machen? Müsste er nicht die Möglichkeit prüfen, damit langfristig in die Zukunft des Kantons zu investieren? Beispielsweise in die Jugend?

Der Kanton Freiburg ist ja bekanntermassen der Kanton mit der jüngsten Bevölkerung der Schweiz. 32% seiner Bevölkerung ist jünger als 25, und der Vivisbach- und Glanebezirk haben einen hohen Anteil von Kindern unter zehn Jahren. Ein Vorschlag wäre, 32% dieses Betrags für die Jugendlichen zu verwenden. Ein solcher Beschluss wäre absolut auf der gegenwärtigen Linie des Kantons, der seine Kinder- und Jugendpolitik ausbauen will.

Zudem hat die UNO im Februar 2015 den Kantonen, Gemeinden und dem Bund über 180 Empfehlungen zur konkreten Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz abgegeben.

Wir bitten den Staatsrat, darüber Auskunft zu geben, wie er diesen Betrag zu verwenden gedenkt und ob er in Erwägung ziehen könnte, wie vorgeschlagen einen Teil davon für die Kinder- und Jugendpolitik zu verwenden.

Den 14. Oktober 2015

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat in Erinnerung rufen, in welchem finanziellen Kontext die Anfrage der zwei Grossrätinnen Garghentini Python und Lehner-Gigon zu sehen ist. In der Novembersession 2015 hat der Grosse Rat den Staatsvoranschlag 2016 genehmigt. Mit einem Gewinn von 0,5 Millionen Franken in der Erfolgsrechnung hält dieser Voranschlag die verfassungs- und gesetzmässigen Vorgaben über den ausgeglichenen Haushalt ein, allerdings erst nach einer Entnahme von 10 Millionen Franken aus dem nicht zweckgebundenen Eigenkapital. Über das Rechnungsjahr 2016 hinaus bleiben die finanziellen Perspektiven des Staates besorgniserregend. Nach dem aktualisierten Finanzplan,

von dem der Grosse Rat im Herbst 2014 Kenntnis genommen hat, beläuft sich das Defizit der Erfolgsrechnung 2017 auf 139,7 Millionen Franken und 2018 auf 146,9 Millionen Franken. Diese Schätzungsergebnisse sind mit den geltenden kantonalen Haushaltsvorschriften nicht vereinbar, und bei der Vorbereitung der kommenden Voranschläge wird es Korrekturmassnahmen brauchen. Gegenwärtig kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass ein weiteres Sparpaket geschnürt werden muss. In einem solchen Kontext ist jede zusätzliche Einnahme willkommen. Sie sollte aber in erster Linie zur Finanzierung bestehender Verpflichtungen dienen, bevor neue Leistungen ins Auge gefasst werden können.

Nach welchen Regeln die Gewinnausschüttung der SNB an den Bund und die Kantone erfolgt und um welche Beträge es für den Kanton Freiburg geht, wurde in der Antwort des Staatsrats vom 12. April 2015 auf eine frühere Anfrage von Grossrätin Nicole Lehner-Gigon (QA 2015-CE-38) dargelegt. 2015 wurde dem Kanton Freiburg von der SNB ausgehend vom Geschäftsergebnis 2014 ein Betrag von 48 542 617 Franken ausgeschüttet. 2014 erhielt der Kanton aufgrund des 2013 erzielten Verlusts der SNB hingegen nichts. Aufgrund der stark schwankenden Jahresergebnisse der SNB ist eine verlässliche Prognose für 2016 schwierig, wenn nicht gar unmöglich. Gegenwärtig scheint eine Gewinnausschüttung der SNB an Bund und Kantone im kommenden Jahr jedoch sehr unwahrscheinlich. So verzeichnet die SNB nämlich in den ersten drei Quartalen des Geschäftsjahres 2015 einen Verlust von 33,9 Milliarden Euro. Auch wenn ihre Ausschüttungsreserve gegenwärtig rund 28 Milliarden Franken beträgt, müsste sie im letzten Quartal 2015 sehr grosse Gewinne erzielen, damit eine Ausschüttung an Bund und Kantone in Frage käme.

Entsprechend dem in der oben erwähnten Antwort bereits Gesagten, hat der Staatsrat im vergangenen August beschlossen, mit der Gewinnausschüttung 2015 die Rückstellung für das SNB-Gewinnrisiko zu öffnen, sofern es die Ergebnisse beim Rechnungsabschluss zulassen. Übrigens sieht der vor kurzem vom Grossen Rat genehmigte Staatsvoranschlag 2016 für das kommende Jahre eine Entnahme aus dieser Rückstellung von 23 Millionen Franken vor. Für die kommenden Jahre ist eine jährliche Entnahme von je 20 Millionen Franken geplant. Damit kann in den kommenden Voranschlägen die Entwicklung der wichtigen Finanzierungsquelle, die der Kantonsanteil am SNB-Gewinn darstellt, austariert werden. Damit erhalten Regierung und Parlament ein zuverlässigeres Bild über die kurz- und mittelfristig für die Finanzierung der staatlichen Leistungen verfügbaren Beträge.

Generell sind die dem Kanton aus der Gewinnausschüttung der SNB zufallenden Beträge nicht zweckgebunden. Sie fliessen in den Staatshaushalt und tragen zur Finanzierung seiner gesamten Leistungen bei. Der Staatsrat gedenkt für die 2015 erhaltenen Beiträge nicht von diesem Grundsatz der Nicht-Zweckbindung abzuweichen. Diese Beträge werden

indirekt zur Finanzierung verschiedener, im Rahmen des Voranschlags bereits beschlossener Massnahmen zugunsten der Jugend beitragen, sowie auch zur Finanzierung anderer staatspolitischer Aufgaben. Dem Staatsrat ist ebenso wie den Grossrätinnen Garghentini Python und Lehner-Gigon daran gelegen, die Jugend bestmöglich zu unterstützen. Er bemüht sich übrigens fortlaufend um die diesbezüglich geeignetsten Massnahmen, natürlich im Rahmen der Budgetvorgaben. Es ist der erklärte Wille des Staatsrats, die Kinder und Jugendlichen zu unterstützen, er ist jedoch der Auffassung, dass eine Sonderfinanzierung in diesem Bereich über die Zuweisung eines Teils der Beträge, die der Kanton aus der Gewinnausschüttung der SNB erhält, nicht angebracht wäre. Es muss weiterhin möglich sein, in den Budgetberatungen Entscheide zugunsten nachweislicher Bedürfnisse für andere staatspolitische Aufgaben zu fällen.

Was die in der Anfrage genannte zweite wichtige Finanzierungsquelle betrifft, nämlich den Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Kantonen, so wird der Kanton Freiburg im Jahr 2016 Netto-Ausgleichszahlungen im Umfang von insgesamt 427,7 Millionen Franken erhalten. Dieser Betrag wurde in den Staatsvoranschlag eingestellt. Er fällt effektiv um 10,6 Millionen Franken höher aus als die Zahlungen von 417,1 Millionen Franken im Jahr 2015. Diese Zunahme könnte jedoch eine Ausnahmeerscheinung sein vor dem Hintergrund der seit 2012, dem Höchststand der Finanzausgleichszahlungen, grundlegend sinkenden Tendenz. 2012 hatte der Kanton Freiburg Ausgleichszahlungen von insgesamt netto 484,7 Millionen Franken erhalten, das waren 67,6 Millionen Franken mehr als 2015 und 57 Millionen Franken mehr als 2016. Den mit Vorsicht zu geniessenden Voraussagen zufolge, die auf interkantonalen Ebene gemacht worden sind, dürften die Beträge für den Kanton Freiburg in den Jahren 2017 und 2018 gegenüber 2016 erneut abnehmen.

Ebenso wie der Kantonsanteil am SNB-Gewinn fliessen auch die Beiträge, die der Kanton aus dem eidgenössischen Finanzausgleich erhält, in den allgemeinen Staatshaushalt und sind nicht an die Finanzierung bestimmter staatspolitischer Aufgaben gebunden. Der Staatsrat gedenkt nicht, von diesem Grundsatz der Nicht-Zweckbindung abzuweichen, weder für die Unterstützung der Jugend noch für einen anderen Zweck.

Den 14. Dezember 2015

Question 2015-CE-278 Bernadette Mäder-Brühlhart/André Schneuwly Conséquences des flux de réfugiés sur les écoles de notre canton

I. Question

Les importants flux de réfugiés en Europe génèrent aussi d'importantes conséquences pour les écoles et placent le système éducatif suisse face à de nouveaux défis. En effet, parmi les milliers de réfugiés se trouvent également beaucoup d'enfants et de jeunes en âge scolaire. Selon un communiqué de presse du *Tages-Anzeiger*, 1224 enfants sans parents ni parenté avaient fui en Suisse à fin août, ce qui rend la situation plus compliquée encore.

En Suisse, tous les enfants, indépendamment du statut lié à leur résidence, ont jusque vers l'âge de 16 ans le droit et l'obligation d'aller à l'école obligatoire. La Constitution fédérale le garantit. S'agissant de la scolarisation des enfants de réfugiés, qui est gérée sur le plan cantonal, il s'agit d'un devoir non seulement légal, mais aussi moral.

Dans notre canton aussi, des familles de réfugiés vont arriver en novembre. Selon les déclarations de la Conseillère d'Etat Anne-Claude Demierre (*FN* du 15 octobre), les enfants, par exemple ceux qui seront attribués au centre d'asile de Notre-Dame du Rosaire à Grolley, recevront là-bas durant les deux premiers mois un encadrement et un enseignement – avant tout un cours de langue – avant que soit trouvée pour eux une place définitive. Nous partons de l'idée qu'ils seront ensuite scolarisés dans les classes régulières des communes concernées. Nos écoles ont dès lors urgemment besoin de ressources supplémentaires pour les mesures d'intégration dans les domaines des cours de langue, de la socialisation et du retour à la vie normale après les traumatismes de la guerre.

Pour ces raisons, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *La Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport a-t-elle pris des dispositions avec la Direction de la santé et des affaires sociales, pour le cas où le nombre d'enfants de réfugiés devant être scolarisés s'accroît fortement?*
2. *Disposerait-on de suffisamment de ressources en personnel?*
3. *Que doivent faire les communes qui devraient ouvrir des classes supplémentaires alors qu'elles ne disposent pas des locaux suffisants?*
4. *Quelles sont les mesures de soutien envisagées pour les écoles et le personnel enseignant concernés?*
5. *Quelle seront la communication et la coopération futures avec les écoles concernées par une scolarisation?*

6. *Les mesures d'économie dans le domaine scolaire ne sont pas compatibles avec l'intégration des enfants de réfugiés. C'est pourquoi nous posons la question du financement: comment celui-ci est-il prévu?*
7. *Qui assure l'enseignement de l'allemand et l'encadrement des enfants et des jeunes réfugiés durant les deux premiers mois, durant lesquels ils se trouvent encore sous la responsabilité de la Confédération?*
8. *Qui est responsable des traductions?*
9. *Les enfants de réfugiés ont un parcours très difficile derrière eux. Qu'en est-il de l'accompagnement thérapeutique?*

Le 16 octobre 2015

II. Réponse du Conseil d'Etat

La personne qui fuit son pays arrive en Suisse avec le statut de requérant d'asile. Si l'asile est octroyé, le statut devient celui de réfugié. Les requérants d'asile entrant en Suisse passent obligatoirement par l'un des centres fédéraux, avant d'être transférés dans les cantons selon la clé de répartition de la population (3,6% pour le canton de Fribourg).

1. *La Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport a-t-elle pris des dispositions avec la Direction de la santé et des affaires sociales, pour le cas où le nombre d'enfants de réfugiés devant être scolarisés allait fortement s'accroître?*

Face à la situation dans le domaine de l'asile non seulement en Europe mais aussi en Suisse, les cadres de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) ont organisé au début octobre 2015 une séance avec leurs homologues de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) ainsi que le responsable de l'antenne fribourgeoise de la société «Organisation für Regie und Spezialaufträge AG» (ORS) à qui le Conseil d'Etat a confié l'accueil, l'hébergement et l'encadrement des requérants d'asile attribués au canton. Cette rencontre a permis à la Conférence des chef-fe-s des services de l'enseignement de la DICS de prendre connaissance de l'état de la situation pour le canton et de parler des dispositions à prendre en cas d'accroissement marqué du nombre d'enfants de requérants d'asile. Il faut par ailleurs savoir que c'est le Service de la population et des migrants (SPoMi), dépendant de la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ), qui est compétent en matière de séjour et d'établissement des étrangers et est responsable de la mise en œuvre des législations fédérales et cantonales y relatives. La coordination des prestations destinées aux requérants d'asile domiciliés dans le canton est pilotée par le Service de l'action sociale (DSAS), alors qu'ORS a reçu le mandat de la prise en charge sociale et financière, de l'encadrement et de l'hébergement des requérants d'asile, des admis provisoires et des déboutés.

Les requérants d'asile attribués au canton sont accueillis, en principe pour une durée de 2 à 4 mois, dans un centre cantonal de premier accueil. Après ce premier accueil, les requérants d'asile sont logés dans des habitations collectives et des appartements répartis sur tout le territoire cantonal pour la durée de la procédure d'asile. Dans le canton de Fribourg, ces enfants sont soumis à la scolarisation obligatoire. Durant leur hébergement dans un centre de premier accueil, les enfants requérants d'asile sont suivis par des enseignants d'ORS pour l'apprentissage de la langue entre autres. C'est lorsqu'ils sont transférés en appartements que les enfants et les jeunes rejoignent l'école correspondant à leur lieu de résidence habituelle. A noter que le Conseil fédéral a décidé le 6 mars 2015 l'accueil de 3000 réfugiés syriens sur trois ans pour raison humanitaire. Ces personnes bénéficient directement du statut de réfugié. Lesdits réfugiés attribués au canton ne sont pas hébergés en principe dans les centres de premier accueil du canton mais directement dans des appartements.

2. *Disposerait-on de suffisamment de ressources en personnel?*

A la rentrée scolaire 2015/16, la DICS scolarisait 225 enfants de requérants, tous domiciliés dans la partie francophone du canton, dans les degrés 1H à 11H, et disposait des ressources à cet effet. L'évolution de la situation a ensuite été suivie en permanence grâce à la collaboration efficace et les échanges d'information avec les autres Directions, les autres services, ainsi qu'avec ORS. La DICS abordera le Conseil d'Etat en cas de besoin.

3. *Que doivent faire les communes qui devraient ouvrir des classes supplémentaires alors qu'elles ne disposent pas des locaux suffisants?*

Après le premier accueil, la répartition des familles de requérants dans les communes se concrétise en fonction du marché du logement, selon les besoins liés par exemple à la taille des familles. La disponibilité de logements n'est guère prévisible et dès lors, il est très difficile de prendre en compte d'autres critères, tel que celui de la disponibilité de locaux scolaires supplémentaires. Le jeu de l'offre et de la demande de logements appropriés est évidemment influencé par le nombre de familles à placer. Il y a lieu également de tenir compte d'une répartition équitable des requérants d'asile entre les districts. Si les possibilités d'hébergement de familles de requérants d'asile étaient telles que des classes devaient être nouvellement ouvertes dans une commune, des solutions devraient être trouvées à ces situations spécifiques par la collaboration entre les autorités scolaires cantonales et les communes concernées.

4. *Quelles sont les mesures de soutien envisagées pour les écoles et le personnel enseignant concernés?*

L'apprentissage de la langue d'enseignement est évidemment une condition indispensable à la bonne scolarisation

des enfants parlant une autre langue que celle dans laquelle est donné l'enseignement. En complément à l'enseignement donné en classe, les élèves peuvent en principe disposer de cours de langue et de leçons d'appui, afin de parvenir le plus rapidement possible au niveau de compétence requis. Le corps enseignant et les responsables d'établissement connaissent la procédure relative à ces mesures.

5. *Quelle seront la communication et la coopération futures avec les écoles concernées par une scolarisation?*

ORS coordonne les opérations et accompagne les familles de requérants ayant des enfants en âge de scolarité. Les enfants ne sont intégrés dans les classes de l'école publique qu'au moment où leur famille est transférée du centre de 1^{er} accueil dans un appartement sis sur le territoire d'une commune du canton, phase de 2^e accueil. ORS informe immédiatement les autorités communales et scolaires dès qu'un appartement est réservé pour une telle famille. L'inscription de l'enfant à la direction des écoles, au responsable d'établissement ou au secrétariat des cycles d'orientation est effectuée par ORS, qui organise également l'interprétariat et s'assure que les éventuels problèmes médicaux soient gérés. La coordinatrice pour la scolarisation des enfants requérants d'asile d'ORS envoie à l'enseignant de l'école publique un bilan de compétences et un dossier confidentiel de l'élève. La coordinatrice pour la scolarisation des enfants de migrants de la DICS coordonne toutes ces démarches et veille à ce que la procédure d'inscription soit respectée et se passe au mieux pour l'enfant et l'établissement scolaire. Le 1^{er} jour de classe est organisé par ORS.

6. *Les mesures d'économie dans le domaine scolaire ne sont pas compatibles avec l'intégration des enfants de réfugiés. C'est pourquoi nous posons la question du financement: comment celui-ci est-il prévu?*

En cas d'arrivée massive dans le canton d'enfants à scolariser et de besoins avérés de ressources supplémentaires, la DICS en informerait le Conseil d'Etat et ce dernier aurait la possibilité d'accorder un complément de budget. Cela est déjà arrivé par le passé. Cette procédure n'est pas liée aux mesures d'économie. Conformément à la législation scolaire, les traitements du personnel enseignant de l'école obligatoire sont répartis entre le canton et les communes à raison de 50%-50%.

7. *Qui assure l'enseignement de l'allemand et l'encadrement des enfants et des jeunes réfugiés durant les deux premiers mois, durant lesquels ils se trouvent encore sous la responsabilité de la Confédération?*

Actuellement, les enfants requérants d'asile ne sont pas scolarisés dans les centres fédéraux. Pour rappel, un centre fédéral temporaire s'ouvrira le 1^{er} février 2016 à Grandvillard et la date d'ouverture du centre fédéral de la Gouglera n'a pas encore été fixée. Compte tenu de la situation actuelle de l'hébergement dans les centres fédéraux, passage obligé pour tout requérant d'asile arrivant en Suisse, la durée moyenne de

séjour dans lesdits centres est de moins de vingt jours. Puis, à leur arrivée dans notre canton, les enfants requérants d'asile sont préscolarisés dans les centres de 1^{er} accueil par la société ORS Service AG. Les enfants requérants d'asile reçoivent alors des bases dans l'apprentissage d'une langue, le français dans la partie francophone du canton, l'allemand dans la partie germanophone, et de mathématiques, notamment. C'est un lieu d'écoute, de ressourcement et d'évaluation pour les enfants après le stress du voyage. C'est également un lieu de prévention et d'apprentissage du mode de vie en Suisse. Cette période de préscolarisation dure entre 2 à 4 mois. Les frais encourus notamment par l'apprentissage de langue dispensé par ORS durant cette première phase sont couverts par les montants forfaitaires versés par la Confédération au canton.

8. *Qui est responsable des traductions?*

Dans le cadre de la préscolarisation dans les structures asile, ORS organise la mise en place d'un interprétariat en coordination avec le service d'interprétariat communautaire «Se comprendre» géré par Caritas Suisse Département Fribourg. Ces frais de traduction sont pris en charge par la DSAS, respectivement le Service l'action sociale (SASoc) via les montants forfaitaires versés par la Confédération au canton. Le recours au service d'un interprète peut aussi être requis après l'entrée des élèves à l'école obligatoire; dans ce cas, son financement s'agissant du domaine scolaire est réparti entre le canton (50%) et la commune concernée (50%).

9. *Les enfants de réfugiés ont un parcours très difficile derrière eux. Qu'en est-il de l'accompagnement thérapeutique?*

A leur arrivée dans le canton, le personnel infirmier d'ORS est particulièrement attentif à la situation des enfants. Une visite médicale est organisée chez le pédiatre, notamment pour les vaccins. Si un suivi psychologique est nécessaire, un rendez-vous est pris chez le pédopsychiatre. Dans les centres de 1^{er} accueil, le personnel d'encadrement d'ORS est sensibilisé à la situation des enfants et à l'écoute des parents. Lors de la scolarisation à l'école publique, les enfants requérants d'asile sont pris en charge par les structures ordinaires et sont signalés cas échéant.

Le 19 janvier 2016

**Anfrage 2015-CE-278 Bernadette Mäder-Brühlhart/André Schneuwly
Auswirkungen der Flüchtlingsströme auf die Schulen unseres Kantons**

I. Anfrage

Die grossen Flüchtlingsströme in Europa haben auch grosse Auswirkungen auf die Schulen und werden das Bildungswesen in der Schweiz vor neue Herausforderungen stellen. Denn

unter den vielen tausend Flüchtlingen befinden sich auch viele Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter. Bis Ende August sind gemäss einer Pressemitteilung des *Tagesanzeigers* bereits 1224 Kinder ohne Eltern oder Verwandte in die Schweiz geflüchtet, was die Situation noch schwieriger macht.

In der Schweiz haben alle Kinder bis 16-jährig, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, das Recht und die Pflicht, die obligatorische Schule zu besuchen. So schreibt es die Bundesverfassung vor. Es handelt sich bei der Einschulung von Flüchtlingskindern, welche kantonal geregelt ist, aber nicht nur um eine gesetzliche, sondern auch um eine moralische Pflicht.

Auch in unserem Kanton werden im November Flüchtlingsfamilien ankommen. Gemäss Aussagen von Staatsrätin Anne-Claude Demierre (*FN* vom 15. Oktober) werden die Kinder, die z. B. in der Asylunterkunft Notre Dame du Rosaire in Grolley einquartiert werden, die ersten zwei Monate dort verweilen und unterrichtet – vor allem Sprachunterricht – bevor ihnen dann ein definitiver Platz zugewiesen wird. Wir gehen davon aus, dass sie danach in reguläre Klassen der zugewiesenen Gemeinden eingeschult werden. Unsere Schulen sind daher dringend auf zusätzliche Ressourcen für die Integrationsmassnahmen im Bereich der Sprachschulung, der Sozialisierung und der Bewältigung erlebter Kriegstraumata angewiesen.

Deshalb stellen wir folgende Fragen an den Staatsrat:

1. *Hat die Erziehungsdirektion in Zusammenarbeit mit der Direktion für Gesundheit und Soziales bereits Vorkehrungen getroffen für den Fall, dass die Zahl der schulpflichtigen Flüchtlingskinder deutlich zunimmt?*
2. *Würden genügend personelle Ressourcen zur Verfügung stehen?*
3. *Was machen Gemeinden, die nicht über genügend Räumlichkeiten verfügen, falls sie zusätzliche Klassen eröffnen müssen?*
4. *Wie sehen die geplanten Unterstützungsmassnahmen für die betroffenen Schulen und deren Lehrpersonen aus?*
5. *Wie sehen die zukünftige Kommunikation und die Zusammenarbeit mit den betroffenen Schulen bei einer regulären Einschulung aus?*
6. *Sparmassnahmen bei den Schulen und die Integration von Flüchtlingskindern in das Bildungswesen sind nicht miteinander vereinbar. Deshalb stellen wir die Frage der Finanzierung: Wie ist diese geplant?*
7. *Wer stellt den Deutschunterricht und die Betreuung für die Flüchtlingskinder und Jugendlichen in den ersten zwei Monaten sicher, während denen sie noch unter der Obhut des Bundes stehen?*

8. *Wer übernimmt die Verantwortung für die Übersetzungen?*
9. *Die Flüchtlingskinder haben häufig einen ganz schwierigen Weg hinter sich. Wie sieht die therapeutische Begleitung aus?*

Den 16. Oktober 2015

II. Antwort des Staatsrats

Menschen, die aus ihrem Land flüchten und in die Schweiz kommen, sind hier zunächst einmal Asylsuchende. Wird ihnen Asyl gewährt, so sind sie anerkannte Flüchtlinge. Asylsuchende, die in die Schweiz einreisen, durchlaufen automatisch eines der Bundeszentren für Asylsuchende, bevor sie nach einem bestimmten Verteilschlüssel, bemessen nach der Bevölkerungszahl (3,6% für den Kanton Freiburg), auf die Kantone verteilt werden.

1. *Hat die Erziehungsdirektion in Zusammenarbeit mit der Direktion für Gesundheit und Soziales bereits Vorkehrungen getroffen für den Fall, dass die Zahl der schulpflichtigen Flüchtlingskinder deutlich zunimmt?*

Angesichts der Asylsituation in Europa wie auch in der Schweiz organisierten die Verantwortlichen der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport bereits anfangs Oktober 2015 ein Treffen mit den Verantwortlichen der Direktion für Gesundheit und Soziales und mit dem Verantwortlichen der «Organisation für Regie und Spezialaufträge» (ORS), die der Staatsrat mit der Aufnahme, Betreuung und Beherbergung der dem Kanton zugewiesenen Asylsuchenden beauftragt hat. An diesem Treffen konnte die Konferenz der Amtsvorsteherinnen und Amtsvorsteher der EKSD eine Standortbestimmung zur aktuellen Lage im Kanton vornehmen und Vorkehrungen im Falle einer deutlichen Zunahme von schulpflichtigen Flüchtlingskindern besprechen. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass im Bereich Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern das Amt für Bevölkerung und Migration (BMA), eine administrative Einheit der Sicherheits- und Justizdirektion, für die Umsetzung der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung zuständig ist. Für die Koordination der Asylbelange im Kanton Freiburg sorgt das Kantonale Sozialamt und die ORS kümmert sich um die Aufnahme, Betreuung und Beherbergung von ankommenden Asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen und abgewiesenen Asylsuchenden. Die dem Kanton zugewiesenen Asylsuchenden werden für rund zwei bis vier Monate in einem Durchgangszentrum des Kantons beherbergt. Anschliessend werden die Asylsuchenden für die Dauer ihres Asylverfahrens in Kollektivunterkünften und Wohnungen, die über das gesamte Kantonsgebiet verteilt sind, untergebracht. Im Kanton Freiburg gilt für die Kinder von Asylsuchenden ebenfalls die Schulpflicht. Die Kinder im schulpflichtigen Alter werden während ihres Aufenthalts in einem Erstaufnahmezentrum von Lehrpersonen der ORS Service AG unterrichtet und

erhalten unter anderem Sprachkurse. Erst wenn die Asylsuchenden in Wohnungen untergebracht werden, besuchen die schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen die öffentliche Schule an ihrem gewöhnlichen Aufenthaltsort. Der Bundesrat hat am 6. März 2015 aus humanitären Gründen die zusätzliche Aufnahme von 3000 schutzbedürftigen syrischen Flüchtlingsfamilien entschieden. Diese Familien erhalten direkt den Flüchtlingsstatus. Die dem Kanton zugewiesenen Flüchtlinge aus dieser Gruppe werden nicht in den Durchgangszentren des Kantons, sondern direkt in Wohnungen untergebracht.

2. *Würden genügend personelle Ressourcen zur Verfügung stehen?*

Mit den der EKSD gegenwärtig zur Verfügung stehenden Ressourcen konnten die zusätzlichen 225 Flüchtlingskinder, die alle im französischsprachigen Kantonsteil wohnen und eine Klasse der 1H-11H der öffentlichen Schule besuchen, zu Schuljahresbeginn 2015/16 aufgenommen und betreut werden. Dank der effizienten Zusammenarbeit und dem nahtlosen Informationsaustausch zwischen den Direktionen, Ämtern und der ORS wird die Situation laufend verfolgt, damit die EKSD bei Bedarf beim Staatsrat ausreichend Ressourcen beantragen kann.

3. *Was machen Gemeinden, die nicht über genügend Räumlichkeiten verfügen, falls sie zusätzliche Klassen eröffnen müssen?*

Nach der Erstaufnahme erfolgt die Zuweisung der Flüchtlingsfamilien auf die Gemeinden nach dem Angebot an bedürfnisgerechtem Wohnraum, wie etwa der Anzahl Personen, die untergebracht werden sollen. Da sich die Verfügbarkeit von Wohnraum schwer vorhersagen lässt, ist es schwierig weitere Kriterien wie das Vorhandensein von zusätzlichen Schulräumen zu berücksichtigen. Das Verhältnis von Nachfrage und Angebot an Wohnraum wird natürlich von der Anzahl eintreffender Flüchtlingsfamilien beeinflusst. Dabei sollte auch eine ausgewogene Verteilung der Asylsuchenden auf die Bezirke in Betracht gezogen werden. Sollte sich durch die Unterbringung von Flüchtlingen mit schulpflichtigen Kindern die Situation ergeben, dass zusätzliche Klassen in den Gemeinden eröffnet werden müssen, werden die kantonalen Schulbehörden in Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden geeignete Lösungen suchen.

4. *Wie sehen die geplanten Unterstützungsmassnahmen für die betroffenen Schulen und deren Lehrpersonen aus?*

Bei Schülerinnen und Schülern, die eine andere Sprache als die Unterrichtssprache sprechen, steht das Erlernen der Unterrichtssprache im Vordergrund, denn dies ist selbstverständlich eine Voraussetzung für eine gute schulische Ausbildung der Kinder. Neben dem Unterricht in der Klasse

erhalten sie Sprachkurse und den notwendigen Stützunterricht, um möglichst rasch das erforderliche Sprachniveau zu erreichen, damit sie dem Unterricht folgen können. Zur Beantragung dieser Massnahmen wird das übliche, den Lehrpersonen und Schulleitungen bekannte Verfahren angewendet.

5. *Wie sehen die zukünftige Kommunikation und die Zusammenarbeit mit den betroffenen Schulen bei einer regulären Einschulung aus?*

Die ORS koordiniert und begleitet Flüchtlingsfamilien mit schulpflichtigen Kindern. Die Kinder werden erst dann in eine Klasse der obligatorischen Schule aufgenommen, wenn ihre Familie aus dem Erstaufnahmezentrum in eine Wohnung auf dem Gebiet einer Gemeinde des Kantons zieht und damit die zweite Phase der Aufnahme beginnt. Die ORS informiert umgehend die Gemeinde- wie auch die Schulbehörden, sobald einer Familie eine Wohnung zugesichert ist. Die ORS kümmert sich um die Anmeldung des Kindes bei der Schuldirektion, der Schulleitung oder beim Sekretariat der Orientierungsschule, gewährleistet die Übersetzungsarbeit durch eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher und stellt die Organisation von eventuellen Behandlungen bei medizinischen Problemen sicher. Die Koordinatorin für die Schulung asylsuchender Kinder der ORS übermittelt der Lehrperson der obligatorischen Schule eine Kompetenzenbilanz und ein vertrauliches Schülerdossier. Die Koordinatorin für die Schulung fremdsprachiger Kinder der EKSD koordiniert diese Schritte und sorgt dafür, dass das Anmeldeverfahren eingehalten wird und für das Kind und die Schule möglichst gut abläuft. Der 1. Schultag wird von der ORS organisiert.

6. *Sparmassnahmen bei den Schulen und die Integration von Flüchtlingskindern in das Bildungswesen sind nicht miteinander vereinbar. Deshalb stellen wir die Frage der Finanzierung: Wie ist diese geplant?*

Sollten nach sorgfältiger Abklärung des Bedarfs, der sich durch einen massiven Anstieg von schulpflichtigen Kindern im Kanton ergibt, die vorhandenen Ressourcen überschritten werden, wird die EKSD den Staatsrat informieren. Dieser kann dann ein Zusatzbudget genehmigen, wie dies in der Vergangenheit bereits geschehen ist. Diese Massnahme steht nicht in Zusammenhang mit den Sparmassnahmen. Gemäss der Schulgesetzgebung werden die Lohnkosten der Lehrpersonen der obligatorischen Schule zwischen Gemeinden und Kanton hälftig aufgeteilt.

7. *Wer stellt den Deutschunterricht und die Betreuung für die Flüchtlingskinder und Jugendlichen in den ersten zwei Monaten sicher, während denen sie noch unter der Obhut des Bundes stehen?*

Gegenwärtig werden die asylsuchenden Kinder in den Bundeszentren nicht unterrichtet. Zur Erinnerung: Am 1. Feb-

ruar 2016 wird in Grandvillard eine temporäre Asylunterkunft eröffnet; das Eröffnungsdatum des Bundeszentrums für Asylsuchende in der Guglera ist hingegen noch nicht bekannt. Die Asylsuchenden, die in die Schweiz kommen, halten sich im Schnitt weniger als zwanzig Tage in den Bundeszentren für Asylsuchende auf, eine für sie obligatorische Etappe auf dem Asylweg. Nach ihrer Ankunft in unserem Kanton werden die asylsuchenden Kinder in den Erstaufnahmezentren von der ORS Service AG vorgeschult. Ihnen werden dabei Grundkenntnisse in einer Sprache, Französisch im französischsprachigen Kantonsteil und Deutsch im deutschsprachigen Kantonsteil, sowie in Mathematik vermittelt. Für die Kinder ist dies nach den Reise Strapazen ein Ort, wo sie angehört werden, sich erholen können und ihre schulischen Kenntnisse eingeschätzt werden. Zudem wird hier auch Präventionsarbeit geleistet und die Kinder werden mit den Lebensgewohnheiten der Schweiz vertraut gemacht. Diese schulische Vorbereitungsphase dauert 2 bis 4 Monate. Die Kosten, insbesondere für den Sprachunterricht der ORS während dieser ersten Phase, werden durch die Pauschalbeträge abgegolten, die der Bund den Kantonen überweist.

8. *Wer übernimmt die Verantwortung für die Übersetzungen?*

Für die schulische Vorbereitung in den Asyleinrichtungen organisiert die ORS in Zusammenarbeit mit der von der Freiburger Regionalstelle der Caritas geleiteten Vermittlungsstelle für interkulturelles Übersetzen «se comprendre» einen Dolmetscherdienst. Die Kosten dieses Dienstes werden von der GSD bzw. vom Kantonalen Sozialamt übernommen und über die Pauschalbeträge des Bundes an den Kanton finanziert. Dieser Dolmetscherdienst kann auch nach dem Eintritt der Schülerinnen und Schüler in die obligatorische Schule in Anspruch genommen werden. Da die Finanzierung in diesem Fall in den schulischen Bereich fällt, übernehmen der Kanton und die betroffene Gemeinde die Kosten je zur Hälfte.

9. *Die Flüchtlingskinder haben häufig einen ganz schwierigen Weg hinter sich. Wie sieht die therapeutische Begleitung aus?*

Das Pflegepersonal der ORS widmet der Situation der Kinder bei ihrer Ankunft im Kanton besondere Aufmerksamkeit. Es wird eine ärztliche Untersuchung bei einer Kinderärztin oder einem Kinderarzt organisiert, vor allem zur Kontrolle der Impfungen. Ist eine psychologische Betreuung notwendig, wird ein Termin bei einer Fachärztin oder einem Facharzt für Kinder- und Jugendpsychiatrie vereinbart. In den Erstaufnahmezentren ist das Betreuungspersonal der ORS sensibilisiert für die Situation der Kinder und hört die Eltern an. Nach ihrer Einschulung in die öffentliche Schule stehen den asylsuchenden Kindern die üblichen Unterstützungsstrukturen zur Verfügung und sie werden gegebenenfalls gemeldet.

Den 19. Januar 2016

Question 2015-CE-283 Simon Bischof Manipulation des valeurs des gaz d'échappement et impôt écologique sur les véhicules

I. Question

Depuis le 1^{er} janvier 2011, un système d'imposition contenant une composante écologique est entré en vigueur dans le canton de Fribourg. Il s'agit d'un système de bonus/malus qui complète l'imposition par cylindrée. Les véhicules avec une étiquette-énergie A profitent d'un bonus sous la forme d'une exonération fiscale valable l'année de la première mise en circulation ainsi que les deux années suivantes. Les véhicules avec une étiquette-énergie B ou C sont imposés selon le tarif de base. Ceux appartenant aux catégories de D à G ou sans étiquette subissent une majoration tarifaire assurant la neutralité de la mesure par rapport aux finances de l'État.

Les manipulations des valeurs des gaz d'échappements par VW, découvertes aux États-Unis, concernent vraisemblablement aussi les modèles vendus en Suisse. De plus, il n'est pas exclu que d'autres marques soient également concernées. Il faut en outre présumer que les manipulations cachent une consommation plus élevée de diesel et, par conséquent, des émissions plus importantes de CO₂. Ceci aurait pour conséquence une perte de la catégorie A ou B de l'étiquette-énergie pour les véhicules concernés.

Des restitutions éventuelles devraient être demandées auprès du producteur ou de l'importateur du véhicule puisque l'acheteur ou l'acheteuse a acquis celui-ci de bonne foi.

Je pose donc au Conseil d'État les questions suivantes:

1. *Est-ce que l'imposition repose sur les seules indications du constructeur ou est-ce que l'Office de la circulation et de la navigation procède lui-même à des mesures?*
2. *Peut-on partir de l'idée que, pour certaines marques et certains modèles de véhicules, les valeurs de CO₂ déclarées ne correspondent pas aux émissions réelles?*
3. *Quel est le total des rabais accordés à tort, calculé sur la base des manipulations des valeurs connues jusqu'à présent?*
4. *Quelles possibilités le Conseil d'État voit-il pour présenter les demandes de restitution?*
5. *Est-ce que VW a violé des dispositions de droit civil ou pénal en manipulant les valeurs des gaz d'échappement? Si oui, lesquelles?*
6. *Est-ce que des démarches judiciaires intercantionales sont envisagées? Si oui, lesquelles et sous la direction de qui?*

Le 19 octobre 2015

II. Réponse du Conseil d'Etat

Conformément à l'Ordonnance fédérale sur la réception par type des véhicules routiers du 19 juin 1995 (ORT; RS 741.511), un véhicule de série peut être immatriculé en Suisse dans la mesure où une réception par type (RT) ou encore un certificat de conformité de la CE ou d'un autre Etat tiers est disponible. La RT inventorie les principales données techniques, sécuritaires et environnementales du véhicule. Ces données sont déterminées par le constructeur, respectivement l'importateur. Pour le marché suisse, la RT est validée par l'Office fédéral des routes (OFROU).

Sur la base de la RT, l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) définit la catégorie d'étiquette-énergie attribuée au véhicule. Chaque année, la classification est révisée. Ainsi, les véhicules en circulation peuvent être attribués à une catégorie inférieure. L'Ordonnance fédérale sur l'énergie du 7 décembre 1998 (OEne; RS 730.01), et en particulier son appendice 3.6, fixent les modalités.

La Confédération a aboli en 2013 le contrôle et l'entretien obligatoire du système anti-pollution. Cet allègement touche un très grand nombre de véhicules, à savoir ceux équipés d'un système de diagnostic embarqué (OBD) contrôlant les gaz d'échappement et signalant d'éventuelles anomalies.

Les manipulations des valeurs des gaz d'échappement par VW ont été découvertes aux Etats-Unis, où les exigences en matière d'émissions nocives sont plus sévères qu'en Europe. La première fraude identifiée à fin septembre touche au niveau mondial environ 11 millions de véhicules diesel. Sur les 130 000 véhicules immatriculés en Suisse, cela devrait représenter 5000 unités pour le canton de Fribourg. En l'état, cette fraude – relative aux valeurs d'oxyde d'azote (NOx) – ne devrait pas avoir d'impact sur l'étiquette-énergie ni sur les émissions de CO₂.

Le second cas de fraude annoncé au début novembre concerne cette fois-ci les émissions de CO₂ d'un deuxième groupe de véhicules incluant également des moteurs essence. Il devrait concerner 1,2 millions d'unités à l'échelon mondial. Par extrapolation, on peut estimer que quelques centaines de véhicules sont concernés dans le canton de Fribourg. Ce deuxième volet devrait avoir un impact sur les étiquettes et, par conséquent, sur un éventuel bonus ou malus lié à l'étiquette-énergie.

Le constructeur VW, respectivement l'importateur, déterminent conjointement avec l'OFROU les véhicules immatriculés en Suisse touchés par ces fraudes, y compris la répartition dans chaque canton. Le groupe VW s'est engagé vis-à-vis du département fédéral des finances à payer rétroactivement d'éventuelles pénalités liées aux émissions de CO₂. Dix-huit cantons, dont Fribourg, fiscalisent les véhicules en tenant compte d'une composante environnementale basée sur l'étiquette-énergie et/ou les émissions CO₂. L'importateur AMAG prévoit de se substituer aux détenteurs afin d'indemniser les

cantons en cas d'exonérations injustifiées. Dès connaissance des résultats de l'analyse VW/importateur/OFROU, respectivement OFEN, des actions seront lancées.

Cela étant, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées:

1. *Est-ce que l'imposition repose sur les seules indications du constructeur ou est-ce que l'Office de la circulation et de la navigation procède lui-même à des mesures?*

L'imposition repose sur les indications du constructeur quant à la cylindrée du véhicule et sur celles de l'OFEN quant à l'étiquette-énergie attribuée. L'Office de la circulation et de la navigation (OCN) ne fait pas de mesure complémentaire. Le contrôle technique est prioritairement orienté sous l'angle de la sécurité du conducteur et des usagers de la route.

2. *Peut-on partir de l'idée que, pour certaines marques et certains modèles de véhicules, les valeurs de CO₂ déclarées ne correspondent pas aux émissions réelles?*

Les valeurs de CO₂ déclarées sont mesurées selon le cycle NEDC (New European Driving Cycle), la plupart sont inférieures aux émissions effectives. En effet, ce cycle ne tient pas compte des équipements divers (climatisation, phares, essuie-glaces, etc.) afin que les conditions soient identiques pour tous les véhicules soumis à ce test. L'Union européenne devrait adopter dès 2017 le cycle WLTP (Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedures), plus proche de la réalité.

3. *Quel est le total des rabais accordés à tort, calculé sur la base des manipulations des valeurs connues jusqu'à présent?*

Selon le niveau actuel de connaissances, quelques centaines de véhicules pourraient avoir bénéficié d'une exonération injustifiée, soit un préjudice moyen estimé à 435 francs/an par véhicule. Une valorisation précise pourra être déterminée dès connaissance des résultats des investigations en cours à l'échelon fédéral; ceux-ci sont attendus d'ici au 1^{er} semestre 2016.

4. *Quelles possibilités le Conseil d'Etat voit-il pour présenter les demandes de restitution?*

AMAG, importateur national, s'engage à payer aux cantons appliquant un système de bonus/malus lié à l'étiquette-énergie et/ou aux émissions de CO₂ les impôts effectivement dus.

Pour 2015, environ 5500 véhicules devraient bénéficier d'une exonération. La composante environnementale est sans effet pour 15 000 unités (véhicules de plus de 3 ans en catégorie A ou alors véhicules en catégorie B et C). 157 000 véhicules supportent un malus de 3,1% afin de financer les exonérations, soit en moyenne 15 francs/an.

Etant donné le nombre important de véhicules concernés et le faible montant unitaire du malus, le Conseil d'Etat privilégie d'intégrer les contributions rétroactives d'AMAG dans l'exercice fiscal 2017 afin de réduire le taux du malus.

5. *Est-ce que VW a violé des dispositions de droit civil ou pénal en manipulant les valeurs des gaz d'échappement? Si oui, lesquelles?*

Les pratiques de VW sont illégales. Les dispositions violées seront déterminées à l'échelon fédéral (Ministère public de la Confédération, OFROU et OFEN).

6. *Est-ce que des démarches judiciaires intercantionales sont envisagées? Si oui, lesquelles et sous la direction de qui?*

Les plaintes pénales sont centralisées auprès du Ministère public de la Confédération.

Le 7 décembre 2015

Anfrage 2015-CE-283 Simon Bischof Manipulation von Abgaswerten und ökologische Fahrzeugsteuer

I. Anfrage

Seit 1. Januar 2011 ist im Kanton Freiburg ein Besteuerungssystem mit ökologischer Komponente in Kraft. Ein Bonus/Malus-System, welches die Besteuerung nach Hubraum ergänzt. Fahrzeuge mit einer Energieetikette A profitieren von einem Bonus in Form einer Steuerbefreiung. Diese ist während des Jahres der Immatrikulation sowie während der zwei darauffolgenden Jahre wirksam. Fahrzeuge mit einer Energieetikette B oder C werden gemäss Grundtarif versteuert. Jene in den Kategorien D bis G oder ohne Etikette erfahren eine Erhöhung, welche die Neutralität dieser Massnahme in Bezug auf die Finanzen des Staates gewährleistet.

Die in den USA aufgedeckten Manipulationen der Abgaswerte durch VW betreffen voraussichtlich auch die in der Schweiz verkauften Modelle. Es ist zudem nicht auszuschliessen, dass weitere Automarken betroffen sein könnten. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Manipulationen auch zu einem höheren Dieserverbrauch und damit zu einem höheren CO₂-Ausstoss führen, womit solche Fahrzeuge die A- oder B-Klassierung auf der Energieetikette verlieren würden.

Allfällige Rückforderungen müssten folglich beim Fahrzeughersteller respektive beim Importeur geltend gemacht werden, da der Käufer bzw. die Käuferin ein solches Auto gutgläubig erworben hat.

Ich stelle dem Staatsrat folgende Fragen:

1. *Wird bei der Besteuerung lediglich auf die Angaben der Hersteller abgestellt, oder werden dazu eigene Messungen durch das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt vorgenommen?*
2. *Kann davon ausgegangen werden, dass bei einigen Fahrzeugmarken und -modellen die deklarierten CO₂-Werte nicht den realen Ausstossmengen entsprechen?*
3. *Wie hoch sind die zu Unrecht gewährten Rabatte aufgrund der bisher bekannten Abgasmanipulationen?*
4. *Welche Möglichkeiten sieht er, die betreffenden Rückforderungen geltend zu machen?*
5. *Hat VW durch die Manipulation gegen straf- oder zivilrechtliche Normen verstossen? Falls ja, gegen welche?*
6. *Sind kantonsübergreifende rechtliche Schritte geplant? Falls ja, welche, und wer leitet diese ein?*

Den 19. Oktober 2015

II. Antwort des Staatsrats

Gemäss Bundesverordnung über die Typengenehmigung von Strassenfahrzeugen vom 19. Juni 1995 (TGV; SR 741.511) können serienmässig hergestellte Fahrzeuge in der Schweiz angemeldet werden, wenn eine Typengenehmigung (TG) oder eine Übereinstimmungsbescheinigung der EG oder eines Drittstaates vorliegt. Die TG enthält die wichtigsten Technik-, Sicherheits- und Umweltdaten des Fahrzeugs. Diese Daten werden vom Hersteller bzw. vom Importeur ermittelt. Für den Schweizer Markt wird die TG vom Bundesamt für Strassen (ASTRA) geprüft.

Das Bundesamt für Energie (BFE) legt aufgrund der TG die Energieetikette eines Fahrzeugs fest. Die Klassierung wird jedes Jahr überprüft. So können zugelassene Fahrzeuge in eine tiefere Kategorie herabgestuft werden. Die Modalitäten dazu sind in der Energieverordnung des Bundes vom 7. Dezember 1998 (EnV; SR 730.01) und insbesondere im Anhang 3.6 festgelegt.

Im Jahr 2013 hat der Bund die obligatorische Abgaskontrolle und Abgaswartung abgeschafft. Diese Lockerung betrifft eine sehr grosse Zahl von Fahrzeugen, nämlich alle, die mit einem On-Board-Diagnose-System (OBD) ausgerüstet sind, das die Abgase überwacht und Fehler anzeigt.

Die Manipulation der Abgaswerte durch VW wurde in den USA aufgedeckt, wo die Anforderungen bezüglich schädlichen Luftschadstoffemissionen strenger sind als in Europa. Der erste, Ende September entdeckte Betrugsfall betrifft weltweit ungefähr 11 Millionen Dieselfahrzeuge. Bei 130 000 in der Schweiz zugelassenen Fahrzeugen dürften im Kanton Freiburg etwa 5000 Fahrzeuge betroffen sein. Gemäss heutigem Wissensstand dürfte diese Manipulation der Stickoxid-

werte (NOx) keinen Einfluss auf die Energieetikette oder die CO₂-Emissionen haben.

Der zweite, Anfang November bekannt gewordene Betrugsfall betrifft hingegen die CO₂-Emissionen einer zweiten Gruppe Fahrzeuge, die teilweise mit Benzinmotoren ausgestattet sind. Zu dieser Gruppe gehören weltweit ungefähr 1,2 Millionen Fahrzeuge. Daraus lässt sich ableiten, dass im Kanton Freiburg einige hundert Fahrzeuge betroffen sind. Dieser zweite Betrug dürfte einen Einfluss auf die Energieetiketten und damit auch auf einen allfälligen Bonus oder Malus haben, da dieser auf der Energieetikette beruht.

Der Hersteller VW bzw. sein Importeur ermittelt zusammen mit dem ASTRA die in der Schweiz zugelassenen, vom Betrug betroffenen Fahrzeuge und ihre Verteilung auf die Kantone. Die VW-Gruppe hat sich gegenüber dem Eidgenössischen Finanzdepartement dazu verpflichtet, rückwirkend allfällige Geldstrafen in Zusammenhang mit den CO₂-Emissionen zu zahlen. 18 Kantone, darunter Freiburg, berücksichtigen bei der Fahrzeugbesteuerung eine ökologische Komponente, die auf der Energieetikette und/oder den CO₂-Emissionen basiert. Der Automobil-Importeur AMAG hat angekündigt, die Kantone anstelle der Fahrzeughalter für unrechtmässige Steuerbefreiungen entschädigen zu wollen. Sobald die Resultate der Untersuchung von VW, Importeur und ASTRA bzw. BFE bekannt sind, werden Massnahmen ergriffen.

Demzufolge beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. *Wird bei der Besteuerung lediglich auf die Angaben der Hersteller abgestellt, oder werden dazu eigene Messungen durch das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt vorgenommen?*

Die Besteuerung basiert auf den Angaben der Hersteller zum Hubraum des Fahrzeugs und auf jenen des BFE zur entsprechenden Energieetikette. Das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS) trifft keine zusätzlichen Massnahmen. Die technische Kontrolle ist in erster Linie auf die Sicherheit der Fahrzeuglenkerin oder des Fahrzeuglenkers und der Verkehrsteilnehmer ausgerichtet.

2. *Kann davon ausgegangen werden, dass bei einigen Fahrzeugmarken und -modellen die deklarierten CO₂-Werte nicht den realen Ausstossmengen entsprechen?*

Die deklarierten CO₂-Werte werden mit dem Neuen Europäischen Fahrzyklus (NEFZ) gemessen und liegen mehrheitlich unter den tatsächlichen Emissionen. Dies weil der Fahrzyklus diverse Zubehörfunktionen (Klimaanlage, Scheinwerfer, Scheibenwischer usw.) nicht berücksichtigt, damit die Testbedingungen für alle Fahrzeuge gleich sind. Die Europäische Union dürfte 2017 den WLTP (Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedures) einführen, dessen Ergebnisse eher der Realität entsprechen.

3. *Wie hoch sind die zu Unrecht gewährten Rabatte aufgrund der bisher bekannten Abgasmanipulationen?*

Gemäss heutigem Wissensstand, dürften einige hundert Fahrzeuge unrechtmässig von der Motorfahrzeugsteuer befreit worden sein. Dabei handelt es sich um einen durchschnittlichen Betrag von 435 Franken/Jahr pro Fahrzeug. Die genauen Beträge können erst ermittelt werden, wenn die Resultate der laufenden Untersuchung auf Bundesebene vorliegen. Diese werden im ersten Quartal 2016 erwartet.

4. *Welche Möglichkeiten sieht er, die betreffenden Rückforderungen geltend zu machen?*

Der Schweizer VW-Importeur AMAG hat sich verpflichtet, den Kantonen mit einem Bonus/Malus-System auf der Grundlage der Energieetikette oder der CO₂-Emissionen, die tatsächlich geschuldeten Steuern zu zahlen.

Im Jahr 2015 dürften ungefähr 5500 Fahrzeuge von einer Steuerbefreiung profitieren. Bei 15 000 Fahrzeugen (Fahrzeuge der Kategorie A, die über drei Jahre alt sind, und Fahrzeuge der Kategorien B und C) hat die ökologische Komponente keinen Einfluss auf den Steuerbetrag. 157 000 Fahrzeugen wird ein Malus von 3,1% auferlegt, um die Steuerbefreiungen zu finanzieren, was durchschnittlich 15 Franken/Jahr entspricht.

Da so viele Fahrzeuge betroffen sind und der Betrag, der den Fahrzeughaltern mit einem Malus zurückerstattet würde, so gering ist, zieht es der Staatsrat vor, die rückwirkenden Steuerbeiträge der AMAG im Rechnungsjahr 2017 für eine Reduktion des Malus-Prozentsatzes zu verwenden.

5. *Hat VW durch die Manipulation gegen straf- oder zivilrechtliche Normen verstossen? Falls ja, gegen welche?*

Die aufgedeckten Praktiken von VW sind illegal. Die verletzten Bestimmungen werden auf Bundesebene ermittelt (Bundesanwaltschaft, ASTRA und BFE).

6. *Sind kantonsübergreifende rechtliche Schritte geplant? Falls ja, welche, und wer leitet diese ein?*

Die Strafklagen werden von der Bundesanwaltschaft gesammelt.

Den 7. Dezember 2015

Question 2015-CE-294 Romain Collaud Prévention en matière de sécurité routière

I. Question

Au journal de 6h30 de la radio (RSR) de ce matin (27.10.2015): le canton de St-Gall a doublé le nombre de radars mobiles de contrôle de vitesse. En contrepartie, la police annonce

sur Internet et sur les réseaux sociaux les emplacements de ses radars. Le résultat annoncé par la presse est clair: moins de rentrées d'argent mais des automobilistes qui conduisent bien moins vite. En résumé, la Police de St-Gall considère que le bilan au niveau de la sécurité est très positif. Et, c'est le principal, puisque selon la police la sécurité est primordiale.

- > Le Conseil d'Etat pourrait-il examiner la possibilité de mettre en application chez nous ce système afin d'améliorer la sécurité de nos usagers de la route et ainsi favoriser la prévention à la répression?

Le 27 octobre 2015

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre liminaire, il convient de rappeler que les contrôles de vitesse au moyen de radars trouvent leur nécessité et leur justification dans le fait que la vitesse reste la cause première des accidents mortels de la circulation en Suisse. C'est donc sur ce postulat de base que se fonde l'action de la Police cantonale en matière de prévention routière. Les radars sont précisément mis en place pour rappeler aux conducteurs et conductrices cette relation entre vitesse et risque d'accident et pour induire le sentiment qu'il n'existe pas de zones de non-droit sur la route. Il convient enfin d'ajouter que les contrôles de vitesse ont permis, depuis leur introduction, de faire baisser significativement le nombre de blessé-e-s graves et d'accidents mortels sur les routes suisses.

Dans ce contexte, la Police cantonale applique une politique mesurée en matière de contrôles de vitesse et s'attache avant tout à installer des radars sur des tronçons fortement exposés aux risques d'accidents, soit aux abords des écoles, aux endroits où il y a un flux de piétons important ou encore sur des tronçons propices aux excès des chauffards. Cette politique préventive mesurée et efficace se reflète dans les recettes des amendes d'ordre encaissées, puisque ce chiffre a baissé de 8% entre 2012 et 2014.

En ce qui concerne plus particulièrement la politique mise en place par le canton de Saint-Gall, le Conseil d'Etat s'interroge, premièrement, sur la conformité de la pratique saint-galloise d'annonce systématique au regard de l'article 98a de la loi sur la circulation routière (LCR; RS 741.01), qui interdit précisément les *«avertissements publics aux usagers de la route concernant les contrôles officiels du trafic»*.

Deuxièmement, le Conseil d'Etat rappelle que les contrôles de vitesse inopinés ont un caractère préventif et dissuasif, dans la mesure où chaque conducteur ou conductrice doit s'attendre à être contrôlé partout et en tout temps et doit admettre qu'il ne peut avoir de maîtrise sur ce risque.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'une annonce systématique des contrôles de vitesse aurait un effet contre-productif: l'on pourrait s'attendre à une baisse de la vitesse (et des amendes)

sur les tronçons contrôlés, mais l'on ne peut pas exclure que les automobilistes «compensent» cette bonne conduite par une vitesse excessive sur des tronçons qu'ils savent non contrôlés. Ainsi, il faut noter que le système saint-gallois semble pouvoir fonctionner qu'en cas de forte densité de radars sur un territoire donné (alternance de radars fixes et mobiles). Sachant que le canton de Fribourg fait partie des cantons à faible densité de radars, ce système ne paraît pas transposable à la réalité du terrain.

Pour conclure, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas opportun de mettre en place un système d'annonce automatique des radars.

Le 12 janvier 2016

—

Anfrage 2015-CE-294 Romain Collaud Prävention im Bereich der Verkehrssicherheit

I. Anfrage

Radionachrichten heute Morgen (27.10.2015) um 6.30 Uhr (RSR): Der Kanton St. Gallen hat seine mobilen Radargeräte für Geschwindigkeitskontrollen verdoppelt. Im Gegenzug gibt die Polizei im Internet und in den sozialen Netzwerken die Standorte der Radargeräte bekannt. Das von den Medien berichtete Ergebnis ist klar: Die Einnahmen aus Bussen sind zurückgegangen, aber die Autofahrer sind dafür deutlich weniger schnell unterwegs. Die Kantonspolizei St. Gallen zieht insgesamt eine sehr positive Bilanz für die Verkehrssicherheit. Und das ist das Wichtigste, denn für die Polizei ist Sicherheit die Hauptsache.

- > Könnte der Staatsrat die Möglichkeit prüfen, bei uns dieses System anzuwenden, um die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer zu verbessern und so auf Prävention anstatt auf Repression zu setzen?

Den 27. Oktober 2015

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend sei daran erinnert, dass Geschwindigkeitskontrollen mit Radargeräten nötig und gerechtfertigt sind, weil die Geschwindigkeit in der Schweiz weiterhin die Hauptursache von tödlichen Verkehrsunfällen ist. Die Tätigkeit der Kantonspolizei in Sachen Verkehrssicherheit orientiert sich folglich auf diese Tatsache. Die Radargeräte werden gerade deshalb aufgestellt, um den Fahrzeuglenkerinnen und -lenkern den Zusammenhang zwischen Geschwindigkeit und Unfallrisiko in Erinnerung zu rufen und ihnen das Gefühl zu vermitteln, dass es auf der Strasse keine rechtsfreien Zonen gibt. Schliesslich sei auch erwähnt, dass die Zahl der Schwerver-

letzten und Unfalltoten auf Schweizer Strassen dank der Einführung der Geschwindigkeitskontrollen wesentlich gesenkt werden konnte.

Die Kantonspolizei verfolgt bei den Geschwindigkeitskontrollen eine massvolle Politik und bemüht sich darum, die Radargeräte hauptsächlich an Abschnitten aufzustellen, an denen eine erhöhte Unfallgefahr besteht, sei dies in der Umgebung von Schulen, an Orten mit starkem Fussgänger-verkehr oder entlang von Raserstrecken. Diese massvolle und effiziente Präventionspolitik schlägt sich auch in den Einnahmen aus Ordnungsbussen nieder die zwischen 2012 und 2014 um 8% zurückgegangen sind.

Was die Vorgehensweise des Kantons St. Gallen betrifft, fragt sich der Staatsrat erstens, ob die systematische Bekanntgabe der Radarkontrollen gesetzeskonform ist, da gemäss Artikel 98a des Strassenverkehrsgesetzes (SVG; SR 741.01) bestraft wird *«wer öffentlich vor behördlichen Kontrollen im Strassenverkehr warnt»*.

Zweitens erinnert der Staatsrat daran, dass unerwartete Geschwindigkeitskontrollen eine präventive und abschreckende Wirkung haben, weil jede Lenkerin und jeder Lenker überall und jederzeit damit rechnen muss, kontrolliert zu werden, und akzeptieren muss, dieses Risiko nicht minimieren zu können.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass eine systematische Bekanntgabe der Geschwindigkeitskontrollen eine kontraproduktive Wirkung hätte: Es wäre zwar eine Abnahme der Geschwindigkeit (und der Bussen) auf den kontrollierten Abschnitten zu erwarten, doch es lässt sich nicht ausschliessen, dass die Autofahrerinnen und Autofahrer dieses Wohlverhalten mit überhöhter Geschwindigkeit auf jenen Abschnitten «kompensieren», von denen sie wissen, dass sie nicht kontrolliert werden. So ist festzuhalten, dass das St. Galler System wohl nur bei einer hohen Radardichte auf dem entsprechenden Gebiet funktionieren kann (Kombination von fest installierten und mobilen Radargeräten). Da der Kanton Freiburg zu den Kantonen mit niedriger Radardichte gehört, ist dieses System schwerlich auf sein Gebiet zu übertragen.

Abschliessend weist der Staatsrat darauf hin, dass er das in den Medien berichtete Ergebnis nur schwer überprüfen kann. Er ist jedoch der Meinung, dass die Einführung eines Systems zur automatischen Bekanntgabe von Radarkontrollen nicht angezeigt ist.

Den 12. Januar 2016

Question 2015-CE-300 Olivier Flechtner/ Dominique Butty Transition de la banque de données des chiens: conséquences pour les communes et vétérinaires

I. Question

Depuis le 1^{er} janvier 2007, chaque chien doit être identifié par une puce électronique qui lui est implantée, puis enregistrée.

Jusqu'en 2015, le registre des chiens ainsi identifiés a été tenu par la société ANIS. Certains cantons avaient choisi de ne pas se rallier à cette banque de données et de tenir un registre séparé pour la facturation des impôts.

A partir du 1^{er} janvier 2016, cette banque de données sera tenue par la société Identitas, qui tient déjà la banque de données du trafic des animaux. La banque de données pour les chiens sera mise en service sous le nom de «AMICUS».

Ce changement serait devenu nécessaire pour mettre le registre au niveau des exigences légales actuelles, et aurait pour cela été décidé par l'association des vétérinaires cantonaux.

Outre le changement de prestataire, un changement dans la procédure sera introduit à partir du 1^{er} janvier 2016:

- > Le vétérinaire pourra toujours saisir les données du chien identifié, mais non les données de son propriétaire.
- > Tout nouveau maître devra ainsi se présenter à sa commune, afin de se faire enregistrer dans la banque de données AMICUS.

Les communes fribourgeoises ont été informées de cette nouvelle tâche par mail du 14 octobre, signé par le spécialiste cantonal des affaires canines du SAAV, qui les invite à une séance d'information qui se tiendra le 18 décembre 2015, soit juste avant les fêtes de fin d'année et exactement 8 jours ouvrables avant que la nouvelle banque de données ne soit mise en service.

Selon cette invitation, la rencontre permettra de s'informer «sur la législation, le rôle des communes, des préfectures et vétérinaires, dans l'utilisation de la banque de données AMICUS» ainsi que «d'obtenir les réponses à toutes les questions».

Une commune qui souhaiterait anticiper les changements, ne serait-ce que pour savoir à quel volume de travail elle doit s'attendre, pourrait avoir l'idée de s'informer sur le site internet d'AMICUS. Or, hormis le fait que ce site internet est uniquement disponible dans la langue de Goethe, il ne contient que des informations sommaires et d'ordre très général. Il y est ainsi mentionné qu'il serait possible d'utiliser le logiciel de la commune pour introduire les données, mais sans que cela ne soit précisé davantage.

La conséquence sera qu'à partir du 3 janvier 2016, les vétérinaires qui implantent la puce doivent demander à leurs clients de se faire enregistrer auprès de la commune. Celle-ci n'aura alors certainement pas encore eu le temps de former son personnel, voire même d'adapter son logiciel.

Nous adressons au Conseil d'Etat les questions suivantes:

1. *Quand est-ce que la décision a été prise par l'association des vétérinaires cantonaux de mandater Identitas avec le développement de la banque de données AMICUS?*
2. *N'aurait-il pas été nécessaire, ou pour le moins souhaitable, de laisser davantage de temps aux vétérinaires et aux communes, surtout pour donner aux dernières la possibilité de pouvoir former son personnel?*
3. *Quel appui sera proposé par le SAAV aux vétérinaires pour les appuyer dans la transition vers AMICUS?*
4. *Quelles sont les estimations du volume de travail généré par les tâches qui seront transférées aux communes?*
5. *Quel est l'appui prévu pour la formation du personnel des communes dans l'utilisation de la nouvelle banque de données?*
6. *Quels moyens seront mis à disposition lors de la phase initiale au bénéfice des vétérinaires et des communes?*
7. *Quels sont les moyens mis à disposition pour l'adaptation du logiciel des communes?*
8. *Quelles sont les conséquences financières pour les propriétaires de chiens?*

Vu le délai relativement court qui sera laissé aux communes pour s'adapter à la nouvelle situation, il peut en être déduit que le SAAV fait entièrement confiance à leur efficacité et disponibilité, ce qui nous laisse espérer que les réponses à ces questions seront rédigées dans le même état d'esprit, afin de pouvoir les lire avant la réunion du 18 décembre.

Le 3 novembre 2015

II. Réponse du Conseil d'Etat

Contexte légal

L'enregistrement obligatoire des chiens est régi à l'article 30 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties (LFE, RS 916.40), aux articles 16 à 18 de l'ordonnance fédérale du 27 juin 1995 sur les épizooties (OFE, RS 916.401), aux articles 16 à 18 de la loi cantonale du 2 novembre 2006 sur la détention des chiens (LDCh, RSF 725.3) et aux articles 2 à 7 du règlement cantonal du 11 mars 2008 sur la détention des chiens (RDCh, RSF 725.31).

Contexte général

La banque de données ANIS (Animal Identity Service SA) enregistre au niveau national les données d'identification relatives aux chiens, conformément aux exigences fédérales et cantonales, au plus tard trois mois après la naissance du canidé.

La banque de données ANIS a accumulé avec le temps les inscriptions d'environ 464 000 chiens. D'une part, la fonctionnalité du système informatique est vétuste et appelée à disparaître, d'autre part, la qualité des données laisse à désirer en particulier dans le cadre d'une perception d'impôts cantonal et communal. L'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) a initié, depuis 2011, un groupe de travail en collaboration avec l'Association suisse des vétérinaires cantonaux (ASVC). Dans un second temps, des négociations entre l'OSAV, l'ASVC et Identitas SA ont eu lieu avec les actionnaires d'ANIS, à savoir la Protection suisse des animaux (PSA), la Société des vétérinaires suisses (SVS), la Société cynologique suisse (SCS) et ANIS SA; celles-ci ont abouti en septembre 2015.

Des tests de fonctionnalité ont été opérés au sein de cinq cabinets vétérinaires privés en Suisse, et sous l'égide de la SVS et d'Identitas SA.

Le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (SAAV) du canton de Fribourg n'était pas partie prenante au groupe de travail.

Les vétérinaires cantonaux ont été informés aux conférences trimestrielles de juin et de septembre 2015.

Le 30 septembre 2015, l'OSAV et l'ASVC ont informé les 2324 communes suisses, les services vétérinaires cantonaux ainsi que les vétérinaires praticiens, via la SVS.

Le changement voulu est certes prévu à très court terme pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016, mais comporte toutefois les paramètres et avantages suivants:

- > la qualité des données des personnes doit correspondre aux enregistrements des différents contrôles des habitants. En effet, sur environ 40 000 nouveaux chiens enregistrés annuellement en Suisse, environ 19 000 proviennent de l'étranger (47%), il est primordial, également dans une optique de taxation et de perception fiscale, que les données des détenteurs de chiens avec leurs adresses et données à jour correspondent à la réalité du terrain. Les contrôles réalisés au niveau communal permettront une meilleure lutte contre les importations illégales;
- > Identitas SA exploite la banque de données sur les chiens, au même titre que celles sur les bovins, ovins, caprins, porcins et équins, et offre une application informatique performante;

- > le *front desk* pour toutes les demandes et questions liées aux chiens est exploité par le personnel d'ANIS SA, sous la responsabilité d'Identitas SA;
- > l'enregistrement des chiens est une obligation nationale, mais reste du ressort privé. Aussi, toutes les obligations en découlant incombent principalement aux détenteurs de chiens; permettant ainsi une meilleure responsabilisation des détenteurs;
- > les détenteurs et chiens actuels sont automatiquement repris dans la nouvelle banque de données AMICUS. Aucun travail supplémentaire n'est demandé si ce n'est les contrôles et les mutations qui se font déjà depuis 2012 par les communes, les préfectures et le SAAV;
- > seuls les nouveaux détenteurs de chiens, qui n'ont jamais eu de chien inscrit dans la banque de données ANIS, doivent passer au contrôle des habitants de leur commune de domicile pour faire procéder à l'enregistrement de leurs données personnelles dans AMICUS, sous le champ «données des personnes»;
- > pour toutes les communes suisses, il s'agit en particulier, et dans un aspect de proximité, de mieux connaître la population canine présente sur leur territoire;
- > si une commune n'a pas les moyens logistiques ou informatiques, le détenteur peut faire enregistrer, sans frais, ses «données de personnes» auprès du *front desk* via son vétérinaire;
- > ensuite, le détenteur se rend avec son chien chez son vétérinaire praticien avec la confirmation d'enregistrement de ses données dans AMICUS. Puis, le vétérinaire praticien identifie le chien et l'enregistre dans la banque de données AMICUS dans le masque de données du détenteur correspondant (prix maximal pour l'enregistrement Fr. 20.-). L'identification se fait selon la tarification usuelle SVS. Le vétérinaire peut également faire l'enregistrement des données auprès du *front desk* pour le propriétaire;
- > Identitas SA est chargée de vérifier les compatibilités et fonctionnalités des données en Suisse entre AMICUS et les systèmes de traitement des données des communes ou des cantons (par exemple: SAP, FriPers);
- > concernant les mutations, elles seront effectuées directement auprès de la commune ou du *front desk*.

Chiffres et chronologie

Le canton de Fribourg compte à ce jour 22 047 chiens, et enregistre environ 4000 nouveaux chiens chaque année.

La mise en place du nouveau système s'accompagne de formations et d'informations destinées aux partenaires concernés:

- > Le 17 novembre 2015, formation par Identitas SA des collaborateurs des services vétérinaires suisses.
- > Le 1^{er} décembre 2015, information et formation de tous les vétérinaires cantonaux.

- > Le 18 décembre 2015, information et formation du personnel des communes et préfectures du canton de Fribourg.

II. Réponses aux questions

1. *Quand est-ce que la décision a été prise par l'association des vétérinaires cantonaux de mandater Identitas avec le développement de la banque de données AMICUS?*

Formellement, le 15 septembre 2015.

2. *N'aurait-il pas été nécessaire, ou pour le moins souhaitable, de laisser davantage de temps aux vétérinaires et aux communes, surtout pour donner à ces dernières la possibilité de pouvoir former son personnel?*

Le Conseil d'Etat constate que le délai laissé aux différents partenaires concernés, décidé au niveau national, est effectivement très court. Il remarque toutefois que le nouveau système permettra une amélioration de la qualité des données, et donc, notamment, une perception optimisée des impôts cantonal et communal.

3. *Quel appui sera proposé par le SAAV aux vétérinaires pour les appuyer dans la transition vers AMICUS?*

Dans la mesure où il s'agit d'une prestation obligatoire, mais privée, et au vu des mesures d'économie actuellement en vigueur au sein de l'Etat, aucun appui particulier n'est prévu en sus des activités habituelles de conseil.

4. *Quelles sont les estimations du volume de travail généré par les tâches qui seront transférées aux communes?*

Le canton de Fribourg a enregistré environ 4000 nouveaux chiens en 2014. Les nouveaux détenteurs, non encore recensés représentaient environ 50% de ces enregistrements, soit 2000 cas en 2014. Il convient toutefois de relever que l'année 2014 semble être une année exceptionnelle en la matière. En effet, 2080 nouveaux détenteurs de chiens ont ainsi été recensés entre le 1^{er} janvier et le 13 novembre 2015. Le Conseil d'Etat rappelle par ailleurs que cette prestation peut faire l'objet d'un émolument communal, qui s'ajouterait, cas échéant, à l'impôt communal sur les chiens.

5. *Quel est l'appui prévu pour la formation du personnel des communes dans l'utilisation de la nouvelle banque de données?*

Depuis 2012, le SAAV informe et forme le personnel des communes et des préfectures, dans le cadre de la bonne collaboration entre les administrations.

6. *Quels moyens seront mis à disposition lors de la phase initiale au bénéfice des vétérinaires et des communes?*

Pour les communes, voir sous question 5. Concernant les vétérinaires praticiens, l'appui sera assuré par la SVS et Identitas SA.

7. *Quels sont les moyens mis à disposition pour l'adaptation du logiciel des communes?*

Identitas SA a reçu le mandat de vérifier les compatibilités et fonctionnalités des données en Suisse entre AMICUS et les systèmes de traitement des données des communes ou des cantons. Il conviendra d'examiner cette question au terme de cette analyse, afin d'assurer notamment le transfert automatisé des données de FriPers et/ou SAP vers AMICUS.

8. *Quelles sont les conséquences financières pour les propriétaires de chiens?*

Outre une meilleure prise de conscience des exigences légales liées à l'acquisition d'un chien, le nouveau système représente une légère économie pour les détenteurs: le vétérinaire doit payer au nom du propriétaire une taxe de Fr. 20.– plus TVA au lieu de Fr. 26.– jusqu'à présent. Il n'y a pas d'autres frais directement liés à AMICUS.

Pour l'enregistrement des personnes, cette prestation est sans émoluments auprès d'AMICUS. Sont réservés les éventuels émoluments communaux et cantonaux.

Le 14 décembre 2015

—

**Anfrage 2015-CE-300 Olivier Flechtner/
Dominique Butty
Wechsel des Betreibers der Hundedatenbank:
Konsequenzen für die Gemeinden
und die Tierärztinnen und Tierärzte**

I. Anfrage

Seit dem 1. Januar 2007 muss jeder Hund mit einem Mikrochip, der ihm eingepflanzt wird, gekennzeichnet und dann registriert werden.

Bis 2015 wurden die so gekennzeichneten Hunde in der Datenbank der Gesellschaft ANIS erfasst. Einige Kantone hatten entschieden, sich dieser Datenbank nicht anzuschliessen und für das Fakturieren der Steuern ein getrenntes Verzeichnis zu führen.

Ab dem 1. Januar 2016 wird die Gesellschaft Identitas diese Datenbank betreiben. Identitas betreibt bereits die Tierverkehrsdatenbank. Die Hundedatenbank wird unter dem Namen «AMICUS» in Betrieb genommen werden.

Dieser Wechsel soll notwendig geworden sein, um die Datenbank den aktuellen gesetzlichen Anforderungen anzupassen. Aus diesem Grund sei er von der Vereinigung der Kantonstierärzte beschlossen worden.

Zusätzlich zum Wechsel des Dienstleistungserbringers wird es ab dem 1. Januar 2016 auch eine Änderung beim Verfahren geben:

- > Die Tierärztin oder der Tierarzt wird weiterhin die Daten des gekennzeichneten Hundes erfassen können, diejenigen der Halterin oder des Halters jedoch nicht.
- > Neue Halterinnen oder Halter werden sich somit bei ihrer Gemeinde melden müssen, um sich in der Datenbank AMICUS eintragen zu lassen.

Die Freiburger Gemeinden sind am 14. Oktober in einem vom kantonalen Spezialisten für Hundewesen des LSVW unterschriebenen Email über diese neue Aufgabe informiert worden. Die Gemeinden werden zu einer Informationsveranstaltung eingeladen, die am 18. Dezember 2015 stattfinden wird, also kurz vor den Feiertagen und genau 8 Arbeitstage vor Inbetriebnahme der neuen Datenbank.

Gemäss dieser Einladung wird das Treffen die Möglichkeit bieten, Informationen zur «Gesetzgebung und der Rolle der Gemeinden, der Oberämter und der Tierärztinnen und Tierärzte bei der Verwendung der Datenbank AMICUS» zu erhalten. Es wird auch möglich sein, «Antworten auf alle Fragen» zu bekommen.

Eine Gemeinde, welche die Veränderungen antizipieren möchte, um beispielsweise den zu erwartenden Arbeitsaufwand abschätzen zu können, könnte auf den Gedanken kommen, sich auf der Internetseite von AMICUS zu informieren. Aber abgesehen davon, dass diese Internetseite ausschliesslich in deutscher Sprache verfügbar ist, enthält sie nur summarische und sehr allgemeine Informationen. So wird erwähnt, dass für das Erfassen der Daten die Software der Gemeinde benutzt werden kann. Dies wird jedoch nicht weiter präzisiert.

Als Konsequenz davon werden die Tierärztinnen und Tierärzte, die den Mikrochip einpflanzen, ihre Klienten ab dem 3. Januar 2016 auffordern müssen, sich bei der Gemeinde registrieren zu lassen. Die Gemeinden haben bis dann sicher noch keine Zeit gehabt, ihr Personal zu schulen, oder sogar ihre Software anzupassen.

Wir gelangen mit folgenden Fragen an den Staatsrat:

1. *Wann hat die Vereinigung der Kantonstierärzte beschlossen, Identitas mit dem Entwickeln der Datenbank AMICUS zu beauftragen?*
2. *Wäre es nicht notwendig oder wenigstens wünschenswert gewesen, den Tierärztinnen und Tierärzten und den Gemeinden mehr Zeit zu geben, damit insbesondere die Gemeinden die Möglichkeit gehabt hätten, ihr Personal zu schulen?*
3. *Welche Unterstützung bietet das LSVW den Tierärztinnen und Tierärzten beim Übergang zu AMICUS?*
4. *Wie gross ist der geschätzte Arbeitsaufwand für die Aufgaben, die den Gemeinden übertragen werden?*

5. Welche Unterstützung ist vorgesehen für die Schulung des Gemeindepersonals in der Nutzung der neuen Datenbank?
6. Welche Mittel werden den Tierärztinnen und Tierärzten und den Gemeinden in der Anfangsphase zur Verfügung gestellt?
7. Welche Mittel werden für die Anpassung der Gemeindefirmware zur Verfügung gestellt?
8. Welches sind die finanziellen Konsequenzen für die Hundehalterinnen und Hundehalter?

Den Gemeinden wird für die Anpassung an die neue Situation eine relativ kurze Frist gewährt. Daraus schliessen wir, dass das LSVW volles Vertrauen hat in deren Effizienz und Verfügbarkeit. Wir hoffen darum, dass die Antworten auf diese Fragen in derselben Haltung verfasst werden, damit wir sie noch vor dem Treffen vom 18. Dezember lesen können.

Den 3. November 2015

II. Antwort des Staatsrats

Gesetzlicher Kontext

Die obligatorische Registrierung der Hunde wird in Artikel 30 des Eidgenössischen Tierseuchengesetzes vom 1. Juli 1966 (TSG, SR 916.40) geregelt, sowie in den Artikeln 16 bis 18 der Eidgenössischen Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995 (TSV, SR 916.401), in den Artikeln 16 bis 18 des kantonalen Gesetzes vom 2. November 2006 über die Hundehaltung (HHG, SGF 725.3) und in den Artikeln 2 bis 7 des kantonalen Reglements vom 11. März 2008 über die Hundehaltung (HHR, SGF 725.31).

Allgemeiner Kontext

Die Datenbank ANIS (Animal Identity Service AG) registriert auf nationaler Ebene die Identifikationsdaten der Hunde, gemäss der eidgenössischen und der kantonalen Gesetzgebung. Die Registrierung erfolgt spätestens drei Monate nach der Geburt des Hundes.

Über die Jahre sind so rund 464 000 Hunde in der Datenbank ANIS erfasst worden. Einerseits verfügt das Informatiksystem über eine veraltete Funktionalität, die wohl bald verschwinden wird, andererseits lässt die Qualität der Daten zu wünschen übrig, insbesondere im Zusammenhang mit der Erhebung der kantonalen und kommunalen Hundesteuer. Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) hat im Jahr 2011 in Zusammenarbeit mit der Vereinigung der Schweizer Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzte (VSKT) eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen. In einem zweiten Schritt haben das BLV, die VSKT und Identitas AG mit den Aktionären von ANIS Verhandlungen

aufgenommen. Dabei handelt es sich um den Schweizer Tierschutz (STS), die Gesellschaft Schweizer Tierärztinnen und Tierärzte (GST), die Schweizerische Kynologische Gesellschaft (SKG) und ANIS AG. Diese Verhandlungen konnten im September 2015 abgeschlossen werden.

Unter der Federführung der GST und von Identitas AG sind in fünf privaten Tierarztpraxen in der Schweiz Funktionalitätstests durchgeführt worden.

Das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (LSVW) des Kantons Freiburg war nicht Teil dieser Arbeitsgruppe.

Die Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzte sind im Juni und im September 2015 anlässlich der vierteljährlichen Konferenzen informiert worden.

Am 30. September 2015 haben das BLV und die VSKT über die GST die 2324 Gemeinden der Schweiz, die kantonalen Veterinärdienste sowie die praktizierenden Tierärztinnen und Tierärzte informiert.

Die gewünschte Veränderung soll am 1. Januar 2016 in Kraft treten. Dies ist zwar eine sehr kurze Frist, mit dem Wechsel sind jedoch auch die folgenden Parameter und Vorteile verbunden:

- > Die Qualität der Personendaten muss den Einträgen bei den verschiedenen Einwohnerkontrollen entsprechen. Von den ungefähr 40 000 Hunden, die in der Schweiz jährlich neu registriert werden, stammen rund 19 000 aus dem Ausland (47%). Es ist auch hinsichtlich der Erhebung der Hundesteuer wichtig, dass die Angaben der Hundehalterinnen und Hundehalter, ihre Adresse und die weiteren Daten, auf dem aktuellen Stand sind und der Realität entsprechen. Durch die auf Gemeindeebene durchgeführten Kontrollen wird es möglich sein, besser gegen das illegale Einführen von Hunden vorzugehen;
- > Identitas AG führt die Hundedatenbank, wie auch die Datenbanken der Rindvieh-, Schaf-, Ziegen- und Schweinegattungen und der Equiden, und verfügt über eine leistungsfähige Informatikanwendung;
- > Das *Front Desk* für alle Fragen im Zusammenhang mit Hunden wird vom Personal von ANIS AG verwaltet, unter der Verantwortung von Identitas AG;
- > Die Registrierung der Hunde ist ein nationales Obligatorium, bleibt aber eine private Angelegenheit. So obliegen alle damit verbundenen Verpflichtungen primär den Hundehalterinnen und Hundehaltern. Dies führt zu einer grösseren Eigenverantwortung der Halterinnen und Halter;
- > Die aktuellen Hundehalterinnen und Hundehalter sowie die Hunde werden automatisch in die neue Datenbank AMICUS übertragen. Es wird kein zusätzlicher Arbeitsaufwand entstehen, abgesehen von den Kontrollen und

- den Mutationen, die bereits seit 2012 von den Gemeinden, den Oberämtern und dem LSVW durchgeführt werden;
- > Nur die neuen Hundehalterinnen und Hundehalter, die noch nie einen in der Datenbank ANIS eingetragenen Hund besaßen, müssen sich bei der Einwohnerkontrolle ihrer Wohnsitzgemeinde melden, damit ihre persönlichen Daten in AMICUS unter «Personendaten» eingetragen werden können;
 - > Für alle Schweizer Gemeinden geht es, auch unter dem Aspekt der Bürgernähe, insbesondere darum, die Hundepopulation auf ihrem Gebiet besser zu kennen;
 - > Wenn eine Gemeinde im Bereich Logistik oder Informatik nicht über die notwendigen Mittel verfügt, können die Hundehalterinnen und Hundehalter ihre «Personendaten» über ihre Tierärztin oder ihren Tierarzt kostenlos beim *Front Desk* eintragen lassen.
 - > Anschliessend sucht die Halterin oder der Halter mit dem Hund und mit der Bestätigung der Registrierung ihrer oder seiner Daten in AMICUS die praktizierende Tierärztin oder den praktizierenden Tierarzt auf. Diese oder dieser kennzeichnet den Hund und registriert ihn in der Datenbank AMICUS in der Maske mit den Daten der entsprechenden Halterin oder des entsprechenden Halters (Kosten für die Registrierung: maximal Fr. 20.–). Die Kennzeichnung erfolgt gemäss der üblichen Preisfestsetzung der GST. Die Tierärztin oder der Tierarzt kann beim *Front Desk* auch die Daten der Hundehalterin oder des Hundehalter erfassen lassen;
 - > Identitas AG ist damit beauftragt, die Kompatibilität und Funktionalität der Daten in der Schweiz zwischen AMICUS und den Datenverarbeitungssystemen der Gemeinden und der Kantone (zum Beispiel: SAP, FriPers) zu überprüfen;
 - > Änderungen werden direkt bei der Gemeinde oder beim *Front Desk* vorgenommen.

Zahlen und Chronologie

Im Kanton Freiburg gibt es gegenwärtig 22 047 Hunde. Jedes Jahr werden ungefähr 4000 neue Hunde registriert.

Die Einführung des neuen Systems wird durch Schulungen und Informationsveranstaltungen für die betroffenen Partner begleitet:

- > 17. November 2015: Schulung der Mitarbeitenden der Schweizerischen Veterinärdienste durch Identitas AG.
- > 1. Dezember 2015: Information und Schulung aller Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzte.
- > 18. Dezember 2015: Information und Schulung des Personals der Gemeinden und der Oberämter des Kantons Freiburg.

II. Antworten auf die Fragen

1. Wann hat die Vereinigung der Kantonstierärzte beschlossen, Identitas mit dem Entwickeln der Datenbank AMICUS zu beauftragen?

Formell am 15. September 2015.

2. Wäre es nicht notwendig oder wenigstens wünschenswert gewesen, den Tierärztinnen und Tierärzten und den Gemeinden mehr Zeit zu geben, damit insbesondere die Gemeinden die Möglichkeit gehabt hätten, ihr Personal zu schulen?

Der Staatsrat konstatiert, dass die auf nationaler Ebene beschlossene Frist für die verschiedenen betroffenen Partner in der Tat sehr kurz ist. Er merkt jedoch an, dass das neue System eine Verbesserung der Datenqualität und damit namentlich eine Optimierung bei der Erhebung der kantonalen und kommunalen Hundesteuer ermöglichen wird.

3. Welche Unterstützung bietet das LSVW den Tierärztinnen und Tierärzten beim Übergang zu AMICUS?

Da es sich um eine Pflichtleistung, aber gleichzeitig um eine private Dienstleistung handelt, und angesichts der gegenwärtig im Kanton geltenden Sparmassnahmen, ist neben der üblichen Beratung keine besondere Unterstützung vorgesehen.

4. Wie gross ist der geschätzte Arbeitsaufwand für diese Aufgaben, die den Gemeinden übertragen werden?

Im Kanton Freiburg wurden 2014 ungefähr 4000 neue Hunde registriert. Die neuen Halterinnen und Halter, die noch nicht erfasst waren, machten ungefähr 50% dieser Registrierungen aus. 2014 waren dies 2000 Fälle. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das Jahr 2014 ein in diesem Bereich aussergewöhnliches Jahr zu sein scheint. So wurden zwischen dem 1. Januar und dem 13. November 2015 2080 neue Hundehalterinnen und Hundehalter erfasst. Der Staatsrat erinnert im Übrigen daran, dass für diese Leistung eine Gemeindegebühr erhoben werden kann. Diese würde gegebenenfalls zur kommunalen Hundesteuer hinzukommen.

5. Welche Unterstützung ist vorgesehen für die Schulung des Gemeindepersonals in der Nutzung der neuen Datenbank?

Seit 2012 informiert und schult das LSVW das Personal der Gemeinden und der Oberämter, im Rahmen der guten Zusammenarbeit der Verwaltungen.

6. Welche Mittel werden den Tierärztinnen und Tierärzten und den Gemeinden in der Anfangsphase zur Verfügung gestellt?

Für die Gemeinden, siehe Frage 5. Die praktizierenden Tierärztinnen und praktizierenden Tierärzte werden durch die GST und durch Identitas AG unterstützt.

7. *Welche Mittel werden für die Anpassung der Gemeinde-
software zur Verfügung gestellt?*

Identitas AG hat den Auftrag erhalten, die Kompatibilität und Funktionalität der Daten in der Schweiz zwischen AMICUS und den Datenverarbeitungssystemen der Gemeinden und der Kantone zu überprüfen. Die vorliegende Frage gilt es nach Abschluss dieser Analyse zu prüfen, um namentlich den automatischen Transfer der Daten von FriPers und/oder SAP zu AMICUS sicherzustellen.

8. *Welches sind die finanziellen Konsequenzen für die Hundehalterinnen und Hundehalter?*

Neben einer stärkeren Sensibilisierung für die gesetzlichen Vorgaben, die mit dem Kauf eines Hundes verbunden sind, bringt das neue System für die Hundehalterinnen und Hundehalter eine geringe Einsparung: Die Tierärztin oder der Tierarzt muss im Namen der Halterin oder des Halters eine Steuer von Fr. 20.– zuzüglich MWST bezahlen, anstatt wie bisher Fr. 26.–. Mit AMICUS sind keine weiteren direkten Kosten verbunden.

Für die Registrierung der Personen bei AMICUS wird keine Gebühr erhoben. Allfällige Gemeindegebühren und kantonale Gebühren sind vorbehalten.

Den 14. Dezember 2015

**Question 2015-CE-312 Bernadette Mäder-
Brühlhart/Daniel Bürdel**
**Avant-projet du règlement d'exécution
de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS) –
Préservation des différences judicieuses
entre les deux systèmes scolaires**

I. Question

La consultation sur le règlement d'exécution de la loi sur la scolarité obligatoire est terminée depuis peu. La Direction de l'instruction publique est en train d'analyser les diverses prises de position qui lui ont été adressées et, le cas échéant, de les intégrer dans le règlement d'exécution (RLS). Suite à des discussions avec des personnes responsables à la Direction de l'instruction publique (DICS), la partie germanophone du canton craint que la nouvelle réglementation fixée par le règlement d'exécution aille trop loin et que les nombreuses mesures d'harmonisation entre les deux systèmes scolaires se fassent au détriment des cycles d'orientation germanophones ainsi que de leurs élèves.

Les auteurs de cette question et leurs cosignataires désirent attirer l'attention du Conseil d'Etat sur des éléments importants et des acquis du système scolaire propres aux cycles

d'orientation germanophones qui ne devraient en aucun cas être mis en danger lors de l'introduction de la nouvelle loi scolaire et devraient absolument être pris en compte lors de l'adoption du règlement d'exécution par le Conseil d'Etat. Nous demandons au Conseil d'Etat qu'il adopte, dans le doute, une «réglementation ouverte», qui tienne compte des besoins et des particularités linguistiques et qui permette dans le futur une pratique différenciée et judicieuse.

Les auteurs de la question contestent en particulier l'article 23 du règlement d'exécution «Types de classes à l'école du cycle d'orientation». Il y manque le type «classes de développement», qui sont particulièrement importantes pour les élèves ayant des difficultés scolaires. Celles-ci leur donnent la possibilité d'atteindre en partie les exigences de base et les préparent, par exemple, à suivre une formation professionnelle initiale de deux ans avec AFP. Une intégration de ces élèves en classes à exigences de base les mettrait en grande difficulté et rendrait impossible la stimulation optimale de leur développement. Les chances pour ces élèves de trouver une place d'apprentissage et un débouché après le cycle d'orientation seraient ainsi fortement compromises et la majorité d'entre eux se retrouverait sans solution à la fin du cycle d'orientation et aboutirait dans des offres étatiques coûteuses telles que les semestres de motivation ou le case management. De plus, la situation déjà difficile de l'enseignement en section pratique s'aggraverait encore.

Dans ce contexte, il est également primordial que les élèves du cycle d'orientation avec une moyenne de 5 et plus puissent continuer à accéder directement à une école du secondaire 2 de niveau gymnasial. En effet, après des années d'application de cette pratique qui a fait ses preuves, il est avéré que le taux de maturité gymnasiale dans la partie alémanique du canton n'est pas plus élevé que dans la partie francophone.

De même, l'article 86 «Passage de l'école primaire à l'école du cycle d'orientation», les conditions de promotion de l'article 82 alinéa 2 et l'article 87 «Changements de type de classe» préoccupent grandement les écoles du cycle d'orientation de langue allemande. Les conditions de promotion de l'école primaire au CO ainsi que le changement de type de classe durant le CO devront être adaptés pour des questions d'égalité de traitement – qui est certes un thème délicat. Cependant, ce changement aura pour conséquences de sacrifier, au nom de l'harmonisation, un système éprouvé et fructueux qui est approuvé par les parents, les écoles du CO, les anciens élèves et les institutions scolaires.

Il est important pour nous que les deux cultures linguistiques de notre canton bilingue puissent continuer, dans le futur, à cohabiter et à s'enrichir mutuellement. Les deux parties linguistiques ont obtenu d'excellents résultats aux tests PISA, malgré une attention particulière portée au développement d'une identité culturelle et scolaire propre à chacune. Cela doit pouvoir rester possible, malgré et justement à cause

de l'introduction de plans d'études différents tels que le PER et le Lehrplan 21.

Il est important de souligner qu'il existe actuellement de grandes différences entre les deux régions linguistiques en ce qui concerne l'intégration des élèves sortant du CO dans le monde du travail et de la formation. Les statistiques cantonales montrent clairement que la proportion d'élèves sortant du CO sans solution d'avenir est depuis toujours nettement plus élevée chez les Francophones que chez les Alémaniques: en juin 2015, 17,3% (593) des élèves francophones ayant terminé le CO n'avaient pas de solution pour leur avenir, alors qu'ils étaient 6,0% (57) dans la partie germanophone. Ainsi, ces élèves fréquentent des solutions provisoires financées par l'Etat tels que les semestres de motivation, le case management, etc.

Sur la base de ces statistiques, il est évident que les élèves des deux régions linguistiques reçoivent un soutien différent, et cela en raison des différences culturelles et des systèmes scolaires différents. Cela est dû, selon nous, à la collaboration entre les différents acteurs tels que le corps enseignant des cycles d'orientation (en particuliers les enseignants et les enseignantes des classes de développement), les conseillers en orientation professionnelle, les entreprises offrant des places d'apprentissage et également à la préparation des élèves par les enseignants et les enseignantes à la vie après le CO (formation au processus de recherche d'emploi, etc.).

Il nous apparaît éminemment important de ne pas sacrifier les succès obtenus dans la partie alémanique durant les dernières décennies – mais également dans la partie francophone – au nom de l'harmonisation des deux systèmes scolaires, mais bien de préserver, dans le doute, une «réglementation ouverte» qui sera utile aux deux cultures linguistiques.

C'est pourquoi nous nous permettons d'adresser les questions suivantes au Conseil d'Etat:

Questions:

1. *Quel est l'avancement actuel de la mise en œuvre, et à quel point les prises de position de la minorité alémanique sont-elles prises en compte dans l'élaboration du règlement d'exécution (RLS)?*
2. *Les classes de développement seront-elles supprimées avec l'introduction du nouveau RLS? Si oui, pour quelles raisons, et qu'est-ce que la Direction de l'instruction publique espère-t-elle comme résultats/économies?*
3. *Pour quelle raison l'avant-projet du règlement d'exécution prévoit-il de changer le processus de passage de l'école primaire au cycle d'orientation pour les écoles germanophones du canton, alors que celui-ci a fait ses preuves depuis longtemps? Ceci en dépit de désavantages évidents, en particulier pour des questions organisationnelles pour les écoles et les élèves, étant donné que l'évaluation cantonale*

aura lieu à la fin de l'année au lieu du mois de mars dès l'introduction du Lehrplan 21 (constitution des classes, engagement du personnel, licenciement, planification des horaires, etc.).

4. *Pourquoi, selon l'avant-projet du RLS, les conditions de promotion seront-elles changées (une promotion ne sera possible qu'à la fin de l'année, alors qu'elle était possible jusqu'à maintenant à la fin de chaque semestre)? Quels en sont les avantages attendus?*
5. *Pour quelles raisons un changement de type de classe au niveau du CO ne sera-t-il possible qu'à la fin de l'année scolaire? Quelles améliorations organisationnelles ou économies potentielles le Conseil d'Etat espère-t-il obtenir avec ce changement?*
6. *Le Conseil d'Etat a-t-il réfléchi à des mesures permettant à plus d'élèves d'intégrer une formation secondaire à la fin de la scolarité obligatoire, sans devoir passer pour les solutions provisoires ou les mesures de soutien financées par l'Etat (semestre de motivation, case management, etc.)? Est-ce que les modèles éprouvés de collaboration dans la partie alémanique du canton seront pris en compte?*

Le 13 novembre 2015

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'avant-projet du règlement d'exécution de la loi sur la scolarité obligatoire est le résultat d'un processus d'élaboration qui a intégré tous les partenaires de l'école publique. Sur la base d'un questionnaire envoyé à tous les cadres des écoles entre février et avril 2013, une liste des thèmes nécessitant une réglementation a été établie. Un premier avant-projet a été ensuite l'objet de discussion dans le cadre de cinq tables rondes avec des représentants des parents, des communes, du personnel enseignant y compris plusieurs responsables d'établissements primaires et de directeurs et directrices de cycles d'orientation des deux parties linguistiques du canton. Les propositions et les suggestions formulées lors de ces tables rondes ont été intégrées dans la version définitive de l'avant-projet qui a été mis en consultation. Lors de sa séance du 31 mars 2015, le Conseil d'Etat a autorisé la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) à mettre l'avant-projet du règlement d'exécution de la loi sur la scolarité obligatoire en consultation jusqu'au 31 août 2015. Toutes les prises de position des partenaires consultés (directions des écoles, partis politiques, communes, services de l'administration cantonale, organisations concernées et toutes les personnes intéressées) sur l'avant-projet du RLS ont été regroupées. Elles ont fait l'objet d'une analyse approfondie et d'une discussion au sein de la DICS. Selon le calendrier prévu, la version remaniée du règlement d'exécution devrait être terminée au début de l'année 2016, afin

qu'elle soit approuvée par le Conseil d'Etat et qu'elle puisse entrer en vigueur le 1^{er} août 2016. La DICS décidera, sur la base de l'analyse interne des résultats de la consultation, si des discussions supplémentaires sur certains articles seront nécessaires ou non. A noter que les éléments contenus dans l'article paru dans les *Freiburger Nachrichten* du 27.11.2015 «OS-Direktoren fürchten um die Deutschfreiburger Schulkultur» ont également été mis en évidence par les participants à la consultation. Dans le futur également, le Conseil d'Etat maintiendra son engagement pour une école de grande qualité.

1. *Quel est l'avancement actuel de la mise en œuvre, et à quel point les prises de position de la minorité allemandes sont-elles prises en compte dans l'élaboration du règlement d'exécution (RLS)?*

Actuellement, il n'est pas possible de débattre publiquement de dispositions réglementaires qui ne sont pas encore définitives, d'autant plus que le processus d'adoption du RLS n'est pas encore terminé. Le dépouillement des réponses à la consultation prend en compte toutes les prises de position de tous les partenaires consultés et les remarques de la minorité germanophone sont évidemment intégrées au rapport de synthèse. La planification prévoit une analyse approfondie des thèmes délicats jusqu'en février 2016 puis la préparation des documents (projets de règlement et de commentaire) en vue de l'adoption par le Conseil d'Etat. Pour mémoire, le rapport de synthèse de la consultation ne peut être publié, selon l'article 30 du règlement sur l'élaboration des actes législatifs (REAL), qu'après décision de la Direction quant à la suite à donner au projet.

2. *Les classes de développement seront-elles supprimées avec l'introduction du nouveau RLS? Si oui, pour quelles raisons, et qu'est-ce que la direction de l'instruction publique espère-t-elle comme résultats/économies?*

Cette question est un élément central des réponses à la consultation et fait l'objet des analyses qui sont en cours. La réponse définitive à cette question sera apportée dans la version remaniée du règlement d'exécution.

3. *Pour quelle raison l'avant-projet du règlement d'exécution prévoit-il de changer la procédure de passage de l'école primaire au cycle d'orientation pour les écoles germanophones du canton, alors que celui a fait ses preuves depuis longtemps? Ceci en dépit de désavantages évidents, en particulier pour des questions organisationnelles pour les écoles et les élèves, étant donné que l'évaluation cantonale aura lieu à la fin de l'année au lieu du mois de mars dès l'introduction du Lehrplan 21 (constitution des classes, engagement du personnel, licenciement, planification des horaires, etc.).*

Un des buts de la nouvelle loi scolaire était de créer un cadre commun pour tous les domaines devant être harmonisés. Lors du débat du Grand Conseil sur la loi scolaire, un amen-

dement dans le but d'harmoniser de manière identique les procédures d'admission au cycle d'orientation et les conditions de changements de type de classe des deux régions linguistiques a également été déposé. Il a toutefois été refusé au profit d'une solution plus souple dans le règlement. L'avant-projet du règlement d'exécution tient donc compte de cette volonté politique d'harmonisation en définissant une procédure de passage de l'école primaire au cycle d'orientation qui respecte l'égalité de traitement entre les élèves du système scolaire francophone et les élèves du système scolaire germanophone. Les modalités définitives de cette procédure, notamment la fixation de la date de l'examen, sont l'objet des discussions actuelles internes à la DICS, sur la base des propositions et analyses d'un groupe de travail bilingue formé dès février 2015.

4. *Pourquoi, selon l'avant-projet du RLS, les conditions de promotion seront-elles changées (une promotion ne sera possible qu'à la fin de l'année, alors qu'elle était possible jusqu'à maintenant à la fin de chaque semestre)? Quels en sont les avantages attendus?*

Les conditions de promotion sont basées sur l'atteinte des objectifs d'apprentissage de l'élève en fonction du chaque type de classe à la fin de l'année scolaire. Pour ce faire, sont prises en compte la moyenne des branches principales ainsi que la moyenne totale de toutes les branches, afin que l'élève puisse atteindre avec succès les objectifs d'apprentissage de l'année suivante. Cela n'exclut en aucun cas un changement de type de classe à la fin d'un semestre et reste ainsi conforme au principe de perméabilité selon l'article 9 alinéa 4 de la loi sur la scolarité obligatoire. Dans le but de corriger une éventuelle erreur d'orientation, un changement de type de classe reste en tout temps possible lors de la 1^{ère} année du cycle d'orientation.

5. *Pour quelles raisons un changement de type de classe au niveau du CO ne sera-t-il possible qu'à la fin de l'année scolaire? Quelles améliorations organisationnelles ou économies potentielles le Conseil d'Etat espère-t-il obtenir avec ce changement?*

La volonté du législateur de permettre aux élèves de changer de type de classe selon ses capacités, ses résultats et ses connaissances sera concrétisée et renforcée par le règlement d'exécution. Comme mentionné ci-dessus, un changement de type de classe à la fin d'un semestre sera également possible dans le futur. Les modalités d'application de ces changements seront intégrées dans la version remaniée du règlement d'exécution et définies dans les directives.

6. *Le Conseil d'Etat a-t-il réfléchi à des mesures permettant à plus d'élèves d'intégrer une formation secondaire à la fin de la scolarité obligatoire, sans devoir passer par des solutions provisoires ou les mesures de soutien financées par l'Etat (semestre de motivation, case management, etc.)? Est-ce que les modèles éprouvés de collaboration*

dans la partie alémanique du canton seront pris en compte?

La Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport a la responsabilité et le devoir de mettre en œuvre sur tout le territoire cantonal la loi sur la scolarité obligatoire et son règlement d'exécution en cours de remaniement, afin d'assurer que les objectifs et les devoirs attribués à l'école publique puissent être respectés. L'école publique remplit son mandat de formation et de socialisation en collaboration avec les parents et les soutient dans leur responsabilité éducative. Selon l'article 3 alinéa 5 de la loi scolaire, l'école *«permet à chaque élève d'accéder, au terme de la scolarité obligatoire, aux filières de formation post-obligatoires, de s'intégrer dans la société, de s'insérer dans la vie professionnelle et de vivre en harmonie avec lui-même ou elle-même et autrui»*. Cet objectif est prioritaire pour la DICS. La version remaniée de l'avant-projet de règlement d'exécution de la loi sur la scolarité obligatoire tient compte non seulement des prises de position des parties prenantes à la consultation, mais également des principes éprouvés et des évolutions récentes pour une école de grande qualité. Les nombreux débats et discussions, tant au niveau politique que pédagogique, autour de la loi scolaire et du RLS, poursuivaient toujours le même objectif, chaque diplôme ou fin de cycle de formation devant permettre l'accès à une autre formation (*«Kein Abschluss ohne Anschluss»*).

Le modèle de collaboration entre les partenaires, qui a fait ses preuves dans la partie alémanique du canton, a certainement contribué à améliorer l'intégration des élèves ayant terminés leur scolarité obligatoire dans une formation de degré secondaire. Ce modèle n'est cependant pas la seule explication de cette différence entre francophones et alémaniques. La situation économique et le taux de chômage entre les deux régions linguistiques se répercutent également sur le nombre de places de formation. En effet, aux places d'apprentissage proposées dans la partie alémanique du canton, s'ajoutent celles offertes par le canton de Berne. Selon le Service de la statistique, les districts alémaniques ne connaissent pas le même accroissement d'un point de vue démographique. Il y a donc toujours autant, voire plus, de places d'apprentissage, et moins de jeunes en fin de scolarité. La situation est la même du côté bernois. Il est à relever également la problématique culturelle du choix d'un apprentissage. Les parents ayant eux-mêmes étudié ou d'origine étrangère favorisent plutôt les études que la formation professionnelle. Ces derniers ont également un réseau social moins développé dans le cadre de la recherche d'une place d'apprentissage. Le corps enseignant des écoles francophones s'implique également dans la recherche de places d'apprentissage pour ses élèves et les soutient dans leurs démarches de recherche d'emploi, notamment au travers de la rédaction des dossiers de candidature ou la préparation aux entretiens d'embauche. Les enseignants et enseignantes des classes à exigences de base travaillent en étroite collaboration avec les conseillères et conseillers en orientation professionnelle. Dans les autres cantons romands

comme Genève ou le Valais, le corps enseignant a également pour tâche de préparer les élèves et de les soutenir dans leur intégration dans le monde du travail. Les taux de réussite de ces cantons sont comparables à ceux du canton de Fribourg.

Le 19 janvier 2016

—

Anfrage 2015-CE-312 Bernadette Mäder-Brühlhart/Daniel Bürdel
Vorentwurf des Ausführungsreglements zum Gesetz über die obligatorische Schule (RSchG) – Wahrung von sinnvollen Unterschieden der beiden Schulsysteme

I. Anfrage

Der Kanton Freiburg hat vor kurzem den Vernehmlassungsprozess zum Ausführungsreglement des neuen Schulgesetzes abgeschlossen. Die Erziehungsdirektion ist aktuell daran, die eingegangenen Stellungnahmen auszuwerten und in das Ausführungsreglement (RSchG) einzubeziehen. Nach diversen Diskussionen mit verantwortlichen Personen aus der Erziehungsdirektion (EKSD) besteht im deutschsprachigen Raum zurzeit die Befürchtung, dass die neuen Regelungen des Ausführungsreglements zu weit gehen und zahlreiche Harmonisierungsschritte zwischen den beiden Schulsystemen eingeleitet werden, welche sich zu Ungunsten der Deutschfreiburger Orientierungsschulen und deren Schüler auswirken werden.

Die Verfasser sowie die Mitunterzeichnenden möchten in dieser Anfrage den Staatsrat nochmals auf wesentliche Punkte und Errungenschaften des deutschsprachigen OS-Schulsystems aufmerksam machen, welche bei der anstehenden Einführung des neuen Schulgesetzes nicht gefährdet werden dürfen und welche unbedingt bei der Verabschiedung des Ausführungsreglements durch den Staatsrat berücksichtigt werden müssen. Wir verlangen vom Staatsrat, dass im Zweifelsfalle «offene Regelungen» getroffen werden, welche die sprachlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse berücksichtigen und sinnvolle unterschiedliche Handhabungen auch in Zukunft erlauben.

Die Verfasser der Anfrage sind vor allem mit Artikel 23 des Ausführungsreglements «Klassentypen an der Orientierungsschule» nicht einverstanden. Hier fehlt der Klassentyp Förderklassen, welche gerade für die schwachen Schülerinnen und Schüler eine eminent wichtige Rolle spielen und welche es diesen ermöglichen, Teile der Grundanforderungen zu erlangen, um sie bspw. auf den Eintritt in eine zweijährige berufliche Attestausbildung (EBA) vorzubereiten. Eine Integration in eine Realklasse würde diese Schüler vor grosse Probleme stellen und eine optimale Förderung verunmöglichen. Die Chancen dieser Schüler, künftig eine Lehrstelle

und somit eine Lösung nach der OS zu finden, würden stark sinken, und die Mehrheit würde somit nach der OS ohne Lösung dastehen und sich wiederfinden in kostenintensiven staatlichen Lösungen wie Motivationssemester oder Case Management. Zudem würde sich die heute schon anspruchsvolle Situation beim Unterrichten in den Realklassen noch zuspitzen.

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls zentral, dass Orientierungsschüler mit einer Durchschnittsnote von 5 und höher auch weiterhin direkten Zugang haben an eine weiterführende Schule auf Gymnasiumstufe. Auch nach einer jahrelangen Anwendung dieser bewährten Regelung ist die gymnasiale Maturitätsquote in Deutschfreiburg erwiesenermassen nicht höher als im französischen Sprachraum.

Ebenfalls bereiten an den deutschsprachigen Orientierungsschulen Artikel 86 «Übertritt von der Primar- zur Orientierungsschule», die Promotionsbedingungen von Artikel 82 Abs.2 und Artikel 87 «Wechsel des Klassentypus» Sorgen. Für die – zugegeben heikle – Frage der Gleichbehandlung sollen die aktuell im deutschsprachigen Raum geltenden Promotionsbedingungen von der Primar- zur Orientierungsschule, sowie der Wechsel des Klassentypus während der OS angepasst werden. Doch dadurch wird das bisher in Deutschfreiburg erfolgreiche und bewährte System, welches von Eltern, Behörden, den weiterführenden Schulen und den Lehrbetrieben anerkannt wird, aus Harmonisierungsgründen geopfert.

Es ist uns ein Anliegen, dass beide Sprachkulturen unseres zweisprachigen Kantons auch in Zukunft nebeneinander leben können und sich dadurch gegenseitig bereichern können. Beide haben in den PISA-Studien trotz der Weiterentwicklung und Pflege ihrer eigenen kulturellen und schulischen Identitäten hervorragende Leistungen erbracht. Dies soll auch in Zukunft trotz und vor allem auch wegen der unterschiedlichen Lehrpläne PER und Lehrplan 21 möglich bleiben.

Hervorzuheben ist die Tatsache, dass aktuell in den beiden Sprachregionen grosse Unterschiede bestehen bei der Integration von OS-Schulabgängern in den weiteren Arbeits- und Ausbildungsprozess. Die staatlichen Statistiken zeigen klar auf, dass im französischsprachigen Sprachraum der Anteil der OS-Abgänger ohne Anschlusslösung zu jeder Zeit bedeutend höher ist als in Deutschfreiburg. Im Juni 2015 bspw. sind dies 17,3% der französischsprachigen OS-Abgänger (593) und 6,0% der deutschsprachigen OS-Abgänger (57). Diese Schüler besuchen somit Zwischenlösungen wie staatlich unterstützte Motivationssemester, Case Management usw.

Es ist beim Betrachten dieser Statistiken offensichtlich, dass aufgrund der kulturellen Unterschiede und der verschiedenartigen Schulsysteme die Schüler in den beiden Sprachräumen unterschiedlich unterstützt werden. Dies betrifft unserer Ansicht nach die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure wie OS-Lehrpersonen (insbesondere auch Lehrpersonen der Förderklassen), Berufsberater und der Lehrstel-

lenanbieter sowie insbesondere auch die unterschiedliche Vorbereitung der Schüler auf die Zeit nach der OS durch die Lehrpersonen (Vermittlung von Wissen zum Bewerbungsprozess an den Schulen usw.).

Es erscheint uns eminent wichtig, dass die über die letzten Jahrzehnte erreichten Errungenschaften der Deutschfreiburger – und auch der französischsprachigen – Orientierungsschulen nicht der Harmonisierung der beiden Schulsysteme zum Opfer fallen, sondern im Zweifelsfall «offene Regelungen» getroffen werden, welche beiden Sprachkulturen nützlich sind.

Wir erlauben uns deshalb, mit folgenden Fragen an den Staatsrat zu gelangen:

Fragen:

1. *Wie ist der aktuelle Stand der laufenden Umsetzungsarbeiten, und wie weit fliessen die Bemerkungen der deutschsprachigen Minderheit im Rahmen der Stellungnahmen in die Ausarbeitung des Ausführungsreglements (RSchG) ein?*
2. *Werden mit der Einführung des RSchG keine Förderklassen auf OS-Stufe mehr geführt? Falls ja, aus welchen Gründen nicht, und was erhofft sich die Erziehungsdirektion dadurch für Auswirkungen/Einsparungen?*
3. *Aus welchem Grund wird im Vorentwurf des Ausführungsreglements das erfolgreiche und bewährte Übertrittsverfahren für die Deutschfreiburger Schulen geändert? Dies mit unübersehbaren Nachteilen vor allem im organisatorischen Bereich für Schule und Schüler, da die Vergleichsprüfungen nach Einführung des Lehrplans 21 statt im März auf Ende des Schuljahres verlegt werden. (Klassenbildungen, Anstellungen, Entlassungen, Stundenplangestaltung usw.).*
4. *Weshalb erfahren gemäss Vorentwurf des Ausführungsreglements die Promotionsbedingungen eine Veränderung (neu nur noch per Ende Schuljahr, statt wie bislang per Ende Semester)? Welches sind die dadurch erhofften Vorteile?*
5. *Aus welchen Gründen soll ein Wechsel des Klassentypus auf OS-Stufe nur noch auf Ende des Schuljahres möglich sein? Welches sind die diesbezüglichen organisatorischen Verbesserungen und Einsparungsmöglichkeiten, welche der Staatsrat hierzu vorzieht?*
6. *Überlegt sich der Staatsrat Massnahmen, damit mehr Schulabgänger den direkten Einstieg in eine Ausbildung nach der obligatorischen Schulzeit finden, ohne Umweg über staatliche Zwischenlösungen und Unterstützungs-massnahmen (Motivationssemester, Case Management usw.)? Werden diesbezüglich die bewährten Zusammenarbeitsmodelle im deutschsprachigen Raum berücksichtigt?*

Den 13. November 2015

II. Antwort des Staatsrats

Der Vorentwurf des Ausführungsreglements zum Schulgesetz ist das Resultat eines Erarbeitungsprozesses, bei dem alle Partner der öffentlichen Schule einbezogen wurden. Eine Umfrage bei den Schulkadern zwischen Februar und April 2013 ergab eine Liste der Themen, zu denen Ausführungsbestimmungen gewünscht wurden. Ein erster Vorentwurf wurde anschliessend an fünf Gesprächen am Runden Tisch mit Vertretungen der Eltern, der Gemeinden, der Lehrpersonen einschliesslich mehrerer Schulleiter und Schulleiterinnen der Primarstufe, Direktoren der Orientierungsstufe und Schulbehörden beider Sprachregionen diskutiert. Die dabei vorgebrachten Vorschläge und Anregungen flossen in die definitive Fassung des Vorentwurfs ein, der zur Vernehmlassung vorgelegt wurde. Anlässlich seiner Sitzung vom 31. März 2015 hat der Staatsrat die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) ermächtigt, den Vorentwurf des Ausführungsreglements zum Gesetz über die obligatorische Schulzeit (VE RSchG) in die Vernehmlassung zu geben, welche bis zum 31. August 2015 andauerte. Sämtliche Rückmeldungen aller Vernehmlassungspartner (Schulbehörden, politische Parteien, Gemeinden, Ämter der Kantonsverwaltung, betroffene Organisationen und alle interessierten Personen) zum Vorentwurf des RSchG werden nun in einem Vernehmlassungsbericht zusammengefasst und sind aktuell Gegenstand einer vertieften Analyse und Diskussion innerhalb der EKSD. Der Zeitplan sieht vor, anfangs 2016 die überarbeitete Version des Ausführungsreglements vorzulegen, damit diese letztlich vom Staatsrat gutgeheissen wird und per 1. August 2016 in Kraft treten kann. Inwiefern weitere Diskussionen zu einzelnen Artikeln notwendig oder geboten sind, wird die interne Auswertungsbilanz der EKSD zeigen. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass die Inhalte des in den *Freiburger Nachrichten* erschienenen Artikels «OS-Direktoren fürchten um die Deutschfreiburger Schulkultur» vom 27.11.2015 bereits in den Vernehmlassungsrückmeldungen von den betroffenen Gremien aufgezeigt wurden. Generell wird der Staatsrat bestrebt sein, die hohe Qualität seines Schulwesens auch in Zukunft sicherzustellen.

1. *Wie ist der aktuelle Stand der laufenden Umsetzungsarbeiten, und wie weit fliessen die Bemerkungen der deutschsprachigen Minderheit im Rahmen der Stellungnahmen in die Ausarbeitung des Ausführungsreglements (RSchG) ein?*

Momentan ist es nicht möglich, öffentlich über die vorgeschlagenen reglementarischen Bestimmungen zu diskutieren, die noch nicht definitiv sind, zumal das Verabschiedungsverfahren zu diesem Reglementsorentwurf noch nicht abgeschlossen ist. Die Vernehmlassungsauswertung berücksichtigt sämtliche Rückmeldungen aller Vernehmlassungspartner und die Bemerkungen der deutschsprachigen Minderheit sind selbstverständlich im Vernehmlassungsbericht enthalten. Die Planung sieht bis Februar 2016 eine ver-

tiefe Analyse der heiklen Themen vor und anschliessend die Vorbereitung des Dokuments (Vorentwurf Reglement zum Gesetz über die obligatorische Schule, Kommentar) zuhanden des Staatsrats, welcher dieses verabschiedet. Zur Erinnerung, der Bericht der Resultate der Konsultation zur Vernehmlassung kann gemäss Artikel 30 des Reglements über die Ausarbeitung der Erlasse (AER) erst nach dem Entscheid der Direktion über das weitere Vorgehen publiziert werden.

2. *Werden mit der Einführung des RSchG keine Förderklassen auf OS-Stufe mehr geführt? Falls ja, aus welchen Gründen nicht, und was erhofft sich die Erziehungsdirektion dadurch für Auswirkungen/Einsparungen?*

Diese Frage ist ein zentrales Element der Rückmeldungen zum Vorentwurf des Ausführungsreglements und Gegenstand der aktuellen Analysen. Die definitive Antwort dazu wird das überarbeitete Reglement liefern.

3. *Aus welchem Grund wird im Vorentwurf des Ausführungsreglements das erfolgreiche und bewährte Übertrittsverfahren für die Deutschfreiburger Schulen geändert? Dies mit unübersehbaren Nachteilen vor allem im organisatorischen Bereich für Schule und Schüler, da die Vergleichsprüfungen nach Einführung des Lehrplans 21 statt im März auf Ende des Schuljahres verlegt werden. (Klassenbildungen, Anstellungen, Entlassungen, Stundenplangestaltung usw.).*

Eines der Ziele des neuen Schulgesetzes war es, einen gemeinsamen Rahmen für alle Bereiche abzustecken, welche harmonisiert werden müssen. Ebenfalls wurde während der Grossratsdebatte zum Schulgesetz ein Änderungsantrag mit der Zielsetzung, die Aufnahmebedingungen an die Orientierungsschulen beider Sprachregionen sowie die Bedingungen für einen Klassentypuswechsel auf identische Weise zu harmonisieren, gestellt. Dieser konnte allerdings zu Gunsten einer flexibleren Lösung innerhalb des Reglements abgewendet werden. Der Vorentwurf des Ausführungsreglements trägt folglich diesem politischen Harmonisierungsanspruch Rechnung, indem es für die Schüler und Schülerinnen des deutschsprachigen und französischsprachigen Schulsystems im Sinne der Gleichbehandlung ein gleichwertiges Verfahren für den Übertritt von der Primar- in die Orientierungsschule definiert. Die Definition der diesbezüglichen Modalitäten, zu denen auch der Zeitpunkt des Übertrittsverfahrens gehört, ist ebenfalls Gegenstand der aktuellen Gespräche der EKSD, welche sich auf die Grundlagen und Vorschläge der Analyse einer zweisprachigen Arbeitsgruppe vom Februar 2015 abstützen.

4. *Weshalb erfahren gemäss Vorentwurf des Ausführungsreglements die Promotionsbedingungen eine Veränderung (neu nur noch per Ende Schuljahr, statt wie bislang per Ende Semester)? Welches sind die dadurch erhofften Vorteile?*

Die Promotionsbedingungen beziehen sich auf das Erreichen der Lernziele des Schülers/der Schülerin des entsprechenden Klassentypus am Ende eines Schuljahres. Dabei wird ein Durchschnittswert der Hauptfächer sowie der Gesamtnotendurchschnitt berücksichtigt, damit der Schüler/die Schülerin im Lernprozess erfolgreich ins nächste Schuljahr übertreten kann. Dies schliesst jedoch keineswegs einen Klassentypuswechsel auf Ende eines Semesters aus und steht mit dem Durchlässigkeitsprinzip, wie es in Art. 9 Abs. 4 im Schulgesetz verankert ist, in Einklang. Um allfällige Erstzuweisungsentscheide korrigieren zu können, bleibt der Wechsel des Klassentypus während des ersten Schuljahres an der Orientierungsstufe jederzeit möglich.

5. *Aus welchen Gründen soll ein Wechsel des Klassentypus auf OS-Stufe nur noch auf Ende des Schuljahres möglich sein? Welches sind die diesbezüglichen organisatorischen Verbesserungen und Einsparungsmöglichkeiten, welche der Staatsrat hierzu vorzieht?*

Der Wille des Gesetzgebers, dem Schüler/der Schülerin die Möglichkeit eines Klassentypuswechsel zu ermöglichen, sofern es seine/ihre schulischen Leistungen, Kenntnisse und Fähigkeiten erlauben, wird im Reglement bekräftigt und konkretisiert. Wie bereits oben erwähnt, werden auch in Zukunft Klassentypuswechsel auf Ende eines Semesters möglich sein. Die jeweiligen Modalitäten des Klassentypuswechsels werden in den überarbeiteten Reglementsentswurf aufgenommen und per Weisungen definiert.

6. *Überlegt sich der Staatsrat Massnahmen, damit mehr Schulabgänger den direkten Einstieg in eine Ausbildung nach der obligatorischen Schulzeit finden, ohne Umweg über staatliche Zwischenlösungen und Unterstützungsmassnahmen (Motivationssemester, Case Management usw.)? Werden diesbezüglich die bewährten Zusammenarbeitsmodelle im deutschsprachigen Raum berücksichtigt?*

Die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport hat die Verantwortung und Aufgabe das Schulgesetz und das sich dazu in Überarbeitung befindende Reglement im ganzen Kanton umzusetzen, um die darin definierten Aufgaben und Ziele der Schule zu erfüllen. Diesen Bildungs- und Sozialisierungsauftrag erfüllt die Schule in Kooperation mit den Eltern und unterstützt diese in ihrer Erziehungsverantwortung. Gemäss Art. 3 Abs. 5 SchG soll die Schule *«jeder Schülerin und jedem Schüler am Ende der Schulpflicht den Zugang zu nachobligatorischen Bildungswegen ermöglichen. Sie legt den Grundstein, damit sich jede und jeder in die Gesellschaft integrieren, in die Berufswelt eintreten sowie selbstbestimmt leben kann und sich gegenüber den Mitmenschen respektvoll verhält»*. Dieses Ziel hat für die EKSD höchste Priorität. Die überarbeitete Version des Reglements berücksichtigt einerseits alle Rückmeldungen zum Vorentwurf des Reglements zum Gesetz über die obligatorische Schule (VE RSchG) der Vernehmlassungspartner, wie auch alle bewährten Prinzipien und Entwick-

lungen für die Gestaltung einer Schule mit hoher Qualität. Die vielen Gespräche und Diskussionen bei der Entstehung des neuen SchG und dem VE RSchG auf politischer wie auch auf pädagogischer Ebene verfolgen das gleiche Ziel: *«Kein Abschluss ohne Anschluss»!*

Die bewährten Zusammenarbeitsmodelle im deutschsprachigen Raum führen sicherlich zu einer besseren Eingliederung der Schulabgängerinnen und -abgänger zu einer Ausbildungsmöglichkeit, sind aber nicht der alleinige Grund für den Unterschied zwischen Deutschsprachigen und Französischsprachigen. Tatsächlich sind im Angebot an offenen Lehrstellen im deutschsprachigen Kantonsteil auch Angebote des Kantons Bern eingeschlossen. Als Konsequenz davon wurden in den letzten Jahren einige deutschsprachige Berufsschulklassen in Freiburg geschlossen. Gemäss dem Amt für Statistik sind die deutschsprachigen Bezirke nicht der gleichen demografischen Entwicklung ausgesetzt. Deshalb stehen im Verhältnis zu der Anzahl Schulabgänger mehr offene Lehrstellen zur Verfügung. Eine vergleichbare Situation zeigt sich im Kanton Bern. Und darüber hinaus sind es kulturelle Gründe, welche dem Absolvieren einer Lehre in der Deutschschweiz eine höhere Gewichtung beimessen als in der Romandie. Eltern mit einem akademischen Hintergrund oder ausländischen Wurzeln bevorzugen weiterführende schulische Bildungswege. Deshalb verfügen letztere über ein kleineres Netzwerk, welches die Lehrstellensuche begünstigen könnte. Die Lehrpersonen im französischsprachigen Kantonsteil beteiligen sich ebenfalls bei der Suche nach Lehrstellen für ihre Schülerinnen und Schüler und unterstützen diese beim Verfassen von Bewerbungsschreiben und Vorstellungsgesprächen. Dabei arbeiten vor allem die Realklassenlehrpersonen eng mit den Berufsberatungsstellen zusammen. Auch in den übrigen Kantonen der Westschweiz wie zum Beispiel im Wallis und in Genf gehört die Berufsvorbereitung der Schüler und Schülerinnen zu den Aufgaben der Lehrpersonen und im Vergleich zu Freiburg ist die Erfolgsquote gleich hoch.

Den 19. Januar 2016

Question 2015-CE-354 Andrea Burgener Woeffray/Christa Mutter Réalisation du plan de mobilité dans le quartier du Bourg à Fribourg

I. Question

Le 12 décembre 2013, 27 députés avaient déposé un mandat (2013-GC-122) demandant *«que le Conseil d'Etat élabore, adopte et mette en œuvre, dans un délai de deux ans, un plan de mobilité pour l'ensemble de ses services administratifs situés dans le quartier du Bourg, incluant dans toute la mesure du possible la HEP située à la rue de Morat»*.

Ce mandat a été déposé dans l'idée de revitaliser au mieux et au plus vite l'espace situé devant le parvis de la cathédrale Saint-Nicolas et ses alentours et devrait compléter les mesures d'accompagnement liées à la mise en service du pont de la Poya. Le projet de la commune propose ainsi de libérer les places dans ce périmètre des voitures qui y parquent. Dans cette optique, l'Administration cantonale a la possibilité de contribuer de manière significative et à court terme à la mise en valeur du quartier du Bourg et de la cathédrale Saint-Nicolas. En effet, un ensemble important de services de l'Administration cantonale occupe des locaux dans le quartier du Bourg et génère par là des besoins appréciables en places de parcs pour ses employé-e-s.

Le Conseil d'Etat a accepté le mandat tout en évoquant qu'il serait opportun d'élargir le périmètre et d'en faire un des trois plans de mobilité pour les employé-e-s de l'Etat. Le Grand Conseil a voté le mandat le 16 mai 2014 par 89 oui, 2 non et 4 abstentions. Un projet concret était donc attendu dans un délai d'un an.

Comme nous avons pu l'apprendre, la DAEC a déposé au courant du mois de septembre 2015 auprès du bureau du Grand Conseil une demande de prolongation de délai au mois de mai 2017. Toujours selon les informations obtenues, la demande était motivée par une complexité d'ordre stratégique, d'organisation et de processus. Le bureau a accepté cette demande.

Afin de bien comprendre la demande de prolongation de délai et les solutions recherchées, nous nous adressons au Conseil d'Etat avec les questions suivantes:

A. Délai

1. *Quels travaux ont été achevés entre l'acceptation du mandat par le Grand Conseil le 16 mai 2014 et la demande de prolongation déposée au bureau du Grand Conseil au mois de septembre 2015? Est-ce que le Conseil d'Etat a mandaté une société spécialisée pour l'élaboration de ce plan?*
2. *Quelles sont les prochaines étapes de la réalisation de ce plan de mobilité et pour quelles raisons un résultat ne peut-il être attendu que pour mai 2017?*

B. Révision du règlement

1. *Quel est le résultat de la révision des règles d'attribution des places de stationnement annoncée dans la réponse du Conseil d'Etat?*

C. Solutions envisagées

1. *Est-ce que le Conseil d'Etat a connaissance des autres plans de mobilité en cours dans d'autres villes, administrations cantonales ou grandes entreprises, et quelles*

expériences seraient utiles pour la mise en œuvre à Fribourg?

2. *Quels sont les éléments principaux que le Conseil d'Etat est en train d'élaborer dans ce plan? Est-ce qu'il contiendra par exemple les éléments suivants:*
 - a) *Est-ce que la solution d'un parc de voitures Mobility suggéré dans le débat au Grand Conseil sera mise en place?*
 - b) *Le Conseil d'Etat prévoit-il des mesures d'infrastructures en faveur de la marche à pied et du vélo pour ses employé-e-s (couvert à vélos, douches, vestiaires)?*
 - c) *Le plan prévoit-il des mesures de promotion du transfert modal du trafic privé vers les transports publics?*
 - d) *Le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis des spécialistes que les normes VSS concernant les places de stationnement ne sont pas un critère adéquat dans le centre-ville historique?*
3. *Une attribution plus restrictive des places de stationnement au prix du marché pourrait financer les autres mesures. Est-ce que le Conseil d'Etat dispose-t-il déjà des informations budgétaires?*

Nous remercions le gouvernement à élaborer sans délai supplémentaire ce plan de mobilité attendu aussi bien par le Grand Conseil que par la population de la Ville de Fribourg.

Le 16 décembre 2015

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a exprimé sa volonté de mettre en œuvre des plans de mobilité pilote pour l'administration cantonale dans sa stratégie Développement durable de 2011 et dans son programme de législature 2012–2016. Un plan de mobilité restreint a été élaboré et appliqué lors du déménagement de trois services (Service de l'environnement, Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires et la Section lacs et cours d'eau du Service des ponts et chaussées) vers le site EVA à Givisiez en 2015. Un deuxième plan de mobilité a été élaboré à l'initiative du Service public de l'emploi en 2013 et un troisième est en cours d'élaboration, en collaboration avec la Confédération, pour accompagner le regroupement des activités de la station de recherche Agroscope Liebefeld-Posieux sur le site de Grangeneuve¹.

Le gouvernement a également proposé au Grand conseil d'accepter le mandat demandant de mettre en place un plan de mobilité dans le quartier du Bourg. Toutefois, sur la base des expériences faites, notamment celles pour le site EVA à Givisiez, il a décidé de mettre sur pied un groupe de travail «Plan de mobilité» afin d'élaborer un catalogue de mesures pouvant être utilisées pour les futurs plans de mobilité de

¹ Ce plan de mobilité concernera également l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg à Grangeneuve (IAG).

l'Etat. Ce groupe de travail aura également comme fonction de planifier, coordonner et préavisier les futurs plans de mobilité avant leur transmission pour validation au Conseil d'Etat.

Sur la base de ces considérations, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions posées.

A. Délai

1. *Quels travaux ont été achevés entre l'acceptation du mandat par le Grand Conseil le 16 mai 2014 et la demande de prolongation déposée au bureau du Grand Conseil au mois de septembre 2015? Est-ce que le Conseil d'Etat a mandaté une société spécialisée pour l'élaboration de ce plan?*

Un groupe de travail «Plan de mobilité» a été formé en juin 2015. Il est constitué du Secrétaire général de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), de la responsable du Développement durable, d'un représentant du Service des bâtiments, du Service de la mobilité, de l'Administration des finances ainsi que du Service du personnel et d'organisation.

Ce groupe de travail est en train d'élaborer un catalogue de mesures pouvant être utilisées pour les futurs plans de mobilité. Toutefois ces mesures doivent être financièrement supportables pour l'Etat qui traverse une période de difficultés budgétaires et a adopté un programme de mesures structurales et d'économies.

Dans la mesure où le Conseil d'Etat n'a pas encore validé le catalogue de mesures, aucun mandat n'a encore été attribué pour l'élaboration d'un plan de mobilité dans le quartier du Bourg.

2. *Quelles sont les prochaines étapes de la réalisation de ce plan de mobilité et pour quelles raisons un résultat ne peut-il être attendu que pour mai 2017?*

Le catalogue mentionné ci-dessus devrait être soumis pour validation au Conseil d'Etat au cours du printemps 2016. Le groupe de travail devra par la suite définir un processus de traitement des plans de mobilité ainsi qu'une méthode d'analyse.

Une fois ces outils à disposition, un mandat pourra être donné à une entreprise spécialisée et les études nécessaires à la réalisation d'un plan de mobilité pour le quartier du Bourg pourront débuter.

B. Révision du règlement

1. *Quel est le résultat de la révision des règles d'attribution des places de stationnement annoncée dans la réponse du Conseil d'Etat?*

La question de la révision des règles d'attribution des places de stationnement au personnel de l'Etat est en cours d'analyse dans le cadre de l'élaboration du catalogue de mesures. A celle-ci s'ajoute une révision de la tarification des places de station-

nement. Ces révisions concerneront l'ensemble de l'administration et non seulement les collaborateurs/trices concernés par la mise en place d'un plan de mobilité pour un site ou un périmètre délimité. De telles révisions prendront du temps et devront être négociées avec les représentants du personnel.

C. Solutions envisagées

1. *Est-ce que le Conseil d'Etat a connaissance des autres plans de mobilité en cours dans d'autres villes, administrations cantonales ou grandes entreprises, et quelles expériences seraient utiles pour la mise en œuvre à Fribourg?*

Des données sur des plans de mobilité en vigueur dans d'autres cantons, villes ou dans des grandes entreprises ont été récoltées afin d'élaborer le plan de mobilité pour le site EVA à Givisiez puis le catalogue de mesures.

2. *Quels sont les éléments principaux que le Conseil d'Etat est en train d'élaborer dans ce plan? Est-ce qu'il contiendra par exemple les éléments suivants?*
 - a) *Est-ce que la solution d'un parc de voitures Mobility suggéré dans le débat au Grand Conseil sera mise en place?*
 - b) *Le Conseil d'Etat prévoit-il des mesures d'infrastructures en faveur de la marche à pied et du vélo pour ses employé-e-s (couvert à vélos, douches, vestiaires)?*
 - c) *Le plan prévoit-il des mesures de promotion du transfert modal du trafic privé vers les transports publics?*
 - d) *Le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis des spécialistes que les normes VSS concernant les places de stationnement ne sont pas un critère adéquat dans le centre-ville historique?*

Dans le cadre de l'élaboration du catalogue de mesures la solution d'un parc de voitures Mobility (car sharing), mais aussi des mesures destinées à favoriser le car sharing, le covoiturage, la pratique de la marche à pied et du vélo ainsi que l'utilisation des transports publics sont examinées. Toutefois, le choix des mesures applicables dépendra notamment des limites financières de l'Etat.

La norme VSS 640 281 prévoit que «des pourcentages plus faibles que ceux indiqués (...) voire même l'abandon de tout stationnement» sont envisageables «dans les secteurs anciens dont l'aspect caractéristique doit être préservé (...). De telles exceptions seront prévues dans les réglementations communales applicables à la planification». Pour le quartier historique du Bourg, c'est à la Ville de Fribourg, qui est en train de réviser son plan d'aménagement local, de fixer les pourcentages dans son règlement d'urbanisation et des constructions et de les justifier. Ce règlement devra être approuvé par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.

Le Conseil d'Etat est d'avis que l'adéquation de l'application de la norme VSS concernant les places de stationnement dans

un centre historique varie en fonction des sites. Elle a manifestement la souplesse suffisante pour tous les cas de figure.

3. *Une attribution plus restrictive des places de stationnement au prix du marché pourrait financer les autres mesures. Est-ce que le Conseil d'Etat dispose-t-il déjà des informations budgétaires?*

Comme indiqué dans la réponse à la question B.1, la question des règles d'attribution des places de stationnement au personnel de l'Etat ainsi que de leur tarification est en cours d'analyse. En l'état, aucune information budgétaire n'est disponible.

Le 19 janvier 2016

Anfrage 2015-CE-354 Andrea Burgener Woeffray/Christa Mutter Verwirklichung des Mobilitätsplans für das Burgquartier in Freiburg

I. Anfrage

Mit dem am 12. Dezember 2013 eingereichten Auftrag 2013-GC-122 ersuchten 27 Grossrätinnen und Grossräte den Staatsrat, «innerhalb von zwei Jahren einen Mobilitätsplan für seine Direktionen und Ämter im Burgquartier von Freiburg und nach Möglichkeit auch für die PH an der Murten-gasse auszuarbeiten, zu verabschieden und umzusetzen».

Damit soll erreicht werden, dass der Raum vor dem Vorplatz der St.-Niklaus-Kathedrale und die nähere Umgebung in Ergänzung zu den Begleitmassnahmen des Poyaprojekts so gut und so schnell wie möglich aufgewertet werden. Das Projekt der Gemeinde sieht denn auch vor, die Plätze in diesem Perimeter von den Autos, die hier parkieren, zu befreien. In diesem Zusammenhang kann die Kantonsverwaltung einen bedeutenden und rasch wirksamen Beitrag an die Aufwertung des Burgquartiers und der St.-Niklaus-Kathedrale leisten, weil mehrere staatliche Dienststellen im Quartier sind, was wiederum eine grosse Nachfrage nach Parkierungsmöglichkeiten für die Staatsangestellten erzeugt.

Der Staatsrat schlug den Auftrag zur Annahme vor. Gleichzeitig sprach er sich dafür aus, den Perimeter des Mobilitätsplans zu erweitern und ihn zu einem der drei Mobilitätspläne für die Kantonsverwaltung zu machen. Am 16. Mai 2014 nahm der Grosse Rat den Auftrag mit 89 zu 2 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) an. Somit wurde erwartet, dass der Staatsrat innerhalb eines Jahres ein konkretes Projekt unterbreitet.

Wie wir erfahren haben, hat die RUBD im September 2015 beim Büro des Grossen Rats ein Gesuch um Fristverlängerung bis Mai 2017 eingereicht. Soweit uns bekannt ist, wurde als Begründung die hohe strategische, organisatorische und verfahrenstechnische Komplexität angeführt. Das Büro gewährte die Fristverlängerung.

Um das Gesuch um Fristverlängerung und die angestrebten Lösungen besser zu verstehen, stellen wir dem Staatsrat folgende Fragen:

A. Frist

1. *Welche Arbeiten wurden zwischen der Erheblicherklärung am 16. Mai 2014 und der Einreichung des Fristverlängerungsgesuchs im September 2015 durchgeführt? Hat der Staatsrat ein spezialisiertes Büro mit der Ausarbeitung des Mobilitätsplans beauftragt?*
2. *Welches sind die nächsten Etappen für die Verwirklichung des Mobilitätsplans und aus welchen Gründen müssen wir uns bis Mai 2017 gedulden?*

B. Revision des Reglements

1. *Wie lautet das Ergebnis der Revision der Regeln für die Zuteilung der Parkfelder, die der Staatsrat in seiner Antwort in Aussicht stellte?*

C. Mögliche Lösungen

1. *Sind dem Staatsrat Mobilitätspläne in anderen Städten, Kantonsverwaltungen oder grossen Unternehmen bekannt und welche der mit diesen Plänen gemachten Erfahrungen können in die Umsetzung des Freiburger Mobilitätsplans eingebracht werden?*
2. *Wie lauten die Hauptelemente für den Mobilitätsplan, an denen der Staatsrat gegenwärtig arbeitet? Wird der Mobilitätsplan beispielsweise folgende Elemente enthalten?*
 - a) *Mobility-Flotte, wie dies während der Debatte im Grossen Rat vorgeschlagen wurde;*
 - b) *Infrastruktur für die Staatsangestellten, die zu Fuss oder mit dem Velo zur Arbeit kommen (Velounterstände, Duschen, Umkleideräume);*
 - c) *Massnahmen zur Förderung der Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr hin zu den öffentlichen Verkehrsmitteln;*
 - d) *Nutzung von alternativen Kriterien für die Bestimmung des Parkierungsangebots in historischen Stadtzentren gemäss Vorschlag von Fachleuten anstelle der Kriterien der VSS-Normen.*
3. *Eine restriktivere Zuteilung der Parkfelder zum Marktpreis könnte die anderen Massnahmen finanzieren. Verfügt der Staatsrat bereits über Budgetinformationen?*

Wir bitten den Staatsrat, den Mobilitätsplan, der vom Grossen Rat wie auch von der Bevölkerung der Stadt Freiburg erwartet wird, ohne weitere Verzögerung auszuarbeiten.

Den 16. Dezember 2015

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat beschloss, in einer Pilotphase Mobilitätspläne für die Kantonsverwaltung umzusetzen. Dieses Ziel hielt er im Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2012–2016 und in der Strategie Nachhaltige Entwicklung von 2011 fest. Die Umsetzung ist im Gang: Beim Umzug im Jahr 2015 von drei Dienststellen (Amt für Umwelt, Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen sowie Sektion Gewässer des Tiefbauamts) in das Gebäude EVA in Givisiez wurde ein begrenzter Mobilitätsplan ausgearbeitet und umgesetzt. Ein zweiter Mobilitätsplan wurde 2013 auf Initiative des Amtes für den Arbeitsmarkt entwickelt. Ein dritter ist in Ausarbeitung (in Zusammenarbeit mit dem Bund), um die Zusammenlegung der Forschungsanstalt Agroscope Liebefeld-Posieux beim Standort von Grangeneuve zu begleiten¹.

Der Staatsrat schlug zudem dem Grossen Rat vor, den Auftrag, der die Umsetzung eines Mobilitätsplans für das Burgquartier verlangt, erheblich zu erklären. Aufgrund der insbesondere beim Standort EVA in Givisiez gemachten Erfahrungen beschloss er indessen, zuerst eine Arbeitsgruppe «Mobilitätsplan» zu schaffen und sie damit zu beauftragen, einen Massnahmenkatalog zu erstellen, der im Rahmen der künftigen Mobilitätspläne des Staats umgesetzt werden kann. Diese Arbeitsgruppe wird ausserdem die Aufgabe haben, die künftigen Mobilitätspläne zu planen, zu koordinieren und zu begutachten, bevor sie dem Staatsrat zur Genehmigung unterbreitet werden.

Nach diesen allgemeinen Erwägungen kommt der Staatsrat zu den konkreten Fragen.

A. Frist

1. *Welche Arbeiten wurden zwischen der Erheblicherklärung am 16. Mai 2014 und der Einreichung des Fristverlängerungsgesuchs im September 2015 durchgeführt? Hat der Staatsrat ein spezialisiertes Büro mit der Ausarbeitung des Mobilitätsplans beauftragt?*

Im Juni 2015 wurde eine Arbeitsgruppe «Mobilitätsplan» geschaffen. Sie besteht aus dem Generalsekretär der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD), der Verantwortlichen Nachhaltige Entwicklung, sowie je einem Vertreter des Hochbauamts, des Amtes für Mobilität, der Finanzverwaltung und des Amtes für Personal und Organisation.

Diese Arbeitsgruppe ist daran, einen Massnahmenkatalog auszuarbeiten, der für die künftigen Mobilitätspläne verwendet werden kann. Dabei darf nicht vergessen werden, dass diese Massnahmen für den Staat, der in diesen finanziell

schwierigen Zeiten Struktur- und Sparmassnahmen verabschieden musste, finanziell tragbar sein müssen.

Da der Staatsrat den Massnahmenkatalog noch nicht validiert hat, konnte noch kein Auftrag für die Ausarbeitung eines Mobilitätsplans für das Burgquartier vergeben werden.

2. *Welches sind die nächsten Etappen für die Verwirklichung des Mobilitätsplans und aus welchen Gründen müssen wir uns bis Mai 2017 gedulden?*

Der bereits erwähnte Massnahmenkatalog soll im Frühling 2016 dem Staatsrat zur Genehmigung unterbreitet werden. In der Folge wird die Arbeitsgruppe ein Verfahren für die Bearbeitung der Mobilitätspläne und eine Methode zu deren Beurteilung definieren müssen.

Wenn diese Instrumente zur Verfügung stehen, wird ein spezialisiertes Büro beauftragt werden; die Studien für die Verwirklichung eines Mobilitätsplans für das Burgquartier werden dann beginnen können.

B. Revision des Reglements

1. *Wie lautet das Ergebnis der Revision der Regeln für die Zuteilung der Parkfelder, die der Staatsrat in seiner Antwort in Aussicht stellte?*

Die Revision der Regeln für die Zuteilung der Parkfelder für die Staatsangestellten wird gegenwärtig im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Massnahmenkatalogs analysiert. Dazu kommt eine Revision der Parkplatzgebühren. Diese beiden Revisionen werden nicht nur die Angestellten, die von einem Mobilitätsplan für einen Standort oder einen begrenzten Perimeter betroffen sind, sondern für die gesamte Kantonsverwaltung gelten. Solche Revisionen nehmen Zeit in Anspruch und müssen mit den Vertretern des Staatspersonals ausgehandelt werden.

C. Mögliche Lösungen

1. *Sind dem Staatsrat Mobilitätspläne in anderen Städten, Kantonsverwaltungen oder grossen Unternehmen bekannt und welche der mit diesen Plänen gemachten Erfahrungen können in die Umsetzung des Freiburger Mobilitätsplans eingebracht werden?*

Es wurden Daten zu den Mobilitätsplänen, die in anderen Kantonen, Städten und grossen Unternehmen in Kraft sind, gesammelt. Diese Daten flossen in die Ausarbeitung des Mobilitätsplans für den Standort EVA in Givisiez und des Massnahmenkatalogs ein.

2. *Wie lauten die Hauptelemente für den Mobilitätsplan, an denen der Staatsrat gegenwärtig arbeitet? Wird der Mobilitätsplan beispielsweise folgende Elemente enthalten?*

¹ Dieser Mobilitätsplan betrifft auch das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg in Grangeneuve.

- a) *Mobility-Flotte, wie dies während der Debatte im Grossen Rat vorgeschlagen wurde;*
- b) *Infrastruktur für die Staatsangestellten, die zu Fuss oder mit dem Velo zur Arbeit kommen (Velounterstände, Duschen, Umkleideräume);*
- c) *Massnahmen zur Förderung der Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr hin zu den öffentlichen Verkehrsmitteln;*
- d) *Nutzung von alternativen Kriterien für die Bestimmung des Parkierungsangebots in historischen Stadtzentren gemäss Vorschlag von Fachleuten anstelle der Kriterien der VSS-Normen.*

Bei der Ausarbeitung des Massnahmenkatalogs werden auch die Möglichkeit einer Mobility-Flotte (Car Sharing) wie auch Massnahmen zur Förderung von Fahrzeug- und Fahrgemeinschaften sowie zur Förderung des öffentlichen Verkehrs geprüft. Welche Massnahmen tatsächlich umgesetzt werden können, wird aber namentlich von den finanziellen Mitteln des Staats abhängen.

Die VSS-Norm 640 281 «Parkieren – Angebot an Parkfeldern für Personenwagen» legt fest, dass in Altstadtbereichen mit schützenswertem Ortsbild von den in der Norm angegebenen Werten abgewichen und allenfalls ganz auf die Anordnung von Parkfeldern verzichtet werden kann und dass die entsprechenden Ausnahmeregelungen in den kommunalen planungsrechtlichen Erlassen vorzusehen sind. Die Stadt Freiburg ist für das historische Burgquartier daran, den Ortsplan zu revidieren, die erwähnten Werte im Baureglement festzulegen und diese zu begründen. Das Reglement wird von der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion genehmigt werden müssen.

Aus Sicht des Staatsrats muss die genaue Anwendung der VSS-Norm für das Parkfelderangebot in historischen Zentren von Fall zu Fall geprüft werden. Die VSS-Norm lässt genügend Spielraum, um dies auch tun zu können.

3. *Eine restriktivere Zuteilung der Parkfelder zum Marktpreis könnte die anderen Massnahmen finanzieren. Verfügt der Staatsrat bereits über Budgetinformationen?*

Wie bereits in der Antwort auf die Frage B.1 erwähnt, werden die Fragen der Zuteilungsregeln und der Gebühren gegenwärtig analysiert. Zurzeit stehen keine Budgetinformationen zur Verfügung.

Den 19. Januar 2016

LISTE DES ORATEURS

du Bulletin officiel des séances du Grand Conseil du canton de Fribourg
TOME CLXVIII – Février 2016

REDNERLISTE

des Amtlichen Tagblattes der Sitzungen des Grossen Rates des Kantons Freiburg
BAND CLXVIII – Februar 2016

Aebischer Susanne (CVP-BDP/PDC-PBD, LA)

Déduction sociale, M2015-GC-91 Romain Collaud/Nadine Gobet (montant fixe de – par enfant pour chaque contribuable): pp. 128 et 129.

Impôt, M2015-GC-81 Antoinette Badoud/Michel Losey (modification de la répartition de l'– des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société, tout en maintenant la pratique en la matière): p. 124.

Notaires, loi 2015-DSJ-121 modifiant la loi sur le notariat (nombre de – et surveillance): p. 99.

Badoud Antoinette (PLR/FDP, GR)

* *Année scolaire*, loi 2015-DICS-52 modifiant la loi sur l'enseignement secondaire supérieur (– administrative): pp. 107; 108.

Impôt, M2015-GC-81 Antoinette Badoud/Michel Losey (modification de la répartition de l'– des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société, tout en maintenant la pratique en la matière): pp. 121 et 122.

* *Surendettement*, loi 2015-DICS-39 modifiant la loi sur l'enseignement secondaire supérieur et la loi sur la formation professionnelle (prévention du –): pp. 103; 105; 106.

Bapst Markus (CVP-BDP/PDC-PBD/, SE)

Aménagement:

– décret 2015-DAEC-159 fixant les principes généraux et objectifs en matière d'– du territoire: pp. 13; 19.

– * loi 2015-DAEC-138 modifiant la loi sur l'– du territoire et les constructions: pp. 21 et 22; 29; 30 à 32; 36; 39; 41; 42; 44 et 45; 47 à 51; 71 et 72; 75; 77 à 91.

Bischof Simon (PS/SP, GL)

Jonction autoroutière N12, décret 2015-DAEC-158 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la – Fribourg-Sud/Centre: pp. 53; 59 et 60.

Bonvin-Sansonnens Sylvie (ACG/MLB, BR)

Notaires, loi 2015-DSJ-121 modifiant la loi sur le notariat (nombre de – et surveillance): pp. 94; 98 et 99.

Brodard Claude (PLR/FDP, SC)

président de la Commission des finances et de gestion

Aménagement, décret 2015-DAEC-159 fixant les principes et objectifs en matière d'– du territoire: p. 12.

* *Crédits supplémentaires*, décret 2015-DFIN-106 relatif aux – compensés du budget de l'Etat pour l'année 2015: pp. 116 et 117; 120; 121.

Déduction sociale, M2015-GC-91 Romain Collaud/Nadine Gobet (montant fixe de – par enfant pour chaque contribuable): p. 128.

Jonction autoroutière N12, décret 2015-DAEC-158 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la – Fribourg-Sud/Centre: p. 53.

Impôt, M2015-GC-81 Antoinette Badoud/Michel Losey (modification de la répartition de l' – des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société, tout en maintenant la pratique en la matière): p. 123.

Brönnimann Charles (UDC/SVP, SC)

Surendettement, loi 2015-DICS-39 modifiant la loi sur l'enseignement secondaire supérieur et la loi sur la formation professionnelle (prévention du –): p. 105.

Bürdel Daniel (CVP-BDP/PDC-PBD/, SE)

Aménagement, décret 2015-DAEC-159 fixant les principes généraux et objectifs en matière d' – du territoire: p. 14.

Burgener Woeffray Andrea (PS/SP, FV)

* *Diplômes*, loi 2015-DICS-55 approuvant la modification de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des – de fin d'études: pp. 108 et 109; 110; 11.

Butty Dominique (PDC-PBD/CVP-BDP, GL)

Aménagement, loi 2015-DAEC-138 modifiant la loi sur l' – du territoire et les constructions: p. 40.

Castella Didier (PLR/FDP, GR)

Aménagement, loi 2015-DAEC-138 modifiant la loi sur l' – du territoire et les constructions: pp. 27 et 28; 36; 41; 50; 81; 85 et 86.

Marchés publics, loi 2015-DAEC-137 modifiant la loi sur les – (certificats d'origine – art. 3b nouveau): p. 63.

Chassot Claude (ACG/MLB, SC)

Aménagement, décret 2015-DAEC-159 fixant les principes généraux et objectifs en matière d' – du territoire: p. 11.

Crédits supplémentaires, décret 2015-DFIN-106 relatif aux – compensés du budget de l'Etat pour l'année 2015: pp. 117 et 118.

Diplômes, loi 2015-DICS-55 approuvant la modification de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des – de fin d'études: pp. 109 et 110.

Jonction autoroutière N12, décret 2015-DAEC-158 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la – Fribourg-Sud/Centre: p. 55.

Clément Pierre-Alain (PS/SP, FV)

Impôt, M2015-GC-81 Antoinette Badoud/Michel Losey (modification de la répartition de l' – des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société, tout en maintenant la pratique en la matière): p. 122.

Collaud Elian (PDC-PBD/CVP-BDP, BR)

* *Jonction autoroutière N12*, décret 2015-DAEC-158 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la – Fribourg-Sud/Centre: pp. 52; 57; 58; 60 et 61.

* *Marchés publics*, loi 2015-DAEC-137 modifiant la loi sur les – (certificats d'origine – art. 3b nouveau): pp. 62 et 63; 66; 67.

Collaud Romain (PLR/FDP, SC)

Déduction sociale, M2015-GC-91 Romain Collaud/Nadine Gobet (montant fixe de – par enfant pour chaque contribuable): p. 126.

Diplômes, loi 2015-DICS-55 approuvant la modification de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des – de fin d'études: p. 110.

Notaires, loi 2015-DSJ-121 modifiant la loi sur le notariat (nombre de – et surveillance): pp. 95; 100.

Collomb Eric (PDC-PBD/CVP-BDP, BR)

Aménagement:

- décret 2015-DAEC-159 fixant les principes généraux et objectifs en matière d' – du territoire: p. 18.
- loi 2015-DAEC-138 modifiant la loi sur l' – du territoire et les constructions: pp. 85; 86; 87.

Corminbœuf Dominique (PS/SP, BR)

Aménagement, loi 2015-DAEC-138 modifiant la loi sur l' – du territoire et les constructions: pp. 25 et 26.

Crédits supplémentaires, décret 2015-DFIN-106 relatif aux – compensés du budget de l'Etat pour l'année 2015: p. 118.

Dafflon Hubert (PDC-PBD/CVP-BDP, SC)

Aménagement, loi 2015-DAEC-138 modifiant la loi sur l' – du territoire et les constructions: pp. 47; 74; 81.

Jonction autoroutière N12, décret 2015-DAEC-158 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la – Fribourg-Sud/Centre: pp. 55 et 56; 57; 61.

Dietrich Laurent (PDC-PBD/CVP-BDP, FV)

Jonction autoroutière N12, décret 2015-DAEC-158 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la – Fribourg-Sud/Centre: pp. 54 et 55; 58 et 59.

Doutaz Jean-Pierre (PDC-PBD/CVP-BDP, GR)

Aménagement, loi 2015-DAEC-138 modifiant la loi sur l'– du territoire et les constructions: p. 88.

Année scolaire, loi 2015-DICS-52 modifiant la loi sur l'enseignement secondaire supérieur (– administrative): p. 107.

Surendettement, loi 2015-DICS-39 modifiant la loi sur l'enseignement secondaire supérieur et la loi sur la formation professionnelle (prévention du –): p. 105.

Ducotterd Christian (PDC-PBD/CVP-BDP, SC)

Aménagement, loi 2015-DAEC-138 modifiant la loi sur l'– du territoire et les constructions: pp. 33; 35; 40; 41; 80; 86.

Impôt, M2015-GC-81 Antoinette Badoud/Michel Losey (modification de la répartition de l'– des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société, tout en maintenant la pratique en la matière): p. 124.

Jonction autoroutière N12, décret 2015-DAEC-158 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la – Fribourg-Sud/Centre: pp. 53 et 54; 59; 61.

Emonet Gaétan (PS/SP, VE)

Administration des écoles, rapport 2015-DICS-66 concernant le bilan du Lot-1 du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'–: p. 114.

Année scolaire, loi 2015-DICS-52 modifiant la loi sur l'enseignement secondaire supérieur (– administrative): p. 107.

Flechtner Olivier (SP/PS, SE)

Déduction sociale, M2015-GC-91 Romain Collaud/Nadine Gobet (montant fixe de – par enfant pour chaque contribuable): p. 127.

Notaires, loi 2015-DSJ-121 modifiant la loi sur le notariat (nombre de – et surveillance): pp. 97 et 98

Frossard Sébastien (UDC/SVP, GR)

Année scolaire, loi 2015-DICS-52 modifiant la loi sur l'enseignement secondaire supérieur (– administrative): p. 107.

Gander Daniel (UDC/SVP, FV)

Jonction autoroutière N12, décret 2015-DAEC-158 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la – Fribourg-Sud/Centre: p. 57.

Notaires, loi 2015-DSJ-121 modifiant la loi sur le notariat (nombre de – et surveillance): pp. 94 et 95.

Gasser Benjamin (PS/SP, SC)

Diplômes, loi 2015-DICS-55 approuvant la modification de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des – de fin d'études: p. 110.

Girard Raoul (PS/SP, GR)

Aménagement, loi 2015-DAEC-138 modifiant la loi sur l'– du territoire et les constructions: p. 28.

Déduction sociale, M2015-GC-91 Romain Collaud/Nadine Gobet (montant fixe de – par enfant pour chaque contribuable): p. 129.

Glauser Fritz (PLR/FDP, GL)

Aménagement, décret 2015-DAEC-159 fixant les principes généraux et objectifs en matière d'– du territoire: pp. 10 et 11; 35 et 36; 37.

Gobet Nadine (PLR/FDP, GR)

Aménagement, décret 2015-DAEC-159 fixant les principes généraux et objectifs en matière d'– du territoire: p. 14.

Crédits supplémentaires, décret 2015-DFIN-106 relatif aux – compensés du budget de l'Etat pour l'année 2015: p. 118.

Déduction sociale, M2015-GC-91 Romain Collaud/Nadine Gobet (montant fixe de – par enfant pour chaque contribuable): pp. 129 et 130.

Grandjean Denis (PDC-PBD/CVP-BDP, VE)

Déduction sociale, M2015-GC-91 Romain Collaud/Nadine Gobet (montant fixe de – par enfant pour chaque contribuable): p. 129.

Grivet Pascal (PS/SP, VE)

Marchés publics, loi 2015-DAEC-137 modifiant la loi sur les – (certificats d'origine – art. 3b nouveau): pp. 65 et 66.

Hayoz Madeleine (CVP-BDP/PDC-PBD/, LA)

Diplômes, loi 2015-DICS-55 approuvant la modification de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des – de fin d'études: p. 110.

Herren-Schick Paul (SVP/UDC, LA)

Déduction sociale, M2015-GC-91 Romain Collaud/Nadine Gobet (montant fixe de – par enfant pour chaque contribuable): pp. 126 et 127.

Hunziker Yvan (PLR/FDP, VE)

Marchés publics, loi 2015-DAEC-137 modifiant la loi sur les – (certificats d'origine – art. 3b nouveau): p. 66.

Johner-Etter Ueli (SVP/UDC, LA)

Jonction autoroutière N12, décret 2015-DAEC-158 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la – Fribourg-Sud/Centre: p. 53.

Kolly Gabriel (UDC/SVP, GR)

Aménagement, décret 2015-DAEC-159 fixant les principes généraux et objectifs en matière d'– du territoire: p. 11.

Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC)

Aménagement, loi 2015-DAEC-138 modifiant la loi sur l'– du territoire et les constructions: pp. 29; 33 et 34; 40; 47; 75; 78; 79; 80 et 81; 83.

Jonction autoroutière N12, décret 2015-DAEC-158 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la – Fribourg-Sud/Centre: pp. 56 et 57.

* *Notaires*, loi 2015-DSJ-121 modifiant la loi sur le notariat (nombre de – et surveillance): pp. 91 et 92; 95 et 96; 101.

Kolly René (PLR/FDP, SC)

Aménagement, décret 2015-DAEC-159 fixant les principes généraux et objectifs en matière d'– du territoire: pp. 11 et 12.

Lauper Nicolas (PDC-PBD/CVP-BDP, SC)

Notaires, loi 2015-DSJ-121 modifiant la loi sur le notariat (nombre de – et surveillance): pp. 93 et 94; 99.

Lehner-Gigon Nicole (PS/SP, GL)

Surendettement, loi 2015-DICS-39 modifiant la loi sur l'enseignement secondaire supérieur et la loi sur la formation professionnelle (prévention du –): p. 104.

Longchamp Patrice (PDC-PBD/CVP-BDP, GL)

Administration des écoles, rapport 2015-DICS-66 concernant le bilan du Lot-1 du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'–: p. 112.

Losey Michel ((PLR/FDP, BR)

Aménagement, décret 2015-DAEC-159 fixant les principes généraux et objectifs en matière d'– du territoire: p. 15.

Impôt, M2015-GC-81 Antoinette Badoud/Michel Losey (modification de la répartition de l'– des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société, tout en maintenant la pratique en la matière): pp. 124 et 125.

Mäder-Brühlhart Bernadette (MLB/ACG, SE)

Administration des écoles, rapport 2015-DICS-66 concernant le bilan du Lot-1 du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'–: pp. 111 et 112.

Année scolaire, loi 2015-DICS-52 modifiant la loi sur l'enseignement secondaire supérieur (– administrative): p. 107.

Surendettement, loi 2015-DICS-39 modifiant la loi sur l'enseignement secondaire supérieur et la loi sur la formation professionnelle (prévention du –): pp. 104 et 105.

Mauron Pierre (PS/SP, GR)

Aménagement (* minorité), loi 2015-DAEC-138 modifiant la loi sur l'– du territoire et les constructions: pp. 22 et 23; 29 et 30; 32; 36; 39; 41; 43 à 45; 48 à 51; 72 et 73; 75 et 76; 77; 79; 80; 82 à 85; 87 et 88; 90.

Notaires, loi 2015-DSJ-121 modifiant la loi sur le notariat (nombre de – et surveillance): pp. 100 et 101.

Mesot Roland (UDC/SVP, VE)

Aménagement, décret 2015-DAEC-159 fixant les principes généraux et objectifs en matière d'– du territoire: p. 17 et 18.

Diplômes, loi 2015-DICS-55 approuvant la modification de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des – de fin d'études: p. 110.

Notaires, loi 2015-DSJ-121 modifiant la loi sur le notariat (nombre de – et surveillance): p. 93.

Meyer Loetscher Anne (PDC-PBD/CVP-BDP, BR)

Aménagement, décret 2015-DAEC-159 fixant les principes généraux et objectifs en matière d'– du territoire: p. 13.

Déduction sociale, M2015-GC-91 Romain Collaud/Nadine Gobet (montant fixe de – par enfant pour chaque contribuable): pp. 127 et 128.

Notaires, loi 2015-DSJ-121 modifiant la loi sur le notariat (nombre de – et surveillance): pp. 99 et 100.

Morand Patrice (PDC-PBD/CVP-BDP, GR)

Crédits supplémentaires, décret 2015-DFIN-106 relatif aux – compensés du budget de l'Etat pour l'année 2015: p. 119.

Mutter Christa (MLB/ACG, FV)

Aménagement:

- décret 2015-DAEC-159 fixant les principes généraux et objectifs en matière d'– du territoire: p. 19.
- loi 2015-DAEC-138 modifiant la loi sur l'– du territoire et les constructions: pp. 27; 34; 44; 46 et 47; 50; 74; 78; 81; 84.

Déduction sociale, M2015-GC-91 Romain Collaud/Nadine Gobet (montant fixe de – par enfant pour chaque contribuable): p. 129.

Jonction autoroutière N12, décret 2015-DAEC-158 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la – Fribourg-Sud/Centre: pp. 54; 59; 60; 61.

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV)

Crédits supplémentaires, décret 2015-DFIN-106 relatif aux – compensés du budget de l'Etat pour l'année 2015: pp. 118 et 119.

Impôt, M2015-GC-81 Antoinette Badoud/Michel Losey (modification de la répartition de l'– des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société, tout en maintenant la pratique en la matière): pp. 122 et 123.

Piller Benoît (PS/SP, SC)

Aménagement:

- décret 2015-DAEC-159 fixant les principes généraux et objectifs en matière d'– du territoire: p. 19.
- loi 2015-DAEC-138 modifiant la loi sur l'– du territoire et les constructions: pp. 25; 35; 74 et 75; 86.

Portmann Isabelle (FDP/PLR, SE)

Administration des écoles, rapport 2015-DICS-66 concernant le bilan du Lot-1 du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'–: p. 113.

Année scolaire, loi 2015-DICS-52 modifiant la loi sur l'enseignement secondaire supérieur (– administrative): p. 107.

Surendettement, loi 2015-DICS-39 modifiant la loi sur l'enseignement secondaire supérieur et la loi sur la formation professionnelle (prévention du –): p. 104.

Rauber Thomas (CVP-BDP/PDC-PBD, SE)

Impôt, M2015-GC-81 Antoinette Badoud/Michel Losey (modification de la répartition de l'– des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société, tout en maintenant la pratique en la matière): p. 123.

Repond Nicolas (PS/SP, GR)

Aménagement, décret 2015-DAEC-159 fixant les principes généraux et objectifs en matière d'– du territoire: pp. 12 et 13; 16; 20 et 21.

Marchés publics, loi 2015-DAEC-137 modifiant la loi sur les – (certificats d'origine – art. 3b nouveau): p. 64.

Rey Benoît (ACG/MLB, FV)
président du Grand Conseil

Aménagement, loi 2015-DAEC-138 modifiant la loi sur l'– du territoire et les constructions: p. 83.

Assermentation: p. 71.

Clôture de la session: pp. 131 et 132.

Discours inaugural: pp. 7 à 9.

Notaires, loi 2015-DSJ-121 modifiant la loi sur le notariat (nombre de – et surveillance): p. 98.

Savary Nadia (PLR/FDP, BR)

Aménagement, loi 2015-DAEC-138 modifiant la loi sur l'– du territoire et les constructions: pp. 34 et 35; 40; 74.

Déduction sociale, M2015-GC-91 Romain Collaud/Nadine Gobet (montant fixe de – par enfant pour chaque contribuable): p. 129.

Schär Gilberte (UDC/SVP, LA)

Aménagement:

- * décret 2015-DAEC-159 fixant les principes généraux et objectifs en matière d'– du territoire: pp. 9; 16 à 20.
- loi 2015-DAEC-138 modifiant la loi sur l'– du territoire et les constructions: pp. 26 et 27.

Schläfli Ruedi (UDC/SVP, SC)

Administration des écoles, rapport 2015-DICS-66 concernant le bilan du Lot-1 du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'–: p. 112.

Schnyder Erika (PS/SP, SC)

Aménagement, loi 2015-DAEC-138 modifiant la loi sur l'– du territoire et les constructions: pp. 28 et 29; 35; 40 et 41; 86.

Impôt, M2015-GC-81 Antoinette Badoud/Michel Losey (modification de la répartition de l'– des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société, tout en maintenant la pratique en la matière): p. 124.

Jonction autoroutière N12, décret 2015-DAEC-158 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la – Fribourg-Sud/Centre: p. 56.

Schorderet Gilles (UDC/SVP, SC)

Marchés publics, loi 2015-DAEC-137 modifiant la loi sur les – (certificats d'origine – art. 3b nouveau): pp. 65; 67.

* *Naturalisations*, décret 2015-DIAF-115 relatif aux –: pp. 68 et 69.

Notaires, loi 2015-DSJ-121 modifiant la loi sur le notariat (nombre de – et surveillance): p. 95.

Serena Silvio (MLB/ACG, SE)

Jonction autoroutière N12, décret 2015-DAEC-158 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la – Fribourg-Sud/Centre: p. 54.

Marchés publics, loi 2015-DAEC-137 modifiant la loi sur les – (certificats d'origine – art. 3b nouveau): p. 65.

Suter Olivier (ACG/MLB, SC)

Administration des écoles, rapport 2015-DICS-66 concernant le bilan du Lot-1 du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'–: pp. 113 et 114.

Aménagement, loi 2015-DAEC-138 modifiant la loi sur l'– du territoire et les constructions: p. 86.

Thalmann-Bolz Katharina (SVP/UDC, LA)

Marchés publics, loi 2015-DAEC-137 modifiant la loi sur les – (certificats d'origine – art. 3b nouveau): pp. 63 et 64.

Thomet René (PS/SP, SC)

Notaires, loi 2015-DSJ-121 modifiant la loi sur le notariat (nombre de – et surveillance): pp. 92 et 93.

Vial Jacques (PDC-PBD/CVP-BDP, SC)

Marchés publics, loi 2015-DAEC-137 modifiant la loi sur les – (certificats d'origine – art. 3b nouveau): pp. 64 et 65.

Vonlanthen Rudolf (FDP/PLR, SE)

Crédits supplémentaires, décret 2015-DFIN-106 relatif aux – compensés du budget de l'Etat pour l'année 2015: pp. 119 et 120.

Waeber Emanuel (UDC/SVP, SE)

Aménagement, décret 2015-DAEC-159 fixant les principes généraux et objectifs en matière d'– du territoire: pp. 18; 19.

Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC)

Aménagement, loi 2015-DAEC-138 modifiant la loi sur l'– du territoire et les constructions: p. 50.

Impôt, M2015-GC-81 Antoinette Badoud/Michel Losey (modification de la répartition de l'– des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société, tout en maintenant la pratique en la matière): pp. 123 et 124.

Jonction autoroutière N12, décret 2015-DAEC-158 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la – Fribourg-Sud/Centre: pp. 55; 59

Garnier Marie, conseillère d'Etat,
Directrice des institutions, de l'agriculture
et des forêts, présidente du Conseil d'Etat

* *Naturalisations*, décret 2015-DIAF-115 relatif aux –: p. 69.

Godel Georges, conseiller d'Etat,
Directeur des finances

Crédits supplémentaires, décret 2015-DFIN-106 relatif aux – compensés du budget de l'Etat pour l'année 2015: pp. 117; 120 et 121.

Déduction sociale, M2015-GC-91 Romain Collaud/Nadine Gobet (montant fixe de – par enfant pour chaque contribuable): pp. 130 et 131.

Impôt, M2015-GC-81 Antoinette Badoud/Michel Losey (modification de la répartition de l'– des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société, tout en maintenant la pratique en la matière): p. 125.

Jutzet Erwin, conseiller d'Etat,
Directeur de la sécurité et de la justice

Notaires, loi 2015-DSJ-121 modifiant la loi sur le notariat (nombre de – et surveillance): pp. 92; 95; 96 et 97; 101 et 102.

Ropraz Maurice, conseiller d'Etat,
Directeur de l'Aménagement, de l'environnement
et des constructions

Aménagement:

– décret 2015-DAEC-159 fixant les principes généraux et objectifs en matière d'– du territoire: pp. 9 et 10; 15 et 16; 16 à 21.

– loi 2015-DAEC-138 modifiant la loi sur l'– du territoire et les constructions: pp. 23 à 25; 30; 30 et 31; 33; 37; 39 et 40; 41; 44 à 46; 49 à 51; 73 et 74; 76; 77 et 78; 79; 80; 82 à 85; 87 et 88; 90 et 91.

Jonction autoroutière N12, décret 2015-DAEC-158 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrains concernant trois projets dans le secteur de la – Fribourg-Sud/Centre: pp. 52 et 53; 57 et 58; 60 et 61.

Marchés publics, loi 2015-DAEC-137 modifiant la loi sur les – (certificats d'origine – art. 3b nouveau): pp. 63; 66 et 67.

Siggen Jean-Pierre, conseiller d'Etat,
Directeur de l'instruction publique, de la culture
et du sport

Administration des écoles, rapport 2015-DICS-66 concernant le bilan du Lot-1 du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'–: pp. 114 à 116.

Année scolaire, loi 2015-DICS-52 modifiant la loi sur l'enseignement secondaire supérieur (– administrative): pp. 107; 108.

Diplômes, loi 2015-DICS-55 approuvant la modification de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des – de fin d'études: p. 109.

Surendettement, loi 2015-DICS-39 modifiant la loi sur l'enseignement secondaire supérieur et la loi sur la formation professionnelle (prévention du –): pp. 103 et 104; 106; 110.

Composition du Grand Conseil**Février 2016****Zusammensetzung des Grossen Rates****Februar 2016**

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
1. Fribourg-Ville (14 députés: 3 PDC-PBD, 5 PS, 1 PLR, 3 ACG, 2 UDC)			
Stadt Freiburg (14 Grossräte: 3 CVP-BDP, 5 SP, 1 FDP, 3 MLB, 2 SVP)			
Burgener Woeffray Andrea, professeur, Fribourg	PS/SP	1956	2008
Clément Pierre-Alain, syndic, Fribourg	PS/SP	1951	1989
de Weck Antoinette, avocate, Directrice des écoles, Fribourg	PLR/FDP	1956	2007
Dietrich Laurent, économiste, Fribourg	PDC-PBD/CVP-BDP	1972	2013
Gamba Marc-Antoine, médecin FMH, Fribourg	PDC-PBD/CVP-BDP	1961	2011
Gander Daniel, fonctionnaire de police retraité, Fribourg	UDC/SVP	1945	2009
Ganioz Xavier, secrétaire syndical, Fribourg	PS/SP	1973	2007
Garghentini Python, Giovanna, co-directrice Espacefemmes, Fribourg	PS/SP	1964	2011
Jelk Guy-Noël, enseignant, Fribourg	PS/SP	1964	2003
Mutter Christa, journaliste, Fribourg	ACG/MLB	1960	2007
Peiry Stéphane, expert-comptable diplômé, Fribourg	UDC/SVP	1970	2007
Rey Benoît, chef du Département Suisse romande et Tessin de Pro Infirmis, Fribourg	ACG/MLB	1958	1996
Schoenenweid André, Ingénieur HES-EUR FNG, Fribourg	PDC-PBD/CVP-BDP	1961	2004
Thévoz Laurent, géographe, Fribourg	ACG/MLB	1948	2008
2. Sarine-Campagne (24 députés: 6 PDC-PBD, 8 PS, 4 PLR, 2 ACG, 4 UDC)			
Saane-Land (24 Grossräte: 6 CVP-BDP, 8 SP, 4 FDP, 2 MLB, 4 SVP)			
Berset Solange, libraire, Belfaux	PS/SP	1952	1996
Bonny David, directeur adjoint au Gymnase intercantonal de la Broye, Prez-vers-Noréaz	PS/SP	1967	2011
Brodard Claude, expert-comptable diplômé, Le Mouret	PLR/FDP	1976	2011
Brönnimann Charles, agriculteur, Onnens	UDC/SVP	1956	2002
Chassot Claude, enseignant spécialisé, Villarsel-le-Gibloux	ACG/MLB	1956	2007
Collaud Romain, expert Dipl. en finance et investissements, Cottens	PLR/FDP	1984	2014
Dafflon Hubert, directeur société commerciale, Grolley	PDC-PBD/CVP-BDP	1958	2015
Ducotterd Christian, agriculteur, Grolley	PDC-PBD/CVP-BDP	1968	2002
Gasser Benjamin, enseignant, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1984	2011
Kolly Nicolas, étudiant en droit, Essert	UDC/SVP	1986	2011
Kolly René, maître-fromager, Ferpicloz	PLR/FDP	1954	2007
Lambelet Albert, professeur d'économie, Corminbœuf	PDC-PBD/CVP-BDP	1961	2011

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
Lauper Nicolas, agriculteur, Montévrax	PDC-PBD/CVP-BDP	1962	1996
Piller Benoît, physicien, Avry-sur-Matran	PS/SP	1955	2011
Roubaty François, monteur-électricien, Matran	PS/SP	1953	2008
Schläfli Ruedi, agriculteur, Posieux	UDC/SVP	1974	2011
Schnyder Erika, juriste, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1955	2007
Schorderet Gilles, agriculteur, Zénauva	UDC/SVP	1962	2002
Suter Olivier, professeur d'arts visuels/artiste, Estavayer-le-Gibloux	ACG/MLB	1959	2007
Thomet René, directeur EMS, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1957	2002
Vial Jacques, maître-charpentier/entrepreneur bois, Le Mouret	PDC-PBD/CVP-BDP	1949	2007
Wassmer Andrea, animatrice culturelle, enseignante, Belfaux	PS/SP	1957	2011
Wicht Jean-Daniel, directeur de la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, Givisiez	PLR/FDP	1958	2007
Zamofing Dominique, maître agriculteur, Posieux	PDC-PBD/CVP-BDP	1972	2014
3. Sense (16 Grossräte: 6 CVP-BDP, 2 SP, 2 FDP, 3 MLB, 3 SVP)			
Singine (16 députés: 6 PDC-PBD, 2 PS, 2 PLR, 3 ACG, 3 UDC)			
Bapst Markus, dipl. Biologe, Düringen	PDC-PBD/CVP-BDP	1961	1999
Boschung Bruno, Versicherungs-Generalagent, Wünnewil	PDC-PBD/CVP-BDP	1963	2004
Bürdel Daniel, Betriebswirtschafter, Plaffeien	PDC-PBD/CVP-BDP	1974	2015
Fasel Josef, Landwirt, Alterswil	PDC-PBD/CVP-BDP	1950	1996
Flechtner Olivier, Untersuchungsleiter, Schmitten	PS/SP	1970	2014
Hayoz Linus, Landmaschinenmechaniker, Plaffeien	PDC-PBD/CVP-BDP	1957	2011
Krattinger-Jutzet Ursula, Lehrerin an der Berufsschule/Hausfrau, Düringen	PS/SP	1961	1996
Mäder-Brühlhart Bernadette, eidg. dipl. Kauffrau/Familienfrau, Schmitten	ACG/MLB	1958	2014
Piller Alfons, Landwirt/Chauffeur, Schwarzsee	UDC/SVP	1961	2002
Portmann Isabelle, Gymnasiallehrerin, Tentlingen	PLR/FDP	1972	2015
Rauber Thomas, Betriebsökonom, Tafers	PDC-PBD/CVP-BDP	1966	2011
Schneuwly André, Co-Geschäftsleiter applico, Düringen	ACG/MLB	1955	2011
Serena Silvio, Prozessingenieur i. R., Alterswil	ACG/MLB	1948	2015
Vonlanthen Rudolf, Versicherungs-Generalagent, Giffers	PLR/FDP	1954	1996
Waeber Emanuel, Eidg. dipl. Betriebsökonom, Heitenried	UDC/SVP	1958	2007
Zosso Markus, Agrokaufmann, Schmitten	UDC/SVP	1956	2007
4. Gruyère (18 députés: 6 PDC-PBD, 5 PS, 4 PLR, 3 UDC)			
Greyerz (18 Grossräte: 6 CVP-BDP, 5 SP, 4 FDP, 3 SVP)			
Andrey Pascal, agriculteur, Cerniaz	PDC-PBD/CVP-BDP	1959	2007
Bächler Marie-Christine, Infirmière, Bulle	PS/SP	1964	2013
Badoud Antoinette, employée de commerce, Le Pâquier	PLR/FDP	1952	2002
Castella Romain, agro-commerçant, Albeuve	PLR/FDP	1983	2011
Castella Didier, docteur en physique, Pringy	PLR/FDP	1970	2011
Doutaz Jean-Pierre, chef d'entreprise, Epagny	PDC-PBD/CVP-BDP	1958	2011
Frossard Sébastien, agriculteur, Romanens	UDC/SVP	1972	2007

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
Girard Raoul, économiste/enseignant, Bulle	PS/SP	1972	2007
Gobet Nadine, juriste/directrice-adjointe de la Fédération patronale, Bulle	PLR/FDP	1969	2007
Jordan Patrice, agriculteur, Vaulruz	PDC-PBD/CVP-BDP	1967	2002
Kaelin Murith Emmanuelle, notaire, Bulle	PDC-PBD/CVP-BDP	1958	2007
Kolly Gabriel, maître-agriculteur, Corbières	UDC/SVP	1982	2011
Mauron Pierre, avocat, Riaz	PS/SP	1972	2007
Menoud Yves, économiste, La Tour-de-Trême	PDC-PBD/CVP-BDP	1953	2002
Morand Patrice, employé de banque, Bulle	PDC-PBD/CVP-BDP	1957	2011
Pythoud-Gaillard Chantal, technicienne en radiologie médicale, Bulle	PS/SP	1964	2011
Repond Nicolas, photographe, Bulle	PS/SP	1958	2007
Schuwey Roger, hôtelier, Im Fang	UDC/SVP	1952	2007
5. See (13 Grossräte: 3 CVP-BDP, 3 SP, 2 FDP, 4 SVP, 1 MLB)			
Lac (13 députés: 3 PDC-PBD, 3 PS, 2 PLR, 4 UDC, 1 ACG)			
Aebischer Susanne, Organisationsberaterin & Erwachsenenbildnerin, Kerzers	PDC-PBD/CVP-BDP	1976	2012
Demont Gilberte, gérante en immobilier, Murten	UDC/SVP	1960	2014
Fellmann Sabrina, collaboratrice scientifique, Cormérod	PS/SP	1978	2013
Hänni-Fischer Bernadette, Juristin, Murten	PS/SP	1954	2007
Herren-Schick Paul, Treuhänder, Kerzers	UDC/SVP	1953	2011
Ith Markus, Betriebsökonom, Murten	PLR/FDP	1972	2002
Jakob Christine, kaufm. Angestellte, Murten	PLR/FDP	1966	2015
Johner-Etter Ueli, Gemüsebauer, Kerzers	UDC/SVP	1944	2003
Raemy Hugo, Sekundarlehrer, Murten	PS/SP	1965	2002
Riedo Daniel, Techniker TS, Gurmels	PDC-PBD/CVP-BDP	1962	2011
Schmid Ralph Alexander, Chirurg/Professor, Lugnorre	ACG/MLB	1959	2011
Stempfel-Horner Yvonne, Verwalterin, Guschelmuth	PDC-PBD/CVP-BDP	1958	1996
Thalmann-Bolz Katharina, Primarlehrerin, Murten	UDC/SVP	1957	2007
6. Glâne (8 députés: 3 PDC-PBD, 2 PS, 1 PLR, 2 UDC)			
Glâne (8 Grossräte: 3 CVP-BDP, 2 SP, 1 FDP, 2 SVP)			
Bertschi Jean, maître-agriculteur, Orsonnens	UDC/SVP	1954	2011
Bischof Simon, collaborateur Poste suisse, Ursy	PS/SP	1992	2013
Butty Dominique, vétérinaire, Villariaz	PDC-PBD/CVP-BDP	1960	2007
Décrind Pierre, chef de service, Romont	PDC-PBD/CVP-BDP	1961	2014
Glauser Fritz, agriculteur, Châtonnaye	PLR/FDP	1961	2007
Lehner-Gigon Nicole, maîtresse enfantine, Massonens	PS/SP	1952	2010
Longchamp Patrice, maître secondaire, Torny-le-Grand	PDC-PBD/CVP-BDP	1955	2002
Menoud Marc, agriculteur, Romont	UDC/SVP	1973	2015

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
7. Broye (11 députés: 4 PDC-PBD, 2 PS, 3 PLR, 1 UDC, 1 ACG)			
Broye (11 Grossräte: 4 CVP-BDP, 2 SP, 3 FDP, 1 SVP, 1 MLB)			
Bonvin-Sansonnens Sylvie, maître-agricultrice, Rueyres-les-Prés	ACG/MLB	1971	2015
Collaud Elian, maître-mécanicien, St-Aubin	PDC-PBD/CVP-BDP	1950	2002
Collomb Eric, directeur, Lully	PDC-PBD/CVP-BDP	1969	2007
Corminbœuf-Strehblow Dominique, chef de projet, employé CFE, Domdidier	PS/SP	1957	1990
Grandgirard Pierre-André, maître-agriculteur, Cugy	PDC-PBD/CVP-BDP	1963	2011
Losey Michel, agriculteur/fiduciaire, Sévaz	PLR/FDP	1962	1996
Meyer Loetscher Anne, graphiste indépendante, Estavayer-le-Lac	PDC-PBD/CVP-BDP	1973	2011
Rodriguez Rose-Marie, enseignante, Estavayer-le-Lac	PS/SP	1965	2011
Savary-Moser Nadia, enseignante/mère au foyer, Vesin	PLR/FDP	1967	2008
Wüthrich Peter, économiste d'entreprise HES, Domdidier	PLR/FDP	1962	2011
Zadory Michel, médecin, Estavayer-le-Lac	UDC/SVP	1948	2002
8. Veveyse (6 députés: 2 PDC-PBD, 2 PS, 1 PLR, 1 UDC)			
Vivisbach (6 Grossräte: 2 CVP-BDP, 2 SP, 1 FDP, 1 SVP)			
Bourguet Gabrielle, juriste/secrétaire politique, Granges	PDC-PBD/CVP-BDP	1971	2007
Emonet Gaétan, enseignant, Remaufens	PS/SP	1968	2010
Grandjean Denis, employé d'Etat/gendarme, Le Crêt	PDC-PBD/CVP-BDP	1960	2002
Grivet Pascal, ébéniste, Semsales	PS/SP	1963	2011
Hunziker Yvan, électronicien en multimédia, Semsales	PLR/FDP	1965	2006
Mesot Roland, chef d'entreprise, Châtel-St-Denis	UDC/SVP	1962	2011

Président du Grand Conseil: **Benoît Rey** (ACG/MLB, FV)

Premier vice-président du Grand Conseil: **Bruno Boschung** (PDC-PBD/CVP-BDP, SE)

Deuxième vice-président du Grand Conseil: **Markus Ith** (PLR/FDP, LA)

Secrétariat du Grand Conseil SGC
Sekretariat des Grossen Rates GRS

Rue de la Poste / Postgasse 1
CH-1701 Fribourg/Freiburg

www.fr.ch/gc
www.fr.ch/gr

Mars 2016
März 2016