

Tome CLXXIV
Session ordinaire

Band CLXXIV
Ordentliche Session

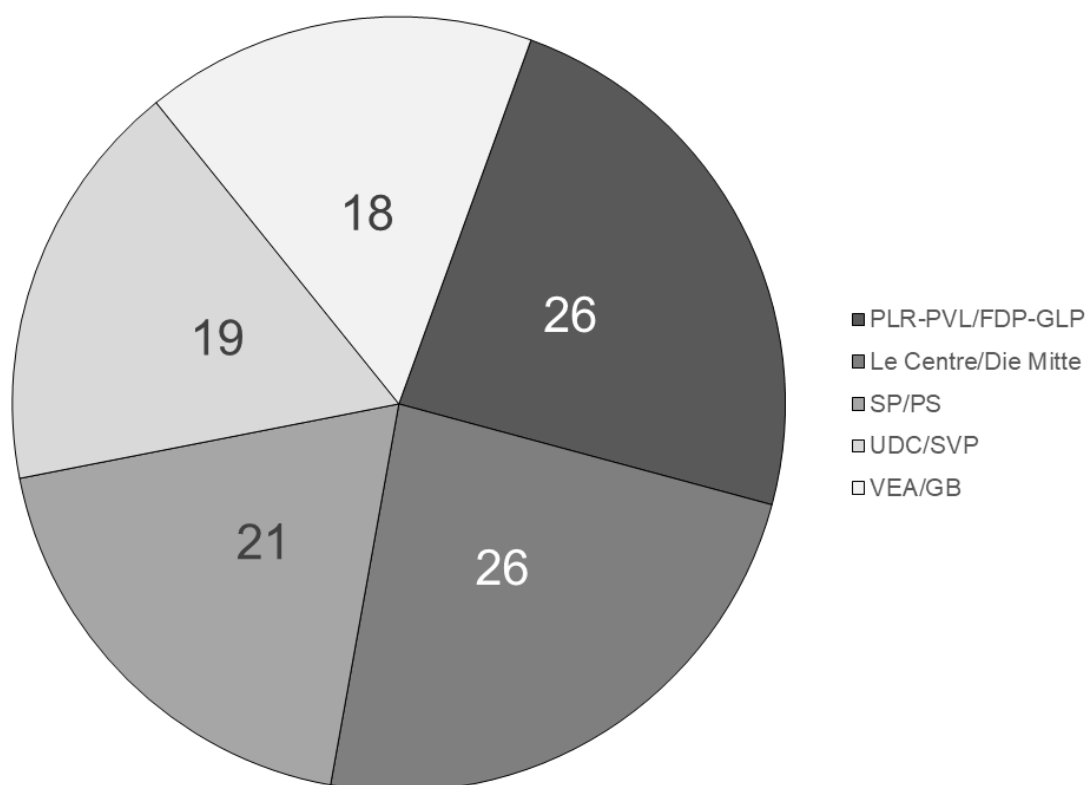
—

Décembre / Dezember 2022

| Contenu/Inhalt | Pages/Seiten |
|---|---------------------|
| Première séance, mardi 13 décembre 2022 – <i>1. Sitzung, Dienstag, 13. Dezember 2022</i> | 3421 – 3458 |
| Deuxième séance, mercredi 14 décembre 2022 – <i>2. Sitzung, Mittwoch, 14. Dezember 2022</i> | 3459 – 3497 |
| Troisième séance, jeudi 15 décembre 2022 – <i>3. Sitzung, Donnerstag, 15. Dezember 2022</i> | 3498 – 3526 |
| Attribution des objets aux commissions – <i>Zuweisung der Geschäfte an die Kommissionen</i> | 3527 – 3529 |
| Messages – <i>Botschaften</i> | 3530 – 3981 |
| Préavis – <i>Stellungnahmen</i> | 3982 – 4005 |
| Réponses – <i>Antworten</i> | 4006 – 4009 |
| Dépôts et développements – <i>Begehren und Begründungen</i> | 4010 – 4016 |
| Questions – <i>Anfragen</i> | 4017 – 4114 |
| Composition du Grand Conseil – <i>Zusammensetzung des Grossen Rates</i> | 4115 – 4118 |
| Table des matières – <i>Inhaltsverzeichnis</i> | 4119 – 4122 |

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

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



Première séance, mardi 13 décembre 2022

Présidence de Jean-Pierre Doutaz (Le Centre/Die Mitte, GR)

Sommaire

| Signature | Genre d'affaire | Titre | Traitement | Personnes |
|--------------|---------------------|--|---|--|
| 2013-GC-39 | Divers | Ouverture de la session | | |
| 2013-GC-4 | Divers | Communications | | |
| 2021-CE-193 | Rapport | Programme gouvernemental 2022-2026 | Discussion | <i>Rapporteur-e</i> Claude Brodard <i>Représentant-e du gouvernement</i> Olivier Curty |
| 2022-DFIN-76 | Rapport | Plan financier 2022-2026 | Discussion | <i>Rapporteur-e</i> Claude Brodard <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-Pierre Siggen |
| 2022-GC-200 | Requête | Demande de procédure accélérée pour le traitement de la motion 2022-GC-198 "Folie des primes maladies : soulager rapidement et efficacement la population fribourgeoise !" | Prise en considération | <i>Auteur-s</i> Marie Levrat Simon Zurich |
| 2020-DEE-2 | Loi | Loi modifiant la loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (Fonds Ra&D) | Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final | <i>Rapporteur-e</i> Christel Berset <i>Représentant-e du gouvernement</i> Olivier Curty |
| 2022-DFIN-52 | Rapport | Etude sur les différences de traitement entre les couples concubins et mariés (rapport sur postulat 2022-GC-119) - Suite directe | Discussion | <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-Pierre Siggen |
| 2022-DSJ-35 | Rapport | Quelle reconnaissance et quel appui pour les clubs sportifs de notre canton ? (rapport sur postulat 2020-GC-18) | Discussion | <i>Représentant-e du gouvernement</i> Romain Collaud |
| 2022-GC-204 | Election judiciaire | Procureur-e 100% | Scrutin uninominal | |
| 2022-GC-205 | Election judiciaire | Juge suppléant-e au Tribunal cantonal | Scrutin uninominal | |
| 2022-GC-206 | Election judiciaire | Membre de l'Autorité de surveillance du Registre foncier | Scrutin uninominal | |

Divers 2013-GC-39

Ouverture de la session

La séance est ouverte à 14 h 00.

Présence de 104 députés; absents: 6.

Sont absents avec justifications: M^{mes} et M. Benoît Rey, Solange Berset, Catherine Beaud, Estelle Zermatten, Paola Ghielmini Krayenbühl et Erika Schnyder.

Le Conseil d'Etat est présent in corpore.

Divers 2013-GC-4

Communications

Président du Grand Conseil. Je vous demande de ne pas oublier, comme d'habitude, d'insérer votre badge - votre carte de député-e - dans l'appareil du micro afin que vous puissiez voter et être défrayé-e-s. Je vous rappelle également l'accès au bâtiment dont vous prenez certainement l'habitude et qu'il est interdit de fumer ou vapoter à l'intérieur.

Le 14 décembre 2022 à 12 h 00 se tiendra la séance du comité du Club agricole dans la salle Werro. L'assemblée générale du Club économique aura lieu le 15 décembre à 12 h 00 dans la salle Felder et la séance du comité du Club formation et éducation se déroulera le même jour à 07 h 00 dans la salle Aetterli.

En outre, je vous informe que le député doit rappeler ses liens d'intérêts lorsqu'il s'exprime devant le Grand Conseil. Il ne s'agit pas pour le député qui intervient de décliner systématiquement tous ses liens d'intérêts, mais uniquement de rappeler l'intérêt qui l'unit à l'objet en délibération et sur lequel il s'exprime. Les liens d'intérêts suivants doivent être signalés selon l'article 13 al. 2 de la loi sur l'information : les activités professionnelles, les fonctions assumées au sein d'organes de direction, de surveillance ou de conseil dans des personnes morales de droit privé ou de droit public, les fonctions assumées au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, d'un canton, d'une commune ou d'une collaboration intercantonale ou intercommunale, les fonctions politiques exercées, les fonctions permanentes de direction ou de conseil assumées pour le compte de groupes d'intérêts.

Enfin, comme vous l'avez vu dans le programme, je vais glisser trois élections aux fonctions judiciaires déjà en début d'après-midi.

> Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

Rapport 2021-CE-193

Programme gouvernemental 2022-2026

| | |
|---------------------------------|---|
| Rapporteur-e: | Brodard Claude (PLR/PVL/FDP/GLP, SC) |
| Représentant-e du gouvernement: | Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle |
| Rapport/message: | 01.06.2022 (BGC décembre 2022, p. 3542) |

Discussion

Brodard Claude (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). Notre Conseil d'Etat a présenté, il y a quelques mois, son programme gouvernemental de la période législative 2022-2026, véritable fil conducteur pour les années à venir. Deux éléments nouveaux ressortent de cet exercice.

Le premier est qu'il est dissocié du plan financier de la période en question. Cette approche est pleinement assumée par notre Exécutif qui souhaite être plus libre dans sa réflexion. Pourquoi pas, même si, on peut déjà le dire, les réalités financières viendront tôt ou tard s'opposer aux orientations stratégiques envisagées.

Le deuxième élément nouveau est la perspective, puisque le Conseil d'Etat s'est projeté à l'horizon 2035. Quel canton de Fribourg veut-on offrir au bébé fribourgeois qui naît aujourd'hui et qui sera adolescent en 2035 ? Cette vision sur un plus long terme me plaît et je la trouve audacieuse. Nous savons par expérience que les projets d'avenir débutés aujourd'hui ne se concrétisent qu'après de très nombreuses années.

Le Conseil d'Etat nous propose trois axes stratégiques inspirés du développement durable : économie et innovation, cohésion sociale et transition environnementale. Ces trois axes stratégiques s'appuient sur deux axes facilitateurs, sauf le développement. Ces axes facilitateurs, que je vois transversaux, sont l'adaptation de la gouvernance régionale, puis la poursuite de la digitalisation des prestations publiques. Ces axes facilitateurs sont importants et ils paraissent être évidents. Toutefois, leur mise en œuvre et leur acceptation seront difficiles, un gros travail d'explications et de suivi attend bien sûr notre Conseil d'Etat mais aussi nous tous et toutes, chers collègues députés, comme représentants de la population fribourgeoise.

Le Conseil d'Etat s'appuie sur trois valeurs qui définissent son mode de fonctionnement et qui permettent de développer une vision forte pour l'avenir du canton : il s'agit des valeurs d'agilité, de durabilité et d'orientation aux citoyens. À titre personnel, cette dernière valeur est essentielle pour garantir un climat de confiance entre administrés et Etat. Cette valeur doit aussi s'appliquer pour tous les porteurs de projets qui doivent rencontrer les services de l'Etat. Je souhaite que ces échanges soient davantage orientés solutions, je pense ici que Fribourg peut et doit faire mieux. Je relève aussi que pour les tâches régaliennes, le rapport actuel entre citoyens et Etat est bon et qu'il faut tout faire pour le maintenir.

Ces axes, ces valeurs, se trouvent de façon synthétique à la page 18 de votre document, je ne les développerai donc pas plus en détail. De même, vous trouverez en page 9 et suivantes un état des lieux et des indicateurs intéressants à lire ; je n'y reviens pas non plus, certain que vous en avez pris connaissance.

La Commission des finances et de gestion s'est réunie le 24 août pour l'examen de ce rapport. D'une façon générale nous estimons que le plan de législation est bon sur la forme. Les axes retenus n'ont par ailleurs suscité aucun reproche, il semble donc que la vision du Conseil d'Etat est globalement dans le tir des aspirations politiques, voire philosophiques des membres de notre commission. Notre commission regrette toutefois le découplage de ce plan gouvernemental avec le plan financier qui n'était pas terminé. En effet, cette absence de vision financière a soulevé de nombreuses questions légitimes en matière de réalisation des objectifs, c'est la raison pour laquelle nous avons voulu que ce programme gouvernemental soit traité en plénum aujourd'hui, en même temps que le plan financier. Peut-être un débat anticipé du programme gouvernemental aurait-il permis d'assumer et de prioriser le plan financier. Réflexion à avoir pour la prochaine législature.

Je ne vais pas revenir en détail sur les points positifs et sur les faiblesses constatées par les membres de notre commission. En effet, chacun de nous a des centres d'intérêt particuliers et a une vision sociétale propre et c'est tant mieux ainsi. Toutefois, l'absence de priorisation des projets, la problématique de la temporalité et le silence du Conseil d'Etat sur le défi énergétique ont été relevés par de nombreux membres de notre commission.

Nous vous invitons à prendre acte de ce programme gouvernemental et nous souhaitons plein succès au Conseil d'Etat pour la mise en œuvre de toutes ces mesures, pour le bien de notre population.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Ein Kanton, der etwas wagt, der innovativ und naturverbunden, florierend und harmonisch ist, der Kulturen und Sprachen verbindet und eine nachhaltige Lebensqualität anstrebt - dies ist kurzgefasst die Vision, die dem Regierungsprogramm zugrunde liegt, das der Staatsrat im letzten Juni vorgestellt hat, knapp vier, fünf Monate, nachdem die neue Equipe des Staatsrates das Zepter übernommen hat.

Deux orientations principales ont sous-tendu nos réflexions. Tout d'abord, évidemment, la nécessité de réaliser un programme innovant et ambitieux qui permettra un véritable bond en avant pour notre canton, en s'appuyant surtout sur ses forces, mais aussi sur ses spécificités et finalement sur ses potentiels existants. Ensuite, la volonté d'inscrire ce programme sur le long terme pour pouvoir réellement développer les choix stratégiques opérés et qui n'auraient pas pu être contenus dans un horizon à 5 ans : c'est pourquoi ce programme a été pensé pour un développement jusqu'en 2035. Cette double orientation - ambition et long terme - s'est imposée à nous comme une nécessité absolue au vu des défis nouveaux et importants qui ont surgi ces dernières années. Nous avons en effet débuté nos réflexions durant la crise du Covid pour les achever en plein développement de la crise ukrainienne. Ces défis sont venus se superposer aux défis climatiques, environnementaux ou énergétiques pour former désormais un environnement aussi instable qu'exigeant.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, notre canton dispose de nombreux atouts sur lesquels nous nous sommes appuyés, dont notamment évidemment une croissance démographique dynamique...

...ein landesweit überdurchschnittlicher Zuwachs an Arbeitsplätzen in den letzten zehn Jahren, was allen Bezirken zugutegekommen ist...

...également une économie diversifiée, solide et surtout très résiliente mais aussi innovante avec des secteurs phares comme la construction, l'agroalimentaire et l'industrie...

...und schlussendlich auch die finanzielle Gesundheit und eine sehr tiefe Arbeitslosigkeit.

Des indicateurs de développement durable, encourageants, notamment au regard des aspects sociétaux, mais perfectibles aussi dans d'autres domaines. Très concrètement, le Conseil d'Etat a construit son programme sur les trois piliers fondamentaux du développement durable que sont l'économie, le social et l'environnement, déclinés un peu à la mode fribourgeoise, si l'on peut le dire ainsi. Ces trois piliers forment les axes stratégiques de la législature et au-delà.

Die erste strategische Achse, Wirtschaft und Innovation, beinhaltet namentlich die Entwicklung einer umfassenden digitalen Bildung in der Schule und in der Berufsbildung, die Entwicklung auch von Innovationsclustern, um den Technologietransfer zur Routine zu machen und die Unternehmen auf den Weg zur Industrie 4.0 zu begleiten, die Aufwertung der Kulturen und des Kulturerbes sowie die Förderung des Tourismus.

Deuxième axe : la cohésion sociale, qui englobe bien sûr la santé et ses structures, la jeunesse, les familles et les personnes vulnérables. Et enfin, la transition environnementale, qui englobe la mise en œuvre du Plan Climat, la transition énergétique et la mobilité durable.

De plus, nous avons beaucoup discuté et trouvé important d'inscrire trois valeurs au programme gouvernemental, trois valeurs qui chapeautent aussi ces trois axes stratégiques. Il s'agit - vous avez pu le lire - de l'agilité, de la durabilité et surtout de l'orientation aux citoyens. Il s'agit donc d'être flexibles et également réactifs pour pouvoir répondre aux défis conjoncturels, de préparer et de préserver la qualité de vie des générations futures et de répondre aux citoyens de manière efficace, efficiente et moderne.

Enfin deux axes facilitateurs soutiennent tout l'édifice : il s'agit de la gouvernance régionale et du bilinguisme pour le premier, du guichet virtuel, de la digitalisation et de la sécurité numérique pour le deuxième.

Je voudrais encore mentionner les cinq thèmes prioritaires du Gouvernement dans ce programme. Evidemment c'est osé de se limiter à cinq thèmes, on aurait pu en effet en mettre beaucoup, beaucoup plus, mais on a eu de très bonnes discussions pour en arriver à ces cinq thèmes. Je vais les répéter encore une fois : mettre sur pied la stratégie d'éducation numérique, soutenir le développement des infrastructures sanitaires, mettre en œuvre le Plan Climat, moderniser l'organisation des collectivités publiques régionales et locales et finalement élargir le guichet virtuel.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, en guise de conclusion, avec ce programme de législature, le Gouvernement a voulu prendre de la hauteur, il a voulu voir loin, sortir aussi des sentiers battus pour fixer un cadre ambitieux, capable d'impulser un nouvel élan à notre canton, avec un nouveau Conseil d'Etat et un nouveau Grand Conseil. Nous avons aussi voulu inscrire pour la première fois cet élan dans une perspective de long terme pour permettre un développement efficace de ces objectifs, dans le souci des générations futures.

Einige Grossbaustellen wie die Energiewende, der Klimaplan und auch die Digitalisierung setzen in der Tat eine langfristige Vision voraus.

Bien évidemment, cela ne nous empêchera pas d'être flexibles et agiles pour répondre en tout temps aux défis de l'actualité dans cet environnement aussi instable qu'exigeant dont j'ai parlé en introduction. Pour ce faire, l'Exécutif est fier de pouvoir compter sur des collaboratrices et des collaborateurs engagé-e-s et efficaces dans toutes les Directions et tous les services de l'Etat, et bien sûr sur les compétences et l'énergie de la population fribourgeoise. Je remercie encore la Commission des finances et de gestion pour l'excellente discussion que nous avons eue ensemble et le Conseil d'Etat vous demande donc de prendre acte du présent rapport.

Kolly Nicolas (*UDC/SVP, SC*). La lecture du programme gouvernemental du Conseil d'Etat nous laisse quelque peu pantois. De prime abord, le fait de présenter une vision à moyen-long terme - à savoir à l'horizon 2035 - est à saluer. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'on analyse rétrospectivement les derniers programmes de législature, notamment ceux de 2011 et de 2016 : nous sommes assez loin des ambitions qui y étaient affichées. Je pense notamment à la création du centre cantonal fort ou au développement de Bluefactory et de ses plateformes. Nous saluons le fait que ces deux thèmes ne figurent pour ainsi dire plus au programme gouvernemental, le Conseil d'Etat ayant pris acte de la volonté populaire pour le premier, et sans doute de son propre échec pour le second.

Le programme qui nous est soumis est de bonne qualité mais comprend trop de généralités et pas suffisamment de projets concrets. Le fait que le Conseil d'Etat présente encore et toujours, comme il le fait depuis 10 ans, la digitalisation comme axe stratégique est un exemple patent. En 2023 la digitalisation et l'informatique ne sont plus un enjeu stratégique mais un

service de support qui va de soi. Il en va de même au niveau de la stratégie numérique à l'école. Nous invitons le Conseil d'Etat à un peu moins d'effets d'annonce et à se concentrer un peu plus sur les tâches régaliennes qui sont les siennes.

Ainsi, il doit continuer à travailler afin de maintenir des conditions-cadres efficaces pour l'économie, afin de permettre l'implantation d'entreprises telles que celle annoncée de Rolex à Bulle. Nous félicitons d'ailleurs les personnes qui ont rendu cela possible, en tête desquelles la Ville de Bulle. C'est ainsi que le développement économique du canton se fera et non pas dans la promotion d'une pseudo-innovation étatique. Nous invitons le Conseil d'Etat - et cela n'est absolument pas suffisamment mentionné dans son programme - à mettre toute son énergie dans la promotion et le renforcement de la formation duale en apprentissage : que ce soit au niveau de la transition énergétique ou pour l'implantation de nouvelles économies comme Rolex, nous avons absolument besoin de davantage de jeunes formés dans ces métiers de l'apprentissage.

Face à la crise de l'énergie que nous vivons, le Conseil d'Etat doit aussi avoir une réelle prise de conscience de l'absolue nécessité de construire de nouveaux ouvrages de production d'énergie. En cas de pénurie, notre société se retrouvera à genoux et aucun des autres objectifs voulus par le Conseil d'Etat ne pourra se réaliser. À la lecture de ce programme, force est de constater que cette prise de conscience n'est pas encore suffisante.

Enfin, nous saluons le fait que plusieurs projets soient transversaux entre Directions, comme par exemple la création d'un centre de compétences sport et santé pluridisciplinaire : c'est une bonne chose et cela ne se faisait pas suffisamment par le passé. Enfin, nous regrettons que les constructions d'ouvrages de mobilité tels que les routes de contournement soient absentes de ce programme gouvernemental et que la construction du nouvel Hôpital cantonal, absolument nécessaire, ne soit pas suffisamment mise en avant.

Avec ces considérations, nous invitons le Conseil d'Etat à prendre acte de nos remarques et nous prenons nous-mêmes acte de ce programme gouvernemental.

Bonny David (PS/SP, SC). Le groupe socialiste a analysé de manière approfondie le programme de législature 2022-2026 et remercie le Conseil d'Etat pour sa rédaction. Parler de ce programme développé sur 65 pages en 5 minutes est franchement compliqué. Pour cette raison, je me permettrai d'aborder uniquement quelques éléments, en mettant de côté beaucoup d'autres.

Tout d'abord, ce programme de législature semble un programme réalisable par beau temps, avec des finances saines et une situation de vie normale, mais malheureusement il n'en est rien. La situation a tourné : en plus du Covid-19, toujours présent, la terrible guerre sur le sol ukrainien nous impacte tous ; les risques de pénurie de certains matériaux ainsi que de l'énergie sont préoccupants ; l'augmentation des taux hypothécaires, donc des loyers, ainsi que les prix à la consommation et de l'énergie inquiètent la population et mettent en très grande difficulté les personnes les plus faibles de la société. Les temps qui s'annoncent seront probablement difficiles, sans oublier encore les baisses d'impôts successives qui ont fragilisé l'Etat dans ses missions. Par conséquent, il sera impossible de boucler ce programme gouvernemental ambitieux avec des rentrées fiscales en diminution à moins de posséder une baguette magique.

Le Conseil d'Etat évoque une vision à 2035, mais Nietzsche disait : "Le futur appartient à celui qui a la plus longue mémoire" ; et à bien lire ce rapport, certains sujets qui avaient été vantés ou vendus dans le passé n'apparaissent pas ou très peu. Sont-ils déjà aux oubliettes ? Certes, on parle de stratégies, de thèmes, mais qu'en est-il de Bluefactory ? Pour rappel, en juin 2021, le Conseil d'Etat recommandait de soutenir ce projet durable, pertinent pour les générations futures et créateur d'emplois. À son ouverture, il était annoncé un site qui disait favoriser la formation des jeunes Fribourgeois et créer des places de travail dans le canton. En 2013, 2000 emplois étaient même annoncés sur le site, alors qu'en sera-t-il en 2035 ? Quelle est la stratégie du Conseil d'Etat au sujet de Bluefactory ? Ensuite, le canton de Fribourg est connu pour être un canton "dortoir" qui abrite le plus grand nombre de pendulaires au prorata de sa population. Fribourg est de plus en plus coincé entre Berne et la région lémanique, le canton peine à trouver sa propre dynamique. Comment le Conseil d'Etat, à travers son programme, pense-t-il améliorer la situation pour diminuer la pendularité et dynamiser la compétitivité économique du canton ?

Pour conclure, en 2035, le nombre de retraités aura plus qu'augmenté, les besoins de cette population spécifique seront aussi croissants. Qu'en sera-t-il ? Aujourd'hui, la part des retraités sous le seuil de pauvreté est toujours de plus en plus grande. Nous en sommes à 14,3%, alors qu'en comparaison cantonale, Neuchâtel est à 16,3% et Vaud à 13,4%. La vie de ces retraités est de plus en plus difficile, les services sociaux sont débordés, il faut donc agir. Quelle est la stratégie du Conseil d'Etat pour améliorer cette situation qui se détériore ? Il s'agit là d'enjeux cruciaux pour l'avenir de notre canton.

Il y aurait encore beaucoup à dire, et pour ma part j'en termine là en disant que le groupe socialiste prend acte de ce rapport.

de Weck Antoinette (PLR/PVL/FDP/GLP, FV). Déjà lors de sa sortie, le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux avait apprécié le fait que ce programme gouvernemental veuille aller au-delà de la période législative en se donnant une vue jusqu'en 2035. Les grands projets doivent être projetés bien en amont et demandent de longues démarches jusqu'à leur achèvement.

Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux salue les trois axes stratégiques retenus, à savoir l'économie et l'innovation, la cohésion sociale et la transition environnementale. Il soutient la réalisation de ces axes stratégiques par la gouvernance et la digitalisation.

L'élaboration d'un programme gouvernemental hors du plan financier est une opération intellectuellement captivante. Sur 62 pages, le Conseil d'Etat a pu voir à long terme le développement de projets qui ne verront leur concrétisation qu'au-delà de la législature. Malheureusement, ces projets cumulaient un déficit de 1,45 milliard de francs. Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux salue l'immense travail effectué par le Conseil d'Etat qui a réduit le déficit de 1,45 milliard à 371 millions de francs. Le Conseil d'Etat a dû fixer des priorités que le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux soutient : des investissements concernant l'HFR - au nombre de deux, qui sont une priorité pour le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux - et les bâtiments de l'Université - dont on votera le crédit d'études du bâtiment de chimie demain - de même que pour le développement des structures sportives et la relocalisation de la Police de sûreté. Ce sont des projets dont on parle depuis des années, et on ne peut que souhaiter qu'ils se fassent durant cette législature même si les conditions ne sont pas aussi favorables - de loin pas - que lors des années précédentes, à l'image du prix des matériaux qui a augmenté ainsi que des taux hypothécaires de la même façon.

Pour les axes stratégiques, le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux soutient le renforcement de l'Université par le regroupement UniFR-HEP, l'augmentation des places de travail, le développement du Campus de Grangeneuve ainsi que la promotion d'une agriculture innovante avec la création de synergies entre l'Université et Grangeneuve - dont la stratégie agroalimentaire et la technologie alimentaire -, la mise en place de la loi sur la politique foncière active (LPFA), la volonté de devenir leader en bioéconomie, l'industrie 4.0 et la digitalisation dans les écoles.

Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux salue la prise de conscience du Conseil d'Etat du problème d'application de ce programme et d'avoir mis la priorité sur la formation des enseignants. Notre groupe soutient aussi le renforcement du travail social en milieu scolaire et l'entrée en vigueur des prestations complémentaires pour les familles, la mise en place du Plan Climat avec en coordination la protection de la biodiversité, la transition énergétique qui mise sur le solaire et l'isolation des bâtiments ainsi que le développement des transports publics. Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux remercie le Conseil d'Etat d'avoir pris en compte tous les aspects qui amélioreront la vie de nos concitoyens et concitoyennes.

Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux soutiendra le Conseil d'Etat dans sa volonté de réalisation de ces différents projets, ce qui ne l'empêchera pas d'analyser de façon critique et constructive les crédits des différents projets. C'est ainsi que le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux prend acte de ce programme gouvernemental.

Dafflon Hubert (*Le Centre/Die Mitte, SC*). J'interviens en tant que porte-parole du groupe Le Centre.

Notre groupe est très satisfait de la qualité du document qui nous est soumis comme programme gouvernemental de la législature. La démarche sur une structure stratégique et de facilitateurs est une démarche innovante comme veut l'être ce document et nous saluons absolument le travail qui a été fait. Réaliser un tel travail en l'espace de 5 ou 6 mois, c'est déjà une preuve de votre efficacité et on sent entre vous une très bonne entente, ce qui est pour nous aussi un signe que vous souhaitez aller de l'avant et avoir des résultats concrets.

En lisant le document, à titre personnel, je tombe à la page 10 sur un schéma sur la population résidente cantonale. Là, c'est la douche froide pour moi. Pourquoi ? Car ce n'est pas la population résidente cantonale, c'est le delta annuel de l'évolution démographique. Je commence en me disant : "Mais est-ce qu'ils ont relu leur document ?". En plus, ce document nous montre la population dite résidente entre 1982 et 2010 alors que nous sommes en 2022, cela fait souci. Tout se corrige en page 14 avec le graphique "Indicateurs de développement durable". Notre groupe trouve excellent d'avoir pris ce document, qui montre exactement les écarts de notre canton par rapport à la moyenne suisse, et je pense que c'est une façon de travailler qui est hautement intéressante par rapport à ces indicateurs de développement durable.

À titre personnel, avant même de lire le rapport, je me suis noté sur une fiche une dizaine de points qui, pour moi, doivent de toute évidence être considérés comme prioritaires pour notre canton, pour notre engagement. De ces dix points que j'ai estimés personnellement comme très importants, voilà ce que j'ai trouvé dans le programme : j'ai été quelque peu surpris que le Gouvernement se cantonne à 5 priorités. Moi, je ne peux pas m'imaginer, par rapport à tous les travaux et tous les défis que nous avons, que l'on puisse se cantonner à 5 priorités.

La première, c'est l'éducation numérique, et je la salue : Madame la Conseillère d'Etat, je pense que ça va dans la bonne direction car la digitalisation de notre société, de notre formation, dont on parle souvent, est hyperimportante.

Ensuite, on voit le thème de la construction des infrastructures sanitaires : c'est très bien de le dire, mais pour moi, c'est un peu trop flou pour aller de l'avant. J'aurais souhaité que l'on mette pour cette législature que "Nous visons à l'implantation du nouveau site de l'HFR comme priorité", à mon avis. Et dans ce domaine des infrastructures sanitaires, j'aurais apprécié

de voir une référence à la votation hyperimportante sur les urgences 24/7 : pour moi, il y a là un défi pour notre canton à la gagner, tous partis confondus avec le Gouvernement, et c'est un point qui manque dans ce document.

Une autre priorité décidée par le Conseil d'Etat est la mise en œuvre du plan Climat : elle est bien développée, elle va exactement dans la bonne direction, et nous la saluons.

Ensuite, le programme mentionne la modernisation de l'organisation des collectivités publiques et la clarification de la gouvernance du niveau régional, très très bien, et finalement ce guichet virtuel qui va aussi dans la direction de plus de numérique.

A la lecture de ce document, je tiens cependant à relever les points qui manquent complètement :

- > L'énergie renouvelable : on en parle très brièvement, mais pour moi ce n'est pas seulement un tout petit paragraphe ; cela doit être une priorité. J'ai cherché du bois énergie, je ne l'ai pas trouvé. L'éolien également est un véritable défi : on dit : "On continue le photovoltaïque et on fait le maximum pour l'énergie renouvelable", mais je pense qu'on aurait pu se mettre d'accord pour aller un peu plus loin parce que c'est une des priorités.
- > Ensuite les caisses-maladie : je me suis dit qu'il y aura sûrement un chapitre qui y sera consacré. Il n'y a cependant pas de chapitre directement sur l'augmentation des prix des caisses-maladie. Il y est indirectement noté que l'on va aider les familles qui ont le plus de problèmes, que l'on va assister les plus démunis et que l'on va faire en sorte qu'il y ait aussi des prestations complémentaires pour les familles, mais pour moi, le véritable défi est le coût des caisses-maladie, ce qui aurait dû être dans ce domaine.
- > La fiscalité OCDE à 15% minimum pour les entreprises est un autre point dont on parle beaucoup maintenant. Je sais bien qu'on ne sait pas ce que cela va signifier pour notre canton, mais il y aura quand même un montant important en plus dans les comptes de l'Etat, et ça aurait été intéressant de connaître l'avis du Conseil d'Etat : que ferons-nous avec ces millions en plus dans les caisses de l'Etat ? Personnellement, je pense que ces millions doivent revenir à l'économie pour qu'elle soit plus innovante et pour lui donner des conditions-cadres extrêmement favorables.

À titre personnel *in fine*, nous saluons le travail, qui est bien fait, comme l'a dit le collègue Kolly. Je pense que ce document comporte des généralités qui doivent se trouver dans les préambules et uniquement là, et au contraire, tout ce qui est spécifique à chaque Direction, par axe, devrait se retrouver avec beaucoup plus de détails. J'aurais souhaité à la fin de chaque chapitre avoir un encart bien en noir qui marque les points essentiels du chapitre qu'on vient de lire et non pas quelque chose qu'on doit chercher plus ou moins à travers le document. *[temps de parole écoulé]*

Vuilleumier Julien (VEA/GB, FV). Le groupe VERT·E·S et allié·e·s a pris connaissance avec grand intérêt du programme gouvernemental 2022-2026 et j'ai le plaisir de m'exprimer au nom de ce groupe.

Nous remercions le Conseil d'Etat de s'être livré à cet exercice collectif exigeant pour nous fournir sa vision 2035 du canton, ses objectifs, ses propositions stratégiques et ses actions prioritaires pour cette législature.

Si la vision à 13 ans se veut relativement ambitieuse et modérément prospective, la réalisation de mesures concrètes, mesurables et adaptables dans le temps doit commencer dès maintenant. L'articulation du programme, sa structure et son orientation temporelle s'inspirent librement du développement durable. Le Conseil d'Etat construit son programme sur les piliers de la durabilité, tout en précisant que ce sont bien des piliers déclinés à la mode fribourgeoise ou à la sauce fribourgeoise. Qu'entend-on par là ? Est-ce que ce sont des piliers moitié-moitié, moitié ambition, moitié réalisme ?

Mesdames et Messieurs, ne nous méprenons pas, nous saluons, en tant que groupe VERT·E·S et allié·e·s, cet alignement du programme sur les cadres de la durabilité avec les trois piliers que sont l'économie et l'innovation, la cohésion sociale et la transition environnementale. 35 ans après le rapport Brundtland, suite à de multiples actions pour promouvoir la durabilité, la voilà enfin intégrée et structurante d'un programme gouvernemental. Chacun des trois axes stratégiques est nourri de divers projets, actions et mesures existantes ou nouvelles. Soit, il s'agit aussi d'un ordonnancement issu des différentes Directions, de différentes orientations, nous imaginons aussi de consensus. De ce dispositif ressort l'impression d'une certaine cohérence, d'une ambition sincère, d'une diversité presque assumée, mais aussi d'un certain flou qui suscite quelques interrogations :

- > Comment les axes stratégiques et leurs mesures seront-ils mis en œuvre de manière transversale, c'est-à-dire entre les Directions ?
- > Sur quelles bases et quels indicateurs, notamment ces fameux indicateurs des cercles - indicateurs du développement durable -, ces actions menées seront-elles évaluées pour permettre leur adaptation ?
- > Comment les programmes transversaux, par exemple le Plan Climat ou la stratégie biodiversité, seront-ils évalués en termes d'effets ?

Ces questions ne sont pas techniques ou administratives, elles sont au cœur d'une logique de durabilité et d'agilité. Nous demandons au Gouvernement d'établir un mécanisme de suivi des axes stratégiques et des mesures transversales, ce suivi devant permettre de comprendre les effets et aussi l'engagement financier réel. Un système de rapports périodiques sur ce programme de législature nous semble essentiel et nécessaire pour la gouvernance de l'action politique.

Chères et chers collègues, nous aborderons tout à l'heure le plan financier. Ce programme de législature doit se lire en parallèle avec les moyens prévus pour le mettre en œuvre. Il semble dès à présent que ce plan financier n'est pas des plus réalistes, que la situation économique est plus qu'incertaine et que les moyens manqueront pour réaliser ce programme. Ceci nous semble d'autant plus vrai si le thème prioritaire et l'axe facilitateur de la majorité bourgeoise de ce Parlement durant cette législature reste, encore et toujours, la baisse fiscale. En page 64 du programme, le Conseil d'Etat annonce déjà qu'une priorisation sera nécessaire et qu'elle devra s'orienter vers les 5 thèmes prioritaires identifiés. Dans le plan financier, une partie de ces thèmes prioritaires sont déjà sous-dotés, en particulier pour les infrastructures sanitaires et pour le Plan Climat. Nous appelons donc le Gouvernement à tenir son engagement face à ces enjeux primordiaux que sont la santé et le climat.

Enfin, je souhaite citer le préambule de ce programme, en page 6 pour en souligner la forme et l'écriture un peu particulière : "Le Gouvernement se veut à la fois ambitieux et réaliste : un canton qui ose, innovant et nature, prospère et harmonieux, trait d'union des cultures et des langues et qui aspire à une qualité de vie durable". Cette phrase un peu mystérieuse, un peu bancal, grammaticalement hésitante, ne serait-elle pas un hommage au précédent programme de législature et sa vision de Fribourg 4.0 ? Est-ce un projet pilote de programme de législature développé par une intelligence artificielle permettant d'utiliser tous les mots qui doivent figurer dans un programme, mais à nouveau une intelligence artificielle à la sauce fribourgeoise ?

Sur ces considérations, le groupe VERT·E·S et allié·e·s prend acte de ce programme et remercie le Gouvernement. J'ai le plaisir d'indiquer que des collègues reviendront sur quelques éléments spécifiques.

Grossrieder Simone Laura (VEA/GB, SE). Ich zitiere eine Passage auf Seite 15: "Bei den Umweltindikatoren hat der Kanton Freiburg im Vergleich zum Durchschnitt der am Cercle Indicateurs teilnehmenden Kantone einen gewissen Spielraum für Verbesserungen, z. B. bei der Pflanzenartenvielfalt oder der Nitratbelastung des Grundwassers, was vor allem auf den landwirtschaftlichen Charakter des Kantons zurückzuführen ist." Sie haben es vielleicht ein bisschen gehört, die Formulierung "einen gewissen Spielraum für Verbesserungen" scheint mir hier sehr schwammig und unpassend zu sein, es fehlt an einer Absichtserklärung. Passender wäre es nämlich, gerade in Anbetracht der Klima- und Biodiversitätskrise davon zu sprechen, dass der Kanton sich bei den Umweltindikatoren verbessern *muss*.

Diesbezüglich möchte ich auch erwähnen, dass in der Vision 2035 bei Punkt 3 "Ökologischer Wandel" die Landwirtschaft nirgends erwähnt wird, obwohl dies ein zentraler Hebel für die Behebung der beiden grössten Schwächen des Kantons, namentlich dem Verlust der Pflanzenvielfalt und dem erhöhten Vorkommen von Nitrat im Grundwasser, darstellt. Das ist schlicht und einfach inakzeptabel. Ich weiss nicht, wie sich der Landwirtschaftssektor hier vertreten sieht, aber überhaupt kommt die Landwirtschaft in der Vision gar nicht vor, trotz des "landwirtschaftlichen Charakter" des Kantons.

Agilität, Innovation und Kompetenzen für die Zukunft sind Schlagwörter, welche in diesem Programm immer wieder vorkommen. Es wird erwähnt, dass die Jungen der Schlüssel dazu sind. Einverstanden, aber dann müssen wir auch den Mut haben, unser Bildungssystem zu überdenken. Die erforderlichen Kompetenzen für die Zukunft werden nicht nur sein, wie man digitale Geräte bedient. Zurzeit wird in unserem Ausbildungssystem immer noch der Fokus auf Fehler gelegt, und unsere Jungen lernen so relativ früh, Fehler zu vermeiden. Diese Haltung ist für Innovation und Agilität absolut kontraproduktiv, denn sie steht im Gegensatz zu einer Kultur des Erforschens und Experimentierens, welche eben Innovationen hervorbringt.

Auch ist es wichtig zu wissen, dass eine gesunde Fehlerkultur einhergeht mit psychologischer Sicherheit. Nur, wer einen Rahmen hat, in dem er oder sie sich traut, Fehler zu machen und wo Fehler vielleicht sogar erwünscht sind, probiert Neues aus und bringt sich ein. Das bedingt richtige Rahmenbedingungen in unserem Bildungssystem und viel mehr Spielraum innerhalb eines Lehrplans. Auch damit, liebe Regierungsvertreter und liebe Regierungsvertreterin, aber auch liebe Kollegen und liebe Kolleginnen, sollten wir uns alle in Zukunft auseinandersetzen.

Ich hoffe, dass dieses Programm nicht nur ein schönes Papier bleibt, sondern, dass diesem Programm viele weitere, konkrete Massnahmen folgen werden. Wir, die Grossräte und Grossrätinnen der Fraktion Grünes Bündnis, werden aufmerksam bleiben und - wo nötig - die uns zur Verfügung stehenden Instrumente einsetzen.

Schwander Susanne (PLR/PVL/FDP/GLP, LA). Ich habe keine Interessenbindung zu deklarieren und spreche hier aus ganz persönlicher Sicht.

Im Regierungsprogramm wird unter "Strategische Achse: Wirtschaft und Innovation" ausführlich auf die Bildung zur gymnasialen Maturität, das wirtschaftliche Potenzial der Hochschulen, die Universität mit ihren verschiedenen Fakultäten, die Landwirtschaft, den Tourismus und die Kultur hingewiesen, jedoch findet sich kein Wort zur Berufsbildung. Wie

steht es mit der Entwicklung und Förderung neuer Berufsausbildungen, welche die sich wandelnde Wirtschaft benötigt? Wenn Hochschulen neue Techniken entwickeln, benötigt es danach zwingend handwerklich ausgebildete Spezialisten zur Umsetzung.

Unter "Ausbildung organisieren" steht dazu relativ lapidar: "Um der Marktnachfrage gerecht zu werden, wird auch die Ausbildung in Qualität und Anzahl der qualifizierten Personen organisiert werden müssen, damit die ehrgeizigen Ziele der Energiepolitik erreicht werden können." Wenn es uns ernst ist mit der Energiepolitik und den Klimazielen, müssen Berufe wie - um ein paar wenige zu nennen - Gebäudeisolierer, Monteure, Elektriker, usw. gezielt gefördert und für Jugendliche attraktiv gemacht werden. Eine Lehre dauert in den meisten Berufen 4 Jahre. Die Lernenden erhalten viel Fachwissen, schulisch wie auch in der Praxis. Die duale Ausbildung und damit die Berufsausbildung benötigt unbedingt eine grössere Anerkennung! Gerade in unserem frankofonen Teil der Schweiz absolvieren gerade mal 40% der Jugendlichen eine Berufslehre. Eine grössere Wertschätzung im Regierungsprogramm wäre daher dringend zu begrüssen.

Levrat Marie (*PS/SP, GR*). "Un programme gouvernemental qui ose investir dans l'avenir" : c'est un beau slogan, c'est un programme avec une vision plus large, à plus long terme, mais c'est un programme qui manque de contenu et surtout et avant tout de moyens.

Prenons quelques points en particulier qui nous tiennent à cœur. Tout d'abord – et cela a déjà été évoqué - la santé, les infrastructures sanitaires, l'HFR. Ils sont marqués comme priorités dans le programme gouvernemental mais cette priorité ne se retrouve pas ou peu dans le plan financier. Qu'en est-il du nouvel Hôpital, de la dette de l'HFR ? C'est un enjeu de cette législature, et je pense que l'on peut tous s'accorder pour le dire, et le plan financier n'y répond pas ou peu.

Au niveau du domaine social, on se félicite, on s'encense presque de mettre en œuvre les prestations complémentaires pour familles. Je voudrais dire que ces prestations complémentaires pour familles auraient dû être dans le plan financier et dans le programme de législature d'il y a 20 ans. On fête aujourd'hui les 20 ans d'illégalité du canton de Fribourg. On parle d'aide aux familles, et en cherchant dans le plan financier et dans le programme gouvernemental, on ne trouve pas ou peu d'aide pour les primes d'assurance maladie. On sait que dans un mois, les gens vont faire face à des augmentations importantes de leurs primes d'assurance maladie, que c'est la classe moyenne, que ce sont les personnes avec les plus petits revenus qui vont devoir faire face à cette hausse. Le plan financier ainsi que le programme gouvernemental n'y répondent pas, ou pas vraiment.

Un point suivant est l'égalité des genres : nous avons cherché, cherché et cherché dans le programme gouvernemental pour ne trouver aucune mention de l'égalité.

Un dernier point concerne la transition énergétique : certes, elle figure au programme gouvernemental, mais pas comme une priorité alors que nous faisons face et que nous allons faire face à des crises énergétiques sans précédent. Vous l'avez compris, le slogan "Osons", ça sonne bien mais n'osons pas trop quand même, avec nos 5 priorités, n'osons pas trop surtout dans des domaines primordiaux que sont la santé et le social.

Galley Liliane (*VEA/GB, FV*). La jeunesse ! Qu'il est bon de s'y référer pour donner de l'élan à ce programme de législature. Le Conseil d'Etat ne s'en est pas privé dans son préambule et sa vision, je cite : "C'est en imaginant le monde que nous leur souhaitons que le Conseil d'Etat a conduit ses réflexions : de quoi ont-ils besoin, quelle société, quelle nature, quel héritage souhaitons-nous leur laisser ?". On réfléchit beaucoup sur eux, on formule des vœux pour eux, mais quand est-ce qu'on construira avec eux ? Leur a-t-on seulement demandé ce qu'ils souhaitent et ce dont ils ont besoin pour leur futur ? Les a-t-on consultés sur les domaines qui les concernent ? Allons-nous écouter, intégrer et soutenir les propositions issues du dernier Parlement des jeunes ou va-t-on continuer à leur expliquer de manière paternaliste pourquoi on n'est pas d'accord avec eux ou avec leurs propositions ? Va-t-on leur accorder enfin le droit de vote à 16 ans avant que la pyramide des âges ne soit totalement inversée ?

La participation des enfants et des jeunes aux questions qui les concernent n'est pas une option, c'est un droit. Par contre, utiliser les jeunes comme argument de marketing, ce n'est pas de la participation, c'est de l'instrumentalisation. Mais restons objectifs et penchons-nous de plus près sur ce plan de législature pour découvrir ce que le Gouvernement prévoit d'offrir à la jeunesse, au-delà de la formation et de l'éducation numérique. On la retrouve, cette jeunesse, sous l'axe cohésion sociale dont le chapeau parle "d'encadrer" la jeunesse. Sans dénigrer du tout la profession d'encadreur, je pense que la jeunesse mérite mieux que d'être confinée entre 4 tasseaux. Car le confinement justement, elle l'a mal vécu, la jeunesse. Le communiqué de presse d'hier de l'Office fédéral de la statistique nous apprend que les troubles psychiques constituent la première cause d'hospitalisation des 10-24 ans et qu'entre 2020 et 2021, ces hospitalisations, notamment pour tentative de suicide, ont augmenté de 26% chez les filles et les jeunes femmes. La hausse est même de 52% si on prend la tranche d'âge des 10-14 ans. Ces chiffres effarants sont sans commune mesure par rapport aux années précédentes et c'est donc peu dire que les jeunes ne vont pas bien.

Alors face à ce problème connu mais désormais chiffré, qu'a prévu le canton de Fribourg si désireux d'encadrer sa jeunesse ? Pour cela rendez-vous au chapitre 2.2 où l'on retrouve la jeunesse un peu noyée sous le titre patchwork

"Jeunesses, perspectives, prévention et sport". Parmi les mesures qu'il propose, il est question d'orientation, d'insertion, d'accompagnement social à l'école, mais aussi - et je m'en réjouis - de renforcer les mesures du Plan de soutien jeunesse et de se doter d'un concept cantonal d'encouragement précoce avec notamment des offres d'intervention dans les familles fragilisées. Mais on y trouve aussi un centre de compétences sport et santé dont on ne sait ni d'où il sort ni à quelle demande ou à quel besoin il répond. Je suis donc très curieuse et impatiente de connaître les moyens qui seront engagés pour renforcer les mesures plus que nécessaires du Plan de soutien jeunesse et celles destinées à l'encouragement précoce. Et encore plus intéressée de les comparer au budget du nouveau joujou destiné à mettre en valeur le sport. Vous avez dit priorité ? Je vous laisse en juger.

Defferrard Francine (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Mes liens d'intérêts : je suis avocate, juge cantonale suppléante et membre de la Commission de justice. Je m'exprime à titre personnel.

Parmi les trois ambitions du programme gouvernemental 2017-2021 figurait celle d'améliorer la qualité de vie, notamment par la réorganisation du pouvoir judiciaire. On peut lire en page 30 de ce programme : "L'Etat réorganise l'organisation du pouvoir judiciaire dans les domaines structurels, administratifs, logistiques et budgétaires pour aboutir à une gouvernance consolidée. Il améliore l'efficacité de la justice par la mise en place de e-Justice qui comprend la gestion électronique des dossiers et leur transfert électronique entre autorités". Le 17 novembre 2021, le conseiller d'Etat Ropraz présentait en conférence de presse les conclusions du comité de pilotage dont il était le président, conclusions fondées sur une analyse menée par un mandataire externe, le bureau bernois Ecoplan. La mesure la plus importante alors présentée concernait le regroupement des tribunaux d'arrondissements et des justices de paix, avec la délimitation de trois nouveaux cercles censés représenter des volumes de dossiers à traiter comparables. Le comité de pilotage soutenait également la création d'un tribunal pénal unifié au sein duquel le Tribunal pénal économique serait maintenu comme chambre économique.

Autre mesure proposée par le comité de pilotage : la création d'un organe de conduite interne au pouvoir judiciaire auquel la gestion des ressources humaines - plus de 100 collaborateurs - et la comptabilité pourraient être confiées. Trois mots-clés alors selon cette analyse : régionaliser, avec une synergie des tâches, diriger, avec la création d'un organe de conduite (qui n'existe pas en l'état) et numériser ; il s'agit là d'une exigence découlant du droit fédéral. En novembre 2021, la Direction de la sécurité et de la justice disait être chargée d'évaluer les incidences financières, infrastructurelles et légales de ces propositions puis de planifier leur réalisation.

Dans le programme gouvernemental de la législature 2022-2026, il n'y a aucun mot sur la justice. Les mots "justice" et "pouvoir judiciaire" sont rayés purement et simplement du vocabulaire du Conseil d'Etat. Les conclusions du comité de pilotage, alors présidé par M. le conseiller d'Etat Ropraz, et le mandat, alors donné à la Direction, font-ils "pschitt" ? L'intelligence artificielle, telle qu'évoquée par mon collègue Vuilleumier, a-t-elle fait un bug ? Qu'en est-il ? La Direction concernée a-t-elle tout simplement et purement abandonné le projet ?

Brodard Claude (*PLR/PVL/FDP/GLP, SC*). Bien sûr, beaucoup de choses sont dites avec des visions différentes par rapport aux objectifs et aux priorités pour ces prochaines années. Je vais peut-être juste relever quelques éléments qui me semblent importants.

M. le député Nicolas Kolly parle de la transversalité des projets, élément aussi relevé par M. le député Vuilleumier : je crois effectivement que lorsqu'il y a des projets à mener, c'est important que les services se réunissent entre eux pour faire avancer les choses ; je l'ai aussi dit dans le cadre de mon exposé initial. Vous parlez de la digitalisation qui doit être un moyen, mais pour moi, c'est une ambition, et on doit y mettre les moyens nécessaires : il faut bien voir que grâce à cela, on gagnera aussi en efficacité, en efficience au niveau des services. On ne pourra pas tout le temps augmenter les équivalents plein-temps, on devra permettre à ce que la digitalisation remplace peut-être certaines missions qui sont aujourd'hui faites par le personnel de l'Etat.

Monsieur le député David Bonny, vous citez des incertitudes – et j'y reviendrai dans le plan financier - : effectivement, il y a beaucoup d'incertitudes quant à l'avenir, des incertitudes financières notamment. Vous parlez également de la pendularité : je n'aimerais pas opposer les pendulaires aux personnes qui travaillent sur le site fribourgeois, je crois que chacun est important dans notre société.

Bon programme gouvernemental de la part d'Antoinette de Weck, du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux et de M. Dafflon, chef du groupe Le Centre, avec des priorités qui sont admises, dont l'HFR, très important. J'y reviendrai aussi au niveau du plan financier. Beaucoup de gens disent que l'on doit maintenant aller de l'avant avec ce dossier, et je crois que cela doit être un enjeu de cette législature.

Pour le groupe VERT·E·S et allié·e·s, santé et climat sont bien sûr importants, et j'estime que cela n'est pas abandonné. J'aimerais aussi rappeler qu'on peut être pour ou contre ce programme gouvernemental, mais il n'y a pas de baisses de prestations : en fait, on a quand même une orientation du Conseil d'Etat qui va vers un maintien, voire une amélioration

des prestations de l'Etat. D'ailleurs, sur le plan de la fiscalité, il n'y a pas de volonté de baisser la fiscalité pour les années à venir - j'y reviendrai peut-être aussi après.

Par rapport à l'agriculture et à M^{me} la députée Simone Grossrieder - qui n'est malheureusement pas dans la salle actuellement -, la politique agricole est à Berne, mais Fribourg donne des mesures incitatives et des mesures de soutien pour nos agriculteurs, donc de ce côté-là, je pense que c'est bon.

M^{me} Schwander cite la formation, la formation duale, la formation professionnelle, jugée très très importante, de même que la valorisation de nouveaux métiers et les mutations : là aussi, l'Etat seul ne peut pas tout faire, il y aura aussi besoin de l'assistance du patronat et des organisations professionnelles.

M^{me} la députée Marie Levrat estime qu'il manque de ressources : je veux bien Madame Levrat, mais qu'est-ce qu'on fait ? Où est-ce qu'on va chercher ces ressources ? Vous êtes membre de la Commission des finances et de gestion, vous voyez donc bien que les ressources extérieures sont énormes par rapport aux ressources internes. Les ressources ne tombent donc pas du ciel, il faut bien trouver des équilibres nécessaires, et je le répète, je pense qu'on a quand même des prestations sociales qui sont, de mon point de vue, acceptables. Elles sont pour vous insuffisantes, mais je pense personnellement qu'il y a un bon équilibre des choses.

Dernier élément peut-être pour M^{me} Galley : je n'aime pas qu'on oppose le manque de soutien à la jeunesse aux autres générations. Je crois que le Conseil d'Etat fait le maximum pour toutes les générations. Je suis père de deux adolescentes et je crois que ça va, elles ne se plaignent pas, et sous l'angle de l'accompagnement scolaire, on a fait beaucoup de choses : le nombre de postes qui ont été créés durant ces dernières législatures dans l'accompagnement scolaire, c'est quelque chose d'important. Je pense donc qu'il y a quand même quelque chose qui se fait, certes peut-être pas suffisamment, ce qui est un élément que je voulais rappeler.

S'agissant de l'organisation du pouvoir judiciaire, je laisserai peut-être la parole à M. le conseiller d'Etat Romain Collaud en charge de cette direction.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Vielen Dank für die aufmerksame Lektüre des Regierungsprogramms, für Ihre Kommentare und Bemerkungen, für Ihre Wünsche und Anregungen. Wir haben fleissig Notizen genommen. Es war, wie gesagt, ein anspruchsvolles Unterfangen, dieses Regierungsprogramm in einer relativ kurzen Zeit auf die Beine zu stellen mit einer neuen Equipe, auch in einem sehr, sehr schwierigen Umfeld, das sich rasend ändert, mit neuen internationalen Entwicklungen, die natürlich auch den Kanton Freiburg betreffen. Es war aber auch sehr wichtig - und ich glaube, wir würden es wieder gleich machen -, dass wir diese Unterscheidung zwischen Regierungsprogramm und Finanzplan hatten, dieses Regierungsprogramm, das uns auch eine gewisse intellektuelle Freiheit gibt, über den Tellerrand hinauszudenken. Und dann holt uns natürlich oft wieder die Realität ein, wenn es dann darum geht, diese Projekte auch zu finanzieren. Dieses Spannungsverhältnis finden wir sehr, sehr interessant und möchten das, wie das hier auch diskutiert wurde, so weiterführen.

Ich kann Ihnen auch versichern, dass bei der Erarbeitung dieses Regierungsprogramms keine künstliche Intelligenz gebraucht wurde, es ist alles kollektive Intelligenz, basierend auf sehr intensiven Diskussionen unter Gleichberechtigten, und wir haben, glaube ich, diese Zeit zusammen auch genossen, in dem wir spannende Diskussionen hatten - das Resultat haben Sie heute vor sich.

Ich kann Ihnen hiermit sagen, dass wir Kenntnis von Ihren Bemerkungen nehmen und dass wir uns auf die weitere intensive Zusammenarbeit mit dem Grossen Rat freuen, um diesen Kanton weiter zu entwickeln.

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. Je me permets de répondre à M^{me} la députée Defferrard.

Je dois vous avouer que je suis très étonné par cette réaction quant au mot "justice" dans le programme gouvernemental. Le programme gouvernemental d'une part n'est pas exhaustif, et d'une autre part mentionne principalement des projets alors que la réorganisation du pouvoir judiciaire ou la création de l'organe de conduite, respectivement aussi la création du centre de compétences digitales, ne sont plus à l'état de projets mais à l'état de la concrétisation.

Depuis le début de l'année, on a eu en effet la nomination d'une nouvelle cheffe du Service de la justice, qu'il a fallu aussi mettre en place. Ensuite, on a fait la visite de toutes les instances, respectivement de tous les tribunaux du canton de Fribourg, justement pour discuter avec eux de cette réorganisation du pouvoir judiciaire : nous avons eu l'occasion d'échanger, de rediscuter de cette réorganisation afin qu'elle soit la plus efficiente et la plus efficace possible. Et aujourd'hui, nous prenons gentiment langue avec les partenaires politiques pour avoir, on va dire à l'horizon 2026-2030, une réorganisation qui soit efficace. L'idée de réorganiser pour réorganiser, ce n'est pas ma façon de faire. Aujourd'hui, on attend aussi les effets de e-Justice, qui est un élément important qui va changer radicalement le paradigme par rapport à la justice, donc rien ne sert de se précipiter.

De plus, vouloir aujourd'hui regrouper absolument tous les tribunaux d'une manière ou d'une autre, ce n'est pas la volonté de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport. On attend donc un petit peu justement les retombées de e-Justice pour pouvoir aller de l'avant. Au niveau de e-Justice, on a eu au mois d'avril la première impulsion ou le premier pas par rapport à la centralisation : l'impression a été centralisée et il y a d'autres choses qui vont arriver prochainement. Cela se fait évidemment pas à pas, on ne peut pas modifier du jour au lendemain l'aspect informatique de la justice, mais sachez que les services travaillent très dur et que vous aurez des nouvelles d'ici quelques temps : on devrait en effet arriver normalement durant le premier trimestre 2023 avec les premiers contours de la réorganisation, on y travaille. Ce n'est donc pas parce que ce dossier n'apparaît pas dans le programme gouvernemental qu'on ne fait rien.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Rapport 2022-DFIN-76 Plan financier 2022-2026

| | |
|---------------------------------|---|
| Rapporteur-e: | Brodard Claude (PLR/PVL/FDP/GLP, SC) |
| Représentant-e du gouvernement: | Siggen Jean-Pierre, Directeur des finances |
| Rapport/message: | 17.11.2022 (BGC décembre 2022, p. 3830) |

Discussion

Brodard Claude (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). Le plan financier 2022-2026 est présenté par le Conseil d'Etat pour la première fois de manière distincte du programme gouvernemental. Comme le plan financier de la période législative précédente, il n'est pas équilibré. L'établissement de ces prévisions a été rendu difficile en raison de nombreuses incertitudes liées au contexte national et international : je pense par exemple au contexte de risque de détérioration de la croissance nationale et internationale dû par exemple à la crise en Ukraine, au risque de pénurie énergétique ou aux enjeux en lien avec la crise climatique.

D'une façon générale, et à l'image de la législature précédente, le plan financier continue de garantir le financement de prestations publiques de qualité et en suffisance pour la population fribourgeoise. Il intègre des renforcements de subventionnement, par exemple l'introduction des prestations complémentaires pour familles. Le déficit cumulé du compte de fonctionnement est abyssal et s'élève à plus de 371 millions jusqu'en 2026. C'est hélas beaucoup plus que la législature précédente. Cet état de fait n'est pas satisfaisant, bien qu'il ne s'agisse que de prévisions. Le taux de progression annuelle des charges à 3% environ est plus élevé de plus de 1% de celui des revenus. Ce signal n'est pas bon. Les membres du Conseil d'Etat se doivent par conséquent de garder la main ferme en matière budgétaire et de ne pas se plier aux exigences quelques fois disproportionnées des services.

Que penser dans ce contexte-là des premiers résultats qui prévoyaient un déficit cumulé de près de 1,5 milliard ? Chacun a le droit d'avoir des rêves, mais ce n'est pas à la collectivité de les payer. Il appartient au Conseil d'Etat, et subsidiairement à notre Grand Conseil, de garder la main et d'expliquer l'environnement financier fragile de notre canton. En bref, veiller à l'efficacité des moyens engagés plutôt qu'à la création de nouveaux besoins non nécessaires. Ce résultat est d'autant plus inquiétant qu'il est obtenu grâce à des prélèvements sur réserves et provisions pour plus de 600 millions. Que penser dès lors de la création de 469 nouveaux postes pour la période examinée, dont 125 pour l'administration ? L'augmentation de la population ne saurait tout expliquer, cela d'autant plus que les efforts importants en termes de digitalisation doivent amener des améliorations et ainsi réduire voire annuler certaines missions aujourd'hui remplies par notre personnel.

Vous le savez aussi, notre canton est très fortement dépendant de ressources extérieures, par exemple la péréquation financière fédérale et les versements de la BNS. Des risques de diminution de ces produits sont bien présents. Dès lors, il m'apparaît très important de limiter l'accroissement de la place de l'Etat dans la société fribourgeoise.

Parlons des investissements nets planifiés d'ici 2026, qui s'élèvent à 1,25 milliard : c'est un objectif très ambitieux puisque de nombreux investissements votés durant la période législative précédente n'ont pas encore été mis en œuvre. Administration générale, économie publique, trafic et formation sont les grands bénéficiaires de ce programme. Le détail des investissements se trouve dans les pages 35 à 38 du document. Pour les réaliser, l'Etat devra recourir à l'emprunt, il faut le dire sans équivoque.

Le plan financier nous a été présenté par M. Jean-Pierre Siggen, conseiller d'Etat directeur des finances, accompagné par M. le Trésorier d'Etat Laurent Yerly lors de notre séance du 23 novembre 2022. Autant le dire d'emblée, ce plan financier inquiète et fait souci. Tous les membres de notre commission, quel que soit leur positionnement politique, l'ont dit. Il déçoit

aussi. En effet, rien de particulier ne ressort de ces prévisions : pas de projets phares, peu de politiques nouvelles en matière de santé, un maintien des taux fiscaux actuels pourtant peu attractifs, une temporalité des dépenses peu claire, le lien avec le programme gouvernemental pas si évident. Vous l'aurez compris, c'est la déception qui prime auprès des membres de la Commission des finances et de gestion, même s'il faut reconnaître une excellente réalisation qualitative et très probablement une justesse dans les montants retenus.

A titre personnel, je trouve étonnant et décevant qu'il n'a pas été prévu une subvention d'investissements ou un prêt suffisant en faveur de l'HFR. Des études concernant les assainissements financiers et d'infrastructures seront nécessaires, et les montants seront très importants. Qu'on le veuille ou non, cela a un caractère indispensable et urgent et il est de notoriété publique que l'HFR a une situation financière obérée qui ne lui permettra pas de financer ses travaux. Comment, dans ce contexte-là, ne prévoir que 5 millions par année alors que le besoin est très largement supérieur, même au stade des études ? Clairement, pour moi comme pour beaucoup d'autres personnes au sein de ce Parlement, l'Hôpital fribourgeois, son positionnement, son assainissement et sa structure future sont probablement l'enjeu principal de cette législature.

La Commission des finances et de gestion a pris acte du plan financier et remercie le Conseil d'Etat pour son élaboration sérieuse et aboutie. Il appartient dès lors à notre Exécutif de tenir le cap avec ce plan financier, tout en trouvant des mesures qui permettront d'équilibrer les budgets 2024 et suivants, ce qui garantira le respect de la Constitution.

Siggen Jean-Pierre, Directeur des finances. Au nom du Conseil d'Etat, j'ai le plaisir de vous présenter les résultats du plan financier 2022-2026 qui a été établi en tenant compte des bases légales existantes et des projets retenus par le Conseil d'Etat dans le cadre du programme gouvernemental.

Comme l'a déjà évoqué M. le Président du Conseil d'Etat ainsi que M. le Rapporteur, le plan financier est présenté pour la première fois de manière distincte du programme gouvernemental, comme l'a voulu le Parlement. Le Conseil d'Etat a ainsi publié son programme gouvernemental avant la fin du premier semestre, ce qui lui a permis de poser les jalons de son action politique durant la législature. L'exercice de planification financière nous a ensuite permis d'esquisser les contours des perspectives financières de l'Etat jusqu'en 2026 et non 2035, et d'anticiper de potentielles situations difficiles. Même si différents paramètres peuvent toujours influer sur les prévisions, cet exercice prospectif demeure nécessaire et indispensable vis-à-vis d'une bonne gouvernance des finances publiques. En l'état, le plan financier indique que l'équilibre budgétaire, moyennant des ajustements, devrait être atteint en 2024. Il l'est bien sûr en 2023. Pour les années 2025-2026, l'horizon paraît un petit peu plus compliqué et l'équilibre structurel tend à s'éloigner, ce d'autant plus que plusieurs défis, tant au niveau des charges que des ressources, se profilent dans un intervalle de temps plus ou moins court. En effet, la croissance de la masse salariale, les effets des baisses fiscales, l'évolution du système péréquatif ainsi que les incertitudes en termes de redistribution de la part de la BNS sont autant de variables qui auront des répercussions sur les finances de l'Etat.

Malgré les nombreuses incertitudes liées à ces facteurs, au contexte national et international, le Conseil d'Etat veut assurer la mise en œuvre des projets définis dans le programme gouvernemental que vient de vous exposer notre Président. Si le plan financier n'atteint pas l'équilibre, ce qui est usuel pour ce genre d'exercice, l'important travail de priorisation nous a permis de diminuer fortement le déficit initial et de miser sur une politique d'investissements ambitieuse. Des efforts importants devront toutefois encore être faits à l'avenir, nous en sommes conscients, pour atteindre chaque année l'équilibre budgétaire exigé par la Constitution cantonale.

Der Staatsrat will die Personalbestände signifikant ausbauen und in den kommenden vier Jahren in etwa 469 neue Stellen schaffen. Allein für die obligatorische Schule sind 165 neue Stellen vorgesehen, darunter - nach dem Willen des Grossrates - über 40 Stellen für Schulsozialarbeiter und -arbeiterinnen und rund 17 Vollzeitämter für die digitale Bildung. Für die Universität sind 56 zusätzliche Stellen vorgesehen, was fast 20% der im Unterrichtswesen geschaffenen Stellen ausmacht.

L'évolution de la masse salariale représente sur la période près de 50% de la croissance des charges totales. Hormis la création de postes et les crédits forfaitaires supplémentaires, l'indexation relativement importante dont il a fallu tenir compte a renforcé l'augmentation de la masse salariale de façon conséquente. L'effet brut cumulé de l'indexation par rapport au budget 2022 est estimé à quelques 96 millions de francs sur la durée du plan financier.

S'agissant du domaine du subventionnement, qui est à l'origine de 37% de l'accroissement des charges totales de l'Etat au court de la législature, le Conseil d'Etat a privilégié la voie de la consolidation, voire du développement des prestations existantes, en particulier en ce qui concerne la fréquentation d'établissements d'enseignement hors canton, les institutions de pédagogie spécialisée, le financement hospitalier, les soins et aides familiales à domicile, les frais d'accompagnement dans les établissements médico-sociaux pour personnes âgées, l'assurance maladie ou encore les prestations complémentaires AVS/AI.

Die Kosten beim Sachaufwand, zum Beispiel Gebäudeunterhalt oder IT, sind insgesamt recht konstant. Die verzeichnete Zunahme beruht hauptsächlich auf dem Willen des Staatsrats, die Umsetzung der kantonalen Digitalisierungsstrategie fortzuführen und die digitale Bildung auszubauen. Dazu kommen noch die Umsetzung einiger Biodiversitäts- und

Klimaprojekte sowie die Umsetzung des neuen Mobilitätsgesetzes, und angesichts der drohenden Aussichten wurden auch die Energiekosten etwas nach oben korrigiert.

Dans le chapitre des revenus, il apparaît clairement que leur évolution demeure plus faible que celle des charges. Les prévisions relatives à la progression des revenus fiscaux sont particulièrement incertaines au vu du contexte économique actuel. La tendance à la baisse des recettes tirées de la péréquation financière fédérale a également dû être prise en compte. Les revenus de transfert, quant à eux, progressent en partie grâce à l'augmentation des contributions de la confédération.

Afin de poursuivre sa stratégie, le Conseil d'Etat prévoit de recourir aux provisions et fonds disponibles, en particulier au fonds d'infrastructure, dont les prélèvements planifiés sur la période 2022-2026 atteignent presque 110 millions de francs. Au final, l'objectif principal est de maintenir la qualité des prestations existantes et de déployer les moyens nécessaires dans les domaines primordiaux que je vous ai mentionnés, ceci tout en soutenant notre ambitieux programme d'investissements qui doit contribuer à moderniser, assainir, rationaliser les infrastructures et le fonctionnement de l'Etat. Evidemment, l'équilibre durable des finances cantonales devra être garanti pour rester en conformité avec nos règles constitutionnelles. C'est dans cette perspective que nous avançons avec confiance et détermination.

Moussa Elias (*PS/SP, FV*). Je m'exprime au nom du groupe socialiste.

Comme vous le savez, le Grand Conseil a modifié le 7 septembre 2021 la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration par 50 voix contre 33 et 3 abstentions, dont la mienne. Cette décision supprime l'obligation selon laquelle l'adoption du programme gouvernemental et du plan financier doit se faire simultanément, tout en imposant un délai au Conseil d'Etat pour présenter son plan financier. A titre personnel, je suis satisfait qu'aujourd'hui personne ne conteste le fait que nous, Grand Conseil, discutons malgré tout ces deux éléments en même temps.

Notre groupe salue le fait que le nouveau collège gouvernemental ait pu s'atteler à un travail semble-t-il satisfaisant pour ses membres lors de l'élaboration du programme gouvernemental, un travail qui, suite à la modification que je viens de vous rappeler, a pu être entamé sans le carcan d'un plan financier. Nous n'avons aucun doute que des réflexions politiques censées être plus profondes et axées sur le long terme se voient nourries si on ne doit pas en même se soucier du cadre financier, pour ne pas dire du frein financier.

Par contre, notre groupe regrette que le présent plan financier ne soit pas à la hauteur des ambitions affichées dans le programme gouvernemental. En effet, à travers ce plan financier, le Conseil d'Etat nous livre en réalité non pas une feuille de route - et vous noterez ou pas que j'ai évité l'anglicisme *roadmap* - financière permettant de retracer de quelle manière, d'un point de vue financier, il entend mettre en œuvre son programme gouvernemental ambitieux, mais ce que ce plan financier démontre, c'est que notre canton souffre d'un retard important, pour ne pas dire préoccupant, au niveau des investissements, notamment pour l'entretien du parc immobilier de l'Etat. Nous allons certainement en débattre sauf erreur demain, lors de l'examen du décret en lien avec le bâtiment de chimie de l'Université. Préoccupant également au niveau du renforcement des prestations en faveur de la population. Vous avez entendu les représentants de notre groupe lors du débat en lien avec le programme gouvernemental, je ne vais donc pas y revenir.

Dès lors, après une analyse approfondie de ce document, nous ne pouvons pas qualifier ce document de plan financier et le rebaptisons dès lors "plan de rattrapage". Certes, le Conseil d'Etat nous rappelle que pour les années 2025 à 2026, l'horizon financier se complique et, je cite, "l'équilibre structurelle tend à s'éloigner, ceci notamment en raison des effets des baisses fiscales, des tendances et possibilités d'adaptation du système péréquatif et l'incertitude au niveau des redistributions de la part de la BNS". Or, le présent plan de rattrapage ne donne aucune réponse à la question de savoir comment le Conseil d'Etat entend répondre à ces défis financiers majeurs et identifiés. Non, c'est faux ce que je viens de vous dire. Car il faut rester prudent : il ne faut surtout pas toucher au coefficient d'impôt à 96% durant toute cette législature, dixit le Conseil d'Etat au niveau de la réponse à la question que j'ai soulevée.

Vous comprendrez que, face à de telles réponses, notre groupe ne peut que se méfier de la réelle réponse qu'entendra apporter le Conseil d'Etat à l'avenir, à savoir de nouvelles mesures d'austérité. Vous comprendrez également aisément que notre groupe ne pourra que combattre toute velléité d'imposer de telles mesures d'austérité découlant du présent plan de rattrapage. Peut-être pourriez-vous me corriger, Monsieur le Commissaire du Gouvernement, me rétorquer que le PS peint le diable sur la muraille et nous rassurer que le Conseil d'Etat n'entend pas prendre des mesures d'austérité durant la présente législature.

C'est avec ces quelques considérations que notre groupe prend acte du plan financier.

Freiburghaus Andreas (*PLR/PVL/FDP/GLP, SE*). Ich spreche im Namen der Freisinnig-Demokratischen und Grünliberalen Fraktion und danke als Erstes dem Staatsrat für die Ausarbeitung und Präsentation des Finanzplans. Wir finden es passend, dass der Finanzplan und das Legislaturprogramm zeitgleich im Grossen Rat besprochen werden. Wir finden es zielführend, dass der Staatsrat wenn immer möglich bereits über das Legislaturende in die weitere Zukunft schaut und eine mögliche Entwicklung zu erkennen versucht. Ein Finanzplan ist immer eine globale finanzielle Sicht auf die kommenden Jahre und

somit eine Absichtserklärung der Exekutive. Darin zwingend eingebaut sind die Beschlüsse der Legislative, also von uns Grossräten, und die Sicht der Entwicklungsschwerpunkte der nächsten Jahre, aber auch die Aufwände für den Betrieb des Unternehmens Staat.

Wir schätzen es, dass der Staatsrat beim Erarbeiten des Finanzplans versucht hat, das Nötige vom Wünschbaren zu trennen und damit eine verantwortbare finanzielle Perspektive vorzulegen.

Wie wir bereits in der Budgetdebatte festgehalten haben, werden in den kommenden Jahren aller Voraussicht nach - und dies bestätigt der zur Debatte stehende Finanzplan - angespanntere finanzielle Verhältnisse auf uns zukommen. Wir teilen die Ansicht des Staatsrates, dass die Ausgaben priorisiert werden müssen. Es ist aus unserer Sicht hingegen der falsche Zeitpunkt, da gehe ich mit Kollege Moussa einig, bereits Sparpakete zu schnüren.

Wir begrüßen die Absicht des Staatsrates, die angedachten Investitionen zu tätigen und damit einerseits den Nachholbedarf zu vermindern und andererseits Arbeiten an die Wirtschaft zu vergeben. Dies stabilisiert und stärkt gerade in diesen unsicheren Zeiten den Arbeitsmarkt. Zudem wird der zeitgemässen Energie- und Klimapolitik mit der Energieerzeugung vor Ort durch den Bau von Photovoltaikanlagen und - zumindest ebenso wichtig - auch den verminderten Energiekonsum in Folge zeitgemässer Wärmedämmung bei Sanierungen Rechnung getragen.

Bezüglich des weiteren Vorgehens, insbesondere der Bearbeitung der finanziellen Schieflage und des angedachten Neubaus des Freiburger Spitals, erwarten wir vom Staatsrat Klärung. Wir sind der Auffassung, dass für eine grosse Anzahl der Mitglieder unseres Parlaments der Status des Spitals gegenüber dem Kanton nicht vollständig bewusst ist. Die in der vergangenen Session vorgenommene Gesetzesänderung über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser ergibt vermutlich eine veränderte Ausgangslage.

Das ständige und unverminderte Ansteigen der Anzahl der Mitarbeitenden des Staatspersonals, und damit auch des finanziellen Aufwands, erfüllt uns mit Sorge. Dass mit den eingenommenen Steuern der Personalaufwand nicht mehr gedeckt werden kann, darf uns nicht gleichgültig sein. Wir sind uns bewusst, dass die zunehmenden Schülerzahlen zusätzliche Lehrkräfte benötigen. Es ist für uns auch klar, dass der Werterhalt und die Entwicklung des Immobilienparks unseres Kantons zusätzliche Arbeitskräfte im Staatsdienst nötig machen. Trotzdem rufen wir den Staatsrat auf, jede zusätzliche Stelle zu hinterfragen und auch den Mut aufzubringen, die bestehenden Stellen zu optimieren.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass uns der Staatsrat einen vor allem im Bereich der Investitionen sehr ambitionierten Finanzplan vorlegt. Die in Punkt 1.1 in der Broschüre angesprochene Unsicherheit wird es nötig machen, den Finanzplan als dynamisches Planungsinstrument zu führen und die laufenden Veränderungen nachzuführen.

Die Freisinnig-Demokratische und Grünliberale Fraktion nimmt vom Finanzplan Kenntnis und dankt dem Staatsrat dafür.

Dietrich Laurent (*Le Centre/Die Mitte, FV*). Le groupe le Centre a examiné le plan financier avec un intérêt tout particulier dans ce contexte de crise et après la présentation du programme gouvernemental.

Il faut tout d'abord remarquer que le document qui nous est présenté commence par de nombreuses pages qui décrivent à quel point le Conseil d'Etat a bien travaillé par rapport aux demandes des services. Comment appréhender cette première partie, à part le fait que les services de l'administration font le plus de demandes possibles et que le Conseil d'Etat coupe ? Ce n'est certainement pas comme ça que cela se passe, mais c'est l'impression que cela donne. Merci dès lors de supprimer ou de très fortement réduire ce chapitre, surtout que ce sont les nouveaux détails du plan financier lui-même qui en pâtissent. En effet, si vous voulez des détails, vous n'êtes pas au bon endroit. Les chiffres sont présentés au niveau 1 alors qu'il aurait certainement fallu passer au niveau 2 voire 3 pour donner des informations utiles à la compréhension de ce plan.

Cela étant dit, le plan financier présenté est transparent dans ses grandes lignes et montre sans fard que la situation à venir n'est guère réjouissante. Le déficit cumulé est de 372 millions de francs avec une couverture des charges de 93%, charges qui augmentent plus rapidement que les recettes alors que la fortune de l'Etat a déjà diminué de 400 millions fin 2021. Si les clés sur les opportunités de recettes fiscales supplémentaires ne sont pas données, on peut sous-entendre une certaine prudence de la part du Conseil d'Etat, des améliorations du côté des entreprises, ou encore des opportunités de la manne fiscale. Cependant, la péréquation largement en faveur de notre canton n'est pas assuré à terme, ni les fonds de la BNS. La situation est donc critique.

Il faut donc regarder les charges et travailler sur leur priorisation. Dans les priorités, on trouve ainsi la formation, la prévoyance sociale, les institutions spécialisées, les soins - dont 80 millions de charges extraordinaires pour l'HFR -, l'ordre et la sécurité, le trafic et le personnel. Ce dernier point croît de 469 EPT sur l'horizon du plan, dans les mêmes proportions que lors de la législature précédente, et représente à lui seul 50% de la croissance des charges. C'est donc 232 millions sur cinq ans, dont 93 pour l'indexation. Pouvons-nous nous permettre cette augmentation linéaire de l'administration en regard de la croissance plus faible des recettes fiscales ? Y a-t-il des améliorations possibles des processus et de leur efficacité ? Aucun indice dans le plan présenté.

Certains diront d'augmenter les impôts. Dans la situation actuelle, pas sûr que cela fasse la joie de nos concitoyennes et concitoyens qui voient leurs charges augmenter, ce d'autant moins pour du personnel administratif. Cependant, le personnel de formation et les spécialistes de la construction et de l'aménagement semblent indispensables, ces derniers devant réaliser les nombreux investissements prévus de 1,3 milliard sur la période. On nous parle d'achever les grands projets, de débiter des grands travaux et de nombreuses études. Tout cela est très bien tant que l'entretien de ce que l'on a est assuré, ce qui n'était pas le cas les dernières années. L'état de nos bâtiments n'est pas bon, la logique veut qu'il faudrait d'abord entretenir les objets que nous possédons avant de démarrer de nouvelles constructions. En relation de charges sur les finances, la maintenance coûte beaucoup plus sur la durée que la construction en soi. Soyons donc très vigilants.

En conclusion, le groupe le Centre attend les budgets à venir dès 2024 pour voir les premières concrétisations de ce plan financier, particulièrement dans les domaines de l'énergie, de la formation, de l'innovation, de la digitalisation et des soins.

Jaquier Armand (*PS/SP, GL*). Je cite mes liens d'intérêts : je suis membre de la Commission des finances et de gestion, conseiller communal à Romont et membre du comité du Réseau Santé de la Glâne.

Si j'interviens, c'est pour un point particulier qui est le domaine de la santé et de l'HFR. Les interventions entendues jusqu'à maintenant, aussi bien dans le programme de législature que sur la question du plan financier, parlent toutes de financer le nouvel HFR. Le commissaire du Gouvernement a évoqué les autres points de la santé tout à l'heure. Je suis tout à fait d'accord que l'on doive prévoir et établir un plan financier pour le financement du "dur", à savoir l'HFR. Mais la santé, ce n'est pas uniquement l'hôpital. La santé, ce sont les soins à domicile, des soignants de proximité, des infirmiers et infirmières formé-e-s, compétent-e-s, c'est la prévention, la formation, la proximité auprès de la population, c'est aussi un point d'entrée, un numéro unique, etc. C'est aussi pour nous l'obligation de donner confiance à la population, vu les échéances à venir et le fait que ce financement sera important.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, la majorité des interventions se concentrent sur le "dur", sur l'HFR, mais pas sur la santé. Ce plan de législature, ce plan financier, n'apportent pas d'éléments consistants indispensables à la santé, indispensables afin de donner confiance à l'ensemble de la santé, des acteurs de la santé, et ne prévoit pas les étapes entre "avant l'hôpital" et "après l'hôpital" au moment où l'on retourne à une meilleure situation.

Voilà le point sur lequel je voulais insister, parce que je suis convaincu que c'est le défi de ce canton dans les prochaines années.

Ingold François (*VEA/GB, FV*). Lors du budget, je vous avais conté l'histoire de l'homme qui tombe d'un immeuble de cinquante étages et qui se dit : "jusqu'ici, tout va bien". A la lecture du plan financier, on peut se demander si ce personnage n'est pas en plus convaincu qu'il va remonter cinq minutes plus tard avec une baguette et des petits pains au lait pour les enfants.

Mon lien d'intérêt : je suis membre de la Commission des finances et de gestion. Je m'exprime au nom de groupe VERT·E·S et allié·e·s.

J'ai découvert le plan financier encore sous embargo il y a quelques semaines et je dois avouer que sa lecture en plein travail sur un budget quelque peu aride m'avait été agréable. On y découvre un grand nombre d'investissements après une panne sèche de plusieurs années : 469 nouveaux EPT sur quatre ans après un frein affirmé à l'engagement, des subventions consolidées après avoir frisé la limite légale de 42%, des efforts pour le climat, la biodiversité et la durabilité. Comme c'était mon premier plan financier cantonal, je me souviens avoir téléphoné à mon collègue Benoît Rey - qui regrette de ne pouvoir être présent aujourd'hui - et lui avoir demandé si ce document avait une valeur contraignante. La réponse fut non : ce sont des intentions, louables pour la plupart, mais si on n'y arrive pas, alors tant pis.

Nous avons tous appris que les revenus des transferts, comme la Banque nationale pour environ 150 millions et les RPT pour environ 500 millions, allaient cruellement nous manquer à la fin de la décennie. Notre canton se particularise non pas par l'excellence de ses budgets qui, équilibre budgétaire oblige, sont toujours dans le noir, mais par la dépendance extrême aux ressources extérieures, les revenus de la fiscalité ne couvrant même plus les charges de personnels et étant inférieurs à la moitié des dépenses totales de 4 milliards. Quand je vous disais que "jusqu'ici, tout va bien".

Pourtant, les besoins à venir sont énormes, et on a parfois de la peine à les identifier. Dans le domaine de la santé, un nouvel hôpital pour l'HFR nécessitera un investissement pharaonique de 800 millions, et sauf erreur, rien n'est pour l'instant réellement planifié. Dans le domaine social, en plus des prestations complémentaires pour les familles qui devraient enfin être mises en œuvre dès 2025, les besoins ne vont cesser d'augmenter au vu de la baisse du pouvoir d'achat des petits et moyens revenus. Dans le domaine de l'environnement, que ce soit pour la transition énergétique, la préservation de la biodiversité ou la lutte contre le réchauffement climatique, des investissements massifs et des augmentations du budget de fonctionnement sont à prévoir, en particulier pour l'assainissement du parc immobilier de l'Etat. La rénovation du bâtiment de chimie de l'Université nous donne un exemple parlant des besoins pharaoniques en la matière qui vont bien au-delà des tristes 21

millions acceptés par notre Grand Conseil avec bon cœur. Il en va de même pour la formation, l'aménagement, le soutien à l'économie. Mais "jusqu'ici, tout va bien".

Pour répondre à ces impératifs vitaux, le plan financier nous propose des investissements certes importants et des augmentations de déficit, mais toutes ces planifications ne sont que des rêves car elles se heurteront, année après année, à la barrière de l'équilibre budgétaire, et ne pourront être mises en œuvre qu'à la condition de baisses drastiques de prestations ou d'augmentation tout aussi drastique de la fiscalité. Pourtant, ce plan financier prévoit le maintien du coefficient d'impôts à 96%. Quand je vous parlais de remonter avec une baguette et des petits pains au lait, on est dans le même type d'optimisme.

Après un plan de législature intéressant, la planification financière qui lui est intimement liée présente certes un certain courage, mais sera à notre avis inapplicable si nous ne lui donnons pas plus de chances de mise en œuvre. Ce sera notre tâche dans le changement de lois et dans l'adoption des budgets successifs.

Avec ces remarques et ces réserves, le groupe VERT·E·S et allié·e·s a ainsi pris connaissance du plan financier 2022-2026.

Kolly Gabriel (UDC/SVP, GR). Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance avec motivation du plan financier de notre canton pour cette législature. A sa lecture, vous imaginez bien que la motivation est très vite retombée. Et c'est plutôt un sentiment d'inquiétude et de peur pour l'avenir de notre canton qui nous préoccupe.

Premièrement, il n'y a aucune solution réelle pour arriver à l'équilibre financier voulu par nos lois, une utilisation de la quasi-intégralité des provisions et réserves, et donc une augmentation de l'endettement et une disparition de la fortune qui n'augurent rien de bon pour la suite. Il n'y a aucune proposition pour limiter l'accroissement sans limite de l'Etat et nous ne parlons pas uniquement de l'évolution démographique. Nous sommes conscients qu'il faut des postes en plus pour assumer cette augmentation, mais, même pas un début de réflexion sur le déplacement de certains EPT ! A l'Etat de Fribourg un poste acquis dans un service l'est presque à vie. On peut regretter que notre Conseil d'Etat ne s'inspire pas plus de l'économie privée pour faire la part des choses sur cette explosion des EPT. Notre groupe se pose des questions : comment garantir des finances saines à terme ? Comment limiter la place croissante de l'Etat par rapport à l'économie privée ?

Deuxièmement, mon lien d'intérêt : je suis l'heureux syndic de Corbières, dont l'assemblée consacrée au budget de ma commune a eu lieu hier. Le budget de ma commune se resserre - mais c'est également le cas de nombreuses communes dans le canton -, et ceci en grande partie à cause des reports de charges et des décisions du canton.

Et j'en viens au principal problème : les impôts, la fiscalité, dont on parle très peu dans ce plan financier. On ne pourra pas tirer indéfiniment sur la corde. Les citoyens n'aiment pas les hausses d'impôts, qu'ils soient cantonaux ou communaux, et camoufler cela par des soi-disant taxes n'est pas mieux. Notre canton va dans le mur, et ceci sans aucune remise en question. Fribourg a déjà une fiscalité très lourde. Alors comment faire pour réussir à mettre en place toutes ces mesures (augmentation d'EPT, HFR, construction de bâtiment, recapitalisation des TPF) ? A coup de plusieurs centaines de millions de francs et avec des taux d'intérêt instables. Mettre en place tous ces investissements - dont nous avons certainement besoin - sans péjorer encore plus le pouvoir d'achat de la classe moyenne - cette classe moyenne qui paie la grande partie de nos impôts -, cela ne sera pas possible avec le plan financier qui nous est présenté aujourd'hui. Notre groupe, vous vous en doutez bien, s'opposera systématiquement à toute hausse de la fiscalité pour nos citoyens et citoyennes.

Pour terminer, dans cette planification, on parle climat, biodiversité, économie, formation, crédits d'études - beaucoup de crédits d'études -, et donc on pratique la politique de l'arrosoir : des demi-mesures, mais peu de projets concrets qui auraient une réelle influence sur les préoccupations des Fribourgeois et Fribourgeoises. Souvent, le Conseil d'Etat dit qu'il faut oser. On a un peu l'impression, dans le groupe de l'Union démocratique du centre, que vous êtes parfois un peu déconnectés de la réalité du terrain. Et tout ceci sans compter tout ce que notre Législatif demandera. Car oui, Mesdames et Messieurs les Députés, en plus des montants astronomiques prévus dans ce plan financier, il faudra ajouter nos propres décisions qui sont régulièrement très coûteuses, le Conseil d'Etat nous le rappelle souvent.

Enfin, une remarque à titre personnel : il est regrettable que l'entier des députés n'aient pas reçu la planification des EPT par Direction. C'est selon nous un manque de transparence de la part du Conseil d'Etat et c'est déplorable pour le travail en collaboration voulu par le nouveau président du conseil d'Etat entre l'Exécutif et le Grand Conseil.

Notre groupe prend acte de ce plan financier en étant des plus inquiet pour l'avenir de notre canton.

Thalmann-Bolz Katharina (UDC/SVP, LA). Ich habe folgende Interessenbindung für die Angelegenheit, die ich ansprechen möchte, anzumelden: Ich bin Präsidentin der Kommission für die Pädagogische Hochschule Freiburg, und ich spreche in persönlichem Namen.

Am Ende der vergangenen Legislatur hat der Grosse Rat eine Motion, die eine Vereinigung der Lehrpersonenausbildung unter dem Dach der Universität vereint, gutgeheissen. Im Regierungsprogramm des Staatsrates wird in grossen Lettern Folgendes

hervorgehoben: "Die Schaffung eines Kompetenzzentrums im Bereich Pädagogik und Didaktik wird ein originelles und attraktives Modell darstellen, das Synergien fördert und sich als zweisprachig auszeichnen wird."

Ich bin hochofret über diese Aussage. Im Finanzplan suche ich jedoch vergebens Hinweise über eine Realisierung dieses Vorhabens. Ich habe zwei Fragen diesbezüglich - leider ist jetzt die zuständige Staatsrätin nicht anwesend, aber ich denke, der Staatsrat weiss hierzu Bescheid. Erstens: Ist mindestens ein Projektierungskredit im Laufe der Legislatur für diesen Campus der Lehrpersonenausbildung vorgesehen? Und die zweite Frage: Welchen Zeithorizont peilt der Staatsrat für die Realisierung eines Kompetenzzentrums Lehrpersonenbildung an?

Brodard Claude (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). Merci pour vos prises de position.

Par rapport au "plan de rattrapage" qui a été cité par mon collègue député Elias Moussa, c'est un plan financier sur plusieurs années. Là où je peux le rejoindre, c'est par rapport au retard dans l'entretien du parc immobilier : il est vrai qu'il sera probablement question d'un décret futur pour une politique d'assainissement du parc immobilier de l'Etat de Fribourg en privilégiant et en priorisant les bâtiments qui sont les plus énergivores, si j'ai bien compris les discussions que nous avons eues avec M. le Conseiller d'Etat Jean-François Steiert.

Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux partage sa satisfaction de principe, avec quand même des inquiétudes pour le plan financier. Surtout pas de mesures d'austérité, ce n'est pas le bon moment.

De la part du groupe Le Centre, je prends note des propos de M. Dietrich qui confirme notre dépendance envers les ressources externes. C'est un gros problème de notre canton et il faudra examiner l'efficacité des charges.

Concernant la politique de la santé, ce n'est pas que l'HFR, mais c'est une politique générale de la santé, comme l'a bien relevé M. le Député Armand Jaquier. On a ici le conseiller d'Etat responsable de la Direction. Peut-être souhaitera-t-il en dire quelques mots ?

Je prends note également des mots de M. le Député Ingold : "jusqu'ici, tout va bien". Je suis content de l'apprendre. C'est donc parfait.

Pour le reste, sur les propos du député Kolly, je crois qu'on ne peut pas complètement comparer le budget de l'Etat à un budget d'une entreprise privée, même s'il est clair que l'on doit tendre à l'efficacité maximale. Et concernant les communes, il y a le grand chantier du désenchevêtrement des tâches : ce sera un chantier dont on devra voir l'évolution sur cette législature.

Enfin, j'avoue être incapable de répondre aux deux questions de M^{me} la Députée Thalmann-Bolz.

Siggen Jean-Pierre, Directeur des finances. Merci pour vos interventions. A la Commission des finances et de gestion, on m'a rappelé les affirmations de mon prédécesseur, qui disait que quand ça ne convient ni à la gauche ni à la droite, il faut croire que ce n'est pas si mauvais. Cela veut dire que le Conseil d'Etat a aussi trouvé des solutions pragmatiques, a essayé aussi bien sûr de rester réaliste dans la réalisation des éléments. Du coup, on met un peu d'eau dans le vin parfois et cela ne satisfait ni d'un côté ni de l'autre.

J'aimerais préciser également que le plan financier se limite à la période de la législature, contrairement au programme gouvernemental, qui va plus loin. Il y a un certain nombre d'éléments pour lesquels on plante déjà des jalons mais qu'on ne réalisera pas tout de suite dans les quatre prochaines années. Il faut évidemment remettre cette situation dans son contexte. Je crois que la volonté du Conseil d'Etat était de fixer dans le programme gouvernemental un espace, un temps plus long qui permet de profiler son intention et le développement du canton. C'était une bonne opération de le faire ainsi.

Monsieur Moussa a relevé le retard dans les investissements. Avec 1,2 milliard d'investissements, c'est bien l'un des éléments forts de notre programme, permettant aussi d'être ambitieux. On aura certainement l'occasion de le développer tout au long de cette législature.

Je n'ai pas de peinture avec moi pour peindre le diable sur la muraille et faire peur à quelqu'un. Je n'ai pas de plan d'austérité dans la poche, ni le Conseil d'Etat, mais il y a évidemment un plan financier qui n'est pas à l'équilibre, qui présente des déficits comme il l'a fait dans les périodes précédentes et pour des montants qui ne sont pas plus élevés que les périodes précédentes. On se retrouve dans une situation où c'est dans le cadre du budget que l'on réalise cet équilibre avec des priorisations et des arbitrages qui sont réalisés par le Conseil d'Etat.

J'aimerais préciser aussi, pour l'HFR - mais peut-être que mon collègue pourra revenir là-dessus -, que le montant de 80 millions est basé tout simplement sur la loi sur le financement des hôpitaux, qui prévoit que lorsqu'il y a un dépassement de 3% de la perte reportée au bilan, il y a des mesures à prendre. Le Conseil d'Etat met des réserves pour le cas où il y aurait ce dépassement et pour qu'on puisse intervenir tout de suite pour éviter des mesures. La réserve faite pour cela est actuellement de 40 millions, et on l'a estimée à 80 millions en 2025. Evidemment, il n'y a pas l'assainissement là-dedans. Ce sont des éléments sur lesquels on travaille avec l'HFR. Sachez que figure quand même dans le plan financier une partie des montants, à savoir 5 millions par année dès 2024, pour l'étude de ce que sera ensuite le nouvel hôpital. Là aussi, cela ne va

pas se réaliser durant cette législature. Ce sont des éléments en développement qui ont dès maintenant un certain nombre de réalités. Je laisserai le soin à mon collègue de revenir sur ces éléments-là s'il le souhaite.

J'aimerais rappeler que si l'on a un chapitre qui présente les données initiales telles qu'elles ont été fournies par les services, et que le Conseil d'Etat a travaillées et priorisées, c'était selon un vœu du Grand Conseil. Certainement que dans une autre législature, certaines et certains d'entre vous sont venus avec des idées, en ont parlé à l'administration qui leur a dit qu'on l'avait et que le Conseil d'Etat l'a tracé. Vous avez demandé ensuite de savoir ce que l'on trace. Maintenant, vous nous dites que cela ne sert à rien de vous dire qu'on a fait des efforts. Vous savez qu'on doit les faire et nous devons parler plutôt de l'avenir. J'en prends note. Les chapitres y afférents seront réduits la prochaine fois.

Ensuite, vous voulez des chiffres un peu précis, estimant qu'ils sont trop grands et que la granularité n'est pas là. En début d'année, on n'avait pas l'inflation à 2,74. On a commencé le travail sur ce plan financier avec un taux d'inflation à 1,5. Le Conseil fédéral est ensuite monté à 1,9 et on a tout modifié. Au début de l'été, il est passé à 2,55 et on a suivi. En novembre, il est passé à 2,74. Vouloir des chiffres précis pour la législature avec cette évolution, c'est très difficile ! A un moment donné, la réalité a fait que nous avons opté pour un arbitrage. On a cependant aussi mis des chiffres d'inflation pour 2024, 2025 et 2026. Quelle est la pertinence d'un chiffre d'inflation pour 2026 ? Est-ce qu'il faut plutôt ne rien mettre ? Est-ce qu'il faut mettre quelque chose ? On s'est fondé sur l'analyse que la Confédération a faite, on est resté sur cette référence-là comme on le fait lorsqu'on élabore les plans financiers à travers les législatures. Il y a bien sûr un certain nombre d'incertitudes : on n'avait pas prévu forcément le développement de la guerre en Ukraine, on n'a pas prévu les problèmes d'approvisionnement énergétique. On a travaillé avec ces éléments tels qu'ils sont apparus dans l'année et en se projetant évidemment sur la législature. Je ne développerai pas les 90 milliards de déficit de la Banque nationale, devenus 140 milliards il y a quelques mois. On verra à la fin de l'année où on en est. C'est avec toutes ces incertitudes que nous avançons et avec lesquelles nous faisons un plan qui a un certain degré de réalisme. Là où nous pouvons être précis, on l'est, et là où nous faisons des estimations, on essaie d'être le plus réaliste et rationnel possible, mais avec une prudence naturelle.

M. le Député Kolly l'a dit, il y a également un acteur dans la maîtrise des charges : c'est vous ! Vous devez avoir le souci de ne pas venir simplement avec des grandes listes de subventions supplémentaires, ou, je le dis également même si ça peut venir de mon bord politique, avec d'autres projets de baisse d'impôts. Il y en a encore une, je le rappelle, qui a été votée cette année et qui doit encore être réalisée l'année prochaine concernant les mutations immobilières. Je viendrai probablement avec cela lors des premières sessions de l'année prochaine.

M. le Député Jaquier a relevé que l'ensemble du domaine des soins n'est pas suffisamment souligné. Je ne vais pas épiloguer, mais j'aimerais quand même relever que vous trouvez à la page 27 du plan financier des subventions pour plus d'un milliard avec des augmentations de plus de 100 millions sur la période qui touchent bien les domaines de la pédagogie spécialisée, du financement hospitalier, des soins et de l'aide à domicile, des frais d'accompagnement dans les établissements médico-sociaux, des institutions spécialisées, des assurances maladie et des prestations complémentaires. Ce sont bien des domaines qui relèvent de cela, pour lesquels on a le soutien, mais aussi de l'argent de la Confédération, mais où le canton s'engage. Cela ne ressort peut-être pas comme tel, mais il y a des moyens énormes qui sont mis, et c'est également l'une des tâches et l'un des soucis du Conseil d'Etat d'assurer tous les éléments qu'il faut dans ces domaines.

J'aimerais dire que le programme et le plan financier sont aussi des conditions-cadres qui nous permettront de répondre à des opportunités que nous ne connaissons pas, qui ne sont pas là maintenant. C'est notre capacité aussi de réagir lorsqu'elles viendront. Je vous rappelle le fameux Master en médecine, avec un soutien de la Confédération qui n'était ni au plan financier, ni au programme gouvernemental, ni même au budget, et que vous et le Conseil d'Etat avez réalisé pour le bien de notre canton. C'est aussi non dit mais réel dans le plan financier. On verra ce que cette législature nous réserve en la matière.

Enfin, la fortune n'est pas un montant statique qui ne bouge pas dans un coffre, je vous rassure. Nous puisons dans la fortune continuellement et nous la réalimentons. Il y a un mouvement de réalimentation. Un des grands éléments de réalimentation est évidemment ce que nous recevons de la Confédération, de la péréquation financière, avec les risques qui pèsent là-dessus il est vrai.

Pour répondre aux deux questions de M^{me} la Députée Thalman-Bolz, je n'ai pas les détails. Quand on a présenté le projet, comme j'ai été à la manœuvre l'année passée, nous avons toujours dit qu'il y a le budget, les moyens de la HEP et les moyens de l'Université. On va prendre les deux pour faire ce nouveau projet. On a déjà l'argent puisqu'il s'agit de réaliser ce qui existe déjà. Ce qu'on réalise est une nouvelle unité, une nouvelle création. Il n'y a pas d'argent qui devrait être rajouté sous cet angle-là. En revanche, il faut retravailler l'entier du dispositif actuel. On a prévu 2025 et en termes de bâtiments, on s'est donné après quand même une dizaine d'années. On sait que créer une école prend du temps, en moyenne une dizaine d'années, et on imagine bien que ce ne sera pas durant cette législature qu'on réalisera ce projet physiquement, mais plutôt durant les deux prochaines. Mes informations sont peut-être un peu anciennes, mais fondamentalement, la réalité ne sera pas très différente, je crois.

Je vous remercie pour toutes les autres interventions. Je ne veux pas tout reprendre en détail. On a bien noté que le plan financier avait déçu certains. On a également noté qu'il est transparent, qu'il donne les chiffres et que le Conseil d'Etat est ambitieux : il ose et il se donne les moyens des éléments qu'il doit réaliser. Il priorise également et les priorités qui vous ont été présentées sont soutenues dans le plan financier.

Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales. Je remercie M. le Directeur des finances qui a donné déjà beaucoup d'éléments en réponse aux diverses interventions. Je remercie également les député-e-s pour leurs interventions.

Il est vrai que le système de santé fribourgeois ne se résume pas qu'à l'HFR. Vous en êtes tous et toutes conscient-e-s. Le Conseil d'Etat dans son ensemble en est également conscient. Effectivement, nous allons porter un soin tout particulier à tout ce qui est autour et qui fait partie du système de santé fribourgeois. Quand on parle des soins à domicile, cela comprend toute la formation des infirmiers et infirmières, et même le numéro unique (ou pas) dont on a parlé tout à l'heure. Donner confiance à la population sera pour moi le *leitmotiv* durant ma législature. Je pense que l'on a maintenu une commission parlementaire qui travaille dur, je ne vous le cache pas, sur l'élaboration du contre-projet pour contrer l'initiative des urgences 24/24-7/7 dans le canton de Fribourg. On s'est déjà réuni à plusieurs reprises. Les personnes présentes sont d'excellente qualité. Je peux vous garantir un travail qui se fait de manière très professionnelle pour certains, et pour d'autres moins. On fait un immense travail et je suis très confiant dans l'assurance de notre résultat qui va être délivré tout bientôt. Je peux vous dire que le but est de rassurer la population de notre canton, de Montbovon à Auboranges en passant par le Lac Noir et Morat. Je pense qu'ainsi, on aura couvert tout le canton. Soyez rassuré-e-s, le Conseil d'Etat va s'inquiéter de tout ceci, entre autres avec la commission parlementaire ad hoc.

Concernant le plan financier, M. le Directeur des finances m'a demandé d'apporter quelques renseignements. Le plan financier intègre effectivement un montant de 80 millions en 2025 au Service de la santé publique sous la rubrique comptes 3841.001 qui concerne les charges d'assainissement pour l'HFR. Effectivement, ce montant correspond aux pertes cumulées estimées jusqu'en 2024, au-delà de la limite de 3%, selon l'article 8 de la loi sur le financement des hôpitaux. Un prélèvement de 40 millions sur la provision pour l'assainissement à venir du bilan HFR est également prévu au plan financier jusqu'en 2025. A noter que l'Etat entreprendra cet assainissement sur la base d'un résultat mesurable d'amélioration des indicateurs de l'HFR, en particulier sous l'angle financier. A cet effet, la Direction de la santé et des affaires sociales suit de près, avec le soutien de KPMG, la définition de mesures concrètes de la mise en œuvre des recommandations d'actions identifiées dans le rapport d'excellence opérationnelle qui nous a été délivrée dernièrement. Le montant de l'assainissement sera précisé d'ici 2025. Ces démarches paraissent indispensables en vue d'une éventuelle future construction d'un nouvel hôpital à Fribourg à l'horizon 2030-2032. Quand M. le Député Ingold parle de 800 millions, c'est la première fois que j'entends un chiffre comme cela. Il n'y a aucune estimation qui a été faite à ce jour. Je n'ai pas de boule de cristal non plus : l'estimation de ce nouvel hôpital sera faite ultérieurement et les chiffres vous seront communiqués en temps voulu.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Requête 2022-GC-200

Demande de procédure accélérée pour le traitement de la motion 2022-GC-198 "Folie des primes maladies : soulager rapidement et efficacement la population fribourgeoise !"

| | |
|----------------|--|
| Auteur-s: | Levrat Marie (PS/SP, GR) Zurich Simon (PS/SP, FV) |
| Dépôt: | 18.11.2022 (BGC décembre 2022, p. 4012) |
| Développement: | 18.11.2022 (BGC décembre 2022, p. 4012) |

Prise en considération

Président du Grand Conseil. Je rappelle que nous débattons uniquement sur l'urgence demandée par cet instrument et non pas sur le fond de la motion. Si vous insistez sur le fond, je me permettrai de vous interrompre.

Levrat Marie (PS/SP, GR). Je suis désolée, Monsieur le Président, mais pour comprendre cette requête de procédure accélérée, il est nécessaire de revenir un peu sur le contexte de la motion de base.

La motion a trait aux aides accordées pour la population, pour que les Fribourgeoises et Fribourgeois puissent payer les primes d'assurance maladie 2023. Pourquoi renforcer ces aides pour 2023 ? Nous avons ici une réelle urgence, une urgence qui va arriver d'ici un mois, une urgence qu'auront des parents avec deux enfants, qui payeront en moyenne 900 frs de plus

par année pour leurs primes d'assurance maladie. Là est la réelle urgence. C'est de la responsabilité du canton de donner une réponse claire et rapide à la population fribourgeoise pour 2023.

Pourquoi une motion pour 2023 et uniquement pour 2023 ? C'est un pas, nous le croyons, vers une stratégie plus durable pour l'aide pour les primes d'assurance maladie. Ce serait un pont entre la mise en œuvre de l'initiative socialiste pour des primes abordables ou contre un éventuel contre-projet.

Je l'ai dit, 2023 va être le choc des primes d'assurance maladie et il est de notre devoir d'anticiper ce choc pour la population fribourgeoise, pour les Fribourgeois et Fribourgeoises. Pourquoi alors ce traitement accéléré ? Pourquoi demander le traitement accéléré de cette motion ? Je l'ai dit, le canton de Fribourg doit donner une réponse rapidement parce que si nous discutons de cette motion en juin pour les primes d'assurance maladie de 2023, les Fribourgeoises et les Fribourgeois vont avoir un problème. Je pense que l'on peut tous s'accorder pour dire que l'augmentation ne va pas frapper dès juin 2023, mais dès janvier 2023. C'est pour cela que nous demandons ce traitement accéléré de la motion. Vous le savez, ce n'est pas une question de gauche ou de droite, c'est une question de soutenir la population. D'ailleurs, notre conseillère aux Etats Isabelle Chassot a déposé une motion similaire au Conseil des Etats.

Les Fribourgeoises et les Fribourgeois méritent une réponse rapide à cette question de savoir si oui ou non l'Etat de Fribourg envisage de les soutenir dans cette épreuve qu'est l'augmentation des primes d'assurance maladie.

Je vous remercie d'accepter la requête de traitement accéléré pour que nous puissions discuter cette fois-ci du fond en février.

Fahrni Marc (*UDC/SVP, VE*). Je m'exprime au nom du groupe de l'Union démocratique du centre et n'ai pas de lien d'intérêt avec cette motion.

Cette demande de procédure accélérée est provoquée par la forte hausse des primes d'assurance maladie, et cette hausse est pour le 1^{er} janvier 2023, donc demain. Il est donc tout à fait logique d'accéder à cette requête, ce que fera à l'unanimité le groupe de l'Union démocratique du centre. On se doit d'être réactif car le budget de certaines familles sera très rapidement impacté. La décision de placer cet objet dans un calendrier qui correspond à la réalité du terrain est importante.

Il n'y a pas lieu de débiter le débat de fond aujourd'hui et vous ne le souhaitez pas, j'ai compris. Je vais donc être très court. Plusieurs points de l'ordonnance concernant la réduction des primes de l'assurance maladie méritent une reconsidération. Il n'y a pas forcément une demande supplémentaire des subventions cantonales, mais une meilleure répartition de la manne à disposition. Plusieurs catégories peuvent être touchées, comme les familles juste au-dessus du seuil, qui touchent très peu, ou celles juste en-dessous, qui ne touchent rien. On sait par ailleurs que les familles monoparentales sont bien soutenues. Un point de cette ordonnance, qui stipule que le 5% ou le vingtième de la fortune imposable est pris en compte dans le revenu déterminant, peut péjorer des situations critiques. On parle là d'un groupe qui a choisi d'être propriétaire. Le choix d'être propriétaire est un choix économique. Une grande famille avec beaucoup d'enfants s'en sort peut-être mieux financièrement en étant propriétaire qu'en payant des loyers pour un 4^{1/2} ou 5^{1/2} pièces avec des loyers très importants. Jusqu'à présent, je sais qu'on ne peut pas payer les primes maladies avec des briques et des tuiles. Je vous laisse à vos considérations propres.

Meyer Loetscher Anne (*Le Centre/Die Mitte, BR*). Comme nous l'avons fait pour la requête concernant le crédit de soutien extraordinaire à l'agriculture fribourgeoise suite à la sécheresse, le groupe Le Centre trouve pertinent d'accélérer le processus pour des objets qui traitent de l'actualité. Je ne vais pas entrer sur le fond, même si ça me démange un peu. Je ne vais pas le faire.

Vous l'avez compris, nous allons accepter la requête de procédure accélérée pour le traitement de la motion et nous nous réjouissons d'en rediscuter en février.

Tritten Sophie (*VEA/GB, SC*). Je vais être brève. Le groupe VERT·E·S et allié·e·s soutient à l'unanimité la procédure accélérée.

Schumacher Jean-Daniel (*PLR/PVL/FDP/GLP, FV*). Il faut bien qu'il y ait un *Neinsager* dans la salle. Bien sûr que le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, auquel j'appartiens et dont je suis le porte-parole, partage les soucis de plus du quart de la population de notre canton quant à la peine qu'elle aura à régler ses primes de caisse-maladie.

Toutefois, j'aimerais quand même vous soumettre quelque chose à réflexion. Cette objet 2022-GC-198 qui demande d'augmenter la part des subsides et le nombre de leurs bénéficiaires, c'est une motion. Une motion aide à changer un texte de loi. Ce que vous proposez ici est d'accélérer une procédure pour changer un règlement d'application. Je me demande, malheureusement, si cet acte n'est pas recevable.

La deuxième chose, c'est que mon collègue Monsieur Fahrni, que j'admire beaucoup, nous dit qu'on est au moins de décembre, qu'on arrive en janvier et qu'on devrait décider de ceci au mois de février. Dites-moi, en réalité, est-ce que le Conseil d'Etat va réussir jusqu'au mois de février à faire la grille de distribution, à fixer la hauteur des montants, en si peu de temps ?

Devant ces deux aspects, à savoir le souci de potentielle irrecevabilité ainsi que l'élaboration de cette grille, laissez du temps au temps, laissez finalement le Conseil d'Etat nous donner une réponse. C'est lui qui doit donner une réponse à un changement d'ordonnance. On arrivera là beaucoup plus vite à nos fins parce qu'on trouve cette initiative naturellement philanthropique et nécessaire. Malheureusement, avec ces deux arguments, je regrette de vous dire que le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, pour la majeure partie de ses membres, va refuser cette demande de procédure accélérée.

Zurich Simon (PS/SP, FV). Comme novice, j'ai pris la peine de lire attentivement la loi sur le Grand Conseil quand je suis arrivé. Heureusement, j'avais encore quelques éléments qui me restaient en entendant notre estimé collègue M. le Député Schumacher. A l'article 69 al. 1 let. c de notre loi, on prévoit justement qu'une motion peut demander d'inciter le Conseil d'Etat à présenter un projet d'acte avec des décisions qui doivent prendre la forme d'un décret. C'est tout à fait possible de mettre en œuvre notre motion sous la forme d'un décret. Dans ce sens-là, la motion est évidemment recevable.

Cette intervention afin de clarifier toute question formelle.

de Weck Antoinette (PLR/PVL/FDP/GLP, FV). J'aimerais contredire mon préopinant. Il s'agit d'une ordonnance, l'ordonnance concernant la réduction des primes d'assurance maladie. C'est elle qui fixe quels seront les bénéficiaires et comment doit se faire la répartition. Même en admettant que cette requête est quand même recevable, je pense que l'on doit donner suffisamment de temps pour réfléchir combien cela va coûter et comment on va répartir cette augmentation. Il n'y a pas lieu d'aller plus vite puisque, vous l'avez dit, cela a un effet rétroactif. Les gens recevront peut-être un peu plus tard, mais ils recevront si cela passe.

J'aimerais quand même revenir sur un point. Quand vous faites une comparaison avec la motion qui a été déposée par M^{me} Chassot, évidemment qu'elle peut déposer une telle motion puisque c'est au niveau fédéral, à savoir la loi fédérale sur l'assurance maladie. Je vous rappelle qu'elle avait fait cette motion avec une demande pour une année. Vous ne demandez pas que cette réduction soit faite pour une année. Ce n'est en tout cas pas noté.

Mauron Pierre (PS/SP, GR). J'aimerais corriger M^{me} de Weck. M^{me} de Weck est contre le fond de la motion. Elle parle clairement du fond, et lorsque M. le Président du Grand Conseil dit qu'elle n'a pas le droit de le faire, elle essaie de parler de procédure. Madame de Weck, dites simplement que vous êtes contre la motion et contre l'urgence. C'est plus simple et tout le monde comprend.

> Au vote, la prise en considération de cette requête est acceptée par 72 voix contre 19. Il y a 2 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (PS / SP), Altermatt Bernhard (Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (Le Centre / Die Mitte), Bapst Bernard (UDC / SVP), Barras Eric (UDC / SVP), Baschung Carole (Le Centre / Die Mitte), Berset Christel (PS / SP), Berset Alexandre (VEA / GB), Bonny David (PS / SP), Bortoluzzi Flavio (UDC / SVP), Boschung Bruno (Le Centre / Die Mitte), Brügger Adrian (UDC / SVP), Bürdel Daniel (Le Centre / Die Mitte), Chardonnens Jean-Daniel (UDC / SVP), Clément Bruno (VEA / GB), Clément Christian (Le Centre / Die Mitte), Dafflon Hubert (Le Centre / Die Mitte), Defferrard Francine (Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (Le Centre / Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (Le Centre / Die Mitte), Dumas Jacques (UDC / SVP), Dupré Lucas (UDC / SVP), Emonet Gaétan (PS / SP), Fahrni Marc (UDC / SVP), Fattebert David (Le Centre / Die Mitte), Gaillard Bertrand (Le Centre / Die Mitte), Galley Liliane (VEA / GB), Galley Nicolas (UDC / SVP), Grandgirard Pierre-André (Le Centre / Die Mitte), Grossrieder Simone Laura (VEA / GB), Hauswirth Urs (PS / SP), Hayoz Helfer Regula (VEA / GB), Herren-Rutschi Rudolf (UDC / SVP), Ingold François (VEA / GB), Jaquier Armand (PS / SP), Julmy Markus (Le Centre / Die Mitte), Kolly Gabriel (UDC / SVP), Kubski Grégoire (PS / SP), Levrat Marie (PS / SP), Marmier Bruno (VEA / GB), Mauron Pierre (PS / SP), Menoud-Baldi Luana (Le Centre / Die Mitte), Meyer Loetscher Anne (Le Centre / Die Mitte), Morel Bertrand (Le Centre / Die Mitte), Moussa Elias (PS / SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (VEA / GB), Müller Chantal (PS / SP), Papaux David (UDC / SVP), Peiry Stéphane (UDC / SVP), Raetzo Tina (VEA / GB), Raetzo Carole (VEA / GB), Remy-Ruffieux Annick (Le Centre / Die Mitte), Repond Brice (PLR/PVL / FDP/GLB), Rey Alizée (PS / SP), Riedo Bruno (UDC / SVP), Rodriguez Rose-Marie (PS / SP), Roulin Daphné (VEA / GB), Savary-Moser Nadia (PLR/PVL / FDP/GLB), Savoy Françoise (PS / SP), Schmid Ralph Alexander (VEA / GB), Schneuwly Achim (UDC / SVP), Schwaller-Merkle Esther (Le Centre / Die Mitte), Senti Julia (PS / SP), Steiert Thierry (PS / SP), Stöckli Markus (VEA / GB), Thalmann-Bolz Katharina (UDC / SVP), Thévoz Ivan (UDC / SVP), Tritten Sophie (VEA / GB), Vial Pierre (PS / SP), Vuilleumier Julien (VEA / GB), Zamofing Dominique (Le Centre / Die Mitte), Zurich Simon (PS / SP). *Total: 72.*

Ont voté non:

Bapst Pierre-Alain (PLR/PVL / FDP/GLB), Brodard Claude (PLR/PVL / FDP/GLB), Bürgisser Nicolas (PLR/PVL / FDP/GLB), Chardonnens Christophe (PLR/PVL / FDP/GLB), Cotting Charly (PLR/PVL / FDP/GLB), Dorthe Sébastien (PLR/

PVL / FDP/GLB), Esseiva Catherine (PLR/PVL / FDP/GLB), Freiburghaus Andreas (PLR/PVL / FDP/GLB), Genoud (Braillard) François (LeCentre / Die Mitte), Glasson Benoît (PLR/PVL / FDP/GLB), Jakob Christine (PLR/PVL / FDP/GLB), Kaltenrieder André (PLR/PVL / FDP/GLB), Michellod Savio (PLR/PVL / FDP/GLB), Morand Jacques (PLR/PVL / FDP/GLB), Pauchard Marc (Le Centre / DieMitte), Schumacher Jean-Daniel (PLR/PVL / FDP/GLB), Schwander Susanne (PLR/PVL / FDP/GLB), Wicht Jean-Daniel (PLR/PVL / FDP/GLB), de Weck Antoinette (PLR/PVL / FDP/GLB). *Total: 19.*

Se sont abstenus:

Glauser Fritz (PLR/PVL / FDP/GLB), Robatel Pauline (PLR/PVL / FDP/GLB). *Total: 2.*

> La motion 2022-GC-198 sera ainsi traitée selon la procédure accélérée.

Loi 2020-DEE-2

Loi modifiant la loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (Fonds Ra&D)

| | |
|---------------------------------|---|
| Rapporteur-e: | Berset Christel (PS/SP, FV) |
| Représentant-e du gouvernement: | Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle |
| Rapport/message: | 23.08.2022 (BGC décembre 2022, p. 3530) |
| Préavis de la commission: | 14.11.2022 (BGC décembre 2022, p. 3540) |

Entrée en matière

Berset Christel (PS/SP, FV). La commission parlementaire a étudié le projet de loi modifiant la loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (Fonds Recherche & Développement) lors de sa séance du 14 novembre dernier. En préambule, je remercie le commissaire du Gouvernement, Olivier Curty, le directeur de la HES-SO, Jacques Genoud, ainsi que la conseillère scientifique, Anne Wicht, pour toutes les informations et réponses données à l'ensemble des points soulevés et des questions posées par les membres de la commission. Je les remercie d'ailleurs ici pour les échanges très ouverts que nous avons eus et leur intérêt pour ce sujet pour notre canton. Je remercie également le secrétaire parlementaire, Monsieur Pugin, pour la rédaction du procès-verbal.

A la suite d'un postulat déposé en 2016 au nom de la commission interparlementaire HES-SO, le projet de loi soumis ce jour a été proposé. Il demandait la création d'un fonds de 50 millions de francs destiné à la recherche dans nos Hautes Ecoles fribourgeoises. La proposition du Conseil d'Etat de remplacer la création d'un fonds, tel que le demandait le postulat, par la modification de la loi HES-SO//Fribourg - et notamment de ses articles 56 et 57 - a été acceptée par le Grand Conseil en novembre 2019. Ce sont ces modifications-là qui vous sont soumises aujourd'hui.

Pour rappel, le financement direct de la recherche est permis par la Convention intercantonale HES-SO, mais cela n'a pas été appliqué dans notre canton ni introduit dans la loi cantonale en 2014. Et c'est par la couverture de l'excédent des charges que se fait actuellement le financement de la recherche dans notre canton. Ainsi, les modifications proposées permettent au canton de financer directement les fonds existants de chacune de nos Hautes Ecoles fribourgeoises. Il faut relever qu'un nouveau fonds de recherche et développement est créé à la direction générale de la HES-SO//Fribourg pour le financement de projets de recherche communs entre les différentes Hautes Ecoles. En contribuant à l'alimentation des fonds de recherche de la HES-SO//Fribourg et de ses quatre Hautes Ecoles, l'Etat permet d'améliorer la capacité de la HES-SO//Fribourg et d'obtenir des subventions fédérales puisque ces apports financiers sont reconnus comme fonds de tiers. Il faut préciser que ces fonds sont contrôlés par l'Inspection des finances.

Lors des travaux de la commission, il a été décidé de compléter l'alinéa 2 de l'article 56 afin de permettre à l'Etat, non seulement d'affecter l'excédent des comptes de l'Etat, mais aussi des montants inscrits au budget de fonctionnement pour alimenter ces fonds consacrés à la recherche. J'ajoute qu'en séance, le commissaire nous a présenté les règlements associés qui seront dûment amendés si nous adoptons ce projet de loi. Au nom de la commission, je vous propose d'entrer en matière et de soutenir le projet bis.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Die anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung, wie es heisst, ist ein gesetzlicher Auftrag unserer Fachhochschulen, der in Artikel 56 des Gesetzes verankert ist. Die Änderungen von Artikel 56 und 57, die Ihnen heute vorgelegt werden, gehen wie gesagt auf den Bericht zum

Postulat Berset/Mesot zurück, mit dem die Schaffung eines Fonds für die anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung für unsere Fachhochschulen verlangt wurde. Der Grosse Rat hat, wie gesagt, diesen Bericht im Dezember 2019 zur Kenntnis genommen.

Dans le cadre de ce rapport, le Conseil d'Etat a conclu qu'il souhaitait privilégier l'utilisation des instruments existants et proposait d'aménager la loi HES-SO//Fribourg ainsi que les règlements financiers et de gestion des fonds Ra&D de la HES-SO//Fribourg afin de lui permettre d'alimenter ces fonds Ra&D. Le Conseil d'Etat a déjà autorisé, en 2020, lors de la clôture des comptes 2019, l'alimentation des fonds en question à hauteur de 8 millions de francs. Soucieux de l'équité de traitement avec sa Haute Ecole universitaire, il en a fait de même avec le fonds d'innovation et de développement de l'Université qu'il a alimenté d'un montant équivalent. Au sein de la HES-SO//Fribourg, le montant de 8 millions de francs était réparti entre les quatre Hautes Ecoles et un montant a été versé pour le financement de projets de recherche interdisciplinaires et placé sous la gestion de la direction générale de la HES-SO. Il y a donc au total cinq fonds.

Le projet qui vous est soumis vient ancrer le dispositif financier utilisé en 2020 dans la loi en autorisant le Conseil d'Etat à alimenter les fonds Ra&D de la HES-SO par une partie de l'excédent constaté aux comptes de l'Etat et en autorisant aussi la direction générale à disposer d'un fonds. Dès lors que vous acceptez la modification légale, une modification du règlement de gestion des fonds Ra&D est prévue ainsi que du règlement sur la gestion financière et les normes comptables de la HES-SO//Fribourg, ceci pour préciser les mécanismes d'alimentation des fonds, la composition du comité Gestion des fonds des Ecoles et du comité de la direction générale, et également afin de relever le plafond d'alimentation des fonds - actuellement à 5% - à 10% des charges brutes de fonctionnement de la HES-SO//Fribourg. Un tel plafond permet une alimentation suffisante pour le financement des projets d'envergure sans que ces fonds ne puissent être utilisés à des fins de thésaurisation. Pour votre information, à la clôture 2021 - nous ne sommes pas encore en possession des chiffres de 2022 -, ce taux s'élevait à 8,25%, soit environ 9,6 millions de francs. Plusieurs projets d'envergure ont donc déjà été financés en partie par ces moyens supplémentaires mis à disposition par le Conseil d'Etat : par exemple la participation au projet "Solar Decathlon", qu'on ne présente plus, ou le financement du projet "Pas de barrière !" avec la Chambre de commerce. Ce dernier a permis le lancement de trois projets permettant aux institutions, organisations socio-sanitaires et PME de bénéficier des compétences des Hautes Ecoles spécialisées de Fribourg en privilégiant les approches pluridisciplinaires.

Es gibt weitere Projekte, wie das vierjährige Pilotprogramm für anwendungsorientierte Forschung der HSW Freiburg und auch der HTA Freiburg in unternehmerischen Qualifikationen, auch das Projekt DigitalSkills@Fribourg und das Swiss Center for Augmented Intelligence, das Schweizer Zentrum für erweiterte Intelligenz.

Diese Projekte werden ganz oder teilweise über diese Forschungs- und Entwicklungsfonds der Generaldirektion beziehungsweise der vier Hochschulen finanziert. Damit geht sie genau in die vom Gesetzgeber gewünschte Richtung, nämlich die Unterstützung einer sehr praxisorientierten Forschung, die auf die konkreten Bedürfnisse der Partner der Fachhochschulen eingeht.

Je souhaiterais rappeler, avant de terminer, que le financement de la recherche menée dans les Hautes Ecoles provient de plusieurs sources différentes et qu'au sein des mêmes écoles, les cycles de recherche peuvent être plus ou moins longs selon les projets lancés. Leur financement n'est pas linéaire. L'utilisation des fonds en question n'est donc pas un indicateur pour mesurer l'activité Ra&D. De plus, un nouveau projet nécessite un certain temps de préparation. Une fois qu'il est déposé, il faut à nouveau attendre un certain laps de temps jusqu'à ce que le financement soit accepté. Enfin, le financement peut intervenir à des échéances différentes selon les bailleurs de fonds, raison pour laquelle le recours à ces fonds intervient dans un deuxième temps et a été jusqu'à présent relativement modeste.

Dass seit 2020 letztlich wenig darauf zurückgegriffen wurde, darf, so glaube ich, trotzdem als ein positives Zeichen gewertet werden, denn seit dem Postulat Berset/Mesot im Jahre 2016 ist es den vier Hochschulen gelungen, deutlich mehr Drittmittel zu akquirieren. Dazu gehören etwa die Forschungsgelder von Innosuisse, des Schweizerischen Nationalfonds und auch der Bundesämter sowie andere Beiträge Dritter.

La part du personnel de recherche a également été augmentée dans la plupart des Ecoles. Cela signifie donc que nos Hautes Ecoles performant toujours plus en matière de recherche sans qu'il ne soit nécessaire de financer l'ensemble de ces projets au moyen des fonds Ra&D. Votre commission a souhaité amender le projet de modification de la loi de manière à prévoir l'alimentation de fonds au budget, ceci dans le cas où il n'y aurait pas d'excédent de recettes dans les Ecoles ou d'excédents de financement constatés aux comptes de l'Etat, mais aussi par symétrie, notamment avec la loi sur l'Université de Fribourg qui prévoit, à l'article 10, la possibilité d'une alimentation. Le Conseil souhaite attirer votre attention sur le fait que porter un montant au budget signifie que la direction générale doit démontrer un besoin avéré de la Haute Ecole en question. De plus, cela induit aussi des contraintes, en regard de la règle d'équilibre, qui peuvent engendrer une pression accrue sur toutes les autres dépenses de l'Etat. Le Conseil d'Etat privilégie donc les mécanismes d'alimentation des fonds prévus dans le

projet initial, qui laissent une plus grande marge de manœuvre aux Hautes Ecoles compte tenu des particularités liées au financement de la recherche.

Trotzdem spricht sich der Staatsrat nicht gegen den Änderungsantrag aus, denn es geht, wie gesagt, um die Wahrung der Gleichbehandlung zwischen den Fachhochschulen und der Universität. Der Staatsrat empfiehlt Ihnen deshalb, auf die Gesetzesänderung einzugehen und den Antrag der Kommission, das projet bis, anzunehmen. Donc, le Conseil d'Etat se rallie au projet bis.

Pauchard Marc (*Le Centre/Die Mitte, VE*). En introduction, j'annonce mes liens d'intérêts : je suis membre de la commission ordinaire qui a traité de cet objet et membre de la commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO. Je m'exprime devant vous au nom du groupe Le Centre.

Pour rappel, chacune des quatre Ecoles de notre HES ainsi que sa direction ont leur propre budget. Ces dernières années, un fonds de recherche et développement a été créé pour permettre à la direction générale de mener des projets transversaux impliquant plusieurs Ecoles. Ce fonds est actuellement alimenté au coup par coup par le Conseil d'Etat à la fin de chaque année selon les excédents des comptes. Pour exemple, en 2019, un montant de 8 millions de francs a été versé à la direction de la HES-SO et a permis de mener à bien différents projets. Cette manière de faire n'a aucune base légale, raison pour laquelle il est aujourd'hui proposé de modifier la loi sur la HES-SO comme l'a expliqué Madame la Rapporteur.

Grâce à cette modification, la direction générale aura légalement à sa disposition un fonds de recherche et développement qui pourra être utilisé pour des projets interdisciplinaires impliquant plusieurs HES. Il est important de noter que la volonté de la direction est de stimuler les projets entre les Ecoles afin de les dynamiser. Le but est de valoriser les connaissances selon les différents domaines comme la santé et l'ingénierie, la gestion et le social. Il en découlera des retombées industrielles, économiques, socio-sanitaires ou culturelles pour notre canton. A long terme, cette manière de procéder permettra de pérenniser le soutien à la Ra&D des quatre HES fribourgeoises. Fribourg doit être ambitieux s'il veut être dans le peloton de tête des Hautes Ecoles romandes, voire nationales.

Le deuxième impact est indirect. Les projets réalisés avec ce fonds permettront d'attirer de nouveaux investisseurs et ainsi d'augmenter la capacité financière de la HES-SO. Dès lors, elle pourra *de facto* obtenir de plus fortes subventions fédérales.

Au niveau financier, le présent projet n'entraîne aucune incidence directe sur le budget annuel de l'Etat. Il rejoint les mécanismes généraux d'alimentation des fonds de recherche des Hautes Ecoles du canton. Sur ces considérations, le groupe Le Centre entre en matière et acceptera à l'unanimité les modifications apportées à ce projet de loi.

Thalmann-Bolz Katharina (*UDC/SVP, LA*). Meine Interessenbindungen in dieser Angelegenheit: Ich bin Präsidentin der Kommission für die Pädagogische Hochschule Freiburg, welche über vergleichende Möglichkeiten der Beschaffung von finanziellen Mitteln für die angewandte Forschung im entsprechenden Gesetz verfügt. Zudem war ich Mitglied der vorberatenden Kommission. Ich nehme im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei Stellung.

Die vier Fachhochschulen Freiburgs sind ein wichtiger Pfeiler in der Bildungslandschaft des Kantons Freiburg und der angrenzenden Kantone. Ihre Forschungstätigkeiten sollen weiter positive Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Innovationsfähigkeit erzeugen. Verantwortlich für die Initialzündung einer garantierten Finanzierung der Forschungstätigkeit ist dafür, wie bereits erwähnt, die Freiburger Delegation der interparlamentarischen Kommission der Fachhochschulen der Westschweiz.

Ihre Forderung der Schaffung eines Fonds von 50 Millionen Franken erweist sich aber nicht als ideale Lösung, diese Ansicht teilt die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. Vielmehr soll die bereits bestehende Praxis der Beschaffung von finanziellen Mitteln für die Alimentierung der bestehenden und des neu zu schaffenden Fonds für die angewandte Forschung legalisiert werden. Mit den vorgesehenen, geringfügigen Anpassungen im Gesetz über die Fachhochschulen, wird die interdisziplinäre Forschung so weiter gefördert und gestärkt.

Als positiv ist die Hebelwirkung zu erwähnen, die der Staat erzeugt, indem der die Fonds durch seine Überschüsse speisen kann. Die anwendungsorientierten Forschungsprojekte können so durch Drittmittel ergänzt werden und Bundessubventionen auslösen. Die Plafonierung der Fonds auf neu 10% der Gesamtaufwände der Fachhochschulen und der Generaldirektion wird als genügend grosse Basis gewertet.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei ist mit dieser ausgewogenen Lösung für die Fachhochschulen, die nun gesetzlich verankert werden soll, grossmehrheitlich einverstanden. Als etwas problematisch wird die Schaffung und die Handhabung des Direktionsfonds betrachtet. Der positive Kreislauf, wie es der Generaldirektor der Fachhochschule Westschweiz Fribourg formuliert, kann aber als nachhaltige, langfristige Investition betrachtet werden.

Mit diesen Bemerkungen erklärt die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei Eintreten auf die Gesetzesvorlage. Sie wird der vorliegenden, abgeänderten Fassung der Kommission grossmehrheitlich zustimmen.

Galley Liliane (*VEA/GB, FV*). Je déclare mes liens d'intérêts : je suis membre de la délégation fribourgeoise à la commission interparlementaire HES-SO, membre du Conseil de la HES-SO//Fribourg, et j'ai également participé à la commission qui s'est penchée sur ce projet. Je parle ici au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s.

Le financement de nos HES ou de notre HES-SO//Fribourg est très complexe. Les subventions de la Confédération, les contributions des cantons, différentes s'ils sont partenaires ou non, ainsi qu'un fonds de compensation forment les sources de financement du pot commun de la HES-SO-mère à Delémont. Celle-ci redistribue cet argent sous forme de subventions aux différentes HES des cantons partenaires de Suisse romande et alimente en parallèle différents fonds pour la recherche, la formation pratique et le soutien à l'enseignement, fonds qui bénéficient à leur tour aux différentes HES. Chaque mission des HES est financée de manière différente. La formation de base, le Bachelor, bénéficie par exemple d'une enveloppe fixe indépendante de l'évolution du nombre d'étudiants tandis que le Master fait l'objet de décomptes.

Le domaine de la recherche appliquée et du développement (Ra&D), qui est l'objet de nos discussions du jour, est quant à lui alimenté principalement par le fonds de recherche et d'impulsions (FRI), complété selon les HES par des subventions directes ou des fonds de tiers. La Convention intercantonale HES-SO autorise les cantons à financer la recherche de leurs Hautes Ecoles de manière directe et complémentaire, mais le canton de Fribourg n'a pas encore saisi cette opportunité de l'inscrire dans sa base légale. Il est à relever que l'Université et la HEP disposent déjà d'une base légale similaire à celle qui nous est proposée aujourd'hui.

Les différentes Hautes Ecoles fribourgeoises se sont donc dotées de fonds pour le domaine Ra&D qui sont alimentés par leurs propres excédents de charges respectifs. Ces fonds constituent un bas de laine bienvenu lorsque les subventions de projets s'avèrent insuffisantes ou pour augmenter la part de fonds propres servant de leviers pour toucher d'autres subventions de fonds de recherche.

La modification de loi qui nous occupe aujourd'hui permet deux nouveautés : d'une part, elle permet au canton d'alimenter ces fonds lors du bouclage des comptes en redistribuant une partie de ses excédents jusqu'au plafond maximal de 10 millions, soit 10% du budget total de la HES-SO//Fribourg ; d'autre part, elle permet de créer un nouveau fonds au niveau de la direction générale qui permettra de subventionner des projets transversaux et pluridisciplinaires, ce qui constitue une réelle plus-value.

L'amendement proposé par la commission prévoit que ces fonds puissent être alimentés, outre par les excédents de charges, également par des montants prévus au budget cantonal, ce qui garantirait les possibilités de soutien si les comptes de l'Etat s'avéraient déficitaires à l'avenir.

Le groupe VERT·E·S et allié·e·s est pleinement convaincu de la nécessité de soutenir de manière pérenne la recherche dans nos Hautes Ecoles et soutiendra à l'unanimité ce projet tel qu'amendé par la commission.

Michellod Savio (*PLR/PVL/FDP/GLP, VE*). Je déclare mes liens d'intérêts : je suis membre du Conseil de la HES-SO et j'ai également participé aux travaux de la commission ordinaire qui a traité de cet objet. Je m'exprime au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux.

Mes préopinants ayant déjà dit l'essentiel, je serai bref. Quand on n'a pas de pétrole ou pas d'éoliennes, c'est bien d'avoir des idées. La recherche appliquée et le développement, ça consiste justement à chercher et, si possible, à trouver des idées en lançant des travaux de recherche dirigés vers un but déterminé, avec un objectif pratique. Vu son importance, a fortiori dans un canton qui mise beaucoup sur ses Hautes Ecoles et son Université, la recherche appliquée nécessite de toute évidence une politique de financement publique structurée et pérenne qui associe l'ensemble des acteurs concernés : nos HES bien sûr, mais aussi les collectivités publiques et les entreprises. Les unes apportent leur expérience pratique et leur proximité avec les réalités du terrain, les autres une expertise, un regard extérieur et une capacité à appréhender les besoins sous un nouvel angle. Aussi, le projet de loi qui vous est présenté ce jour, et dont l'objectif est d'assurer un financement de la recherche appliquée et du développement au sein de nos HES, est tout à fait pertinent. Il l'est d'autant plus qu'il vise à ancrer dans la loi une pratique de financement qui a déjà cours.

Au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, je vous invite donc à entrer en matière et à soutenir le projet de loi tel qu'il ressort des travaux de la commission.

Kubski Grégoire (*PS/SP, GR*). Mes liens d'intérêts : je suis membre du Sénat de l'Université. Je m'exprime ici au nom du groupe socialiste.

En préambule, notre groupe souligne l'importance que revêtent les Hautes Ecoles fribourgeoises pour le développement et le rayonnement de notre canton. La recherche développée en leur sein est fondamentale pour *booster* notre capacité d'innovation, développer les bases d'une économie durable et placer notre canton de manière optimale dans le paysage suisse de la recherche. Le groupe socialiste est dès lors très favorable au renforcement des conditions-cadres et des financements étatiques pour la recherche de nos Hautes Ecoles fribourgeoises.

Les HES sont un peu comme des ruches, ses chercheurs comme des abeilles : pour qu'il y ait du miel, il faut prendre soin des abeilles et leur offrir des champs à butiner. Il faut ainsi donner des moyens à nos HES pour qu'elles puissent se développer. C'est pourquoi notre groupe soutiendra la modification apportée par la commission de prévoir non seulement la possibilité d'investir les excédents des comptes de l'Etat dans les différents fonds, mais aussi de pouvoir attribuer, dans son budget de fonctionnement, un montant destiné à la recherche de manière à garantir son financement au long cours.

Nous saluons aussi la création d'un nouveau fonds de recherche et développement à la direction générale de la HES-SO fribourgeoise afin de permettre le financement de projets de recherche interdisciplinaires. Nous nous demandons toutefois pourquoi il a fallu tant de temps entre le dépôt d'un instrument parlementaire en 2016 et aujourd'hui pour que le Conseil d'Etat vienne avec une proposition concrète. Il s'agissait en effet, comme il l'affirme lui-même dans son message, de simplement utiliser les instruments existants et de formaliser une pratique dans la loi.

Sur ces quelques considérations, le groupe socialiste entre en matière et soutiendra le projet bis de la commission.

Berset Christel (PS/SP, FV). Je remercie toutes les intervenantes et tous les intervenants pour leurs prises de parole. Je me réjouis de constater que tous les groupes entrent en matière sur ce projet de loi qui soutient la recherche - y compris la recherche interdisciplinaire - dans notre canton.

Je relève que le groupe Le Centre, par la voix de Marc Pauchard, soutient le projet. Katharina Thalmann-Bolz, avec son groupe de l'Union démocratique du centre, soutient la voie équilibrée choisie par le Conseil d'Etat et cet investissement qui est durable pour notre canton. Liliane Galley, au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s, met en évidence qu'il s'agit là d'un petit bas de laine qui permet d'aller chercher des financements à l'extérieur du canton - ce qui n'est pas négligeable - et de mettre en place des projets innovants quand les fonds pour ces projets ne sont pas existants. J'ai apprécié la boutade de Savio Michellod : "Quand on n'a pas de pétrole ni d'éoliennes, nous nous devons d'avoir des idées". Effectivement, et vous mettez en valeur la recherche appliquée qui conduit à des projets très concrets pour notre économie. C'est l'un des objectifs de ce projet. Quant à Grégoire Kubski, il montre l'importance de ce projet pour placer notre canton dans le paysage suisse de la recherche, ce qui est essentiel, et également pour garantir un financement de la recherche et des projets interdisciplinaires au long cours.

Je n'ai pas de réponse à la question concernant le temps passé entre 2016 et aujourd'hui. Pour cela, je laisse la parole à Monsieur Curty.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. A la question de savoir pourquoi il s'est passé un certain temps entre l'adoption de l'instrument parlementaire et ce projet de loi, je répondrais que nous sommes allés "plus vite que le vent". C'est très certainement difficilement compréhensible pour un juriste, mais une fois la décision du Grand Conseil prise, nous avons versé 8 millions en 2020, sur la clôture des comptes 2019. Nous avons donc déjà mis en œuvre le souhait du Grand Conseil, et aujourd'hui, nous venons avec la modification légale.

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

Première lecture

I. Acte principal : Loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (LHES-SO//FR) du 15.05.2014

Art. 56 al. 1 (modifié)

Berset Christel (PS/SP, FV). L'article 56 al. 1 a été modifié comme suit : il est complété avec les termes "[...] et la direction générale de la HES-SO//FR [...]".

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

Art. 56 al. 2

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

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

Art. 56 al. 2a (nouveau)

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

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

Art. 56 al. 3 (modifié)

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

Art. 57 al. 1a (nouveau)

Berset Christel (PS/SP, FV). L'article 57 al. 1a (nouveau) mentionne la composition du comité de gestion du fonds de la direction générale.

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

II. Modifications accessoires

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

III. Abrogations accessoires

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

IV. Clauses finales

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

Titre et préambule

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

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

Deuxième lecture

I. Acte principal : Loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (LHES-SO//FR) du 15.05.2014

> Confirmation du résultat de la première lecture.

II. Modifications accessoires

> Confirmation du résultat de la première lecture.

III. Abrogations accessoires

> Confirmation du résultat de la première lecture.

IV. Clauses finales

> Confirmation du résultat de la première lecture.

Titre et préambule

> Confirmation du résultat de la première lecture.

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

Vote final

> Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 90 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (PS / SP), Altermatt Bernhard (Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (Le Centre / Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (PLR/PVL / FDP/GLB), Bapst Bernard (UDC / SVP), Baschung Carole (Le Centre / Die Mitte), Berset Christel (PS / SP), Berset Alexandre (VEA / GB), Bonny David (PS / SP), Bortoluzzi Flavio (UDC / SVP), Boschung Bruno (Le Centre / Die Mitte), Brodard Claude (PLR/PVL / FDP/GLB), Brügger Adrian (UDC / SVP), Bürdel Daniel (Le Centre / Die Mitte), Bürgisser Nicolas (PLR/PVL / FDP/GLB), Chardonnens Christophe (PLR/PVL / FDP/GLB), Chardonnens Jean-Daniel (UDC / SVP), Clément Bruno (VEA / GB), Clément Christian (Le Centre / Die Mitte), Collomb Eric (Le Centre / Die Mitte), Cotting Charly (PLR/PVL / FDP/GLB), Dafflon Hubert (Le Centre / Die Mitte), Defferrard Francine (Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (Le Centre / Die Mitte), Dorthe Sébastien (PLR/PVL / FDP/GLB), Doutaz Jean-Pierre (Le Centre / Die Mitte), Dumas Jacques (UDC / SVP), Emonet Gaétan (PS / SP), Esseiva Catherine (PLR/PVL / FDP/GLB), Fahrni Marc (UDC / SVP), Fattebert David (Le Centre / Die Mitte), Freiburghaus Andreas (PLR/PVL / FDP/GLB), Gaillard Bertrand (Le Centre / Die Mitte), Galley Liliane (VEA / GB), Galley Nicolas (UDC / SVP), Genoud (Braillard) François (Le Centre / Die Mitte), Glauser Fritz (PLR/PVL / FDP/GLB), Gobet Nadine (PLR/PVL / FDP/GLB), Grandgirard Pierre-André (Le Centre / Die Mitte), Grossrieder Simone Laura (VEA / GB), Hauswirth Urs (PS / SP), Hayoz Helfer Regula (VEA / GB), Herren-Rutschi Rudolf (UDC / SVP), Ingold François (VEA / GB), Jakob Christine (PLR/PVL / FDP/GLB), Jaquier Armand (PS / SP), Julmy Markus (Le Centre / Die Mitte),

Kaltenrieder André (PLR/PVL / FDP/GLB), Kolly Nicolas (UDC / SVP), Kubski Grégoire (PS / SP), Lauber Pascal (PLR/PVL / FDP/GLB), Levrat Marie (PS / SP), Marmier Bruno (VEA / GB), Menoud-Baldi Luana (Le Centre / Die Mitte), Meyer Loetscher Anne (Le Centre / Die Mitte), Michellod Savio (PLR/PVL / FDP/GLB), Morel Bertrand (Le Centre / Die Mitte), Moussa Elias (PS / SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (VEA / GB), Müller Chantal (PS / SP), Papaux David (UDC / SVP), Pauchard Marc (Le Centre / Die Mitte), Raetz Tina (VEA / GB), Raetz Carole (VEA / GB), Remy-Ruffieux Annick (Le Centre / Die Mitte), Repond Brice (PLR/PVL / FDP/GLB), Rey Alizée (PS / SP), Riedo Bruno (UDC / SVP), Robatel Pauline (PLR/PVL / FDP/GLB), Rodriguez Rose-Marie (PS / SP), Roulin Daphné (VEA / GB), Savary-Moser Nadia (PLR/PVL / FDP/GLB), Savoy Françoise (PS / SP), Schmid Ralph Alexander (VEA / GB), Schneuwly Achim (UDC / SVP), Schumacher Jean-Daniel (PLR/PVL / FDP/GLB), Schwaller-Merkle Esther (Le Centre / Die Mitte), Schwander Susanne (PLR/PVL / FDP/GLB), Senti Julia (PS / SP), Steiert Thierry (PS / SP), Stöckli Markus (VEA / GB), Sudan Stéphane (Le Centre / Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (UDC / SVP), Tritten Sophie (VEA / GB), Vial Pierre (PS / SP), Vuilleumier Julien (VEA / GB), Wicht Jean-Daniel (PLR/PVL / FDP/GLB), Zamofing Dominique (Le Centre / Die Mitte), Zurich Simon (PS / SP), de Weck Antoinette (PLR/PVL / FDP/GLB). *Total: 90.*

Rapport 2022-DFIN-52

Etude sur les différences de traitement entre les couples concubins et mariés (rapport sur postulat 2022-GC-119) - Suite directe

Représentant-e du gouvernement: **Siggen Jean-Pierre, Directeur des finances**
 Rapport/message: **14.11.2022** (BGC décembre 2022, p. 3803)

Discussion

Ingold François (VEA/GB, FV). Je m'exprime comme co-auteur du postulat mais également au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s.

J'ai appris, lors de la dernière session, que parler des modèles familiaux était un terrain miné et que cela pouvait exacerber la sensibilité des uns et des autres. Je vous dis tout de suite que je ne prends le parti d'aucun des modèles, mariés ou concubins. Je pense au contraire que toutes les sensibilités ont un intérêt commun à se pencher sur cette question. Mon lien d'intérêt : je suis marié civilement depuis quatre ans et j'ai deux filles de 5 et 7 ans.

Je pense que si je m'étais présenté comme cela au Grand Conseil il y a 70 ans, on aurait demandé aux huissiers de me sortir de force. Si ma situation maritale me sied aujourd'hui à merveille, cela n'a pas été notre premier choix, l'idée de mon épouse et moi-même étant plutôt de se dégager de toute forme de liens, aussi sacrés soient-ils, pour privilégier une union franche, basée sur la confiance mutuelle et des sentiments forts désintéressés de toutes conditions administratives comme bon nombre de ménages fribourgeois.

L'annuaire statistique 2022 du canton de Fribourg nous apprend que 56% des naissances en 2020 sont le fait de mères non mariées alors que ce ratio, pour la petite histoire, tombait à 4% en 1950. En Suisse, les couples sans enfants sont 50% à être mariés. Dès l'arrivée du premier enfant, ils sont 80%, et dès le deuxième, ils sont déjà 90%. On peut donc en déduire que des couples se marient dès qu'ils ont des enfants, et plus ils en ont, plus ils se marient. Certains y voient peut-être une correction divine à une forme de déviance sociétale, mais selon nous, la déviance est plutôt dans le manque de soutien auquel sont confrontés les couples non mariés.

Dans le journal Le Temps du 4 mai 2018, on apprend que 60% des enfants français naissent hors mariage mais qu'en Suisse, cette proportion passe à 25%. Pourquoi ? D'après Clémentine Rossier, chercheuse associée à l'Université de Genève, la raison est simple : cela s'explique par le fait que les parents n'ont pas le choix. Dans ce même article, la chercheuse nous apprend que la propension des femmes à se marier est potentiellement provoquée par le système suisse encore largement inégalitaire : le mariage garantit aujourd'hui la sécurité financière de la femme. Encore une fois, nous sommes, selon nous, dans un reliquat d'un système hérité du XXème siècle.

Pour reprendre la situation dans le canton de Fribourg, ce postulat demandait donc au Grand Conseil d'engager le Conseil d'Etat à réaliser une étude visant à évaluer les différences de traitements financier et sociétal entre les couples concubins et mariés ainsi qu'à proposer des pistes pour corriger les potentielles inégalités. Je tiens donc à remercier le Conseil d'Etat pour la qualité de sa réponse. Cependant, pour nous, nous sommes loin de la correction des inégalités entre les formes de couples et cela va dans les deux sens. Au niveau des impôts par exemple, pour peu que les mariés ne gagnent pas le même salaire, ce qui serait en grande partie compensé par le *splitting*, le mariage est un traquenard fiscal. D'après un calcul de la

RTS sorti en 2015, un couple marié à Fribourg avec un revenu cumulé de 100 000 francs perd 164 francs si les revenus de chacun sont égaux, mais perd plus de 3500 francs d'impôts si le ratio est de 90/10. Cela veut dire que le temps partiel est fiscalement extrêmement défavorable dans le canton de Fribourg. Je ne vais pas refaire le débat de la session passée.

Je relève également dans ce rapport une certaine précarité des couples non mariés lorsqu'une des parties est en incapacité de discernement. Le partenaire n'est également parfois pas reconnu comme aidant. Il est également noté que pour se protéger lors d'une séparation, il serait bien de conclure un contrat, notamment pour les tâches ménagères. Bonjour l'ambiance ! Il y a aussi des lacunes dans le deuxième pilier, tout comme une inégalité dans l'autre sens pour l'AVS.

Pour toutes ces raisons, je vous encourage à faire preuve de pragmatisme, hors de toutes lignes partisans, et de travailler ensemble pour trouver des solutions ici, comme à l'échelon supérieur pour celles et ceux qui nous quitteront prochainement pour les travées bernoises, afin de corriger ces inégalités. Je ne milite pas pour un modèle, mais pour plus de justice.

Le groupe VERT·E·S et allié·e·s a ainsi pris note du rapport et en remercie ses auteurs.

Roulin Daphné (VEA/GB, GL). Je n'ai pas de lien d'intérêt concernant cet objet. Je m'exprime ici comme co-auteurice du postulat.

Comme mon collègue François Ingold, j'ai pris connaissance avec intérêt du rapport du Conseil d'Etat qui y a donné une suite directe. Je saisis l'occasion de le remercier pour sa réponse très complète. J'ai deux remarques à formuler en lien avec ce rapport.

Dans sa conclusion en effet, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'y a pas lieu de légiférer sur la création d'un PACS de droit cantonal aussi longtemps que la situation n'est pas clarifiée au niveau fédéral. La première remarque est donc la suivante : pourquoi attendre ? Même en admettant que le Parlement fédéral institue un système de partenariat pour les concubins, un partenariat de droit cantonal ne pourra jamais avoir les mêmes effets. Le rapport le dit d'ailleurs clairement : un partenariat cantonal se limite à des domaines particuliers relevant du droit cantonal. Pour ce même motif, il n'y a pas de raison d'attendre pour légiférer dans ce domaine. De plus, je complète en disant que de nombreux pays admettent déjà, en parallèle du mariage, d'autres formes d'union, ouvertes aux personnes hétérosexuelles et homosexuelles : il s'agit de la Croatie, de la Slovénie, de la Suède, de la Norvège, de la Finlande, des Pays-Bas, de l'Irlande, de l'Ecosse, du Luxembourg, de la France, de la Belgique, du Portugal, de certaines provinces et communautés espagnoles, du Québec, de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie et en Suisse, des cantons de Neuchâtel et Genève. Le législateur fédéral a du retard. Est-ce que le législateur cantonal veut aussi être à la traîne ?

Ma deuxième remarque porte sur la nécessité d'offrir un troisième type de communauté de vie à nos concitoyennes et concitoyens. A l'heure actuelle, les couples n'ont le choix qu'entre deux types de communauté de vie : ils doivent en effet nécessairement choisir entre le mariage, très réglementé, et le concubinage, juridiquement peu encadré. En une quinzaine d'années, 1300 personnes ont adopté un partenariat dans le canton de Neuchâtel et en 20 ans, environ 1000 personnes dans le canton de Genève. Vu ces chiffres, on ne peut que constater que la question de l'élaboration d'une institution juridique supplémentaire, y compris ici cantonale, à mi-chemin entre le mariage et l'union libre, est d'actualité.

Enfin, je terminerai avec un exemple concret qui vous parlera peut-être plus. Madame Z, 70 ans, trois enfants, veuve, rencontre Monsieur X, également 70 ans, veuf, trois enfants ; ils tombent éperdument amoureux l'un de l'autre, mais ne veulent pas se marier car cela aurait des conséquences sur leurs successions respectives pour leurs trois enfants ; ils souhaitent néanmoins officialiser leur relation. Un partenariat cantonal n'impliquera pas de changement sur leur état civil (nom de famille, nationalité), pas de droit légal de représentation et pas de conséquence sur la part successorale de leurs enfants respectifs. En revanche, ils pourront attester du caractère officiel de leur partenariat : ils bénéficieront d'une réduction de l'impôt successoral s'ils décident d'une donation entre eux, ils auront le droit d'obtenir des renseignements en cas d'hospitalisation, et enfin, selon leurs déboires avec la justice fribourgeoise, ils auront le droit de refuser de témoigner contre leur partenaire en cas d'enquête pénale ; ils auront même un droit de visite en prison.

Je prends donc acte du rapport du Conseil d'Etat dont je regrette la conclusion de ne pas légiférer en la matière.

Siggen Jean-Pierre, Directeur des finances. Ce postulat, déposé et développé au mois de juin, demande au Conseil d'Etat de réaliser une étude pour évaluer les différences de traitement entre les couples mariés et les concubins, puis de proposer des pistes pour corriger ces inégalités.

Bien que cela ait déjà été dit, je répète que la problématique du statut marital des personnes et toutes les conséquences que cela entraîne relèvent principalement - presque essentiellement- du droit fédéral. Les autorités fédérales ont déjà été saisies de plusieurs interventions parlementaires dans ce domaine, raison pour laquelle d'ailleurs un rapport de la Confédération a été remis en mars dernier. Celui-ci fait le détail de l'état des lieux du concubinage dans le droit actuel. Tout dernièrement, le 3 novembre, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats est entrée en matière. Elle a donné suite à une initiative parlementaire visant la création d'un PACS - un pacte civil de solidarité - au niveau suisse, déposée par Monsieur le

Conseiller aux Etats Andrea Caroni. Le Conseil d'Etat a opté pour une suite directe et a repris l'analyse très exhaustive que vous trouvez dans le rapport du Conseil fédéral que je vous invite à lire, notamment les 15 dernières pages. Vous y trouvez des tableaux comparatifs pratiquement exhaustifs entre la situation des couples mariés, des personnes vivant en concubinage, en union de fait, puis de ce que sera le contour d'un PACS suisse tel que nous le déterminons actuellement. Les choses ne sont pas en attente. Elles avancent. Les domaines analysés dépassent le domaine de l'impôt : ils touchent l'état civil, la nationalité, la filiation, le droit des assurances sociales et également le droit des étrangers.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat a esquissé plusieurs pistes envisageables pour diminuer l'écart entre la situation du mariage et celle du concubinage, et également la situation d'un PACS cantonal à l'image de ce que nous trouvons dans les cantons de Neuchâtel et de Genève, où il existe. Toutefois, l'analyse de ces situations nous montre que la portée des décisions qui pourraient être prises sur le plan cantonal est très limitée. Les mesures prises telles que nous avons pu le voir dans ces cantons ne relèvent que du droit public cantonal et cela permet surtout aux couples d'officialiser leur relation. Dans la pratique et la vie quotidienne, l'apport est extrêmement minime. Compte tenu de cette situation et de l'évolution au niveau fédéral, où est engagée la discussion d'un PACS, nous sommes d'avis que mieux vaut attendre. Cette attente n'est pas inutile puisque la discussion est maintenant engagée au niveau du Conseil des Etats sur ce que sera ou comment va se définir ce PACS fédéral, à ce jour en cours d'élaboration. Il sera toujours possible de le compléter à l'aide d'un PACS cantonal, mais à l'heure actuelle, il semble préférable de voir la forme de ce qui est décidé au niveau fédéral en termes de PACS. Il n'est bien sûr pas exclu d'ouvrir à nouveau ce dossier plus tard, mais à ce jour, il nous semblait peu approprié d'élaborer ce travail.

L'inégalité ne va pas être réglée par ce biais. Je rappelle qu'au niveau de l'imposition, il y a un projet fédéral d'imposition individuelle qui est lancé et qui répond à d'autres inégalités ou à d'autres considérations. Celui-ci contribuera à nous donner une vue d'ensemble qui nous permettra de voir comment la situation peut être améliorée au niveau cantonal. Nous ne renvoyons pas "en corner", mais nous constatons que les choses sont en bonne voie au niveau fédéral. Nous pourrions toujours faire le point de la situation par la suite. Le PACS sera la solution au problème du couple âgé que vous avez pris en exemple, Madame Roulin, et qui opte pour celui-ci dans le but de s'assurer un soutien mutuel sans avoir à remettre en question leur vie d'avant. Cela vaut donc vraiment la peine d'attendre que les choses se développent, et le processus est en cours.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Rapport 2022-DSJ-35

Quelle reconnaissance et quel appui pour les clubs sportifs de notre canton ? (rapport sur postulat 2020-GC-18)

Représentant-e du gouvernement: **Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport**
Rapport/message: **08.11.2022 (BGC décembre 2022, p. 3949)**

Discussion

Boschung Bruno (*Le Centre /Die Mitte, SE*). Ich äussere mich als Co-Postulant dieses Vorstosses und danke dem Staatsrat für den ausführlichen Bericht, der einen guten Überblick gibt, wie wir heute im Bereich der Unterstützung von Sport und Kultur unterwegs sind. Insbesondere gibt der Bericht Auskunft über die verschiedenen Finanzströme in den beiden Bereichen. Es ist sehr eindrücklich zu sehen, aus welchen Bereichen und Töpfen Sport und Kultur gespiesen werden.

Insgesamt kann sicher festgehalten werden, dass in unserem Kanton sowohl die Kultur wie auch der Sport über einen hohen Stellenwert verfügen. Der Bericht lässt den Schluss nicht zu, dass der eine oder der andere Bereich im Grossen und Ganzen eine markante Besserbehandlung erfährt. Das ist sicher eine beruhigende Feststellung, denn beide Bereiche sind für unsere Gesellschaft sehr wichtig und verdienen absolute Unterstützung.

Am Schluss des Berichts macht der Staatsrat sowohl für den Sport wie auch für die Kultur einen Ausblick und listet pro Bereich einige Schwerpunkte auf. Für den Sport sind es insgesamt 13 Punkte und für die Kultur 9 Punkte. Alle diese Schwerpunkte gehen in die Richtung, sowohl den Sport wie auch die Kultur in unserem Kanton weiterzuentwickeln und weiter zu fördern. Das ist sehr gut und geht absolut in die gute Richtung.

Ein Schwerpunkt auf der Sportliste fehlt aber: Es ist die Absicht, die Vereinbarkeit von Schule/Ausbildung und dem Sport für unsere Sporttalente weiter zu unterstützen und zu fördern. Wir haben heute im Kanton Freiburg nicht einfach nichts in diesem Bereich, aber es ist aus meiner Sicht ungenügend respektive, es muss gezielt weiterentwickelt werden. Es ist heute alles sehr kompliziert - ich möchte darauf verzichten, hier Einzelfälle zu zitieren, von denen es aber viele gibt, bis hin zu

Wohnsitzwechsel von Eltern in einen Nachbarkanton oder die Einschulung von Kindern in Privatschulen ausserhalb des Kantons, was sich nicht alle leisten können. Oft scheitern einfache und pragmatische Lösungen durch den fehlenden Willen innerhalb unserer Bildungsinstitute. Bereits hier liegt ein grosses Potential für die individuelle Lösungsfindung.

Im Weiteren fehlt es fast gänzlich an einer spezialisierten Berufs- und Laufbahnberatung für die Sporttalente. Die Eltern sind hier oft verloren, und wir verlieren als Kanton ab und zu grosse Talente, weil wir in diesem Bereich zu wenig flexibel sind.

Ich habe vernommen, Herr Staatsrat, dass Sie als neuer Sportminister beabsichtigen, im nächsten Jahr einen runden Tisch einzuberufen, um genau dieses Thema, die Förderung von Sporttalenten, anzuschauen, das geht absolut in die gute Richtung. Ich hoffe, dass Sie hier die richtigen Akteure am Tisch haben werden, damit wir hier einen Schritt vorwärtskommen.

Hayoz-Helfer Regula (VEA/GB, SE). Meine Interessenbindungen: Seit gut 25 Jahren stehe ich regelmässig auf dem Sportplatz und coache Jugendliche im Bereich Leichtathletik. Ich spreche im Namen der Fraktion Grünes Bündnis, welche den Bericht zur Kenntnis genommen hat, und danke dem Staatsrat dafür.

Mit grossem Interesse verfolgen wir die Förderung der jungen Menschen in den Bereichen Kultur und Sport des Kantons Freiburg. Der Bericht zeigt auf, in welchen Bereichen der Staat Sport und Kultur unterstützt und vermerkt auch, welche Bereiche vom Bund und von den Gemeinden finanziert und unterstützt werden. Die Postulanten fordern einen Vergleich dieser Fördermassnahmen und vor allem der gesprochenen Gelder. Dass man die Förderung der Bereiche Sport und Kultur miteinander vergleichen kann, war mir bis anhin neu. Meiner Ansicht nach werden da Äpfel mit Birnen verglichen. Ja, es können Zahlen aufgelistet und verglichen werden, diese Zahlen sagen aber wenig darüber aus, wie die Förderung von Sport und Kultur oder die Talentförderung in diesen Bereichen im Kanton Freiburg aussieht.

Wie ich bei der Interessenbindung schon erwähnte, ist mir die Förderung des Sports bei Jugendlichen seit vielen Jahren ein grosses Anliegen. In den vielen Jahren ist es nicht selten vorgekommen, dass ich Jugendliche begleitete, die ein grosses Talent und auch die dazugehörige Motivation besaßen. Nur ganz wenige haben den Sprung in die Elitekategorie geschafft. Viele Athletinnen und Athleten beenden ihre Karriere, bevor sie angefangen hat. Die berufliche Ausbildung fordert sehr viel von den jungen Leuten. Sie beenden ihren Traum vom Erfolg im Sport oft, bevor er angefangen hat. Ob eine Sportschule der Talentförderung im Kanton den gewünschten Schub erbringen würde, vermag ich nicht zu beurteilen.

Vom Programm Sport-Kunst-Ausbildung profitieren zurzeit über 400 Jugendliche im Kanton. Der Weg dieser Jugendlichen bis hin zum Elitesport ist aber noch weit. Die Jungtalente kommen nicht einfach so in die SKA-Programme. Ihre Grundausbildung erhalten sie in den Vereinen, doch diesen Vereinen fehlt es immer mehr an gut ausgebildeten Trainerinnen und Trainern und überhaupt an Personen, die für ein Sackgeld unsere Sportjugend fördern. Ist die Zeit der Ehrenamtlichkeit vorbei?

Nicht selten fehlt es den Vereinen auch an der nötigen Infrastruktur. Die kantonalen Verbände sind ebenfalls wichtige Akteure in der Sportförderung. Jedoch fehlt es auch hier an personellen Ressourcen, um gute Leistungszentren aufbauen zu können, damit professionelle Coachs in kantonalen Kadern die Talentförderung übernehmen können. Verbänden aus Sportarten mit grossem medialem Interesse und guten Sponsoren mag dies gelingen, alle anderen haben es aber schwer.

Wie weiter? Entwickeln wir uns so in die richtige Richtung und genügt das so? Das ist - so habe ich es jedenfalls dem Artikel in den Freiburger Nachrichten entnommen und auch dem jetzigen Beitrag - die Kernfrage, die sich unser Kollege Boschung stellt. Anstatt sich also zu fragen, wer wo wie viel und wer am Schluss etwas mehr Unterstützung erhalten hat, sollten wir uns besser damit beschäftigen, ob die strategischen Ziele des Kantons zukunftsweisend sind: Wie gut greifen die bisher getroffenen Massnahmen? Werden die gesprochenen Gelder optimal eingesetzt? Wie sieht es mit der Frauenförderung aus? Werden Gemeinden auch aktiv dazu motiviert, ihre Sportanlagen zu erneuern oder überhaupt welche zu realisieren?

Diese spannenden Fragen müssen wir uns stellen, damit der Kanton Freiburg das Ziel der Talentförderung in den diversen Sparten erreicht.

Papaux David (UDC/SVP, FV). Mes liens d'intérêts sont les suivants : je suis ancien sportif d'élite, judoka, membre du comité du Groupe sport du Grand Conseil et fais partie du Judo Club Villars-sur-Glâne - Fribourg. Je m'exprime au nom du groupe de l'Union démocratique du centre.

Nous remarquons qu'une importante part des montants financiers est dédiée au hockey. Il est très bien de soutenir le hockey mais il est tout de même important de rappeler que ce n'est pas l'unique sport pratiqué dans le canton.

Le groupe de l'Union démocratique du centre s'étonne aussi des montants alloués à la culture en comparaison à ceux alloués au sport. En effet, la culture est déjà largement soutenue par différents biais. Il conviendrait donc de soutenir plus activement le sport en rognant notamment sur le budget de la culture.

Il manque également des aides directes aux sportifs. Ce sont eux qui font les sacrifices, qui s'entraînent sans relâche et qui portent haut les couleurs de notre canton. Actuellement, des athlètes sont soutenus pour des performances particulières.

Cependant, une fois que ces performances particulières sont obtenues, c'est à ce moment-là que nous avons le moins besoin de soutien et c'est aussi à ce moment-là que nous obtenons le soutien. Le groupe de l'Union démocratique du centre ne dit pas qu'il faut systématiquement soutenir les jeunes qui prétendent se tourner vers une carrière sportive. Il y a pas mal de "beaux parleurs", mais il y a déjà moins de sportifs au moment d'aller s'entraîner. Il y a cependant certainement un compromis à trouver sur ce point.

De plus, les clubs de sport ont particulièrement souffert en raison du Covid, surtout les sports d'intérieur. Le groupe de l'Union démocratique du centre ne pense pas qu'il soit utile de soutenir financièrement les clubs, mais il s'agirait plutôt d'inciter les personnes ayant pris l'habitude, en période de Covid, de faire d'autres activités, à retourner vers les clubs de sport. On pourrait par exemple déduire du revenu les cotisations d'inscription aux clubs de sport, comme s'il s'agissait de frais d'acquisition du revenu. Cela est une idée, et il y a certainement de nombreux autres moyens incitatifs pour amener la population à pratiquer le sport dans les clubs.

En outre, le groupe de l'Union démocratique du centre souhaiterait qu'un accent particulier soit mis sur les formations sport-études. En effet, un sportif d'élite ne devrait pas devoir hypothéquer son avenir pour pratiquer un sport de pointe. De plus, nous voyons que dans certains secteurs, il y a une pénurie de main d'œuvre. Ce sont des secteurs à privilégier pour mettre rapidement en œuvre des formations sport-études. Actuellement, des filières sport-études sont proposées, mais dans les filières d'apprentissage, cela reste peu accessible. Un accent particulier doit donc être mis sur les apprentissages sport-études ou les sports-apprentissages, peu importe leur dénomination.

Baschung Carole (*Le Centre/Die Mitte, LA*). Meine Interessenbindung: Ich bin Präsidentin vom TV Murten Volleyball, Mitglied im Tennisclub Murten, Mitglied im Sportclub vom Grossen Rat und Mitglied der kantonalen Sportkommission. Als leidenschaftliche Vereinssportlerin habe ich den Bericht mit viel Spannung gelesen und bedanke mich im Namen der Fraktion Die Mitte für diese Ausführungen.

Im Bericht wird der Sport der Kultur gegenübergestellt. Die durchschnittlichen kantonalen Ausgaben für den Sport betragen genau 60,9 Franken pro Einwohner. Auf der Kulturseite sind dies 81,65 Franken pro Einwohner. Aus Sicht des Sportlers könnte man folglich lesen, dass ein Drittel mehr in die Kultur fliesst, als in den Sport. Bei den LoRo-Beiträgen ist das Verhältnis zugunsten der Kultur sogar noch grösser. Wird die Kultur also stärker unterstützt als der Sport? Der Vergleich ist aber sehr schwierig, meine Damen und Herren, da der Sport zusätzlich mit J+S-Geldern seitens Bund unterstützt wird.

Was ich im Bericht vermisse, ist ein Überblick über die verschiedenen Sportarten und Vereine. Wo haben wir wie viele aktive Sportlerinnen und Sportler? Haben wir genügend Infrastrukturen pro Sportart? Wie steht es um die Auslastung der Infrastrukturen, und wo haben wir Nachrüstungsbedarf?

Ein weiterer Punkt bezieht sich auf die Talentförderung: Gerne hätte ich mir eine genauere Analyse bezüglich der einzelnen Talentprogramme je Sportart gewünscht. Inwiefern kann das Studium mit einem Talentprogramm kombiniert werden? Immer wieder höre ich, dass junge Sporttalente in andere Kantone abwandern, um das Studium mit dem Sport zu kombinieren. Klar, wir können nicht für alle Sportarten ein Talentprogramm aufsetzen, aber wir benötigen unbedingt eine klare Strategie.

Für mich gibt es im Sport eigentlich vier Säulen: den Schulsport, den Breitensport, den Behindertensport und den Spitzensport. Im Bericht wird vor allem der Schulsport beziffert. Aber die grosse Bevölkerungsmasse ist im Breitensport anzusiedeln. So wird zwar dargelegt, wie viel Geld in den Sport investiert wird, aber wie viel Geld kommt im Breitensport an?

Der Titel des Postulats lautet: Welche Anerkennung und Unterstützung gibt es für Sportvereine? Um ehrlich zu sein, im Bericht fehlt mir die Würdigung der Sportvereine und die Würdigung der Freiwilligenarbeit zugunsten des Sports. Als Präsidentin eines Volleyballclubs mit zwölf Teams und acht Vorstandskollegen habe ich wöchentliche Sitzungen, Gespräche mit Eltern, Telefongespräche, Coachingeinsätze, Einsätze an Events - das sind x Stunden pro Woche, die unbezahlt sind. Gerade letzte Woche waren wir wieder am Weihnachtsmarkt in Murten mit 32 Helfern, die im Einsatz standen und das für unter dem Strich 2'500 Franken, die für den Verein herauspringen. Jeder Franken zählt im Verein und fliesst in den Nachwuchs, in Material und damit wir die Meisterschaft finanzieren können.

Was mir im Bericht fehlt, ist der Versuch, das ehrenamtliche Engagement der Sportvereine zu beziffern oder mindestens zu würdigen. Viele unter uns sind ebenfalls in einem Verein und leisten ebensolche Beiträge für das Allgemeinwohl. Aber was passiert, wenn wir keine motivierten Nachwuchssportlerinnen mehr finden, die sich in dieser unentgeltlichen Arbeit in einem Vorstand, als Trainer, als Schiedsrichter oder in sonstigen Funktionen engagieren? Ich denke, Freiburg muss hier ein Augenmerk darauf legen, dass wir im Sport den Anschluss an die anderen Kantone nicht verlieren. Unsere Aushängeschilder sind sicher Fribourg-Gottéron und Fribourg Olympic. Aber Achtung: Wir dürfen die anderen Sportarten und insbesondere den Breitensport nicht vergessen, und wir dürfen nicht vergessen, wie wichtig der Sport für die Gesundheit der Jugend und für den sozialen Austausch ist.

Levrat Marie (*PS/SP, GR*). Le groupe socialiste a pris connaissance de ce rapport, très complet. Il souhaiterait tout d'abord remercier l'administration pour son établissement. Nous aimerions relever quelques points.

Nous avons de la peine à cerner la question du soutien aux clubs sportifs dans ce rapport. Il y a beaucoup de projets étatiques et nous soutenons l'Etat dans ses démarches. Toutefois, de notre point de vue, la question du soutien concret apporté notamment à un club sportif régional manquait.

Nous avons beaucoup apprécié les perspectives décrites à la fin du rapport, en particulier les réflexions au sujet des bourses ou des aides financières pour les jeunes sportifs. Il est clair que tout le monde n'a pas la chance d'avoir une situation financière acceptable ou la possibilité de se développer comme il le souhaiterait.

Nous avons également apprécié les perspectives d'une mise en place d'un Abonnement Général (AG) Sport sur la base du modèle de l'AG culturel. Cela serait véritablement un plus pour le canton de Fribourg avec plusieurs offres qui pourraient être étatiques ou être faites en partenariat avec des privés. Nous encourageons ces démarches et ces réflexions puisque le sport doit être rendu encore plus attractif, plus abordable.

La dernière perspective réjouissante que nous avons trouvée dans ce rapport est le soutien à l'ouverture des salles le week-end et en soirée. Nous savons qu'il y a là un enjeu social : les jeunes peuvent se réunir dans ces salles pour faire du sport entre amis au lieu de se rendre dans la cour d'école, à l'extérieur, dans le froid. Cela est également très important.

Nous souhaiterions néanmoins que des réflexions plus poussées soient menées sur certaines questions. Tout d'abord, et cela a été évoqué dans le cadre du Sport pour Tous, il est important de soutenir tous les sports et de davantage populariser et vulgariser le sport amateur, spécialement chez les jeunes.

Pour terminer, nous aurions encore un élément à apporter concernant le programme "sports-arts-formation" (SAF), qui est un bon programme mais qui doit encore être, selon nous, développé. En lien avec cela, il serait peut-être nécessaire de réfléchir à des flexibilisations ou à des adaptations scolaires pour les jeunes qui ne participent pas encore au programme SAF mais qui pratiquent un sport de manière assez intense.

C'est avec ces considérations que nous prenons note de ce rapport. Contrairement à notre collègue Papaux, nous considérons qu'il est important de développer le sport et la culture en parallèle sans les opposer l'un à l'autre. Nous nous réjouissons de voir ces mesures mises en œuvre et vous remercions pour la prise en considération de nos remarques.

Baeriswyl Laurent (*Le Centre/Die Mitte, SE*). Mit dem vorliegenden Geschäft verbindet mich, dass ich als Schuldirektor auf beruflicher Ebene regelmässig mit jugendlichen Spitzensportlern und Künstlerinnen zu tun habe und versuche, sie bestmöglich zu unterstützen und mich selber auch in einem Sportverein engagiere. Ich äussere mich in meinem persönlichen Namen.

Zunächst möchte ich dem Staatsrat danken für den sehr aufschlussreichen Bericht. Wir erhalten eine sehr gute Gesamtübersicht über all die Unterstützungsmassnahmen für Kultur und Sport in unserem Kanton. Ich gehe mit dem Staatsrat einig, dass schon sehr viel realisiert wird.

Aber perfekt ist man selten, und so haben wir sicher auch in diesem Bereich Luft nach oben. So ist beispielsweise die Vereinbarung von Spitzensport und Ausbildung häufig nur unter erschwerten Bedingungen möglich. Warum sind beispielsweise Talente, welche ausserhalb unseres Kantons Spitzensport betreiben, aber in Freiburg zur Schule gehen, von einigen Unterstützungsmassnahmen ausgeschlossen? Der Sport ist der gleiche und der Aufwand je nach Distanz sogar noch grösser. Wenn es hierbei darum geht, die Jugendlichen an unsere Vereine im Kanton zu binden, ist das wohl gut gemeint, aber der falsche Ansatz. Es muss uns darum gehen, die Jugendlichen bestmöglich zu fördern und das in dem Umfeld, das für sie am besten passt. Schaffen wir doch selber dieses Umfeld, indem wir Synergien nutzen und in den Bereichen Sport und Kultur so talentierte Schülerinnen und Schüler zusammenfassen. Eine reine Sport- oder Kulturschule ist eine finanzielle Herausforderung, die wir uns wahrscheinlich nicht leisten können und wahrscheinlich auch nicht leisten wollen. Es wäre aber mindestens eine Überlegung wert, die Talente in Klassen zusammenzufassen und diese unter dem Dach einer bereits bestehenden Schule laufen zu lassen oder mit Stützpunkten, centres de compétences, zu arbeiten in den verschiedenen Regionen unseres Kantons wie beispielsweise im Süden Skisport, im Zentrum Eishockey, Fussball, Basketball, im Norden Volleyball und Badminton usw.

Selbstverständlich ist so ein Unterfangen eine höchst komplexe Angelegenheit. In Bezug auf die Sprachenfrage, die Transportwege, Schulkreise und Leistungsabteilungen im OS-Alter müssen Überlegungen und Anstrengungen gemacht werden. Hier braucht es aber sicher Anpassungen auf Gesetzesebene und nicht zuletzt auch Flexibilität in unserem Parlament.

In seinem Bericht macht der Staatsrat einen sehr vielversprechenden Ausblick und lässt uns an seinen Überlegungen teilhaben. Zielsetzungen wie die verstärkte Früherkennung von Talenten, der Aufbau eines Freiburger Netzwerks für schulische Unterstützung oder die Weiterbildung von Sportkoordinatorinnen und -koordinatoren ist gut und wichtig, aber

wir müssen zuerst wissen, wohin wir wollen. Was sind die Strukturen, welches die gesetzlichen Grundlagen, die wir zur Verfügung stellen wollen? Ist es der Status Quo? Ich hoffe nicht. Wenn wir das Ziel mal kennen und dieser Rahmen geschaffen ist, dann können all diese Ziele justiert, konkretisiert und umgesetzt werden.

Dieser Ansatz fehlt mir im Bericht und hier muss in meinen Augen der Hebel angesetzt werden. Diesen Wunsch formuliere ich für all unsere jungen Talente in Sport und Kultur, aber auch für ihre Familien, die grossen Einsatz leisten und ebenfalls Entbehrungen auf sich nehmen. Es sind die Jugendlichen von heute, mit denen wir morgen zusammen jubeln und die so einen grossen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt leisten.

Bortoluzzi Flavio (*UDC/SVP, LA*). Ich spreche in meinem eigenen Namen. Meine Interessenbindungen: Im Moment bin ich noch aktiver Sportler, und ich war lange unter anderem auch als Präsident in Sportvereinen aktiv und in der Verantwortung. Zudem ist meine Frau Präsidentin des Volleyverbands Fribourg, da bin ich ganz altmodisch im Hintergrund als Unterstützer tätig.

Auch ich danke für das Erstellen dieses Berichts. Es ist klar, und das steht im Bericht zuvorderst: Sportliche Aktivitäten fallen in erster Linie in den Bereich von Vereinen und Privatpersonen. Ich kann diesen Aussagen nur zustimmen, wenn ich daran denke, wie ich früher - und manchmal auch jetzt noch - in voller Verantwortung stand und teilweise um jeden Franken bettelte, um den Spielbetrieb, auch in nationalen Ligen, aufrechtzuerhalten.

Kurz darauf wird in diesem Bericht - notabene ein Bericht über die Unterstützung der Sportvereine in unserem Kanton - ausführlich über die Kulturförderung unseres Kantons gesprochen, ausführlich und tiefgreifend. Die Geldbeträge für Kultur und Museen - wir werden dies diese Woche auch noch thematisieren - lassen alle Engagements von Vereinen und Privatpersonen im Bereich Breitensport verblassen. Die Millionen fliessen nur so, habe ich das Gefühl.

Ja, es geht nicht darum, das Eine gegen das Andere auszuspielen, und die Engagements von Bund und vor allem von den Gemeinden sind an der Basis bei den Sportvereinen relevant und sicht- und spürbar. Der Breitensport, aber auch der Spitzensport in den Randsportarten, profitiert von Infrastrukturen, Bundeshilfen wie Jugend+Sport, Armeesport und auch von der Sporthilfe. Dass hier der Kanton weniger gefragt ist, ist klar, und dieser Bericht über die Unterstützung der Sportvereine bestätigt die aktuelle Situation: Die Vereine müssen sich weiterhin aktiv um ihre Mitglieder und Verantwortlichen bemühen, mit dem Kanton darf in den Randsportarten leider nicht zu sehr gerechnet werden.

Kaltenrieder André (*PLR/PVL/FDP/GLP, LA*). Je m'exprime au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux et en tant que co-auteur du postulat.

Zuerst möchte unsere Fraktion dem Staatsrat danken für den sehr detaillierten und qualitativ hochwertigen Bericht zum Postulat. Er entspricht unseren damaligen Forderungen, eine Analyse zu erstellen. Die Synthese zwischen den gesetzlichen Aufgaben der Vereine, ihrer Rolle, der Gesellschaft, ihrer Leistungen, ihren Angeboten und deren Aspekte wurde zu unserer Zufriedenheit erstellt. Der Bericht ist sehr ausführlich, und der Staatsrat unterstreicht die Wichtigkeit von Sport und Kultur für die Gesellschaft in unserem Kanton.

Der Sport werde gegenüber der Kultur nicht benachteiligt, und die Messlatte der Förderung liege bei beiden auf gleicher Höhe. Sowohl die Kultur wie auch der Sport sind von zentraler Bedeutung, und die Kultur werde nicht bevorzugt behandelt. Im Wiederankurbelungsplan für die Freiburger Wirtschaft während der Covid-Krise wurden sowohl der Kultur wie auch dem Sport jeweils 4,4 Millionen Franken zugesprochen.

Der Bericht zeigt auf, dass die Loterie Romande in beiden Bereichen im Kanton, Sport und Kultur, eine wichtige Rolle einnimmt, weil sie ihre gesamten Gewinne an gemeinnützige Verbände aus verschiedenen Bereichen ausschüttet. Um eine gute Koordination zu gewährleisten, ist die Loterie Romande Sport mit Vereinbarungen an den Staat Freiburg gebunden. Für Projekte von interkantonaler Bedeutung besteht in der Westschweiz zudem ein gemeinsamer Finanztopf.

Wie man dem Bericht weiter entnehmen kann, sind in der Zukunft für den Kinder- und Jugendsport weitere Projekte geplant. So sollen mit der Sport-Kunst-Ausbildung zur Früherkennung von Talenten und der Beteiligung in der Vorberufsphase die Entwicklung einer berufsvorbereitenden Sportausbildung erkannt und gefördert werden.

Aktuell verfolgt der Kanton die Richtung mit der Sport-Kunst-Ausbildung, von der die Sporttalente von Sonderregelungen an regulären Schulen profitieren. Sie können frei wählen, ein Gymnasium zu besuchen oder eine Lehre zu absolvieren. Man stellt sich die Frage, ob dies für die Zukunft zielführend sein kann oder ob man, wie in anderen Kantonen, auf die Sportschule setzen sollte. Hier ist die Politik des Kantons gefordert, welche Lösung gewählt werden soll. Somit hat es hier noch viel Definierungspotential.

Im Ausblick werden viele gute Entwicklungsmöglichkeiten und Handlungsfelder aufgezeigt - immer mit dem Hinweis «im Rahmen des Budgets». Gefördert wird erst einmal der Ausbau von Infrastrukturen, was sehr zu begrüssen ist. Bei anderen

Vorschlägen gibt es leider keinen Hinweis darauf, welches Thema zuerst angegangen werden soll. Es hat viele interessante Ansätze, welche weiterverfolgt werden sollten.

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. En vous écoutant à 17 h 32, j'ai plusieurs constats. Premièrement, le sport intéresse beaucoup, vu le nombre de députés présents. Deuxièmement, je pourrais inviter tous les intervenants à la table ronde sur le sport tant les idées sont bonnes, et principalement les alémaniques puisqu'ils ont été nombreux à s'exprimer. Je vous en remercie.

Au-delà de cela, beaucoup de choses intéressantes ont été dites. Je ne vais pas revenir sur le rapport ni sur les événements concrets dudit rapport. Il est vrai qu'il nous a été demandé d'effectuer une sorte de comparaison entre le sport et la culture. Or, le but est justement de ne pas les comparer : je crois que chacun a sa raison d'être. Autant du côté de la culture que du côté du sport, les conditions doivent être améliorées, que ce soit au niveau des infrastructures ou de la promotion des talents.

Le SAF - et l'accès à ce sport-études - a été évoqué plusieurs fois. Pour nous, il est clair que le SAF est aujourd'hui clairement perfectible. C'est d'ailleurs pour cela que nous avons mis en place cette table ronde, son idée se basant aussi sur le concept de sécurité et de prévention qui a été mis en place au sein de la DSJS au niveau des jeunes en difficulté. Il s'agit de pouvoir partager une journée avec une huitantaine de participants qui viennent de tous les horizons, que ce soit des enseignants, des sportifs, des anciens sportifs, des parents de sportifs, etc., afin de proposer au Conseil d'Etat, à la fin de la journée, quatre ou cinq mesures concrètes. Le changement sera quasiment immédiat. Ainsi, ces petites pierres d'achoppement seront enlevées pour que le quotidien de ces jeunes sportifs soit facilité. Ils méritent qu'on les soutienne car, comme je le dis souvent, être un jeune sportif, c'est souvent un rêve et ce n'est pas à nous de décider s'ils doivent d'abord étudier ou faire du sport. On doit pouvoir concilier les deux. Je crois que tout le monde est d'accord avec cela.

J'ai eu plusieurs remarques au niveau des infrastructures. Le canton de Fribourg fait beaucoup avec les moyens dont il dispose. Nous avons dernièrement investi 45 millions de francs dans les piscines. Durant une période, il y avait beaucoup d'investissements pour les patinoires. Nous avons fait de même au niveau de la culture avec les salles de spectacles et de concerts dans le canton. Les salles de sport dans les communes servent souvent à favoriser la pratique musicale, pour les chœurs mixtes ou les fanfares. Ce sont des domaines enchevêtrés, et il ne s'agit pas de les confronter. Au-delà de cela, nous avons la volonté de créer ce centre de sport et santé qui devrait voir le jour avec la piscine de 50 mètres. C'est toujours à l'état de projet mais à ce jour, le projet est sur les rails : beaucoup de discussions ont été amorcées, l'HFR a obtenu le label Swiss Olympic et est aussi intéressé à entrer dans ce centre de sport. Comme nous en sommes toujours à l'état de projet, je ne peux pas vous en dire davantage.

J'ai été surpris d'entendre Monsieur Papaux regretter que tout l'argent soit dédié au hockey. Comme je vous l'ai dit, 45 millions de francs ont été investis dans les piscines. Effectivement, le hockey est le sport qui rayonne aujourd'hui dans le canton de Fribourg, au même titre que le basket. Toutefois, nous avons aussi aidé des sportifs tels que Mathilde Gremaud, qui a dernièrement remporté des médailles aux Jeux Olympiques. Nous promouvons tous les sports, notamment la lutte suisse avec les couronnes qui ont été faites. Il n'est pas correct de dire qu'aujourd'hui, tout l'argent sert à financer le hockey. Comme 9000 personnes se rendent à la patinoire deux fois par semaine, cela capte donc l'attention.

Madame Baschung a évoqué la reconnaissance des gens qui s'engagent pour le sport. C'est difficilement quantifiable, il est vrai. Madame Baschung, vous êtes députée, vous avez certainement été élue parce que vous vous investissez pour la société. Ces gens-là comptent sur vous. Aussi, je serais heureux de parler avec vous pour trouver des idées afin que vous puissiez répondre aux demandes de ces personnes. La reconnaissance fait aussi partie de l'engagement bénévole. C'est un signe de reconnaissance face à l'engagement bénévole de tous les élus. Cela montre que les gens qui s'investissent peuvent aussi devenir les porte-parole des personnes qui travaillent, ces petites mains dans l'ombre.

Il y a aussi le Sport pour Tous. Au sein de notre Direction, nous avons beaucoup discuté de ce que nous voulons faire. Aujourd'hui, le sport "de 7 à 77 ans" a été remplacé par le sport "de 3 à 102-103 ans" ! Beaucoup de choses ont été développées : dernièrement par exemple, un parcours a été inauguré à Bulle avec une application qui vous permet de suivre des parcours sportifs. A côté de cela, il y a aussi, au niveau scolaire, une nouvelle qui est tombée : dans le canton de Fribourg, trois heures de sport sont données dans les différents collèges alors que deux sont obligatoires dans le plan d'études suisse. Il existait une différence entre Bulle et Fribourg, mais il a été décidé de consacrer trois heures au sport dans tout le canton. C'est aussi une volonté de promouvoir le sport scolaire ou le sport pour tous.

Finalement, nous avons des projets au niveau des études ou des apprentissages pour sportifs mais, à nouveau, il est un peu tôt pour en parler. Je suis membre de la DSJS depuis 11 mois. Nous avons pris contact avec des partenaires qui pourraient être utiles et mis sur le devant de la scène les années à venir. Je vous demande donc de faire preuve d'un peu de patience. Bien évidemment, ma porte est ouverte pour en discuter. Je crois que nous avons tout à gagner en favorisant tous les sports du canton, tous les styles de sports, qu'ils soient amateurs, professionnels ou professionnels en devenir, dans toutes les classes d'âges.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Election judiciaire 2022-GC-204

Procureur-e 100%

| | |
|---------------------------|---|
| Rapport/message: | 22.11.2022 (<i>BGC décembre 2022, p. 3982</i>) |
| Préavis de la commission: | 30.11.2022 (<i>BGC décembre 2022, p. 4004</i>) |

Scrutin uninominal

Premier tour

Bulletins distribués: 100; rentrés: 100; blancs: 0; nuls: 0; valables: 100; majorité absolue: 51.

Ont obtenu des voix MM./M^{me} Julien Aubry: 43; Yasemin Bayhan Nager: 30; Jérémie Overney: 26; Julien Meuwly: 1.

Deuxième tour

Bulletins distribués: 98; rentrés: 98; blancs: 0; nuls: 0; valables: 98; majorité absolue: 50.

Ont obtenu des voix MM./M^{me} Julien Aubry: 39; Yasemin Bayhan Nager: 31; Jérémie Overney: 28.

Troisième tour

Bulletins distribués: 101; rentrés: 100; blancs: 1; nuls: 0; valables: 99; majorité absolue: 50.

Ont obtenu des voix MM./M^{me} Julien Aubry: 39; Yasemin Bayhan Nager: 35; Jérémie Overney: 25.

Quatrième tour

Bulletins distribués: 93; rentrés: 93; blancs: 0; nuls: 0; valables: 93; majorité absolue: 47.

Est élu *M. Julien Aubry, à Marly*, par 54 voix.

A obtenu des voix M^{me} Yasemin Bayhan Nager: 39.

Election judiciaire 2022-GC-205

Juge suppléant-e au Tribunal cantonal

| | |
|---------------------------|---|
| Rapport/message: | 22.11.2022 (<i>BGC décembre 2022, p. 3982</i>) |
| Préavis de la commission: | 30.11.2022 (<i>BGC décembre 2022, p. 4004</i>) |

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 102; rentrés: 101; blancs: 1; nuls: 1; valables: 99; majorité absolue: 50.

Est élu *M. Jean-Benoît Meuwly, à Neyruz*, par 78 voix.

A obtenu des voix M. Thierry Godel: 21.

Election judiciaire 2022-GC-206

Membre de l'Autorité de surveillance du Registre foncier

Rapport/message: **22.11.2022** (*BGC décembre 2022, p. 3982*)

Préavis de la commission: **30.11.2022** (*BGC décembre 2022, p. 4004*)

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 101; rentrés: 100; blancs: 5; nuls: 0; valables: 95; majorité absolue: 48.

Est élue *M^{me} Bettina Hürlimann-Kaup*, à Marly, par 95 voix.

> La séance est levée à 17 h 40.

Le Président:

Jean-Pierre DOUTAZ

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Alain RENEVEY, *secrétaire parlementaire*

Deuxième séance, mercredi 14 décembre 2022

Présidence de Jean-Pierre Doutaz (Le Centre/Die Mitte, GR)

Sommaire

| Signature | Genre d'affaire | Titre | Traitement | Personnes |
|---------------|-----------------|--|---|---|
| 2022-DAEC-231 | Décret | Projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'études pour l'assainissement du bâtiment de chimie (PER10) de l'Université de Fribourg | Entrée en matière Renvoi Première lecture Deuxième lecture Vote final | <i>Rapporteur-e</i> Bernhard Altermatt <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-François Steiert Sylvie Bonvin-Sansonnens |
| 2021-DAEC-182 | Loi | Modification de la LATEC – taxe sur la plus-value | Entrée en matière Première lecture | <i>Rapporteur-e</i> Bertrand Morel <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-François Steiert |

La séance est ouverte à 08 h 30.

Présence de 104 députés; absents: 6.

Sont absents avec justification: M^{mes} et MM. Susanne Aebischer, Nicolas Galley, Paola Ghielmini Krayenbühl, Urs Hauswirth, Peter Wüthrich et Estelle Zermatten.

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

Décret 2022-DAEC-231

Projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'études pour l'assainissement du bâtiment de chimie (PER10) de l'Université de Fribourg

| | |
|---------------------------------|--|
| Rapporteur-e: | Altermatt Bernhard (<i>Le Centre/Die Mitte, FV</i>) |
| Représentant-e du gouvernement: | Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement Bonvin-Sansonnens Sylvie, Directrice de la formation et des affaires culturelles |
| Rapport/message: | 10.10.2022 (<i>BGC décembre 2022, p. 3779</i>) |
| Préavis de la commission: | 28.11.2022 (<i>BGC décembre 2022, p. 3799</i>) |

Entrée en matière

Altermatt Bernhard (*Le Centre/Die Mitte, FV*). Es freut mich, während dieser Session zum ersten Mal als Kommissionspräsident durch die Debatten führen zu dürfen. Ich bedanke mich bei allen Personen, die zum Gelingen der Arbeiten am vorliegenden Dekretsentwurf beigetragen haben. Dieser Dank gilt den zwei beteiligten Direktionen des Staatsrats, den Mitgliedern der vorberatenden Kommission sowie allen Personen der Kantonsverwaltung, mit denen ich bei der Vorbereitung der Kommissionssitzung Kontakt hatte.

Avant l'entrée en matière, je me permets de formuler un souhait à l'attention du Conseil d'Etat. Un souhait qui s'est fait jour dans le cadre des travaux préparatifs pour l'objet dont nous traitons sous l'actuel point 2 de l'ordre du jour, mais aussi sous le point 4 de la matinée de session de demain. Je formule ce souhait dans tout le respect que nos deux Conseils se doivent mutuellement, dans un esprit de collaboration constructive, et en parfaite connaissance aussi des divers défis qui peuvent surgir.

Als Vertreter des Grossen Rats bitte ich Sie, die politische Prozessplanung von wichtigen Dossiers künftig ein bisschen frühzeitiger anzupacken. Es dürfte nicht sein, dass so wichtige Projekte, bei denen noch dazu ein breiter Konsens über deren Notwendigkeit besteht, erst Mitte Oktober auf dem Tisch des Kantonsparlaments landen, wenn sie noch vor Ende Jahr behandelt werden müssen. Im vorliegenden Fall verursachte die Fixierung der Kommissionssitzung beträchtliche Schwierigkeiten für das Ratssekretariat, dem ich an dieser Stelle für die wie immer ausgezeichnete Arbeit danke.

L'urgence réelle ou artificielle ou fortuite dans le traitement du dossier qui nous est soumis aujourd'hui a mené à une série de conséquences que j'aurais aimé éviter. Premièrement, le processus régulier de fixation des séances de commission n'a pas été respecté. Deuxièmement, les délais normalement applicables n'ont pas pu être appliqués. Troisièmement, il a fallu d'emblée renoncer à une éventuelle, nécessaire ou souhaitable deuxième séance de commission. Quatrièmement, cela a eu des répercussions sur le calendrier d'une autre commission. Cinquièmement, les délais de notification trop courts ont rendu impossible à certains membres désignés de siéger dans la commission et les ont obligés à se faire remplacer. Et finalement, le secrétariat de notre Conseil s'est vu obligé de déléguer la prise du procès-verbal de la séance de commission à une représentante d'une des deux Directions qui pilotent le projet. Autant d'éléments que j'aurais voulu éviter et qui, j'en suis convaincu, peuvent l'être à l'avenir. Je remercie le Conseil d'Etat au nom de toutes et tous mes collègues élus, miliciens et miliciennes, de fournir un effort particulier par rapport à la gestion des délais.

Et je passe à l'aspect matériel du message et du projet de décret. Je suis moi-même diplômé de l'Université de Fribourg, simple membre de l'Association Alumni et Amis et je continue à cultiver de nombreux liens avec l'Alma mater friburgensis.

Die vorberatende Kommission hat die Botschaft und den Dekretsentwurf an einer zweieinhalbstündigen Sitzung am vergangenen 28. November geprüft, während gleichzeitig die Schweiz an der Fussball-WM gegen Brasilien 0:1 verloren hat. Zahlreiche Fragen konnten von den zwei Mitgliedern des Staatsrats sowie von den anwesenden Verwaltungsvertretern beantwortet werden; vielen Dank an dieser Stelle an die Vorsteherin des Amts für Universitätsfragen, Frau Gasser, und an den Kantonsarchitekten, Herrn Graber.

Wie Sie der Botschaft entnommen haben, liebe Kolleginnen und Kollegen, besteht grösste Dringlichkeit, das Chemiegebäude der Universität Freiburg zu renovieren und insbesondere den Normen in Sachen Arbeitssicherheit anzupassen. Dieses am Ende des Pigritz-Quartiers, vis-à-vis der Hochschule für Technik und Architektur gelegene Gebäude wurde 1974 in Betrieb genommen und ist seither nicht grundlegend erneuert worden. Vor drei Jahren kam ein Bericht des kantonalen Arbeitsinspektorats zum Schluss, dass schwerwiegende Mängel am Lüftungssystem den kurz-, mittel- und langfristigen Betrieb des Gebäudes nicht mehr zulassen. Aus Sicherheitsgründen wurde darum die Benützung eines Teils der Installationen in den Labors mit sofortiger Wirkung ausgesetzt.

Die Universität und der Staatsrat haben darauf rasch reagiert, und nach ersten Vorabklärungen konnte ab August 2021 mit dringlichen Asbest-Sanierungen begonnen werden. Eine Arbeitsgruppe, in der unter anderem die Uni mit ihrem internen Gebäudedienst sowie das kantonale Hochbauamt vertreten waren, legte im Juli des laufenden Jahres eine technische Machbarkeitsstudie vor, welche eine Totalsanierung des Gebäudes in mehreren Etappen empfahl. Diese umfasst insbesondere auch Arbeiten am Lüftungssystem, am Stromnetz, an der Dichtung der Aussenhülle und an der Erdbebensicherheit.

Le retard, tout relatif, dans le traitement provient d'un côté de la complexité de l'objet qui, pour la première fois, est traité selon la nouvelle ordonnance sur les projets immobiliers importants de l'Etat (OPIC) et, de l'autre côté, du souci de l'administration d'inclure l'indexation des prix aussi rapprochée que possible dans un contexte économique et financier volatil. Il est important de souligner qu'à part ces éléments liés au processus selon l'OPIC et à la nécessité d'une rénovation rapide, le dossier a été préparé avec tous les soins qu'il mérite et non pas dans une quelconque urgence. Parmi les critiques et interrogations soulevées en commission, les points les plus discutés étaient la hauteur du crédit d'études, plus importante qu'on en avait l'habitude auparavant, ainsi que la question de savoir si une démolition et une nouvelle construction n'eurent pas été plus judicieuses et moins coûteuses.

En ce qui concerne le volume du crédit, il est à souligner que ce dernier incorpore les phases SIA 22 à 41. Il s'agit là d'un souhait exprimé par le Grand Conseil en raison de plusieurs dépassements de crédits par le passé quand ce genre de décrets n'allaient pas plus loin que la phase SIA 32. Il ressort des chiffres donnés dans le message qu'avec cette manière de procéder, la nouvelle manière, 3,2 millions de francs sur un total de 8,4 millions sont à attribuer aux phases SIA additionnelles. L'avantage de cette nouvelle manière de faire réside dans le fait qu'elle donne une base de calcul plus solide, avec une partie

des soumissions déjà rendues par les entreprises au moment de la demande du crédit d'ouvrage. Quant au risque plus élevé en cas de refus du crédit de construction, le Conseil d'Etat l'assume en vertu des analyses et des choix effectuées.

Des Weiteren wird die Höhe des Studienkredits von der spezifischen Funktion des Gebäudes beeinflusst. Fast 40% der investierten Summe betrifft die technische Ausstattung des Gebäudes, das primär zu Laborzwecken genutzt wird und höchsten Sicherheitsstandards genügen muss. Dadurch erhöhen sich die notwendigen Investitionen im Vergleich zur Fläche, die insgesamt 41'609 m² beträgt.

Hinsichtlich der Frage, ob eine Renovation überhaupt die richtige Lösung sei und ob nicht ein Neubau in Betracht hätte gezogen werden müssen, folgte die Kommission den Erklärungen des Staatsrats, der diese Möglichkeiten im Grundsatz geprüft hat. So kommen weder eine temporäre Auslagerung der Laborplätze in private Laboratorien in Frage, da auch hier die speziellen Bedürfnisse der Uni nicht oder nur zu sehr hohen Kosten hätten gewährleistet werden können, noch kommt ein Abriss mit parallelem Neubau in Frage – und zwar aus folgenden Gründen: Gemäss der Machbarkeitsstudie wäre dieser genau gleich teuer beziehungsweise würde dies massgebliche Zusatzkosten verursachen. Diese ergäben sich primär aus der längeren Planungs- und Bauphase, während der die Unilabors zudem in Provisorien untergebracht werden müssten. Angesichts des guten strukturellen Zustands des Gebäudes erweist sich eine etappierte Renovation als Lösung, die nicht nur vom Kostenstandpunkt aus am attraktivsten ist, sondern zugleich dem nicht bestrittenen dringenden Bedarf der Uni genügt.

Die Grundsatzkritik, wie es zu einer so dringlichen Lage kommen konnte, stand und steht im Raum. Sie betrifft nicht nur das vorliegende Projekt und Gebäude, sondern den ganzen Immobilienpark des Kantons, der sich im schweizweiten Vergleich in schlechtem Zustand befindet. Und dies gilt in höchstem Mass für das Immobilien-Portefeuille der Freiburger Hochschulen, welches in noch schlechterem Zustand ist. Hier besteht grosser Handlungsbedarf an Investitionen. Die Universität ist sich dieser kritischen Lage akut bewusst und überarbeitet momentan ihren Immobilien-Masterplan, der im ersten Trimester 2023 in revidierter Form vorliegen wird. In der Zwischenzeit hat sie eine halbe Million der vom Grossen Rat im Mai zusätzlich gesprochenen Mittel für Unterhaltsarbeiten ins Budget aufgenommen, um angefallene Rückstände proaktiv abzarbeiten.

Au final, la commission recommande l'entrée en matière par 8 voix contre 2 et une abstention. Elle a rejeté, avec la même majorité, une demande de renvoi formulée par deux de ses membres. Cette demande était motivée par le souhait de disposer d'une proposition alternative, à savoir le coût de la construction d'un bâtiment neuf en plus d'un bâtiment provisoire en attendant ce dernier.

Au vote final, le projet de décret a été adopté par la commission sans modification par 9 voix contre 2.

Bonvin-Sansonens Sylvie, Directrice de la formation et des affaires culturelles. Le bâtiment dont il est question aujourd'hui abrite le département de chimie. Ce bâtiment est utilisé par la plupart des cursus proposés par la Faculté des sciences et de médecine. En particulier, vous l'avez lu, les étudiantes et les étudiants du bachelor en médecine sont amenés à y suivre leurs cours. Le bâtiment est composé majoritairement de laboratoires et de bureaux et c'est cette typologie particulière qui est au cœur du problème face auquel nous nous trouvons aujourd'hui. Tout d'abord, c'est à cause de cette typologie que le système de ventilation est si important. Pour la manipulation de produits chimiques, une ventilation optimale est indispensable pour garantir la sécurité des utilisatrices et des utilisateurs, qu'il s'agisse de professeurs, de chercheurs, d'étudiantes ou d'étudiants. C'est aussi parce qu'elle est si particulière que trouver un bâtiment fixe ou provisoire pouvant être utilisé en attendant une autre solution n'est pas possible.

Der Vorteil der Lösung, die Ihnen im Bericht vorgestellt wird, besteht darin, dass sie eine vollständige Sanierung der Infrastruktur ermöglicht und gleichzeitig den Betrieb des Gebäudes während der gesamten Intervention zulässt. Die Sanierung entspricht somit den Anforderungen des Amtes für den Arbeitsmarkt.

L'état dans lequel se trouve le bâtiment de chimie est déplorable. L'alternative à la solution qui vous est présentée est la fermeture du bâtiment à l'horizon 2025, avec comme conséquence une mise en péril du département de chimie et de l'entier de la Faculté des sciences et de médecine.

Je comprends et je respecte les doutes qui ont été formulés en commission. Certains députés auraient souhaité que soit analysée la possibilité de construire un nouveau bâtiment plutôt que de procéder à un assainissement du bâtiment actuel. Nous sommes contraints, malheureusement, par le temps dans ce dossier et une nouvelle construction n'est pas envisageable dans les délais. Cette situation d'être mis devant le fait accompli ne me réjouit pas non plus. Cependant, nous devons maintenant agir. L'Etat se doit de garantir un environnement de travail sain et dans ce dossier, l'assainissement est le seul moyen. Même si ce projet doit être mené rapidement, soyez assurés que cela ne se fait en aucun cas au détriment de la qualité. Le projet qui vous est présenté suit la nouvelle procédure prévue par l'Ordonnance sur les projets immobiliers importants de l'Etat et sur la Commission d'examen des projets immobiliers de l'Etat. Cette nouvelle base légale fixe un nouveau cadre pour les projets de construction et cela implique que les utilisateurs et les utilisatrices sont toujours garantis tout au long du processus.

Actuellement, l'Université est en contact constant avec les représentants et représentantes de la Faculté et du département pour s'assurer que le projet réponde à leurs besoins.

En conclusion, je vous demande au nom du Conseil d'Etat d'adopter le présent décret et je donne la parole à mon collègue, M. le Directeur de la direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, pour la partie constructive du projet.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Der Berichterstatter hat es bereits gesagt: Das Ganze wurde unter einer gewissen Dringlichkeit gemacht. Das hat verschiedene Gründe, die von der Kommission so gutgeheissen wurden, und ich danke Ihnen ganz herzlich dafür. Ab und zu gehen wir etwas langsam, ab und zu offenbar zu schnell - die Französischsprachigen würden sagen: Le juste milieu est la bonne piste.

Zum heutigen Projekt: Wir müssen feststellen, dass der Immobilienpark des Kantons Freiburg massiv unter-unterhalten ist. Unser Immobilienpark wurde detailliert analysiert. Wir haben ca. 700 Gebäude, die dem Kanton gehören. Davon sind mehr als ein Drittel geheizte Gebäude wie Schulgebäude, Verwaltungsgebäude, Gefängnisse usw. Die Analyse zeigt, dass der Zustand unserer öffentlichen Gebäude im Schnitt deutlich schlechter ist als im schweizerischen Vergleich. Das ist das Resultat von jahrzehntelangem unzureichendem Unterhalt unseres Gebäudeparks, und dafür bezahlen wir heute den Preis.

Wenn wir die verschiedenen Teile unseres Immobilienparks anschauen, sehen wir: Wir haben einen Teil, der besonders schlecht unterhalten ist, das ist der Teil der Hochschulen. Das heisst, innerhalb eines bereits schlecht unterhaltenen Parks gibt es einen noch besonders schlechten Schüler und das ist unser Hochschul-Immobilienpark. Deshalb ist das Chemiegebäude, von dem wir heute sprechen, die Spitze des Eisbergs. Das Gebäude ist in einem Zustand, in dem wir es aus Sicherheitsgründen nicht mehr gebrauchen können. Es wird heute nur noch zum Teil verwendet, das heisst, ein guter Teil der Labors kann nicht mehr verwendet werden. Das ist, wie wenn Sie ein Haus haben mit zehn Wohnungen, von denen Sie vier leer stehen lassen müssen, weil es zu gefährlich ist - die sechs anderen dürfen Sie gebrauchen. Normalerweise versucht jeder intelligente Besitzer einer Immobilie zu vermeiden, dass er vier von zehn Wohnungen nicht vermieten kann, weil sie aus Sicherheitsgründen leer stehen. Das ist nun mal der Zustand.

Das Hochbauamt hat gemeinsam mit der Direktion eine systematische Analyse der Gebäude gemacht. Für die dringlichsten Arbeiten werden Sie im Jahr 2023 einen grösseren Kreditantrag bekommen über verschiedene andere Gebäude - davon ein guter Teil im Uniteil unseres Immobilienparks -, für die wir Sanierungsarbeiten machen müssen. Diese Sanierungsarbeiten sind wie auch hier im Chemiegebäude nicht einfach Fassadenarbeiten oder Ventilationsarbeiten - es wurde gefragt: Kann man nicht einfach die Heizungen ersetzen und die Lüftung etwas verbessern? Die Analysen haben gezeigt: Nein, das reicht nicht. Wir haben strukturelle Probleme mit unseren Gebäuden. Das heisst, wir müssen die Gebäude etwas grundsätzlicher angehen.

Es kam dann die umgekehrte Frage: Okay, wenn es grundsätzlich ist, warum das Gebäude nicht ebenerdig auseinandernehmen und ein neues Gebäude daraufsetzen? Das ist in bestimmten Fällen möglich. Der Staat hat keine grundsätzliche Position, dass immer erneuert oder immer zerstört oder neu aufgebaut werden muss, sondern es wird von Fall zu Fall betrachtet. Beim heutigen Gebäude, dem Chemiegebäude, ist die Dringlichkeit so hoch, dass wir handeln müssen, wenn wir weiterhin den Betrieb aufrechterhalten wollen. Studierende müssen studieren und Labors zur Verfügung haben und zwar die Labors, die passen. Wir haben Alternativlabors gesucht: Es gibt keine, die für die Bedürfnisse der Universität passen - die Kollegin hat es bereits erwähnt -, und wir können es uns nicht leisten, während vielen Baujahren das Chemiestudium und die anderen Studiengänge, die damit verbunden sind, zu stoppen. Das ist völlig unrealistisch.

Wir haben auch die Variante eines provisorischen Gebäudes geprüft, das würde zwischen 20 und 30 Millionen Franken kosten. Es sind nicht einfach normale Schulcontainer, die man aufstellen kann - noch einmal, es handelt sich um Labors, in denen mit relativ gefährlichen Substanzen operiert wird. Es gibt solche Container, aber der Preis wäre noch einmal zwischen 20 und 30 Millionen Franken hoch. Wir haben die Variante Provisorium plus neues Gebäude daneben nicht im Detail geprüft, weil es so evident ist, dass Sie es mit einem Provisorium von 20 bis 30 Millionen Franken plus einem neuen Gebäude daneben nicht schaffen werden, günstiger wegzukommen, als mit der Variante, die wir Ihnen vorstellen.

Wir haben keine grundsätzlichen Erwägungen zu sagen, wir werden immer alte Gebäude erneuern. Wir haben andere Beispiele im Immobilienpark des Staates, wo wir abreißen und neu bauen werden, weil es dort günstiger ist, auch in einer Umweltbilanz. Es wird heute viel von Nachhaltigkeit gesprochen. Nachhaltigkeit heisst auch, genauer anzuschauen, was die gesamte Bilanz ist, das heisst, auch die graue Energie der Zerstörung eines Gebäudes und eines Neuaufbaus muss einbezogen werden oder einer Renovation, wie das heute vorgeschlagen wird.

Strukturell haben sowohl das Hochbauamt wie auch die Universität für die nächsten Jahre geplant, mehr Mittel aufzuwenden für den Unterhalt und das Aufholen der Verspätung, die wir bei unserem Immobilienpark haben sowohl allgemein wie im Bereich der Universität.

In diesem Sinne noch eine letzte Betrachtung:

Vous avez sans doute constaté que le crédit d'études, en pourcent, est plus élevé que les crédits d'études qui vous ont été soumis dans les années écoulées pour d'autres bâtiments. Cela découle d'une décision du Conseil d'Etat sur l'ordonnance sur les projets immobiliers du canton, résultat de plusieurs projets immobiliers dont nous avons eu l'occasion de discuter ici au cours de la législature précédente, avec des dépassements de crédit et un certain nombre d'éléments non satisfaisants. Le Conseil d'Etat en a tiré les leçons et a notamment revu toute une série de règles du jeu, de processus. Parmi ces processus, l'un est de venir chez vous un peu plus tard avec le crédit de construction; c'est-à-dire que le crédit d'études comprend deux phases SIA de plus – les phases 33 et 41 – et cela permet d'arriver au Grand Conseil avec le crédit d'engagement à un moment où nous disposerons d'environ 2/3 des offres en retour sur les appels d'offres, c'est-à-dire avec des montants nettement plus précis que par le passé. D'autres conséquences ont été tirées – ce n'est pas le lieu ici de les évoquer dans les détails; si vous avez des questions, j'y réponds volontiers –, et ça explique pourquoi nous sommes en pourcentage avec des crédits d'études plus élevés que ce que par le passé. Par contre, ça ne change rien au coût global de la construction. C'est simplement une part plus importante qui est financée par la partie études et une phase moins importante qui sera financée par la partie crédit d'engagement. Sous ces aspects-là et avec ces considérants, je vous recommande de suivre et d'adopter ce projet de décret et vous remercie de votre attention.

Altermatt Bernhard (*Le Centre/Die Mitte, FV*). Je corrige l'information suivante: la demande de renvoi formulée en commission a été motivée uniquement par le souhait d'une nouvelle construction et non pas de labos provisoires. Je remercie mes collègues du groupe de l'Union démocratique du centre de m'avoir rendu attentif à cette interprétation erronée des discussions en commission et m'en excuse. Je le précise, cette demande de renvoi a été refusée par 8 voix contre 2 avec une abstention.

Brodard Claude (*PLR/PVL/FDP/GLP, SC*). Je vous informe que la Commission des finances et de gestion s'est réunie le 23 novembre pour l'examen de ce décret.

Sur le fond, tous les membres s'accordent à dire que l'état de ce bâtiment n'est plus acceptable. Je cite certains propos tenus en commission: "L'état du bâtiment est catastrophique" ou "Ces installations sont dangereuses". Certains membres de la commission ont toutefois des regrets, regrets que la commission soit un peu mise devant le fait accompli. On parle beaucoup d'urgence ce matin et cela est pour nous, députés, souvent difficile à accepter parce que nous devons trancher dans des délais qui sont courts. Le président de la commission ad hoc l'a aussi relevé dans son introduction.

Deuxième élément, nous avons regretté qu'une deuxième variante, donc une variante pour une nouvelle construction, n'ait pas été présentée aux députés. Mais là aussi, je crois que ce débat a déjà eu lieu, des explications ont été données par les membres du Conseil d'Etat. Une demande de renvoi a été faite, cette demande a été rejetée par la Commission des finances et de gestion qui, finalement, a adopté le décret à une large majorité. Je vous recommande donc, sous l'angle financier, d'accepter ce crédit d'études.

Sudan Stéphane (*Le Centre/Die Mitte, GR*). Je déclare mes liens d'intérêts avec le dossier: membre du Sénat de l'Université.

Le groupe Le Centre a analysé attentivement le message du Conseil d'Etat et le décret relatif à l'octroi d'un crédit d'études pour l'assainissement du bâtiment de chimie de l'Université de Fribourg. La solution présentée et préconisée dans le message permettra une exploitation continue du site et de garder l'attractivité de la Faculté des sciences et de médecine de l'Université de Fribourg. L'augmentation du nombre d'étudiants de 25% prouve l'intérêt et le dynamisme de ce cursus universitaire. À l'heure où l'Université fait face à de nombreux défis, il serait extrêmement dommageable de devoir cesser ces activités. Dégât d'image, mais aussi et surtout, dégat dans le suivi académique de cette formation.

Il y a donc urgence à assainir ce bâtiment, en particulier dans le domaine incontournable de la ventilation obligatoire dans les différents laboratoires. Sinon, nous allons au devant d'une fermeture complète du site, tant les installations sont vétustes, voire dangereuses pour celles et ceux qui fréquentent ce bâtiment. Un désamiantage a d'ailleurs déjà été effectué pour un montant de 2,3 millions en cette année 2022. Le crédit d'études proposé s'élève donc à 8,4 millions et va déboucher sur un coût d'assainissement prévisible pour un montant de 67 millions de francs (estimation +/- 25%), donc un coût probable plus élevé tant les anciens bâtiments à rénover réservent des surprises. Mais cet assainissement est indispensable et primordial pour la survie de la suite de l'exploitation de ces locaux universitaires.

Mais il est de notre devoir tout de même de nous poser quelques questions. L'Université travaille actuellement à l'élaboration d'une stratégie sur les infrastructures universitaires, dont les premiers résultats devraient être disponibles en 2023. Cette planification est attendue avec l'impatience et la crainte de constater que ce patrimoine immobilier n'est pas au mieux et que des investissements comme celui que nous traitons aujourd'hui seront certainement nombreux dans les prochaines années. A plus large échelle, est-ce que le canton prévoit également une étude et une planification d'une stratégie des travaux à réaliser sur l'entier du parc immobilier du canton en général comme celui de l'Université? Ne va-t-on pas au devant de sommes importantes, voire pharaoniques, pour ces différents travaux? Dans le budget de l'Université 2023, 800 000 frs sont consacrés à l'entretien des bâtiments en investissement en lieu et place des 300 000 frs habituels en fonctionnement. Est-ce

suffisant? Ne faudrait-il pas augmenter l'enveloppe annuelle de fonctionnement de ces 300 000 frs afin de ne pas être pris au dépourvu et être dans l'action et non dans la réaction et l'urgence, comme cela est le cas aujourd'hui? Dernière question sur ce projet en particulier: a-t-on l'assurance qu'il est possible techniquement de continuer à exploiter ce bâtiment avec toutes ses activités pointues tout en rénovant et sécurisant d'autres parties du bâtiment?

C'est avec ces considérations et remarques que le groupe Le Centre entre en matière unanimement et donne une suite favorable à ce décret et vous recommande d'en faire autant.

Pasquier Nicolas (*VEA/GB, GR*). Je n'ai pas de lien d'intérêts avec l'objet de ce décret mais plutôt un lien sentimental puisque j'ai passé près de cinq ans dans ce bâtiment à la fin des années 1990 et au début des années 2000, jusqu'à l'obtention d'un diplôme de chimie en mars 2003 – à l'époque on parlait encore de diplôme et pas de master.

Je ne peux que déplorer le manque d'entretien, notamment dans le système de ventilation et de renouvellement d'air, au point qu'un tiers des chapelles n'est plus utilisable actuellement. Ces hottes ventilées constituent un élément essentiel des laboratoires de chimie pour les missions de recherches et d'enseignement. Le département de chimie forme certes des chimistes et des docteurs en chimie. A côté de ce rôle important, il en existe un bien plus grand puisque la chimie est une branche propédeutique obligatoire ou facultative dans de nombreux cursus scientifiques à la Faculté des sciences et de médecine. Etudiants en médecine, sciences de la terre, biologie, biochimie, physique, passent un certain temps dans ce bâtiment notamment. Il n'est ainsi pas concevable d'avoir une Faculté de sciences et de médecine sans département de chimie et il n'est pas concevable non plus d'avoir un département de chimie sans laboratoire fonctionnel. Le groupe VERT·E·S et allié·e·s reconnaît ainsi l'urgence et la nécessité d'assainir le bâtiment de chimie et soutiendra le décret à l'unanimité pour assurer l'attractivité des filières d'études concernées.

Nous avons noté que la structure en béton est encore en bon état et qu'elle pourra encore assurer 50 ans de bons et loyaux services après les travaux. Par contre, nous nous interrogeons sur le fait que les installations techniques ne puissent y tenir que 20 ans. N'est-il pas possible d'avoir des installations plus robustes qui puissent tenir un peu plus longtemps? Sinon, le Grand Conseil devra repasser à la caisse dans 20 à 25 ans.

Esseiva Catherine (*PLR/PVL/FDP/GLP, LA*). Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux a pris position sur ce projet de décret. Je m'exprime au nom du groupe, je n'ai pas de lien d'intérêts direct, j'ai participé à la commission en remplacement, je travaille dans le secteur de la construction.

Je ne vais pas revenir sur les chiffres et sur tous les éléments déjà présentés. Mes considérations sont les suivantes: on parle de la Faculté des sciences et de médecine créée en 1896, on parle du département chimie, département de la section des sciences, on parle d'effectuer des travaux d'assainissement urgents sur un bâtiment, bâtiment occupé par le département de chimie depuis sa mise en service en 1974, on parle du rapport effectué par l'Inspection cantonale du travail, rapport établi en 2020, qui conclut à un grave problème de ventilation dans le bâtiment. Aujourd'hui en 2022, on peut lire dans le rapport du Conseil d'Etat que les exigences formulées par l'Inspection cantonale du travail doivent impérativement être mises en œuvre sous peine de fermeture totale du bâtiment pour des raisons de sécurité. Effectivement on parle de sécurité. Sécurité des collaborateurs, des partenaires, des professeurs, des étudiants. On parle de sécurité, on parle de vie dans la Faculté des sciences et de médecine. Les questions ont été soulevées au sein de la commission: pourquoi les travaux d'entretien et le suivi de l'utilisation du bâtiment n'ont pas été effectués? Pourquoi les professionnels de la construction n'ont pas avisé immédiatement ces problèmes? Plutôt que d'assainir ce bâtiment, pourquoi pas un nouveau bâtiment? Qu'en est-il de la stratégie de l'Université dans le masterplan immobilier prévu pour 2030? Finalement, pour prendre une décision sur ce projet de décret, nous sommes dans l'urgence des besoins, forcés de constater que le résultat des comptes des précédentes législatures l'a été au détriment de cet assainissement. Ainsi ce qui n'a pas été fait dans les précédentes législatures devra se faire aujourd'hui. Alors on parle des besoins de l'Université, des besoins de la Faculté des sciences et de médecine, des besoins du département chimie notamment. Il s'agit néanmoins aujourd'hui de garantir la sécurité et la suite des activités dans notre Université et d'être à l'écoute des représentants de l'Université. Enfin, il faut garantir l'attractivité de nos formations, l'attractivité de nos facultés et finalement il s'agit de notoriété au sein des facultés à Fribourg, Fribourg et ses valeurs.

Sur ces considérations, la grande majorité du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, mains liées, entre en matière et soutient ce projet de décret.

Thévoz Ivan (*UDC/SVP, BR*). Lors de la commission relative à ce crédit d'études, le député Eric Barras et moi-même avons fait une demande de renvoi que nous soumettons à nouveau aujourd'hui. En premier lieu, je tiens à mentionner que nous ne sommes pas contre le fait de refaire ce bâtiment – il est évident qu'un nouveau bâtiment de chimie de qualité doit être proposé aux futures générations se formant dans le domaine. Par contre, il est légitime de se poser des questions concernant le fait que la DIME, la DFAC et l'Université ont laissé ce bâtiment tomber dans un tel état de délabrement. Le bâtiment vétuste, tel que présenté dans le message du Conseil d'Etat, fut anormalement délaissé et les investissements totalement oubliés durant de nombreuses années, mis à part le désamiantage. Dans ce projet, il est question d'urgence et il faut aller vite,

très vite en besogne, à dépenser des millions alors que durant de très nombreuses années, ce bâtiment fut laissé à l'abandon. Lors de la commission relative à ce décret, nous n'avons pas reçu les éléments de réponse concernant les montants investis durant les dix dernières années, certainement pas grand-chose – tout comme la réponse donnée –, et aujourd'hui on nous demande d'aller vite.

Nous devons prendre le temps et ne pas se précipiter. Telle la citation de l'écrivain allemand Johann Wolfgang von Goethe – désolé pour l'allemand (*rires*) –, "le grand secret de notre maladie oscille entre la précipitation et la négligence". Ne soyons pas négligents en ne nous reposant que sur un seul avis, ne pouvant ainsi pas nous positionner de façon juste sur les deniers publics. Ne nous précipitons pas trop vite afin de ne pas jeter les millions à la poubelle comme c'est le cas régulièrement dans les investissements des bâtiments. J'ose encore faire une comparaison qu'un architecte à la retraite m'a dit quand je lui ai parlé de ce projet. Nous avons pour comparer trois voitures: une vieille Cadillac entretenue, choyée durant de nombreuses années et qui a pris de la valeur avec le temps; une Citroën CX, rien de plus banale, laissée à l'abandon, rouillée au bord de la ferme; et, pour faire plaisir à ma femme, la nouvelle Mercedes Classe G tout-terrain. La comparaison est très vite faite: notre bâtiment de chimie des années 1970, c'est cette Citroën CX négligée, sans grande valeur. Non seulement l'on veut rénover ce débris, mais ceci en quatre phases, tout en continuant de rouler avec. Croyez-moi, ceci n'est pas la bonne solution et certainement la solution la plus coûteuse! La Cadillac, nous ne l'avons pas, ça c'est sûr. Par contre, nous pouvons faire en sorte de proposer un devis pour la nouvelle Mercedes qui sera plus adaptée aux conditions de terrain d'aujourd'hui et coûtant certainement moins cher. C'est tout ce que nous demandons.

Mis à part cela, 8,4 millions pour du papier, ça me laisse pour ma part sans voix. Il y en a quand même qui s'en mette plein les poches pour ce même papier.

Pour toutes ces raisons et conformément à l'article 142 al. 2 de la loi sur le Grand Conseil, nous proposons au Grand Conseil de renvoyer ce projet au Conseil d'Etat afin de procéder à une nouvelle analyse dans le but de soumettre une variante supplémentaire pour un projet neuf, sans bâtiment provisoire comme cela a été mentionné, sur un site différent, ce qui permettra l'utilisation du bâtiment actuel jusqu'à la construction du nouveau bâtiment.

de Weck Antoinette (PLR/PVL/FDP/GLP, FV). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis présidente du Sénat de l'Université.

L'intervention de mon préopinant Ivan Thévoz m'a bien entendu fort intéressée et je partage un point, un point de votre intervention M. Thévoz, c'est qu'effectivement il n'est pas admissible que cette rénovation n'ait pas eu lieu plus tôt. Mais il faut savoir que ce n'est pas la faute de l'Université puisque depuis des années, l'Université dit que cette situation est intolérable. Malheureusement, l'Université n'a pas été entendue assez vite. Mais on ne peut pas mettre la faute sur les conseillers d'Etat qui aujourd'hui l'entendent. Et je retiens aussi maintenant la nouvelle manière de présenter les choses, de présenter les constructions, à savoir d'abord un crédit d'études et ensuite un crédit d'ouvrage, et je remercie le Conseil d'Etat d'avoir mis en place cette manière de faire. Alors c'est cher, c'est 8,4 millions, effectivement parce que les études vont au-delà, elles vont jusqu'au permis de construire. Et c'est cette même méthode de faire qui est appliquée en ville de Fribourg et comme ça les devis sont tenus – il peut arriver aussi qu'on soit même en dessous parce qu'on a pris en compte tout ce qu'il fallait. Je prends comme exemple les pavillons scolaires: nous en avons construit une trentaine en ville de Fribourg qui étaient d'abord projetées à 500 000 frs et à la fin on arrivait à 300 000 frs. Moi, je préfère avoir des devis qui soient réalistes et plus larges plutôt que, comme cela a été fait pendant des années par l'Etat, de toujours présenter des montants pour rester en dessous de la barre du référendum et là, on trompe le peuple. Je préfère qu'on assume les coûts en disant pourquoi on va les faire et pourquoi ça va coûter aussi cher. Et si après on a une bonne surprise, eh bien tant mieux!

Maintenant, pourquoi cette construction est-elle indispensable? Parce que la Faculté de sciences a connu un développement important ces dernières années. Les étudiants sont passés de 1900 à 2400, et c'est 23% des effectifs totaux qui sont maintenant dans les sciences. Le bâtiment de chimie n'est pas simplement un bâtiment pour les chimistes, et cela mon collègue Pasquier l'a très bien expliqué, puisque la plupart des étudiants en sciences doivent passer par là. Donc, si vous fermez ce bâtiment, ça veut dire que l'entier de la Faculté des sciences est fermée. Et il faut se rappeler qu'une des branches qui vient d'être mise en place, c'est celle des étudiants en médecine. Est-ce que nous ne voulons plus les étudiants en médecine? Or, ces étudiants se sont montrés très brillants puisqu'ils ont été les premiers au niveau suisse en théorie et les deuxièmes en pratique. Alors vous me direz que ce n'est pas ce que vous voulez. Mais il faut trouver une autre place si vous voulez faire un nouveau bâtiment. Alors les études ont été faites, M. le conseiller d'Etat l'a redit, et on parle d'un bâtiment provisoire de 20 à 30 millions. On ne peut pas attendre de trouver un autre endroit pour mettre une autre faculté.

J'aimerais évoquer le rôle important de l'Université, qu'on oublie. Selon une étude de 2018 faite par l'Université de St-Gall, l'Université a contribué à hauteur de 85 millions au pouvoir d'achat du canton et apporté une valeur ajoutée de 227 millions. L'Université a reçu des prix et des récompenses prestigieuses. Cette rénovation qui est attendue depuis si longtemps est donc indispensable. Je ne peux que vous encourager à la soutenir et à ne pas renvoyer ce projet. On n'a pas de temps à perdre, il faut vraiment rattraper le retard qui, comme je l'ai dit, a été inadmissible. Mais ne mettons pas de bâtons dans les roues

de ce projet qui est maintenant indispensable pour notre Université. Comme l'a dit Catherine Esseiva, le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux va soutenir ce projet.

Kubski Grégoire (*PS/SP, GR*). Mes liens d'intérêts: je suis également membre du Sénat de l'Université et je parle au nom du groupe socialiste.

J'ai pris un cours de dégustation de vin l'autre jour, car pive comme je suis, j'ai de la peine à distinguer entre un bon vin et une piquette. Cela pour dire qu'on peut qualifier les différents arguments développés ce matin avec la grille d'analyse d'un vin rouge. Dans le sens où on a écouté mon collègue Sudan, un argumentaire structuré et tannique, qui appelle au soutien de la rénovation de ce bâtiment de chimie pour qu'on puisse continuer à y étudier de manière sereine. J'ai écouté l'argumentaire minéral et ferme de la collègue de Weck, qui mentionne le risque de paralysie du département de chimie. En revanche, et vous me voyez venir, l'argumentaire du collègue Thévoz est si astringent et acide que le vin rouge tourne au vinaigre.

Je comprends que vous souhaitiez passer pour le cerbère des finances publiques mais là, vos arguments tombent à plat: 8,4 millions de papier comme vous le mentionnez, c'est simplement des mesures efficaces pour éviter tout dépassement de crédit, ce que vous vous plaisez à dénoncer habituellement.

Par ailleurs, il est proposé le renvoi, sauf que le renvoi ça veut dire quoi? Cela veut dire créer un bâtiment provisoire de 20 à 30 millions, du provisoire qui ne va strictement rien permettre. Ce sera simplement là, véritablement, jeter des millions par la fenêtre vu qu'il n'y a pas d'autre emplacement pour créer un bâtiment comme ça. Et le bâtiment actuel est si vétuste qu'il ne permet plus d'être utilisé de manière sereine. La réputation du département de chimie est en jeu, dans la mesure où on a un vrai département qui a une vraie réputation et le sort des étudiants, il faut le prendre en compte puisque sortent de cette faculté des étudiants hautement qualifiés qui apporteront une réelle valeur ajoutée au canton de Fribourg et au marché de l'emploi fribourgeois. L'état actuel du bâtiment, comme on l'a dit, est embarrassant pour l'Etat en tant qu'employeur. Comme employeur, nous avons un devoir de vigilance et de protection des employés, nous devons leur donner un cadre de travail qui soit respectueux.

Chères et chers collègues, il est temps d'agir, ne serait-ce que pour éviter tout danger de santé pour les professeurs, pour les étudiants, pour les chercheurs, mais aussi pour les apprentis puisque les apprentis qui font le CFC de laborantin en chimie utilisent ce bâtiment. Donc pour maintenir l'excellence de l'enseignement de l'Université, montrons-nous solidaires et soutenons ce crédit. Je vous propose donc d'entrer en matière et d'accepter ce crédit. J'espère qu'on pourra trinquer tout de même un verre lors de l'inauguration de ce nouveau bâtiment.

Morand Jacques (*PLR/PVL/FDP/GLP, GR*). Mon préopinant parlait de vin et de vin acide et je reviendrai sur la demande de M. Ivan Thévoz: je crois que ce n'est pas du vin acide qu'il veut nous faire boire, c'est tout simplement du vin qui a été bien vinifié. La demande de renvoi, à mon avis, est tout à fait justifiée.

On nous parle de réaliser des travaux dans l'urgence. Qu'est-ce qu'une urgence? Aujourd'hui, on veut avoir un crédit d'études, puis un crédit d'investissement sera voté en avril 2025 par ce Parlement – c'est ce qui est indiqué dans le message – pour une fin des travaux en 2028. On parle d'urgence... On est à la fin 2022: ceci fait quand même près de sept ans qui nous séparent jusqu'à l'inauguration finale de ces travaux! Et je pense que sur ces sept ans, on a bien encore quelques mois pour remettre l'ouvrage sur le métier.

Je n'ai, dans cette enceinte, entendu personne dire qu'il était contre l'Université et contre rénover ce bâtiment ou, respectivement, faire un nouveau bâtiment. On nous a dit qu'on n'avait pas le temps d'étudier les choses, que c'était une solution sous contrainte selon M^{me} la Commissaire, et que c'était le seul moyen d'investissement. Je n'en suis pas sûr, je pense que c'est faux. On doit étudier toutes les pistes, y compris la déconstruction d'ailes de bâtiment et la reconstruction par étapes, sur le même site, sans forcément faire un bâtiment provisoire.

Aujourd'hui, on parle quand même de contraintes techniques, j'en suis convaincu. A l'époque, quand nous avons acheté le bâtiment de l'Adolphe Merkle Institute, j'étais membre de la commission de bâtisse. Quand on avait un bâtiment non protégé qui pouvait être déconstruit, nous avons comme première option la transformation. Et l'architecte Serge Charrière, à l'époque, nous avait dit: "Moi je vous déconstruis le bâtiment et je vous le refais sans dépassement de crédit." Et c'est ce qui a été fait. Et ça a permis d'avoir des hauteurs d'étage suffisantes pour travailler avec des chapelles. On aura une forte augmentation des chapelles dans ce bâtiment, et les chapelles demandent beaucoup de techniques. C'est vrai qu'il y a des matériaux dangereux qui sont travaillés et quand on veut mettre ça dans des anciens bâtiments, on se met des contraintes techniques énormes. J'ai fait ma carrière professionnelle dans le bâtiment et dans la technique du bâtiment et notamment dans la ventilation. Je ne veux pas vous raconter tout ce qu'on voit dans ce domaine, mais je peux vous dire qu'on a des contraintes qui sont importantes et quand la chose est mal emmanchée, on doit travailler avec pendant longtemps.

Dans le message qui nous est soumis, on nous dit qu'ainsi rénové ce bâtiment va pouvoir conserver sa flexibilité et prolonger sa durée de vie d'au moins vingt ans. Eh bien, je trouve que c'est beaucoup trop cher pour si peu de temps. On nous demandera

en 2025 une demande de crédit de 67 millions à plus ou moins 25%. Connaissant l'Etat, et les coûts de la construction qui vont augmenter, je prends déjà les 25% et j'arrive à 83 millions. Je rajoute les crédits d'études pour ce qu'a dit mon préopinant – mais il n'y a pas que du papier, il y a quand même du travail derrière – pour 8 millions, 9 millions. On arrive à plus de 90 millions. Avec le coût de la vie, on est presque à 100 millions. Je pense que 100 millions pour 20 ans, quand on devra passer en votation populaire et dire au peuple qu'on n'a même pas étudié sérieusement une déconstruction partielle et une reconstruction sur le même site sans faire des bâtiments provisoires – en tout cas on ne nous la montre pas si elle a été faite, et c'est très dommageable –, je ne trouverai ça pas soutenable que ce Grand Conseil présente ça au peuple. Pour 100 millions, Mesdames et Messieurs, prenons au moins 6 mois de réflexion et un tout petit peu d'argent pour une comparaison sérieuse pour avoir un deuxième projet à choisir dans cette enceinte.

C'est pour ça, Mesdames et Messieurs, que je vais soutenir la proposition de M. Ivan Thévoz et refuser l'entrée en matière pour remettre l'ouvrage sur le métier. Je vous demande d'en faire de même. Concernant le député Kubski, j'espère que nous pourrons trinquer du vin bien vinifié le jour de l'inauguration.

Bürgisser Nicolas (PLR/PVL/FDP/GLP, SE). Meine Interessenbindung: Ich bin ehemaliges Mitglied des Senates der Universität Freiburg.

Eigentlich ist es immer besser, neu zu bauen, um für die neuen Herausforderungen bereit zu sein, das ist richtig. Beim anstehenden Umbau des Institutes für Chemie geht dies aber nicht. Ein Neubau muss meines Erachtens zwingend in der Nähe von einem der beiden aktuellen Campus sein, wir haben in Freiburg zwei Campus, einen Campus im Pérolles und einen bei der Miséricorde.

Das neue Chemiegebäude irgendwo in der Agglomeration Freiburg zu kreieren ohne direkte Anbindung an einen der beiden Campus, wäre ein schwerer Fehler. Studentinnen und Studenten wollen heute einen funktionellen und funktionierenden Campus, wo sie, wenn sie mehrere Fachrichtungen studieren, nicht riesige Wege machen müssen. Ein funktioneller und funktionierender Campus ist ein Trumpf im harten Wettbewerb um Studentinnen und Studenten. Diesen Trumpf dürfen wir nicht aus der Hand geben. Darum kommt ein Neubau an einem anderen Standort für mich nicht in Frage.

Ich bitte Sie daher, den vorliegenden Rückweisungsantrag abzulehnen.

Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC). Mon intervention sera moins métaphorique, pour ne pas dire moins méprisante, que celle du collègue Kubski. Mais j'aimerais quand même rappeler deux ou trois choses, rappeler un peu l'historique, et puis dire vraiment ce qu'on demande dans cette proposition de renvoi.

Nous n'avons jamais proposé la construction d'un bâtiment provisoire. On l'a bien expliqué: le but de cette demande de renvoi est de retourner le dossier au Conseil d'Etat pour qu'il nous propose une solution alternative avec la construction d'un bâtiment ailleurs, un bâtiment neuf, avec les coûts, quel site pourrait être privilégié. Et durant cette phase-là, jusqu'à la construction de ce possible nouveau bâtiment, le bâtiment actuel serait utilisé. On a parlé de 2025. Je suis convaincu que, s'il le faut, il est possible de faire des adaptations pour tirer ce bâtiment un peu plus en longueur. Je ne crois pas au contraire.

Le collègue Kubski a dit: "Ce n'est pas possible, il n'y a pas de terrain." Dont acte. Il n'y a plus de terrain dans ce canton! Moi je pense que ce n'est pas le cas. Quand on ne veut pas aller de l'avant, on est fermé. Allons un peu plus en avant, imaginons d'autres solutions! Pourquoi pas faire un campus dans une autre ville du canton? A Bulle par exemple, à Romont, je n'en sais rien. Pourquoi pas imaginer sur le site de Bertigny, où on va construire le nouvel hôpital, un site pour l'Université avec un nouveau bâtiment pour la Faculté de médecine? Pourquoi pas sur le site de Bluefactory, où une grande partie n'est pas encore définie, où le canton projette de construire des bâtiments administratifs? Pourquoi pas sur le site de la caserne de la Poya où on ne sait pas encore ce qu'on va faire? Il y a plein de possibilités, et je suis sûr qu'il y en a d'autres. Il faut quand même rappeler que l'Université de Fribourg se vante systématiquement de ne pas avoir de campus universitaire puisque le campus c'est toute la ville. Il y a le site de Miséricorde, il y a le site de Pérolles, on pourrait très bien imaginer un troisième site dédié à la Faculté des sciences et de médecine.

Pardonnez-moi, mais ce bâtiment, pour ceux qui passent à proximité, c'est un peu un ruclon! Il est vieux, il est moche et on va investir un montant pharaonique pour le refaire. Je pense que c'est une mauvaise idée, qu'il vaut beaucoup mieux étudier une solution alternative avec un nouveau bâtiment. On exploite ensuite ce bâtiment de chimie jusqu'à la construction du nouveau bâtiment, puis on détruit ce bâtiment. Il y aura une surface qu'on pourrait arboriser, qui pourrait rester un parc pendant quelque temps et peut-être à l'horizon 2030, 2040, 2050, l'Université aura besoin d'un nouveau terrain pour construire un nouveau bâtiment, développer un nouveau projet, et nous aurons ce terrain à disposition. Regardez un peu sur le long terme, pas sur le court terme!

C'est toujours dans l'urgence qu'on prend des mauvaises décisions. Je vais juste me permettre de vous rappeler que pour la BCU, en 2014, c'était le même discours. Il y avait déjà une demande de renvoi pour redonner le dossier au Conseil d'Etat. Les députés avaient accepté le décret sur le critère de l'urgence. Il fallait aller vite, vite... C'était en 2014. On est en 2023

et le bâtiment n'est pas terminé. Et que demandait-on alors dans le renvoi? Il s'agissait de proposer au Conseil d'Etat d'aller acheter ces fameux jardins des Dominicains de l'Albertinum pour 250 000 frs. Le delta était de 250 000 frs! Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont refusé d'aller acheter ces terrains adjacents, ce qui a engendré des surcoûts astronomiques du fait qu'on ait pas ces terrains – pour 250 000 frs. Aujourd'hui on parle de surcoûts pour la BCU de 20 millions. Combien y aurait-il eu de surcoûts évités si le Conseil d'Etat et le Grand Conseil avait suivi cette proposition? Plusieurs millions – on verra combien dans le décret complémentaire. Eh bien là, c'est la même chose. On va partir dans la rénovation d'un bâtiment en exploitation... Et je me pose beaucoup de questions sur la cohabitation entre les marteaux-piqueurs dans une aile du bâtiment et les travaux de chimie dans une autre. Je pense vraiment que c'est une mauvaise solution. Je pense que c'est une solution précipitée parce qu'on a pris du retard dans la rénovation de ce bâtiment. Et lorsqu'on travaille dans l'urgence, dans la précipitation, on prend des mauvaises décisions comme l'a très bien dit le collègue Jacques Morand.

Donc réfléchissez bien: cette demande de renvoi ce n'est pas contre l'Université, ce n'est pas contre le bâtiment de chimie, c'est juste pour prendre la bonne décision. On invite le Conseil d'Etat à six mois de réflexion et à revenir ici en 2023 avec une solution alternative. Et si vraiment un bâtiment neuf ailleurs n'est pas possible, nous, les premiers, nous soutiendrons cette rénovation-là.

Wicht Jean-Daniel (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). J'aimerais juste intervenir sur les propos du député Thévoz qui sont pour moi blessants, voire insultants. Mes liens d'intérêts: je suis directeur de la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs et je suis également secrétaire de l'association constructionfribourg, une association des associations de la construction fribourgeoise.

Ils sont blessants ces propos parce que les professionnels qui, selon vous, s'en mettent plein les poches, sont des mandataires de la construction et ils sont là pour apporter des solutions, des solutions adaptées aux besoins des maîtres d'ouvrage et voilà. En fait, leur travail a un coût et ils font ce qu'on leur demande, ce que le maître d'ouvrage demandera, et ils leur proposent des solutions cohérentes et modernes. Je n'entre pas en matière sur ce qui vient d'être discuté, je réserve mon vote tout à l'heure.

Kolly Gabriel (UDC/SVP, GR). Tout d'abord mes liens d'intérêts: membre de la CFG qui a fait une demande de renvoi, avec mon collègue Peiry, qui a été platement refusée par mes collègues. Il est quand même assez sympathique aujourd'hui, alors qu'on avait Addiction Fribourg qui était à l'entrée, qu'on parle de vin à quasiment chaque prise de parole. Merci au collègue Kubski d'avoir commencé avec ça.

Vous l'imaginez bien, je soutiendrai la demande de renvoi de mon collègue Thévoz. Moi, ce qui me pose problème, c'est le planning – ça a déjà été abordé par mon collègue Morand et notre chef de groupe. Comment vont se dérouler les travaux à terme? On nous parle d'une votation qui aura lieu en juin 2025, et une réalisation et une réception des ouvrages entre septembre 2025 et septembre 2028. Cela nous laisse trois ans pour les travaux techniques. Je n'ai jamais fait de chimie contrairement à mon collègue Pasquier, je ne sais pas comment marche un laboratoire de chimie, mais je me demande quand même comment vous faites pour que ça marche quand, dans un bâtiment auquel vous êtes reliés, vous avez des travaux de génie civil, de déconstruction, des poussières, des vibrations? Dans le message qu'on a là et les questions qu'on a posées à M. et M^{me} les conseillers d'Etat, je n'ai jamais eu de réponse à ces questions. Comment ça va se faire techniquement? Moi ce qui me fait peur, au-delà des 100 millions, c'est qu'on n'en parle pas. Qu'est-ce que ça va faire alors qu'on dit que ce laboratoire de chimie doit continuer à fonctionner, et c'est un fait il doit continuer à fonctionner, quelles seront les conséquences si on dit une fois les travaux commencés "ben voilà, on n'arrive plus à exploiter ces différentes chapelles". C'est des réponses qu'on n'a pas eues et moi, pour me prononcer sur ce décret-là et ces choses-là, j'ai besoin d'avoir ces réponses et mon groupe a également besoin d'avoir ces réponses parce que voter un montant aussi important que ça, et une fois qu'on aura commencé les travaux, arriver avec des surcoûts parce que c'est impossible de travailler sur une aile, de déconstruire une aile et d'avoir des laboratoires qui fonctionnent à côté, moi je n'arrive pas à le concevoir.

Altermatt Bernhard (Le Centre/Die Mitte, FV). Je remercie le représentant de la CFG ainsi que les rapporteurs des groupes qui se sont exprimés en faveur du projet. Toutes et tous ont reconnu l'urgence.

Die Dringlichkeit dieser Renovation:

Je constate aussi qu'il y a à la base un consensus très fort sur la nécessité d'assurer l'attractivité de l'Université de Fribourg. A la lumière des prises de parole, je constate que deux groupes, dans cette salle, sont partagés sur la manière de procéder. Toutes les questions qui touchent à la dimension d'une nouvelle construction versus une rénovation ont été discutées en commission. La commission s'est montrée satisfaite des explications reçues du Gouvernement, je laisserai les commissaires compléter au besoin et répéter ce qui a déjà été dit.

Les partisans d'un renvoi essaient de séparer la construction et les provisoires. Je pense qu'une issue des discussions en commission, c'était que justement si on voulait reconstruire, il fallait quand même des provisoires et donc les deux questions me semblent quand même liées. Je laisserai également le commissaire du Gouvernement répondre à la question de M.

Pasquier sur la durée de vie de vingt ans et si ce n'est pas trop court. La date de 2030 pour la construction d'un nouveau campus majeur, un site universitaire des sciences, a été mentionné tant en commission qu'ici, dans cette salle.

Je remercie M^{me} Antoinette de Weck pour son expression de l'espoir que la manière de procéder puisse même amener des coûts inférieurs aux projections actuelles. Les commissaires du Gouvernement sauront s'approprier cet espoir, je l'espère, dans la limite de leur emprise directe et indirecte. Merci également aux représentants des groupes qui sont issus du domaine de la construction et qui ont partagé leurs expériences par rapport à la gestion des travaux et à la ventilation. MM. Nicolas et Gabriel Kolly ont mentionné la question, importante il est vrai, de la cohabitation des travaux de construction en même temps que les travaux universitaires dans ces laboratoires. Au sein de la commission, les réponses apportées étaient les suivantes: il est clair que les usagers premiers du bâtiment, c'est-à-dire les chimistes, les laborantins, les professeurs, étudiants, chercheurs et tout le personnel administratif, seront impliqués étroitement dans la planification des travaux.

Je note encore que nous sommes saisis d'une demande de renvoi.

Bonvin-Sansonnens Sylvie, Directrice de la formation et des affaires culturelles. Pour les questions techniques, je donnerai la parole tout à l'heure à mon collègue Jean-François Steiert, mais je crois qu'il faut être clair: si rien n'est fait, il faudra fermer ce bâtiment de chimie en 2025. Si on prévoit un nouveau bâtiment, il faudra donc assainir de toute façon celui-là parce qu'il n'y a actuellement aucune possibilité d'aménager un autre bâtiment. Donc, on n'évite pas un assainissement de ce bâtiment-là. Ce que nous vous proposons aujourd'hui, c'est de faire un véritable assainissement pour qu'il n'y ait pas besoin de construire un nouveau bâtiment. Je suis sûre, je suis persuadée, que cette solution est la meilleure. Elle est la plus rapide et en tout cas elle ne sera pas la plus coûteuse.

Pour ce qui est des questions des vingt ans et des cinquante ans: on parle de cinquante ans pour ce qui est de la structure du bâtiment et on parle de vingt ans pour ce qui est des installations techniques. Vingt ans, c'est très long pour des installations techniques puisqu'à l'EPFL ils changent ces installations techniques tous les dix ans. En ayant vingt ans, on espère pouvoir les faire durer et les maintenir en les entretenant le plus longtemps possible. Vingt ans, c'est donc pour ce qui est de la ventilation des chapelles et c'est un nombre d'années assez élevé pour ces structures-là.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Je constate que tout le monde est pour l'Uni, ce qui est une excellente chose. Si l'on regarde un petit peu ce qui se passe avec notre Université, vous constatez aussi qu'elle peine un tout petit peu à maintenir le nombre de ses étudiants, notamment au niveau master, pour qu'ils restent chez nous et qu'elle reste concurrentielle. C'est un facteur-clé pour la qualité de vie dans ce canton. Ce n'est pas juste les étudiants et les enseignants, les professeurs et d'autres qui dépensent de l'argent chez nous, qui sont là, qui contribuent à la réflexion, ce n'est pas juste des petites entreprises qui naissent par des gens qui ont étudié à l'Université parce qu'elles sont des effets secondaires des Hautes Ecoles, c'est tout un tissu économique qui dépend de nos Hautes Ecoles universitaires, Hautes Ecoles spécialisées comprises.

Aujourd'hui, on ne peut pas dire "je suis pour l'Uni, mais je ne suis pas d'accord d'assainir des bâtiments" dont on sait qu'en 2025 ils devront être vidés dans une Faculté des sciences qui est essentielle pour notre Université. Vous avez eu l'occasion de discuter de l'avenir de l'Université, aussi sur une vision globale de l'Université dans laquelle la Faculté des sciences est centrale. Cela ne concerne pas que les chimistes! Vous avez toute une série d'autres branches qui sont dépendantes de laboratoires de chimie qui fonctionnent. Aujourd'hui, près de 40% des chapelles ne fonctionnent plus. Si vous êtes propriétaire d'un immeuble de dix logements dont quatre sont vides car inutilisables, vous n'allez certainement pas accepter des solutions où vous allez les vider progressivement tous et ne plus pouvoir utiliser le bâtiment. C'est totalement irresponsable. On est responsables face à notre Uni. Dire "je suis pour l'Uni mais je ne lui donne pas les conditions pour travailler correctement", pour moi pose un problème de responsabilité par rapport à ce que l'on dit comme principe sur le soutien de l'Université.

La députée Antoinette de Weck l'a très bien dit: l'erreur ne date pas d'aujourd'hui, l'erreur se situe dans le passé. Nous avons plusieurs décennies de sous-investissements et de sous-entretien du parc immobilier de l'Etat dans son ensemble. Cela ne concerne pas que le bâtiment de chimie dont nous parlons aujourd'hui. Vous voyez aujourd'hui le bâtiment de chimie, mais je vous promets que vous en verrez d'autres, parce que c'est un problème systémique. On ne peut pas juste dire "c'est un problème systémique, il nous embête, on ne fait rien et puis la prochaine génération pourra peut-être régler les choses", c'est une attitude complètement irresponsable. Quand on a tardé à investir, quand on a tardé à entretenir, par la force des choses, on crée l'urgence. Eh bien l'urgence elle est là. On peut repousser l'urgence, on peut cacher les choses sous le tapis, mais ce n'est pas comme ça qu'on va les régler. J'espère qu'il n'y aura plus trop d'objets en urgence. Nous avons une planification – et ça répond aux propos et aux questions du député Sudan – nous avons une planification sur l'ensemble du parc immobilier de l'Etat, et particulièrement sur celui de l'Université qui vise un assainissement de toute une série de bâtiments. Cela a été évoqué hier d'ailleurs dans le débat sur le plan de législation, avec un état des lieux de l'ensemble des bâtiments de l'Etat, avec une planification et une priorisation dans les investissements pour assainir ces bâtiments progressivement. Mais ça va

coûter. Oui, ça va coûter, le président de la Commission des finances et de gestion l'a dit, ça va coûter beaucoup. Oui, ça va coûter beaucoup. Quand vous sous-entretenez, que vous êtes à 50% de la moyenne suisse pour l'entretien de votre parc immobilier, je crois que la députée Esseiva l'a aussi évoqué, vous ne pouvez pas faire ça pendant des décennies puis imaginer que votre bâtiment est en aussi bon état que celui qui a investi deux fois plus pendant des décennies! On ne peut pas espérer ça. Le prix, on le paie et l'urgence est là parce qu'on est sur un bâtiment central.

On a évoqué la première proposition qui nous été faite par nos services. C'était une proposition avec un bâtiment provisoire, plusieurs députés l'ont évoquée. Nous avons examiné la question du bâtiment provisoire:

- > a) il coûte entre 20 et 30 millions;
- > b) après le bâtiment provisoire, il faut bien faire autre chose.

Quand j'ai vu la proposition, je me suis demandé comment je pourrais expliquer aux députés qu'on fait un bâtiment provisoire à 20-30 millions, qu'on le détruit après et qu'on refait un beau bâtiment tout neuf en parallèle. Ils vont nous fusiller! Je sais que vous n'êtes pas violents. Mais on a examiné ces variantes-là, ça a été fait de manière détaillée, les personnes qui étaient en commission spéciale du Grand Conseil ont entendu les réponses qui ont été données. Prétendre que ça n'a pas été fait n'est pas très sérieux ou montre qu'on n'a pas été au fond du dossier. Ce que nous n'avons pas fait, c'est chiffrer de manière plus systématique et nous n'avons pas fait une analyse systématique du prix du bâtiment neuf qui serait l'alternative par rapport à ce que nous vous proposons aujourd'hui, dans la mesure où le prix du bâtiment provisoire qui est le corollaire du bâtiment neuf – parce qu'on ne peut pas tirer en longueur le bâtiment actuel sous peine de soit le fermer, soit de se faire fermer directement par les offices compétents parce que c'est complètement irresponsable de faire travailler des gens dans des bâtiments qui présentent des risques majeurs pour la santé. Après, s'il n'y a plus que 10% des chapelles qui fonctionnent, eh bien vous nous direz toujours que ce n'est pas urgent et qu'on peut encore tirer un moment en longueur. Ce n'est pas sérieux. Je suis désolé, ces choses ont été examinées de manière approfondie. La variante de 20 à 30 millions pour le bâtiment provisoire plus le nouveau bâtiment parallèle sera de toute façon plus chère que les 67 millions qui sont évoqués aujourd'hui comme ordre de grandeur dans le message dont vous avez pu tenir compte.

Le député Sudan pose la question d'augmenter l'enveloppe annuelle: ça vaut tant pour le parc immobilier en général que pour le parc immobilier universitaire qui est un sous-ensemble particulièrement mal entretenu sur l'ensemble. Alors oui, dans le plan financier du Conseil d'Etat que nous avons eu l'occasion de discuter hier, nous avons une augmentation progressive. Cela ne sert à rien de faire un seuil massif d'une année à l'autre parce que mettre plus d'argent est une chose, après il faut les personnes qui gèrent cet argent pour entretenir le parc. C'est la raison pour laquelle vous avez, la Commission des finances et de gestion a eu l'occasion d'en discuter de manière plus approfondie, en parallèle une augmentation des effectifs du Service des bâtiments en charge de l'entretien de nos bâtiments et une augmentation des ressources financières pour que, progressivement, nous ayons un parc immobilier de l'Etat qui soit digne d'un parc immobilier d'un Etat qui se veut moderne. Mais cela prendra quelques années et il y aura encore des dégâts, il y aura encore des douleurs avant d'y arriver. Les gens qui promettent de tout faire sans douleur, dans ce genre de situations, promettent des choses qui sont intenables et nuisent à la crédibilité de l'Etat.

La question de la possibilité technique de rénover le bâtiment tout en l'utilisant a été évoquée par le député Sudan et par plusieurs autres. Elle a été examinée. Evidemment que ce n'est pas agréable. C'est toujours plus agréable de pouvoir rester dans un bâtiment et puis d'entrer tout gentiment à la fin de la construction dans un nouveau bâtiment, dans le neuf, sans avoir travaillé dans un chantier. Dans la situation dans laquelle nous sommes aujourd'hui, ce n'est pas la meilleure, c'est la moins mauvaise variante. Elle est praticable, elle est techniquement faisable, elle a été examinée par des mandataires qui ont travaillé. Vous me direz que ce sont des mandataires qui produisent du papier pour rien, mais encore une fois, on a besoin de ce genre d'études pour pouvoir vous affirmer que ce que nous faisons aujourd'hui, c'est basé sur des travaux d'équipes qui ont examiné ces possibilités de travail en parallèle.

La question de la durée de vie du bâtiment – cinquante ans pour le bâtiment, vingt ans pour les installations techniques –, ma collègue y a déjà répondu.

Grossrat Thévoz hat Goethe zitiert. Es ist immer hübsch, Goethe zu zitieren, man kann andere zitieren. Wenn man Goethe zitiert, findet man auch andere Sachen, er hat auch gesagt: Wer auf die Welt kommt, baut ein neues Haus. Er geht und lässt es einem zweiten; der wird sich's anders zubereiten.

Genau das schlagen wir mit diesem Dekret vor und möchten Sie bitten, sich von Goethe in diesem Sinne inspirieren zu lassen.

Je ne me prononcerai pas sur les qualités du vin du député Kubski; nous ne demandons pas le luxe, nous ne demandons pas un vin de Bordeaux de 1961 ou d'autres années excellentes. Nous demandons simplement une bonne eau de qualité, qui soit buvable, qui soit utilisable et qui permette fonctionnellement de travailler dans la faculté concernée.

Avec ces différents arguments, je pense avoir répondu aux différentes questions techniques qui ont été posées et je vous recommande de ne pas suivre la motion de renvoi.

Doutaz Jean-Pierre (*Le Centre/Die Mitte, GR*). Merci M. le Commissaire. Je constate au terme de ce débat que M. Morand annonce qu'il ne va pas entrer en matière. L'entrée en matière est donc pour moi combattue et il y a ensuite une demande de renvoi. Donc nous allons, par clarté, voter sur l'entrée en matière. Si celle-ci n'est pas combattue, on votera sur le renvoi. Puis nous passerons ensuite, en fonction des résultats, à l'examen de détail.

> Au vote, l'entrée en matière est acceptée par 96 voix contre 5. Il y a 1 abstention.

Ont voté en faveur de l'entrée en matière:

Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Kolly Nicolas (SC,UDC / SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Vial Pierre (VE,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLB), Schnyder Erika (SC,PS / SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA / GB), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Clément Bruno (GR,VEA / GB), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Kubski Grégoire (GR,PS / SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA / GB), Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Rey Benoît (FV,VEA / GB), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLB), Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Boschung Bruno (SE,Le Centre / Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Bonny David (SC,PS / SP), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLB), Papaux David (FV,UDC / SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Mauron Pierre (GR,PS / SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Berset Solange (SC,PS / SP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC / SVP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Levrat Marie (GR,PS / SP), Ingold François (FV,VEA / GB), Müller Chantal (LA,PS / SP), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Zurich Simon (FV,PS / SP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Rey Alizée (SC,PS / SP), Beaud Catherine (GR,Le Centre / Die Mitte), Berset Christel (FV,PS / SP), Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLB), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Senti Julia (LA,PS / SP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLB), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA / GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLB), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Moussa Elias (FV,PS / SP), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLB). *Total: 96.*

Ont voté contre:

Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Robotel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLB). *Total: 5.*

S'est abstenu:

Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP). *Total: 1.*

Renvoi

Doutaz Jean-Pierre (*Le Centre/Die Mitte, GR*). Nous sommes saisis, comme je l'ai dit, d'une demande de renvoi du député Thévoz. Nous allons devoir voter sur ce renvoi mais j'aimerais toutefois que le député Thévoz rappelle à qui il propose de renvoyer ce décret et pour quel motif principal.

Thévoz Ivan (UDC/SVP, BR). Nous demandons le renvoi au Conseil d'Etat, pour qu'il propose un nouveau projet d'un bâtiment neuf, sans bâtiment provisoire je le rappelle.

Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC). Comme il s'agit d'une demande de renvoi du groupe de l'Union démocratique du centre, je souhaite compléter: la demande de renvoi est formulée au Conseil d'Etat afin qu'il soumette dans un délai relativement court de deux à trois mois des propositions alternatives consistant en la construction d'un nouveau bâtiment – coût de celui-ci, implantation projetée – et qu'une analyse complémentaire soit soumise aux députés qui, sur la base de cette analyse supplémentaire, pourront prendre leur décision.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Vous pouvez voter, mais je vous dis juste que si l'idée est de présenter un projet d'études pour une construction nouvelle, sérieuse, dans deux à trois mois, vous ne l'aurez pas!

Altermatt Bernhard (Le Centre/Die Mitte, FV). Je rappelle tout simplement que ce débat sur un renvoi au Conseil d'Etat a été mené au sein de la commission, qui l'a refusé.

Morand Jacques (PLR/PVL/FDP/GLP, GR). J'aimerais quand même compléter un élément. On parle d'une demande de renvoi pour un bâtiment neuf. Quand j'ai dit que je soutenais la demande de renvoi, c'était effectivement pour regarder s'il y avait la possibilité, sur le site provisoire, d'étudier l'option d'une déconstruction-reconstruction du bâtiment ou du débordement du périmètre actuellement construit, dans le but d'avoir un projet différent. Il y a plusieurs options qui peuvent être travaillées, il ne faut pas se cantonner à une seule. Je crois qu'il faut étudier toutes les possibilités et je pense que pour 100 millions de francs, quand on parle d'une inauguration en 2028, on n'est pas à quelques mois près. Et puis il s'agit de l'argent des contribuables, on doit bien l'employer. Je vous demande de soutenir ce renvoi.

> Au vote, la demande de renvoi est refusée par 68 voix contre 31. Il y a 4 abstentions.

> Il est passé à la lecture des articles.

Ont voté contre le renvoi:

Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Vial Pierre (VE,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Schnyder Erika (SC,PS / SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA / GB), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Kubski Grégoire (GR,PS / SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA / GB), Rey Benoît (FV,VEA / GB), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLB), Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Boschung Bruno (SE,Le Centre / Die Mitte), Bonny David (SC,PS / SP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLB), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Mauron Pierre (GR,PS / SP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Berset Solange (SC,PS / SP), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Levrat Marie (GR,PS / SP), Ingold François (FV,VEA / GB), Müller Chantal (LA,PS / SP), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Zurich Simon (FV,PS / SP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Rey Alizée (SC,PS / SP), Berset Christel (FV,PS / SP), Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Chardonens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLB), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLB), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Senti Julia (LA,PS / SP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLB), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA / GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLB), Moussa Elias (FV,PS / SP), Raetzo Tina (BR,VEA / GB). *Total: 68.*

Ont voté pour:

Chardonens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLB), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Papaux David (FV,UDC / SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC / SVP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte),

Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLB). *Total: 31.*

Se sont abstenus:

Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Beaud Catherine (GR,Le Centre / Die Mitte). *Total: 4.*

Première lecture

I. Acte principal

Art. 1

> Adopté.

Art. 2

> Adopté.

Art. 3

> Adopté.

II. Modifications accessoires

> Adopté.

III. Abrogations accessoires

> Adopté.

IV. Clauses finales

> Adopté.

Titre et préambule

> Adopté.

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

Deuxième lecture

I. Acte principal

> Confirmation du résultat de la première lecture.

II. Modifications accessoires

> Confirmation du résultat de la première lecture.

III. Abrogations accessoires

> Confirmation du résultat de la première lecture.

IV. Clauses finales

> Confirmation du résultat de la première lecture.

Titre et préambule

> Confirmation du résultat de la première lecture.

> 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, sans modification, par 79 voix contre 13. Il y a 5 abstentions.

Ont voté oui:

Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Vial Pierre (VE,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLB), Schnyder Erika (SC,PS / SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA / GB), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Kubski Grégoire (GR,PS / SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA / GB), Rey Benoît (FV,VEA / GB), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLB), Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Boschung Bruno (SE,Le Centre / Die Mitte), Bonny David (SC,PS / SP), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLB), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Mauron Pierre (GR,PS / SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Berset Solange (SC,PS / SP), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Levrat Marie (GR,PS / SP), Ingold François (FV,VEA / GB), Müller Chantal (LA,PS / SP), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Zurich Simon (FV,PS / SP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Rey Alizée (SC,PS / SP), Beaud Catherine (GR,Le Centre / Die Mitte), Berset Christel (FV,PS / SP), Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLB), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLB), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Senti Julia (LA,PS / SP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLB), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA / GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLB), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Moussa Elias (FV,PS / SP), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Raetzo Tina (BR,VEA / GB). *Total: 79.*

Ont voté non:

Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Papaux David (FV,UDC / SVP), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Fahrmi Marc (VE,UDC / SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC / SVP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP). *Total: 13.*

Se sont abstenus:

Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLB), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLB). *Total: 5.*

Loi 2021-DAEC-182

Modification de la LATeC – taxe sur la plus-value

| | |
|---------------------------------|---|
| Rapporteur-e: | Morel Bertrand (<i>Le Centre/Die Mitte, SC</i>) |
| Représentant-e du gouvernement: | Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement |
| Rapport/message: | 31.08.2021 (<i>BGC décembre 2022, p. 3678</i>) |
| Préavis de la commission: | 28.11.2022 (<i>BGC décembre 2022, p. 3734</i>) |
| Remarque: | Ce projet a fait l'objet du rapport complémentaire 2022-GC-209 de la commission ordinaire |

Entrée en matière

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Lorsque j'ai été désigné président de cette commission parlementaire pour traiter de l'épineuse question de la plus-value, je me suis dit: mais quel honneur! Après la première séance de commission parlementaire, je me suis dit: mais quelle horreur!

Pour un sujet hautement politique, très émotionnel et extrêmement technique, les débats en commission ne pouvaient être que très animés et, croyez-moi, ils le furent, à tout le moins dans la première composition de la commission. Ils le furent fort heureusement moins dans sa deuxième composition, renouvelée en début de législature 2021-2026. Au final, cette nouvelle commission, après quelques concessions de part et d'autre, a même réussi l'exploit d'un vote final unanime en faveur du projet de loi bis qui vous est présenté aujourd'hui.

Pour comprendre comment nous en sommes arrivés là et les raisons pour lesquelles il est impératif que nous entrions en matière et votions cette importante modification de loi durant cette session, il faut faire un peu d'histoire car le processus a été long et inédit.

- > Tout commence en 2014, lorsque le législateur fédéral a introduit à l'article 5 de la loi sur l'aménagement du territoire un système de compensation en matière de plus-values. Il s'agit de compenser l'avantage majeur accordé à certains propriétaires fonciers par des mesures d'aménagement du territoire.
- > Les dispositions cantonales relatives à la taxe sur la plus-value sont quant à elles entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Rapidement, plusieurs notaires se sont adressés à la DIME, anciennement DAEC, pour obtenir des clarifications quant à l'application des dispositions légales en question. Ils faisaient notamment état d'un cadre juridique peu clair qui conduisaient à une insécurité juridique rendant plus difficile la réalisation des transactions immobilières.
- > De décembre 2019 à mars 2020, la DIME a rendu une trentaine de décisions de taxation, dont trois ont fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal. L'un des recours a été admis, le Tribunal estimant que la pratique utilisée pour l'estimation des biens-fonds était insuffisante. Dès lors, les autres décisions, bien que non attaquées, devaient probablement faire l'objet d'une reconsidération.
- > A partir d'avril 2020, la DIME a mis sur pied un groupe de travail et suspendu le processus d'estimation et la communication de ces décisions de taxation compte tenu, dans un premier temps, de la situation sanitaire.
- > Le 23 juin 2020, le Grand Conseil a accepté un mandat urgent demandant de suspendre avec effet immédiat les décisions de taxation de la plus-value ainsi que la facturation y relative jusqu'à la révision de la LATeC faisant l'objet d'une motion à déposer. Le même jour, les députés Nadine Gobet et Bruno Boschung ont déposé une motion afin que les dispositions de la LATeC régissant la taxe sur la plus-value soit modifiées en insistant sur l'insécurité juridique qui était créée par les articles en vigueur. Cette motion a été acceptée par le Grand Conseil le 21 août 2020.
- > Par arrêté du 1^{er} septembre 2020, le Conseil d'Etat a nommé un comité de pilotage pour la modification de la LATeC. Quatre députés ont participé au COPIL, à savoir Nadine Gobet, Gilberte Schär, Bruno Marmier et Pierre Mauron. Ce COPIL a notamment examiné les propositions faites par le groupe de travail constitué par la DIME.
- > Finalement, tous ces travaux ont débouché sur un projet de loi du Conseil d'Etat du 31 août 2021 qui a été débattu lors de deux séances de commission parlementaire en septembre et octobre 2021, séances au cours desquelles, comme je l'ai relevé en préambule, les débats furent houleux et parfois loin d'apporter une quelconque plus-value.
- > Au terme des débats, en date du 15 octobre 2021, la commission parlementaire a adopté un projet bis. Ce projet bis était accompagné d'une proposition de minorité. Il n'y a toutefois ici pas lieu d'y revenir dans la mesure où ce premier projet bis d'octobre 2021 et la proposition de minorité ne seront finalement jamais soumis au Parlement. En effet, moins de deux

mois plus tard, soit au début du mois de décembre 2021, EspaceSuisse a publié un avis de droit qui revient sur un arrêt du Tribunal fédéral (TF) du 19 novembre 2020 concernant la commune bâloise de Münchenstein et le droit des communes de prélever la taxe sur la plus-value. EspaceSuisse faisait de cet arrêt une interprétation différente que ne l'avait fait le Conseil d'Etat lorsqu'il avait établi le projet de loi. L'arrêt précité et ses conséquences éventuelles n'avaient donc pas été débattus en séance de commission. Ces arrêt et avis rendant nécessaire à tout le moins une nouvelle discussion, sur proposition commune de la commission parlementaire, du président du Grand Conseil et du commissaire du Gouvernement, le Grand Conseil a décidé qu'il se justifiait que la commission parlementaire (recomposée en début de législature) reprenne les discussions sur le projet de loi, ce qui constituait une situation tout à fait inédite.

- > Avant même que la commission ne se remette au travail, en date du 5 avril 2022, le Tribunal fédéral a rendu un nouvel arrêt sur la taxe sur la plus-value en admettant un recours d'un citoyen de la commune de Meikirch au motif que la législation cantonale/communale doit, à tout le moins selon l'interprétation que l'on peut en faire aujourd'hui, obligatoirement prévoir la taxation non seulement pour les mises en zone et changements d'affectation (ce que prévoit déjà le canton de Fribourg dans le droit en vigueur) mais aussi pour les augmentations d'indice (ce que ni le droit fribourgeois en vigueur ni le projet de loi ne prévoyaient).
- > C'est donc sur ces bases jurisprudentielles et avis de doctrine que la commission parlementaire a repris ses travaux depuis le départ en abandonnant son projet bis d'octobre 2021. Lors de sept nouvelles séances complémentaires aux deux premières, elle a procédé au réexamen intégral du projet de loi du Conseil d'Etat du 31 août 2021. Elle en a profité pour apporter aussi des modifications de dispositions légales qui ne sont impactées par la jurisprudence, mais qui augmente la sécurité juridique et apportent, selon elle, davantage de cohérence ou d'efficience.

Ce réexamen a donc conduit à de nombreuses et importantes modifications du projet du Conseil d'Etat dont les principales sont les suivantes:

- > Introduction de la possibilité pour les communes de prélever une taxe sur la plus-value sur la base de la taxation cantonale. Cette taxe se monte au maximum à un quart du prélèvement cantonal et est déduite de la taxe cantonale. Ainsi, quand bien même un droit de taxer est donnée aux communes, le montant de la contribution n'est pas augmenté et reste à 20%, dont 5% iront aux communes. Les affectations que la taxe communale financera doivent être prévues dans un règlement communal de portée générale (art. 113a al. 1a).
- > Introduction de la taxation des mesures d'aménagement augmentant les possibilités de construire qui procurent un avantage majeur au propriétaire.
- > Choix entre les variantes proposées par le Conseil d'Etat pour la méthode d'estimation de la valeur vénale en retenant que le prix convenu en cas d'aliénation est en principe considéré comme étant représentatif de la valeur vénale.
- > Introduction de la possibilité de déduire de la valeur vénale les impenses nécessaires à la mise en valeur du terrain.
- > Non-financement par le fonds cantonal des indemnités pour expropriation matérielle fixées par le biais d'une entente entre la collectivité publique et une propriétaire.
- > Attribution de la compétence de taxer au Service cantonal des contributions au lieu de la DIME.
- > Modification du débiteur ou de la débitrice de la taxe qui devient la personne propriétaire du bien-fonds au moment de l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement et non plus au moment de la mise à l'enquête publique de celle-ci.
- > Modification des modalités d'exemption du paiement de la taxe pour l'Etat, les communes et les associations de communes, pour lesquelles l'exigence de la réalisation d'une tâche d'intérêt public n'est plus demandée.
- > Et enfin, introduction de dispositions transitoires supplémentaires pour tenir compte de la taxation de l'augmentation des possibilités de construire et de la modification du débiteur ou de la débitrice.

Il sera revenu plus précisément sur ces modifications dans le cadre de l'examen de détail.

Il est évident que toutes ces modifications légales, qu'elles soient dues à la motion, à l'évolution de la jurisprudence ou encore aux vœux de la commission, ainsi que la nécessité de traiter les quelque 700 dossiers actuellement en suspens, nécessitent, et j'insiste, des ressources financières et en personnel supplémentaires, que ce soit au niveau du SeCA, ou pour développer les applications informatiques requises par les changements mais aussi au niveau du Service cantonal des contributions auquel le projet bis entend confier la compétence de taxer. Il faudra donc leur accorder. Les charges de fonctionnement induites pourront être prélevées sur le fonds cantonal de la plus-value.

S'agissant des conséquences financières, dans la mesure où les procédures ont été suspendues, il est très difficile de les évaluer. Selon les informations qui nous ont été données, le fonds cantonal n'est désormais plus vide. Il est en effet alimenté d'un montant qu'on peut qualifier de dérisoire de 30 000 frs. Nous sommes encore loin du seuil de 20 millions requis par

l'article 51a al. 2 ReLATeC pour pouvoir financer d'autres objets que les indemnités pour expropriation. Il faut donc que le traitement des dossiers reprennent et c'est ce que permettra l'adoption du projet de loi.

Avant de passer aux conclusions, je me dois d'adresser une salve de remerciements. Tout d'abord, aux membres du groupe de travail mis en place par la DIME et au COPIL pour leur important travail. Merci également à M. le Conseiller d'Etat Jean-Pierre Siggen et M. Alain Mauron, administrateur du Service cantonal des contributions, qui sont venus nous exposer les incidences qu'auraient pour ledit service le transfert de la compétence de taxer. Nos remerciements s'adressent aussi évidemment à M. le Commissaire du Gouvernement Jean-François Steiert ainsi qu'à sa Direction et ses services, en particulier à M^{me} la Cheffe du SeCA Giancarla Papi et plus particulièrement encore au chef de service adjoint M. Patrick Ramuz pour son immense travail.

Merci infiniment à notre secrétaire parlementaire Patrick Pugin qui, comme à son habitude, a fourni un travail d'exception, non seulement dans l'élaboration des procès-verbaux mais aussi dans les tableaux qu'il nous remettait pour chaque séance suivante pour nous rappeler l'évolution du projet. Il a également élaboré l'importante annexe contenant toutes les propositions de modifications de la commission. Pour l'anecdote et la boutade, je relèverai que les débats étaient tellement techniques que M. Pugin nous a demandé s'il pouvait les enregistrer pour le procès-verbal, ce que nous lui avons évidemment accordé dans la mesure où nous-même ne comprenions pas toujours ce que nous faisons. Mais rassurez-vous, au final nous y sommes parvenus!

Merci enfin aussi à tous les membres de la commission parlementaire, que ce soit dans sa première ou sa deuxième composition, pour leur énorme travail et, au final, leur sens du compromis.

Chers et chères collègues, au vu de l'insécurité juridique qui a été constaté par les praticiens par rapport au droit en vigueur, mais aussi au vu de l'évolution de la jurisprudence, une modification législative est nécessaire pour apporter plus de clarté et de sécurité. Le projet bis qui vous est soumis va clairement dans ce sens. Il est important que nous votions ce projet bis aujourd'hui pour que le traitement des quelque 700 dossiers en suspens puisse reprendre rapidement, pour que le fonds cantonal soit alimenté en suffisance et qu'une sécurité juridique soit retrouvée pour le passé et pour l'avenir.

Au vote final, comme je l'ai déjà dit, la commission parlementaire a adopté ce projet bis à l'unanimité des membres présents. Elle vous recommande dès lors d'entrer en matière sur ce projet de loi et d'accepter le projet bis tel qu'il vous est présenté sous réserve d'un seul et unique amendement, qui sera déposé par M. le Député Pierre Mauron, en lien avec les dispositions transitoires. Cet amendement a été discuté entre les membres de la commission et est accepté par tous. Le moindre autre amendement ou écart par rapport au projet bis pourrait bien faire s'effondrer tout le château de cartes.

Enfin, la commission reste consciente qu'au vu de la complexité du domaine à traiter, qui est pour moi le plus technique que j'aie eu à analyser durant ma brève carrière politique, il est probable que les dispositions sur la taxe sur la plus-value devront encore être adaptées ces prochaines années, au gré des cas pratiques, de l'évolution de la jurisprudence, voire des modifications législatives fédérales qui interviendront. Mais ce n'est finalement que l'un des rôles du Grand Conseil que de modifier des lois lorsque cela s'avère nécessaire.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Der Berichterstatter hat sich relativ detailliert zum ganzen Prozess geäußert. Ich werde das selbstverständlich nicht wiederholen auf Deutsch. Vielleicht zwei, drei Sachen als allgemeine Betrachtung.

Erstens: In Sachen Mehrwertabschöpfung gibt es zwei Ausnahmen: die Kantone, Basel Stadt und Neuenburg, die in sehr besonderen Situationen sind - Basel, weil es rein städtisch ist und völlig andere Verhältnisse hat und Neuenburg, weil sie eine lange Geschichte haben, Neuenburg ist der einzige Kanton, der historisch einen älteren Artikel des Raumplanungsgesetzes bereits in Kraft gesetzt hat zur Mehrwertabschöpfung, alle anderen Kantone haben das nicht getan.

Das heisst, 24 Kantone sind wie der Kanton Freiburg daran zu schauen, wie man das Ganze einigermassen zivilisiert umsetzen kann.

Man muss sich auch überlegen, was das Ziel der ganzen Übung ist. Es ist ab und zu sinnvoll, sich zu überlegen, warum das Bundesparlament im Raumplanungsgesetz eine Mehrwertabschöpfung eingeführt hat. Eine solche war bereits im ersten Gesetz da, wurde aber nicht angewendet. Bei den letzten Revisionen wurde dann eine etwas stringenter Bestimmung eingefügt, die die Kantone dazu verpflichtet, zumindest eine Minimallösung für eine Mehrwertabschöpfung einzuführen. Das Bundesparlament, wenn man nicht nur die Botschaft, sondern auch die Diskussionen im Parlament anschaut, hat im Wesentlichen zwei Ziele festgelegt für diese Mehrwertabschöpfung. Das eine ist die Kompensation von Planungsnachteilen, wenn Grundeigentümer Planungsnachteile erleben, weil etwas augezont wird, weil etwas von den Baumöglichkeiten tiefer eingeschätzt wird oder weil andere finanzielle Nachteile entstehen, was relativ restriktiv gehandhabt wird.

Ich weiss, es kommen dann Fragen zur Praxis des Bundesgerichts in diesem Fall. Es kommen auch konkrete Fragen, wann man einen Eigentümer entschädigen muss für entsprechende Nachteile. Die Praxis ist relativ diversifiziert. Was aber klar

ist: Es gibt immer wieder Situationen, wo solche Beträge nötig sind. Im Kanton Freiburg möglicherweise etwas weniger als in anderen Kantonen, weil wir im Verhältnis relativ wenig ausgezont haben, auch, weil der Grossrat eine ziemlich grosszügige und optimistische Lösung gesucht und beschlossen hat für die Bevölkerungsentwicklung. Die Szenarien, die die Grundlage bilden für unseren kantonalen Richtplan wurden extrem optimistisch eingeschätzt. Unsere Bevölkerung wächst zwar schneller als der Schweizer Schnitt, aber nicht so schnell, wie das der Grosse Rat in seinen natalistischen Ausführungen geplant hatte. Aber es hat dazu geführt, dass der Kanton Freiburg, der lang als einer der überzontesten Kantone galt, trotzdem nicht so viel auszonen musste wie geplant oder wie vielleicht vermutet ursprünglich, was auch zur Folge hat, dass wir bis jetzt nicht sehr viele Fälle haben von Entschädigungsforderungen für entsprechende Auszonungen. Es sind aber tatsächlich einige hängig. Das erste Ziel, das das Bundesparlament gewählt hat: Die Kantone müssen sich Mittel geben, um Planungs Nachteile für Grundeigentümer zu kompensieren.

Das zweite Ziel, das nicht explizit in der ursprünglichen Botschaft des Bundesrates figurierte, aber vom Parlament dazugesellt wurde, sind Anreize zur Verdichtung. Das heisst, die Mehrwertabschöpfung soll auch dazu dienen, dass, wenn Planungsmehrwerte entstehen, diese dann tatsächlich auch baulich umgesetzt werden. Es hat keinen Sinn, relativ massiv aufzuzonen an zentralen Orten, wenn dann die entsprechende Parzelle nicht entsprechend bebaut wird. Wir haben in der Schweiz ein seltenes Gut, das ist das Land. Das Raumplanungsgesetz hat insbesondere auch zum Ziel, dass wir das Land möglichst effizient brauchen, das heisst, dass wir dort nicht allzu dicht bauen, wo es Sinn ergibt, nicht allzu dicht zu bauen, dass wir aber dort, wo die politische Behörde beschliesst, dass man dicht bauen soll, das dann auch tut. Es sollte keine Villenquartiere mehr geben um einen Bahnhof herum, um es etwas plakativ zu sagen. Das hat aber natürlich auch Folgen - und das ist das zweite Ziel dieser Mehrwertabschöpfung: Es muss genügend abgeschöpft werden, damit ein Anreiz besteht, dass dann auch entsprechend gebaut wird. Das war der zweite Teil des parlamentarischen Willens, der ab und zu etwas vergessen gegangen ist in den Kommentaren, den aber das Bundesgericht in seinen Überlegungen durchaus wieder erwähnt hat.

Zum ganzen Prozess: Der Kanton Freiburg hat auf den 1.1.2018 die Praxis der Mehrwertabschöpfung eingeführt. Die ersten Fälle wurden behandelt. Das hat, wie in anderen Kantonen auch, zu einiger Rechtsunsicherheit geführt mit den entsprechenden parlamentarischen Instrumenten, die vom Berichterstatter erwähnt wurden, einem Mandat und einer Motion. Wir haben versucht, zuerst in einer Steuergruppe mit Kanton und einigen Vertretern des Parlamentes - zuerst in einer Arbeitsgruppe, dann in einer Steuergruppe, dann in einer ersten Kommission -, Lösungen zu finden, die einerseits der Bundesrechtsprechung entsprechen, andererseits der Interpretation der heutigen Gesetzgebung und auch einigermaßen praktikabel sein sollten.

Der Berichterstatter hat es erwähnt: Er hat nicht immer alles verstanden. Ich kann ihm versichern: Ich auch nicht. Normalerweise versteht man so ziemlich genau, was man am Tun ist beim Gesetzgeben. Es ist mir selten passiert beim Gesetzgeben, dass zum Teil Diskussionen stattfanden, wo man sich nicht mehr ganz zurecht fand. Ich glaube, das galt für praktisch alle Mitglieder der grossrätlichen Kommission.

Was den weiteren Verlauf betrifft: Die erste Kommission ist zu einem Resultat gekommen, das aus Sicht des Staatsrats nicht zufriedenstellend war. Er hat sich dieser auch nur sehr bedingt anschliessen können. Die zweite Kommission, die vom Berichterstatter erwähnt wurde, hat Lösungen gefunden nach einer relativ dialektischen Phase, die auch der Berichterstatter bereits erwähnt hat. Wir haben These und Antithese mit intensiven emotionalen und sachlichen Argumenten diskutiert. Es war spannend, ab und zu flogen die Bälle etwas hoch. Ich möchte aber allen Kommissionsmitgliedern danken, ganz besonders auch dem Präsidenten, dass wir nach dieser sehr dialektischen Phase zur Synthese gekommen sind. Der Staatsrat kann sich diesem Resultat mit wenigen Ausnahmen anschliessen, weil es ein Resultat im Interesse des Kantons ist, wo Parteiinteressen überwunden wurden. Jeder musste ein Stück Weg machen auf allen Seiten, damit wir etwas haben, das fliegt. Wir sind damit einer der ersten Kantone, die eine Gesetzesgrundlage haben, die der neusten Bundesrechtsprechung entspricht, und ich möchte Ihnen mit wenigen Ausnahmen empfehlen, dem Resultat der einstimmigen Kommission zu folgen.

Die wichtigsten Änderungen, die erwähnt wurden, sind effektiv, dass Gemeinden neu ebenfalls einen Teil der Mehrwertabschöpfung erhalten können. Ursprünglich wurde vorgeschlagen 20% Kanton plus einen Betrag für die Gemeinden. Die Kommission hat festgehalten 20% für den Kanton und wenn die Gemeinden 5% abschöpfen wollen, dann geht das in Abzug des kantonalen Betrages. Das ist für die Eigentümer etwas angenehmer, es bleibt bei der Minimalbelastung, die das Bundesrecht vorsieht, nämlich 20%.

Neu ist auch, dass nicht nur Einzonungen und Umzonungen betroffen sind, sondern auch Aufzonungen, das heisst, wenn Sie eine Nutzungsziffer haben, die erhöht wird, gibt es einen Mehrwert auf einer Parzelle. Wenn dieser signifikant ist, muss nach neuem Bundesrecht die entsprechende Abschöpfung stattfinden. Weiter hat die Kommission geplant, dass ein Teil der Arbeiten nicht mehr beim Bau- und Raumplanungsamt gemacht werden, sondern beim Steueramt, das Erfahrungen hat in der Besteuerung. Dies ist einer der wenigen Punkte, wo der Staatsrat nicht Folge gibt, aber wir werden diese Diskussion führen können.

Weiter ist auch diskutiert und beschlossen worden, dass die zusätzlichen Mittel, die notwendig sind, um die zahlreichen Fälle zeitgemäss behandeln zu können, nicht über das ordentliche Staatsbudget, sondern über den Fonds selber bezahlt werden. Letztlich verursachen die Zwecke die Kosten des Fonds. Der Fonds war bis vor kurzem leer, inzwischen hat er, wie erwähnt, 30'000 Franken drin. Ich erinnere: Das Gesetz und die entsprechende Verordnung sehen vor, dass 20 Millionen Franken im Fonds sein müssen, quasi als Grundstock, um allfällige Entschädigungen abgelten zu können, die Gemeinden leisten können. Die Gemeinden werden ja die ersten Entschädigungen leisten können, wenn es Planungsminderwerte gibt, der Fonds muss diese Gemeinden unterstützen können. Und erst ab 20 Millionen Franken können zusätzliche Beträge verwendet werden, zum Beispiel für Regionalplanungen und ähnliche weitere Beträge. Die meisten Regionen haben beim Staat bereit Eingaben gemacht, um solche Beträge erhalten zu können. Sie sind auf einer Warteliste. Sie sehen, wir sind bei 30'000 Franken.

Mit dem heutigen Gesetz, das Ihnen die Kommission vorschlägt und dem sich der Staatsrat weitgehend anschliessen kann, sollte der Fonds nach und nach geäufnet werden - nicht ganz so schnell, wie das ursprünglich geplant war, das scheint relativ evident, weil doch einige Fälle ausgenommen werden, aber doch so, dass in einer normalen Lebenserwartung die Oberämter, die Regionen, die Gemeinden, die Eingaben gemacht haben, sich aus diesem Fonds bedienen können sollten.

Ich möchte abschliessen mit dem Dank an den Kommissionspräsidenten und an die Kommissionsmitglieder, die eine für mich noch nie dagewesene Arbeit geleistet haben, sowohl vom Umfang wie auch von der inhaltlichen und emotionalen Intensität der Diskussionen her. Ebenfalls Danke an die verschiedenen Ämter und an meine beiden Mitarbeitenden, die zum Teil sehr früh morgens und bis tief in die Nacht hinein noch knifflige Probleme gelöst haben. Das gleiche gilt für die Mitarbeitenden der Finanzdirektion, die impliziert waren, allen herzlichen Dank und Ihnen die Empfehlung, soweit es geht und mit wenigen Ausnahmen, der Kommission zu folgen.

Mauron Pierre (PS/SP, GR). La LATeC constitue un serpent de mer du Grand Conseil, un serpent dont seuls les députés aussi anciens que Nadine Gobet se souviennent. Souvenez-vous: 2008-2010, la LATeC est révisée dans ce Grand Conseil. Nous essayons, avec la gauche, de faire passer la taxe sur la plus-value; refus de la droite. La loi fédérale, en 2013, impose la taxe sur la plus-value dès 2014. On travaille cette loi en 2016. Le Tribunal fédéral la corrige un peu en 2017. 2018, rebelote. Début des taxations sur la plus-value 2019 immédiatement en mandat urgent pour stopper ces taxations et une motion Gobet/Boschung pour modifier la LATeC. Un COPIL en 2020 avec à peu près toutes les personnes qui ont joué un rôle dans cette affaire jusque-là, consultation des communes et enfin commission en 2020-2021, sous l'ancienne législature, qui aboutit à un projet fin 2021. Retour au TF qui réexplique que l'on doit faire autrement, retaxer un peu plus et on doit modifier cette loi sur certains points, notamment la taxation des augmentations de possibilité de construire, à savoir notamment les indices. Nous devons adapter notre projet. Nouvelle commission... beaucoup de combats, beaucoup de guerres, beaucoup de douleurs lors de ces séances où toutes les menaces possibles, thermonucléaires ou non, ont été utilisées pour arriver à nos fins.

Comme dans toute grande guerre, lorsqu'il n'y a plus de combattants, on est obligé de trouver un compromis. Vous avez vu que le projet a été accepté par 7 voix contre 0 alors qu'il y a 11 membres dans la commission. Ce compromis, s'il peut être considéré comme acceptable et digeste par les différents partis, sera à mon avis vraiment considéré comme indigeste par celles et ceux qui devront le mettre en œuvre concrètement.

Rassurez-vous, ce n'est pas un projet de gauche! On est resté avec une taxation minimale à 20% alors que la LATeC permettrait une taxation à 60%, comme à Bâle-Ville. La taxation des indices est aussi minimale. Ce n'est pas la variante retenue qui enrichira le plus le canton et les communes. Bien au contraire, les communes prélèveront une taxe qui sera déduite de celle du canton et non pas additionnée. Ce n'est pas un projet de gauche, je vous rassure.

Ce n'est pas totalement un projet de droite non plus. Les limites légales fédérales sont à mon avis respectées – ce n'était pas le cas du premier projet de la commission –, raison pour laquelle le rapport de minorité a été retiré. Cette loi est désormais acceptable. Hormis l'amendement proposé aujourd'hui – il est à mon nom mais émane de tous les groupes politiques; il s'agit un complément que nous avons oublié et je pense que nous avons oublié encore beaucoup d'autres, qui seront complétés certainement par les décisions pratiques et la jurisprudence qui sera mise en œuvre – hormis d'un cet amendement et à part un changement de virgule, un ajout de majuscule ou une erreur de traduction dans l'une ou l'autre langue, s'il vous plaît, ne faites pas d'amendements. Nous les combattons.

Des remerciements particuliers à notre commissaire, Jean-François Steiert, qui a réussi – avec parfois des coulevres à avaler, parfois avec des passes extraordinaires à trouver – à mener à terme ce projet. Merci à tous les services, M. Ramuz, M^{me} Papi, qui ont joué un rôle essentiel dans cette commission. Je ne peux pas terminer ceci sans avoir une pensée toute particulière pour notre chef des finances Jean-Pierre Siggen. Jean-Pierre et le Service des contributions vont maintenant hériter de plus 700 décisions en souffrance. Cher Jean-Pierre, s'il y a des problèmes à la DFIN – de surmenages, d'énervements, de chicanes, de burnouts – et qu'il faut trouver un responsable, nous en avons un. Comme le slogan le dit lui-même, le cosignataire de la motion de base, ne l'oubliez pas, c'est Bruno!

Sur ces bonnes paroles, le groupe socialiste entrera en matière sur ce projet et l'acceptera tel quel. J'espère que ça pourra l'être de manière à ce qu'on puisse enfin appliquer cette LATeC de la meilleure manière qui soit.

Gobet Nadine (*PLR/PVL/FDP/GLP, GR*). Je n'ai pas de lien d'intérêts, si ce n'est d'avoir été sensibilisée aux difficultés de mise en œuvre de la taxe sur la plus-value, et non pas de la taxe sur la valeur ajoutée, et m'exprime pour le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux.

Enfin, nous voici enfin arrivés au terme d'un long processus initié en juin 2020 avec l'acceptation d'un mandat urgent demandant de prolonger la suspension avec effet immédiat des décisions de taxation de la plus-value décidées par la DAEC, et ce jusqu'à la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions.

En effet, la nouvelle pratique, entrée en vigueur deux ans plus tôt, occasionnait une insécurité juridique en raison de l'absence d'inscription systématique de la mention au Registre foncier et des interrogations des praticiens et des communes. Avec mon collègue Bruno Boschung, nous avons déposé une motion pour tenter d'y remédier. Sans remettre en question le principe et le taux de la taxe sur la plus-value, nous avons fait des propositions concrètes afin de modifier la méthode de calcul pour fixer cette taxe, de redéfinir le débiteur légal et le moment auquel elle devait être payée. Il était également question de traiter des exceptions à l'exigibilité et des constructions de peu d'importance, dans un souci de clarté.

Aujourd'hui, le projet qui vous est soumis est le résultat d'un compromis qui prend en considération, d'une part, les propositions concrètes figurant dans notre motion et notre volonté de ne pas augmenter le taux de 20% et, d'autre part, la jurisprudence et la doctrine qui ont évoluées ces deux dernières années, ainsi que le droit supérieur.

Pour mettre fin à l'insécurité juridique, il est nécessaire de disposer d'une législation adaptée qui doit entrer en vigueur au plus vite l'année prochaine. Nous sommes conscients que nous n'avons pas pu régler chaque cas particulier, notamment dans les dispositions transitoires. Néanmoins, nous nous sommes efforcés de trouver des solutions, faute quoi nous aurions pu siéger à plusieurs reprises encore pour tenter de traiter chaque cas particulier, ce qui est mission impossible après déjà une dizaine de séance de commission parlementaire.

Mesdames, Messieurs, élue depuis plus de quinze ans au Grand Conseil – en même temps que mon collègue Pierre Mauron ne lui en déplaît –, avec quelques expériences de commissions, je vous avoue que je n'ai jamais siégé dans une commission aussi technique, avec autant de questions en raison de la complexité des thèmes traités, des situations particulières et de l'évolution constante de la jurisprudence et de la doctrine en même temps que nous tentions de légiférer. Et c'est sans parler des échanges nourris qui ont parfois eu lieu entre les membres de cette commission, composée d'une majorité de juristes. Je vous laisse imaginer!

En tant que motionnaire, je remercie le président de la commission, le commissaire du Gouvernement, M^{me} Papi et M. Ramuz pour l'important travail réalisé et les recherches qu'ils ont été amenés à faire, ainsi que notre secrétaire qui a eu bien du mérite à relater nos discussions.

Aujourd'hui, nous devons aller de l'avant et avec le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, je vous invite à entrer en matière et a accepté le projet tel qu'il ressort de nos discussions, y compris l'amendement de mon vieux collègue député Pierre Mauron qui est proposé pour tenir compte de la situation particulière.

Fattebert David (*Le Centre/Die Mitte, GL*). Mes liens d'intérêts en lien avec cet objet: je suis syndic d'une commune, président de l'Association des communes fribourgeoises et petit propriétaire. Je prends la parole au nom du groupe Le Centre.

Même si je n'ai pas autant d'heures de vol politique que mes préopinants, j'ai également été membre de la commission qui vous propose aujourd'hui cette version bis. Comme l'a souligné l'imperturbable président de la commission, nous sommes partis de loin et le chemin a été très long. Nous avons vécu certaines séances d'échanges que l'on pourrait qualifier de peu digestes et peu harmonieuses. Nous avons même dû recommencer nos travaux à zéro suite à la confirmation de notre obligation de taxer également les augmentations d'indices.

Je profite de remercier le commissaire du Gouvernement et les représentants des services cantonaux, tout comme notre secrétaire parlementaire pour leur soutien, leur flexibilité et leur patience.

A la vision de la conséquente version bis, qui reformule quasiment tous les articles du projet du Conseil d'Etat, certains d'entre vous ont certainement eu l'impression d'une grande discorde. Eh non! Il s'agit bien du fruit d'un beau consensus, consensus qui s'est fait attendre, mais qui confirme que c'est bien du chaos que jaillit la lumière.

Nous retrouvons dans ce projet les trois points cardinaux qui ont guidé nos travaux de commission:

1. conserver l'esprit de la motion Gobet/Boschung;
2. éviter une surtaxation des propriétaires;
3. offrir un système simple et efficace, malgré la complexité du sujet.

Les éléments principaux de la motion Gobet/Boschung ont été retranscrits dans le projet de la commission. Il s'agit notamment de la fixation de la valeur vénale basée sur le prix de vente, la possibilité de déduire les impenses et le débiteur qui sera désormais le propriétaire au moment de l'entrée en force des plans d'aménagement.

Pour éviter une surtaxation des propriétaires, les augmentations d'indices ne seront taxées que si elles procurent un avantage majeur pour ce dernier. De plus, la taxe sera plafonnée à 20%, ceci y compris la part facultative reversée directement aux communes concernées.

La simplicité et l'efficacité seront garanties par l'utilisation des compétences dans les Directions là où elles se trouvent déjà aujourd'hui. A la DIME pour l'aménagement du territoire et à la DFIN pour l'estimation des immeubles et la taxation.

Le mécanisme de solidarité entre les communes voulu au travers du Fonds sur la plus-value est maintenu. Ce Fonds sur la plus-value n'est pas un fonds cantonal. C'est un fonds qui repart dans les communes, un mécanisme de solidarité entre elles. En effet, les communes qui encaisseront des taxes et celles qui devront, par exemple, indemniser des expropriations matérielles ne seront très souvent pas les mêmes. Nous avons introduit une part de 5% de la taxe que les communes peuvent prélever pour une utilisation directe à des fins d'aménagement du territoire. C'est un moyen simple de laisser une part d'autonomie locale.

Vous l'aurez compris, vous avez entre les mains un projet pour lequel il a fallu ajuster chaque élément afin d'obtenir un équilibre fragile. Ce projet bis n'est pas parfait, mais il tient debout. Et surtout, il permettra enfin de débiter le traitement des plus de 700 dossiers qui attendent depuis des mois une taxation.

Le groupe Le Centre soutiendra à l'unanimité le projet bis de la commission.

Kolly Nicolas (*UDC/SVP, SC*). Le projet de loi qui nous est soumis modifiant la LATeC par rapport aux mises à jour des dispositions légales de mise en œuvre de la taxe sur la plus-value est un long serpent de mer. Nous sommes très satisfaits qu'un projet de loi complet soit enfin soumis au Grand Conseil. Nous sommes donc particulièrement heureux d'avoir pu mettre ce projet sous toit pendant que les compétences de M^{me} la Députée expérimentée Gobet sont encore présentes dans ce Parlement et qu'elles puissent d'ici peu faire remonter dans un autre Parlement les difficultés qu'ont les législateurs cantonaux à mettre en œuvre des décisions fédérales. Merci également au député Mauron d'être resté parmi nous tout ce temps pour nous amener les mêmes compétences.

La taxe sur la plus-value imposée par les modifications de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire acceptée en votation populaire en 2014 est, et c'est un euphémisme, difficile à mettre en œuvre, d'autant si l'on prend en compte les évolutions jurisprudentielles récurrentes. Compte tenu de l'urbanisation de notre canton, cet instrument a sans doute quarante ans de retard et la pertinence de son instauration aujourd'hui, alors qu'il n'y aura plus de grandes mises en zones à bâtir, est assez discutable. Il nous est imposé par la législation fédérale, je l'ai dit.

Ceci étant, le projet de loi qui nous est soumis est complet et est selon nous conforme à la législation fédérale et à la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, tant par rapport à l'obligation de taxer les avantages majeurs qu'au fait de laisser aux communes la possibilité d'obtenir une taxe additionnelle afin de se doter d'un fonds visant les mêmes buts que le fonds cantonal.

Nous saluons le travail de la commission parlementaire et remercions également le support qui nous a été donné tant par M. le Conseiller d'Etat Jean-François Steiert que par les conseils et recommandations avisés de M^{me} Giancarla Papi et de M. Patrick Ramuz. Merci également aux motionnaires qui ont rendu par leur motion, et la décision du Grand Conseil, cette modification nécessaire possible.

La version bis de la commission est le fruit d'un travail parlementaire approfondi et d'un compromis acceptable, c'est-à-dire un projet qui n'est pas de gauche, comme l'a rappelé le collègue Mauron.

Une fois n'est pas coutume, nous sommes d'accord de gauche à droite en passant par le centre pour vous demander d'accepter sans modification le projet bis de la commission, au risque de voir s'effondrer le château de cartes et de devoir recommencer le travail parlementaire. Je peux vous assurer que les membres de la commission qui ont effectué ce travail de longue haleine vous laisseront volontiers la place pour effectuer le second!

Avec ces commentaires, le groupe de l'Union démocratique du centre accepte d'entrer en matière et soutiendra la version bis de la commission dans sa totalité, sous réserve de l'amendement par rapport aux dispositions transitoires du député Mauron que nous soutiendrons également.

Marmier Bruno (*VEA/GB, SC*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis syndic de la commune de Villars-sur-Glâne. J'ai aussi été membre de la commission parlementaire.

Je ne peux que me rallier à tous les propos qui ont été tenus, tout en soulignant que le député Fattebert est très optimiste. Je ne crois pas que ce sera simple et efficace. Mais c'est absolument nécessaire d'avoir fait ce travail. Je ne sais pas si l'administration a fait la plus grande partie du travail ou si la plus grande partie du travail reste à faire. En tout cas, nous avons clarifié les règles.

Le groupe VERT·E·S et alli·e·s soutiendra à l'unanimité le projet bis ainsi que l'amendement qui sera proposé pour les dispositions transitoires. Nous saluons notamment la prise en compte des augmentations d'indices dans la catégorie des avantages majeurs. Nous saluons aussi la clarification des règles de publication et d'information du public et des propriétaires dès qu'un terrain est susceptible de se voir prélever une taxe sur la plus-value. Nous saluons aussi toutes les autres clarifications qui ont été mentionnées par mes préopinants: l'estimation de la valeur, la clarification du débiteur, le prélèvement pour les communes qui est très important, d'autant plus que l'avantage de cette solution est que les 5% s'intègrent dans les 20% déjà existants. Il s'agira simplement pour la commune de dévier ces 5%, si je peux m'exprimer ainsi M. le Commissaire, au lieu de les laisser aller au canton. On pourra les orienter vers la caisse communale, ce qui est une bonne chose, sans pour autant augmenter la taxation des propriétaires.

Enfin, nous prenons acte du transfert au SCC de la responsabilité de taxer. Nous souhaitons bien évidemment plein succès au conseiller d'Etat Siggen et à ses services dans cette tâche. Ceci étant dit, nous saluons finalement la conformité de ce projet de loi au droit supérieur.

Sur la base de ces réflexions, le groupe VERT·E·S et alli·e·s vous invite donc à soutenir ce projet bis de la commission et à ne pas le modifier.

Riedo Bruno (*UDC/SVP, SE*). Meine Interessenbindungen: Ich bin Vize-Syndic der Gemeinde Überstorf und ich spreche in meinem eigenen Namen.

Eine Aufteilung der Mehrwertabgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden ist, wie nun im Gesetzestext vorgeschlagen, sinnvoll und zielbringend. Alle Gemeinden, welche sich nach dem hoffentlich positiven Beschluss des Grossen Rates, ich habe da keine Bedenken, als Folge davon ein Reglement ausarbeiten und in Kraft setzen werden, werden in den Verteiler der Mittel aus den Mehrwertabgaben eingebunden und somit in diesem Thema handlungsfähig.

Die dem Grossen Rat nun vorgelegte Änderung des RPWG ist ein zartes Pflänzchen, welches nicht unnötig zerstört werden sollte. Das heisst, in der kommenden Detailberatung wird ein ausgewogenes Gesetz vorgeschlagen, welches aus meiner Sicht und auch aus Sicht der Gemeinden insgesamt unterstützt werden soll.

Ich danke, auch im Namen vieler Gemeinden, den beiden Motionären Nadine Gobet und Bruno Boschung für die Lancierung dieses Themas und der eingesetzten Kommission unter der Leitung von Bertrand Morel für die sehr gute Arbeit.

Moussa Elias (*PS/SP, FV*). Au niveau de mes liens d'intérêts, j'ai été également membre de la commission parlementaire dans sa deuxième mouture et co-auteur, en 2014 déjà, d'une proposition acceptée par le Conseil général de la ville de Fribourg qui demandait justement à la commune d'élaborer un règlement concernant la compensation de plus-value résultant des mesures d'aménagement.

Aujourd'hui, la thématique est assez simple et évidente, raison pour laquelle je me permets afin de ne pas vous ennuyer encore davantage d'ajouter une couche de complexité et de continuer également, comme mon préopinant, en allemand.

Spass beiseite: Die Tragweite und Wichtigkeit der vorliegenden Vorlage darf nicht zu wenig wiederholt werden. Es geht hier um die Umsetzung von Artikel 5 RPWG, welche die kantonalen Bestimmungen diesbezüglich an die aktuelle bundesgerichtliche Rechtsprechung anpasst, wir haben es gehört. Warum müssen wir das tun? Es geht um nichts Anderes als darum, einen Einzonungsstopp in unserem Kanton zu verhindern. Wir müssen uns alle bewusst sein: Wir bewegen uns auf unsicherem und weitgehend unbekanntem Terrain.

Man muss es leider sagen, der Grosse Rat muss sich in Bezug auf die geschaffene Rechtsunsicherheit ein bisschen selber an der Nase nehmen, denn wir haben am 23. Juni 2020 einen dringlichen Auftrag angenommen, der dem Staatsrat untersagte, Verfügungen und Rechnungsstellungen betreffend die Mehrwertabgabe mit sofortiger Wirkung bis zum Inkrafttreten der vorliegenden Revision auszuführen. Dieser Entscheid hatte zwei Konsequenzen. Erstens, und wir haben es schon von Kollege Mauron gehört, gibt es aktuell rund 700 offene Dossiers, die abgearbeitet werden müssen, dazu werden dann noch all die neuen Dossiers hinzukommen. Zweitens fehlen uns mehr als zwei Jahre Erfahrungswerte in Zusammenhang mit der Veranlagung von Mehrwertabgaben. Eine komplexe Materie, gepaart mit fehlenden Erfahrungswerten und zahlreichen offenen Dossiers, führt zwangsläufig zu einem Zusatzbedarf an personellen und finanziellen Ressourcen. Unsere Fraktion schliesst sich in diesem Sinne dem Kommissionspräsidenten an und hofft, dass sowohl der Staatsrat wie auch der Grosse Rat die dafür notwendigen Ressourcen zum gegebenen Zeitpunkt sprechen wird.

Sei es wie es sei und wie bereits erwähnt: Das Inkrafttreten der vorliegenden Vorlage in der Kommissionsfassung ist unerlässlich, damit sich das kantonale Raumplanungsgesetz in Bezug auf die Mehrwertabgabe einer gewissen - und ich betone - *einer gewissen* Bundesrechtskonformität annähert. Denn trotz der intensiven Kommissionsarbeit kann nicht ausgeschlossen werden, dass die vorliegende Vorlage nicht alle diesbezüglichen rechtlichen Lücken schliesst, denn es handelt sich hier, wir haben es mehrmals gehört, um einen politischen Kompromissvorschlag, von dem gewisse Teile eventuell noch einer gerichtlichen Prüfung standhalten müssen. Ich denke hier zum Beispiel an die Beibehaltung des Gesamtmindestsatzes von 20% zwischen der kantonalen und der kommunalen Gemeindemehrwertabgabe.

Was jedoch sicher ist, dass diese Vorlage nicht alle Antworten auf alle legitimen Fragen in Zusammenhang mit der Mehrwertabgabe bietet und bieten kann. Gerade die Gemeinden werden gefordert sein, den ihnen neu zugeteilten Spielraum zu nutzen und auszuloten, so rasch wie möglich eine diesbezügliche Bestimmung auf Gemeindeebene einzuführen. Mein Votum war nicht mit Kollege Riedo abgesprochen, das kann ich Ihnen versichern, aber es zielt in die genau gleiche Richtung.

Und es darf nicht vergessen werden, dass die Mehrwertabgabe nicht eine zu verschreiende Steuer oder etwas ähnliches ist, sondern den Ausgleich von Planungsvorteilen bezweckt. Ich bin überzeugt, dass die Gemeinden die Vorteile der Mehrwertabgabe zu schätzen lernen werden, sofern sie selbstverständlich gewillt sind, auch unserem Kollege Riedo zuzuhören und seinen Worten Folge zu leisten, das heisst, innert nützlicher Frist, also so schnell wie möglich ab Inkrafttreten der vorliegenden Vorlage, von ihren neu gewährten Kompetenzen Gebrauch zu machen und auf Gemeindeebene ein entsprechendes Reglement einzuführen.

Chères et chers collègues, vous qui siégez dans des exécutifs et législatifs communaux, cette prise de parole à l'instar de celle de notre collègue Bruno Riedo à l'instant, est une invitation à adopter rapidement des dispositions permettant le prélèvement de la taxe sur la plus-value au niveau communal. Je suis convaincu que vous n'allez pas être déçus.

Wicht Jean-Daniel (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). J'aimerais tout d'abord adresser mes félicitations à la commission parlementaire et aux collaborateurs de la DIME pour l'excellent travail qui a été réalisé.

Je n'ai pas de questions directes sur la taxe sur la plus-value. Je soutiendrai la version bis de la commission.

J'ai une question sur l'utilisation de la taxe lors de l'indemnisation d'un propriétaire suite à un dézonage après la révision d'un plan d'aménagement local d'une commune. Je vous donne un exemple: il y a cinq ans, un citoyen fribourgeois achète un terrain de 1000m² à 150 000 frs. Il met 100 000 frs de fonds propre et il doit emprunter 50 000 frs à un institut bancaire, donc une hypothèque. Dans l'intervalle, la commune a révisé son PAL. Il a été approuvé par les services de l'Etat et on dézone un terrain qui est par malheur celui de ce pauvre citoyen. Son terrain va retourner à la zone agricole, à 5 frs/m² — je ne sais pas si c'est toujours d'actualité —. Il va toucher, pour 1000m², 5000 frs pour le cas où il le vendrait, donc perte sèche de 95 000 frs. Cerise sur le gâteau, la banque va demander le remboursement de l'hypothèque parce qu'il n'y a plus d'assurance de pouvoir récupérer le montant un jour si le citoyen est en difficulté. Le propriétaire prend un avocat pour être soutenu dans sa demande d'indemnisation. Il choisit notre collègue Pierre Mauron, grand défenseur de la taxe sur la plus-value. Mis à part M. Mauron, toute ressemblance avec des faits réels seraient le fait du pur hasard.

Donc, maintenant j'ai des questions à M. le Commissaire du Gouvernement: qui va, pour autant que ce cas puisse exister, calculer l'indemnisation? A quelle hauteur? Est-ce que c'est la commune, la DIME ou le Service cantonal des contributions? Et à quelle hauteur pensez-vous que ce pauvre citoyen sera indemnisé?

Boschung Bruno (Le Centre /Die Mitte, SE). Nachdem mich der Berichterstatter der Fraktion der Sozialdemokratischen Fraktion, Monsieur le Député Pierre Mauron, seines Zeichens selbsternannter Professor für Raumplanungsrecht namentlich erwähnt hat, möchte ich mich trotzdem kurz zu Wort melden, auch als Co-Motionär, der diese ganze Gesetzesvorlage ja ausgelöst hat. Als Co-Motionär möchte ich klar erwähnen, dass die in der Motion formulierten Ziele mit dem jetzigen vorliegenden Gesetzesentwurf nun absolut erfüllt sind. Wir werden nun, in einem Gesetz geregelt, eine griffige Lösung im Bereich der Berechnungsmethode erhalten. Es werden auch einige Sonderfälle - vielleicht nicht alle, das ist auch nicht möglich - im Vorschlag der Kommission geregelt werden.

Ich bin auch sehr froh darüber, dass nun die über 700 Dossiers in Angriff genommen werden können. Da schlummert viel Kapital natürlich, das ist auch nicht gut. Ich habe aber übrigens kein schlechtes Gewissen als Motionär, dass das ein bisschen Aufschub gegeben hat. Es war wichtig, dass wir diese Arbeiten jetzt mit einer guten Grundlage in Angriff nehmen und nicht auf einer Grundlage, die eben doch zu gewissen Schwierigkeiten geführt hat.

Es wurden nun einige zusätzliche Dispositionen in diese Gesetzesvorlage reingepackt, die mit der Motion nicht explizit verlangt worden sind, die Gemeinden, die Schatzungskompetenz an die Steuerverwaltung etc..

A l'intention de M. Pierre Mauron, Bruno ne prend pas la responsabilité de tout ce que la commission a paqueté dans ce projet!

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Je remercie M. le Conseiller d'Etat Steiert et les différents députés qui se sont exprimés. Je constate que l'entrée en matière n'est pas combattue, qu'elle est admise par tous les partis. Au nom de la commission, je ne peux que m'en réjouir.

Je prends note qu'à quelques exceptions près, dont il sera davantage question dans l'examen de détail, le Conseil d'Etat se rallie au projet bis de la commission. Qu'il en soit ici remercié. Je prends également note du fait que l'adoption du projet de loi permettra de remplir rapidement le fonds cantonal.

En ce qui concerne l'intervention de M. le Député Mauron, il est pris note que le projet est acceptable et que, malgré toutes les menaces – même thermonucléaires –, il ne s'agit pas d'un projet de gauche, dans la mesure notamment où le taux de la taxe reste minimum et est fixé à 20%. Je prends aussi note qu'en tant que porte-parole du groupe socialiste, vous admettez que le projet bis est conforme au droit fédéral. Il n'y aura donc pas de nouvelles menaces de recours au Tribunal fédéral.

Je prends également note de la satisfaction des motionnaires avec le projet bis qui a été établi. Je me rallie à ce qui a été dit par les députés Fattebert, Gobet et Kolly qui ont rappelé que le projet est le fruit d'un compromis qui respecte la motion Gobet/Boschung, qui respecte la jurisprudence fédérale et le droit fédéral, et demandent de ne pas toucher au projet bis sous réserve de l'amendement qui sera déposé par M. le Député Mauron.

Je prends également note de ce qu'a dit M. le Député Bruno Riedo quant à sa satisfaction de voir le droit accordé aux communes de prélever une taxe. Je rappelle qu'il ne s'agit pas d'une obligation des communes mais effectivement d'une possibilité. Si elles le souhaitent, elles devront adopter un règlement de portée générale qui devra être adopté par l'assemblée communale et validé par la DIME.

M. le Député Elias Moussa a rappelé qu'il faudra plus de personnel pour rattraper le retard et traiter les nouveaux dossiers. Je ne peux là encore qu'appuyer ce qui a été dit: il faudra donner ces moyens nécessaires.

Quant à M. le Député Jean-Daniel Wicht, je me réjouis de constater que sa question est adressée à M. le Commissaire du Gouvernement (*rires*).

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. En ce qui concerne une remarque qui a été faite par plusieurs députés, voulant que l'argent va au canton et pas aux communes. De fait, l'argent ne va pas au canton. L'argent va soit aux communes qui voudront bien faire un règlement communal, soit au fonds cantonal destiné essentiellement aux communes. Ce n'est pas de l'argent qui va dans la caisse de mon cher collègue Jean-Pierre Siggen, qui a été évoqué à plusieurs reprises aujourd'hui. C'est bien de l'argent essentiellement destiné aux communes. Le président de l'Association des communes acquiesce avec un grand sourire, même s'il voit que ça ne va pas se remplir rapidement. C'est de l'argent qui sera essentiellement destiné à des dépenses de communes, qui pourront s'adresser au fonds lorsqu'elles seront directement concernées par des questions telles que celles émises par le député Wicht.

Zu Grossrat Riedo, der sagt, Gemeinden müssen handeln. Nein, Gemeinden müssen nicht handeln, sie dürfen handeln. Es ist jeder Gemeinde natürlich freigestellt, ob sie das will oder nicht. Die Materie ist relativ komplex, ich habe mit dem Bau- und Raumplanungsamt abgesprochen, dass wir mit der Finanzverwaltung, insbesondere mit dem Steueramt, Kontakt aufnehmen werden, um zuhanden der Gemeinden ein kurzes Musterreglement aufstellen zu lassen, damit sie nicht in jeder Gemeinde das Rad neu erfinden müssen. Selbstverständlich ist dann jede Gemeinde frei, ein völlig anderes Reglement zu erarbeiten. Ich gehe davon aus, dass das, wenn sie ein Modellreglement haben, etwas einfacher sein wird und sie damit Zeit und juristischen Aufwand sparen, auch wenn es viele gute Juristen in unserem Land gibt.

Zum Berichterstatter sowie zu Grossrat Moussa: Es ist sicher richtig, dass wir heute legiferieren, und es ist wahrscheinlich, dass wir heute und übermorgen wieder legiferieren. Die Rechtsprechung ändert sich, das Bundesgericht wird sich wieder aussprechen, um das Ganze noch charmanter zu machen. Auch das Bundesparlament hat bereits wieder durchblicken lassen, dass es im schweizerische Raumplanungsgesetz - auch zum Artikel, der die Mehrwertabschöpfung betrifft - wieder Änderungen vornehmen wird. Das heisst, wir können fest darauf zählen, dass der schweizerische juristische Rahmen, in dem wir heute legiferieren, morgen wieder ein anderer sein wird und freuen uns, nächstes oder übernächstes Jahr wieder mit Ihnen und einer charmanten Kommission über die Mehrwertabschöpfung im kantonalen Raumplanungsrecht diskutieren zu können.

Concernant la question du député Jean-Daniel Wicht sur les indemnisations, c'est la Commission d'expropriation, qui est historiquement gérée par la Direction de la sécurité, de la justice et du sport, qui aura la possibilité, lorsqu'un propriétaire qui estime avoir une moins-value s'y adressera, de décider premièrement s'il y a lieu d'indemniser – je rappelle que la pratique courante du Tribunal fédéral est relativement restrictive en termes de raisons qui mènent à une indemnisation pour expropriation matérielle –, puis d'estimer ensuite un montant qui, le cas échéant, pourra faire l'objet de voies de droit traditionnelles par toutes les instances que nous connaissons.

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

Première lecture

I. Acte principal : loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC)

Art. 113a al. 1 (modifié), al. 1a (nouveau)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Vu la jurisprudence fédérale, la Commission a estimé qu'il n'était pas souhaitable, du point de vue de la sécurité juridique, de passer sous silence la compétence éventuelle des communes de percevoir une taxe complémentaire à celle prélevée par le canton. Il en a déjà été question lors des débats d'entrée en matière. Ainsi, tout en n'augmentant pas le taux de taxation minimal de 20 %, le projet bis donne la possibilité aux communes qui le souhaiteraient – ce n'est pas obligatoire – de prélever une taxe qui se monte à un quart du prélèvement cantonal et qui est donc à déduire de celui-ci. La taxe comme telle ne s'en retrouve ainsi pas augmentée. Cela dit, la Commission a jugé préférable de ne pas déléguer les tâches liées au processus de taxation aux communes, ceci afin d'éviter des inégalités de traitement entre les taxations communales, mais aussi une charge administrative trop lourde tant au niveau cantonal que communal. C'est la raison pour laquelle, à l'alinéa 1, il est prévu que l'intégralité de la taxe soit prélevée par le canton.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Pour les communes qui souhaiteraient adopter un règlement communal leur permettant de toucher leur part de 5% sur les 20%, il est prévu de prévoir un règlement modèle auquel les communes pourront se référer si elles le souhaitent. Chaque commune reste évidemment libre, elle n'est pas tenue de percevoir ces 5%. Si elle le fait, il conviendra d'adopter un règlement qui lui est propre. Comme les choses sont un peu complexes juridiquement, il nous semblait judicieux d'éviter que chaque commune doive réinventer la roue. Vous aurez en principe un texte modèle qui pourra vous servir de référence si vous le souhaitez.

> Adopté.

Art. 113a al. 1a (nouveau)

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

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

Art. 113a al. 2 let. c (nouveau)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). En application de la jurisprudence fédérale, la commissions s'est vue contrainte d'introduire, dans la loi, la taxation des augmentations des possibilités de construire. Cela étant, la détermination de la plus-value pour les seules augmentations de possibilités de construire est une tâche délicate et il s'agit d'éviter que le coût administratif global du processus dépasse le montant des taxes perçues pour de telles mesures. Ainsi, étant donné que seule doit être taxée la plus-value liée à un avantage «majeur» et que la jurisprudence confirme que les cantons disposent d'une marge de manœuvre appréciable pour légiférer sur ce point, il est proposé de retenir qu'une augmentation des possibilités de construire ne représente un avantage majeur entraînant une taxe que lorsque les surfaces de plancher représentent une augmentation de 50% et plus du potentiel qui est fixé par la précédente disposition du règlement communal d'urbanisme.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Wir müssen neu nicht nur den Mehrwert von Ein- und Umzonungen, sondern auch denjenigen von Aufzonungen abschöpfen. Die Frage ist: Ab wann ist es signifikant? Es wurden in der Kommission Werte bis 200% oder mehr diskutiert. Das hätte faktisch den allergrössten Teil der Fälle von einer Abschöpfung ausgeschlossen. Das ist nicht Ziel und Zweck des Bundesrechts und auch nicht der Rechtsprechung. Es wurde deshalb ein Kompromiss gefunden bei 50%. Der Kompromiss lehnt sich auch an Praktiken anderer Kantone an - insofern ist er vernünftig und der Staatsrat schliesst sich diesem Kompromiss an.

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

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

Art. 113a al. 3a (biffé)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). L'introduction de la possibilité pour les communes de prélever une taxe entraîne la suppression de l'alinéa 3 du projet initial du Conseil d'Etat.

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

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

Art. 113a al. 4 (abrogé)

> Adopté.

Art. 113abis (nouveau)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Il s'agit ici d'assurer le plus tôt possible une information aux propriétaires pour leur permettre, ainsi qu'aux autres personnes concernées, d'anticiper les conséquences financières des mesures d'aménagement prévues et de les intégrer dans les projets de construction et transactions qu'ils envisagent.

> Adopté.

Art. 113b al. 2a (nouveau)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Cet article traite du montant de la contribution. Il nécessite une modification, notamment à la suite de l'arrêt du Tribunal cantonal du 17 novembre 2020, qui a admis un recours en estimant que la pratique utilisée pour l'estimation de la valeur vénale des biens-fonds était insuffisante.

A l'alinéa 2a, la commission parlementaire s'est ralliée à la proposition principale figurant dans le projet de loi du Conseil d'Etat pour la méthode d'estimation de la valeur vénale, en ce sens qu'en cas d'aliénation à titre onéreux, le prix convenu est en principe considéré comme étant représentatif de la valeur vénale, tout en indiquant les méthodes d'estimation à suivre en l'absence d'un tel prix.

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

Diese Frage hat die Kommission des längeren beschäftigt. Auch hier hat sie eine Lösung gefunden, die beiden Seiten entgegenkommt. Grundsätzlich: Wenn überhaupt ein Verkauf stattfindet, dann ist der Verkaufspreis als repräsentativ für den Verkehrswert zu bestimmen. Wir müssen heute sehen, dass in vielen Fällen gar kein Verkauf stattfindet, sondern, dass der Mehrwert unabhängig vom Verkauf stattfindet. Deshalb ist der zweite Teil dieses Artikels dahingehend ausgerichtet, dass Vergleichsmethoden erarbeitet werden müssen. Wenn es keine möglichen Vergleichspreise gibt, braucht es sogenannte Restwertmethoden oder andere Methoden, die offiziell anerkannt sind, die verwendet werden können.

Wie viel und wie hoch der Anteil der jeweiligen Methoden in der Praxis sein wird, hängt letztlich von den Fällen ab. Heute ist das schwer ermittelbar. Aufgrund der ersten paar hundert Fälle können wir nichts sagen. Was wir aber sehen, ist, dass ein relativ hoher Anteil der Fälle sich überhaupt nicht über einen Kaufpreis orientieren kann, weil gar kein Kauf stattfindet.

Das heisst, der zweite Teil wird sicher seine Richtigkeit finden. Die anfängliche Bemerkung des Berichterstatters, möglicherweise gebe es noch etwas Interpretationsspielraum in der Praxis, den wir dann ausloten und ermitteln müssen, trifft sicher auch bei diesem Artikel zu.

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

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

Art. 113b al. 2b (nouveau)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Dans la mesure où la plupart des méthodes d'estimation officielles intègrent une déduction des impenses nécessaires pour la mise en valeur du terrain, la commission a introduit la possibilité d'effectuer une telle déduction tout en laissant au Conseil d'Etat la compétence de déterminer la nature de ces impenses afin de pouvoir s'adapter plus rapidement à l'évolution de la pratique et de la jurisprudence sur ce point. Lors de ses travaux, s'inspirant notamment de la loi du canton de Vaud, la commission a notamment cité, comme exemple d'impenses déductibles, les frais d'établissement d'un PAD obligatoire ou les frais d'équipements techniques. Aux yeux de la commission, la déduction de ces impenses est parfaitement justifiée. En effet, le but de la loi fédérale est de taxer un avantage majeur résultant d'une mesure d'aménagement sans que le propriétaire n'y ait contribué d'une quelconque façon. Or, il est évident que, par exemple, les frais d'équipements techniques payés par le propriétaire vont augmenter la valeur du terrain et il est ainsi normal qu'ils soient déduits. Cette déduction sera opérée sur la valeur vénale, non pas sur la taxe, de sorte que le plancher minimal de 20% sera préservé. Je précise encore que la volonté d'introduire la possibilité de déduire les impenses de la valeur vénale a été acceptée par les dix membres de la commission qui étaient présents. Je vous invite donc à accepter le projet bis de la commission bien qu'il semblerait que le Conseil d'Etat ne s'y rallie pas. Je vous rappelle l'image du château de cartes...

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

Je remercie M. le Rapporteur pour ses propos et pour le rappel, le Commissaire ayant utilisé la bonne collaboration, à bon escient, entre le Conseil d'Etat et le responsable de la commission sur ces derniers jours pour échanger, de manière la plus précoce possible, les positions des différents acteurs en la matière pour nos débats d'aujourd'hui. Il en a fait usage en citant, pour la première fois, le rapport de force très clair sur un article de la commission. Néanmoins, le Conseil d'Etat a chargé le commissaire de faire état de son opposition à cet amendement-là pour les raisons suivantes: tout d'abord, le principe de telles déductions n'est prévu que dans deux législations cantonales, à savoir dans les cantons de Vaud et de Bâle-Ville. L'Office fédéral et la Confédération l'ont admis pour le canton de Bâle-Ville mais il faut rappeler que ce canton prévoit un taux de taxation non pas de 20% qui est le minimum légal fédéral, mais de 40%. La Confédération considère donc que si l'on part

deux fois plus haut, on peut ensuite faire un certain nombre de déductions sans que cela ne remette en question le principe du droit fédéral. En ce qui concerne la solution vaudoise, qui effectivement admet la déduction des impenses, l'Office fédéral a estimé que son admissibilité dépend de la manière dont l'estimation de la valeur vénale est faite, en indiquant que lorsque cette estimation porte sur des biens-fonds prêts à être construits ne nécessitant pas de fouilles archéologiques ni d'améliorations foncières, les déductions susmentionnées apparaissent correctes. L'ARE a donc réservé son appréciation de la conformité de la disposition légale de droit fédéral en fonction de la pratique et des cas d'espèce que la pratique vaudoise va devoir montrer dans la mesure où ils en sont à peu près au même point que nous et qu'ils sont sans doute saisis sur des cas, d'abord au niveau du Tribunal cantonal vaudois puis au niveau du Tribunal fédéral. Il faut pourtant préciser que le canton de Vaud a prévu une solution dans la mesure où il avait déjà introduit préalablement un instrument de compensation de la plus-value, sous la forme d'une taxe d'équipement communautaire qui concerne l'ensemble des communes. A relever encore que la Confédération a considéré que le canton de Genève devait renoncer à une disposition qui prévoyait une déduction d'un montant forfaitaire de 30 francs/m² dans la mesure où il fixait le taux de taxation à 20%. Dans la mesure où le droit fribourgeois prévoit la taxe minimale, les déductions envisagées conduiraient dans les faits à un respect partiel du droit fédéral selon le Conseil d'Etat, tout en ayant pour conséquence de diminuer fortement les recettes du fonds cantonal. Le Conseil d'Etat propose de ne pas reprendre cette disposition de principe transmise par la Commission.

- > Le Conseil d'Etat ne se rallie pas à la proposition de la commission.
- > Au vote, la proposition de la commission (projets bis), opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 95 voix contre 0 et 0 abstention.
- > Modifié selon la version de la commission (projet bis).

Ont voté en faveur du projet bis:

Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Kolly Nicolas (SC,UDC / SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Vial Pierre (VE,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLB), Schnyder Erika (SC,PS / SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA / GB), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Rey Benoît (FV,VEA / GB), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLB), Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Boschung Bruno (SE,Le Centre / Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Bonny David (SC,PS / SP), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Papaux David (FV,UDC / SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Mauron Pierre (GR,PS / SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Herren-Rutschli Rudolf (LA,UDC / SVP), Berset Solange (SC,PS / SP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC / SVP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Levrat Marie (GR,PS / SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Ingold François (FV,VEA / GB), Müller Chantal (LA,PS / SP), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Rey Alizée (SC,PS / SP), Beaud Catherine (GR,Le Centre / Die Mitte), Berset Christel (FV,PS / SP), Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLB), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Senti Julia (LA,PS / SP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLB), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA / GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLB), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Moussa Elias (FV,PS / SP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB). *Total: 95.*

Art. 113b al. 3 (nouveau)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). La commission a simplement remplacé «un délai raisonnable» par «un délai de 5 ans», estimant que le délai de 5 ans est raisonnable et qu'une durée fixe apporte davantage de sécurité juridique qu'un délai incertain.

Stiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Le Conseil d'Etat se rallie à la version de la Commission.

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

Art. 113c al. 1 (modifié)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Etant donné que l'article 113a alinéa 1a introduit la possibilité pour les communes de prélever une taxe sur la plus-value correspondant à une part déduite de la taxe cantonale à raison d'un quart de celle-ci, il convient de préciser que le taux de 4% de la plus-value qui sera affecté au fonds des améliorations foncières est déduit de la taxe cantonale.

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

Art. 113c al. 2 (modifié)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Cet alinéa a été modifié sur proposition de la Commission d'expropriation. Sans vouloir expliquer tout le processus qui a conduit à cette modification, processus que vous retrouvez au besoin dans le message complémentaire, je peux relever ce qui suit: lorsqu'un propriétaire fait une demande d'indemnité pour expropriation auprès de la Commission d'expropriation, s'il passe ensuite un accord avec la commune, les montants ainsi convenus ne font pas l'objet d'un examen, d'une part, pour savoir s'il y a véritablement expropriation matérielle donnant droit à une indemnité et, d'autre part, pour déterminer de manière objective la valeur vénale du terrain avant et après la mesure et ainsi le montant réel de la moins-value découlant de la mesure d'aménagement. Cela pourrait donc donner lieu à des sollicitations du fonds de la plus-value qui pourraient en tout ou partie ne pas être justifiées. Aussi, la modification prévoit que le fonds cantonal de la plus-value ne prend pas en charge le financement des montants à verser par les communes résultant d'une entente passée avec les propriétaires. Le désavantage de cette solution est évidemment que cela ne favorise pas les transactions, mais il semble que ce soit, dans ce cadre complexe de la taxe sur la plus-value, un mal nécessaire.

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

Art. 113c al. 5 (nouveau)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Comme cela a déjà plusieurs fois été évoqué, les communes qui voudront prélever une taxe devront se doter d'un règlement adopté par le pouvoir législatif, afin de préciser les objets et mesures qu'elles souhaitent financer par la taxe.

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

Art. 113d al. 1 (nouveau)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). La commission parlementaire a estimé que, dans un souci d'efficacité du processus de taxation, il convient d'attribuer la compétence pour taxer non pas à la DIME, comme le prévoit le droit actuel, mais au Service cantonal des contributions. Celui-ci dispose en effet de toute l'expérience requise dans le domaine de l'estimation immobilière et de la taxation, en particulier dans le domaine des gains immobiliers. Ce service dispose aussi déjà d'un service d'estimation des immeubles qui fonctionne bien. Pour la commission, le fait que le Service cantonal des contributions soit l'autorité de taxation fait sens aussi dans la mesure où selon l'article 113b, le prix de vente est en principe considéré comme la valeur vénale. Or, toutes les informations en lien avec le prix de vente sont déjà en mains du Service cantonal des contributions. De son côté, le Service des constructions et de l'aménagement conserve ses tâches en relation avec l'identification des mesures assujetties à la taxe et la transmission de toutes les informations nécessaires au Service cantonal des contributions pour procéder à la taxe. Comme relevé dans l'entrée en matière, la Commission est bien consciente que tout le mécanisme de la taxe sur la plus-value va nécessiter des démarches d'ordre organisationnel et des ressources en personnel et financières supplémentaires qu'il y aura lieu d'accorder. Ceci est d'autant plus vrai avec le retard pris et les quelque 700 dossiers ouverts. Mais cette charge de travail et cette nécessité de forces supplémentaires vaudraient aussi si

la compétence de taxer était laissée à la DIME. Ainsi, au terme de ses délibérations, la Commission a, à l'unanimité de ses membres présents, estimé qu'il est plus efficient et efficace d'attribuer la compétence de taxer au service qui a l'habitude de le faire, soit le Service cantonal des contributions. La commission, qui est à nouveau obligée de vous rappeler l'image du château de cartes, vous remercie ainsi d'accepter le projet bis.

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

Ich freue mich, mit dem Berichterstatter mal gemeinsam ein Kartenschloss zu bauen. Zu diesem Punkt - dieser gehört zu den drei Punkten, zu welchen der Staatsrat der Kommission *nicht* folgt - die Finanzverwaltung, die Steuerverwaltung und die Finanzdirektion haben sich im Rahmen der Vernehmlassung bereits zu diesem Kompetenztransfer geäußert und haben - das ist öffentlich zugänglich - sich gegen diesen Kompetenztransfer ausgesprochen, weil sie davon ausgehen - und dies ist auch die Position des Staatsrats, die er sich zu eigen gemacht hat - dass wir damit mehr verkomplizieren als vereinfachen. Es ist so, dass in allen Varianten die Steuerverwaltung so oder so die Kompetenz des Bau- und Raumplanungsamtes brauchen wird, um die entsprechenden Ermittlungen vorzunehmen, weil die Grunddaten für die Schätzung im Bau- und Raumplanungsamt erhoben werden, die Grundkenntnisse sind auch dort. Das heisst, der Austausch wird so oder so stattfinden.

Es gibt in allen Varianten keine ganz weisse und keine ganz schwarze Fassung. Die Idee, man könne nur in der Steuerverwaltung oder nur im Bau- und Raumplanungsamt die nötigen Verfahren durchführen, ist so oder so falsch. In allen Varianten sind beide Ämter impliziert. In der Variante des Staatsrats ist das Bau- und Raumplanungsamt etwas mehr impliziert, in der Variante der Kommission die Steuerverwaltung. Letztere ist der Meinung, wenn sie sich neue Kompetenzen aneignen muss, ist das etwas kompliziert und gibt mehr Aufwand. Diese Position hat auch der Staatsrat. Angesichts der relativ klaren Kräfteverhältnisse in diesem Rat verzichte ich auf eine detailliertere Begründung.

Mauron Pierre (PS/SP, GR). Là, je dois l'admettre: ce n'est pas Bruno! (*rires*)

- > Le Conseil d'Etat ne se rallie pas à la proposition de la commission.
- > Au vote, la proposition de la commission (projets bis), opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 97 voix contre 0 et 1 abstention.
- > Modifié selon la version de la commission (projet bis).

Ont voté en faveur du projet bis:

Chardonnes Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Kolly Nicolas (SC,UDC / SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Vial Pierre (VE,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLB), Schnyder Erika (SC,PS / SP), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Kubski Grégoire (GR,PS / SP), Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Rey Benoît (FV,VEA / GB), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLB), Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Boschung Bruno (SE,Le Centre / Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Bonny David (SC,PS / SP), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Papaux David (FV,UDC / SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Mauron Pierre (GR,PS / SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Berset Solange (SC,PS / SP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC / SVP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Levrat Marie (GR,PS / SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Ingold François (FV,VEA / GB), Müller Chantal (LA,PS / SP), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Zurich Simon (FV,PS / SP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Rey Alizée (SC,PS / SP), Beaud Catherine (GR,Le Centre / Die Mitte), Berset Christel (FV,PS / SP), Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Chardonnes Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Robatel Pauline

(GL,PLR/PVL / FDP/GLB), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLB), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA / GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLB), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Moussa Elias (FV,PS / SP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB). *Total: 97.*

S'est abstenue:

Senti Julia (LA,PS / SP). *Total: 1.*

Art. 113d al. 1a (nouveau), al. 1b (nouveau)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Le transfert de compétences au Service cantonal des contributions pourrait rendre le processus de taxation plus léger puisque ce dernier pourra, dans un premier temps, se contenter de rendre une décision de taxation non motivée, comme en fiscalité directe, décision qui sera sujette à réclamation et ce n'est qu'à ce moment-là que la motivation devrait intervenir. Ce processus pourrait ainsi accélérer la notification des décisions.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Vu le vote précédent, je me rallie à la position du rapporteur.

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

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

Art. 113d al. 2 (abrogé)

> Adopté.

Art. 113dbis titre médian (nouveau)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). La commission a simplement ajouté «et de tiers».

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

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

Art. 113dbis al. 1 (nouveau), al. 2 (nouveau), al. 3 (nouveau)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Par rapport au projet de loi du Conseil d'Etat, des précisions sont apportées à ces alinéas de manière à mettre en évidence le fait que les directions, mais aussi différents services, sont impliqués dans la mise en œuvre de la taxe sur la plus-value.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Dans la mesure où les seules divergences qui subsistaient entre la commission et le Conseil d'Etat concernent l'attribution des compétences au Service cantonal des contributions et que vous vous êtes prononcés sur ce point, je me rallie au nom du Conseil d'Etat aux différentes propositions.

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

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

Art. 113dbis al. 4 (nouveau)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Compte tenu du secret fiscal prévu à l'article 139 de la loi sur les impôts cantonaux directs, il est indispensable que le Service cantonal des contributions puisse transmettre à l'expert en immobilier les informations en sa possession lorsque la Direction des finances mandate un tiers pour estimer la plus-value. Cela n'était pas prévu dans le projet initial du Conseil d'Etat.

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

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

Art. 113e al. 1, al. 2 (modifié), al. 3 (abrogé), al. 4 (abrogé), al. 5 (abrogé)

> Adopté.

Art. 113ebis al. 1 (nouveau)

> Adopté.

Art. 113ebis al. 2 (nouveau)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Etant donné l'introduction de la taxation des augmentations des possibilités de construire, il convient de compléter cette disposition pour que ce cas de figure soit également intégré aux cas possibles d'exigibilité différée. Quant à la lettre a, pour savoir ce qu'on entend par utilisation négligeable du potentiel, le message du Conseil d'Etat indique qu'il est prévu d'introduire un nouvel article dans le ReLATEC qui prévoirait qu'une utilisation du potentiel serait négligeable, et ainsi la taxe différée, jusqu'à 10% des surfaces utiles principales. En commission, il a été demandé à quelle sauce seraient mangés les travaux de rénovation et les mesures énergétiques. Il a été répondu que les travaux de rénovation étaient concernés par cet alinéa 2 let. a. Quant aux mesures énergétiques, si j'ai bien compris, elles ne doivent pas déclencher le paiement de la taxe, ce que M. le Commissaire devrait pouvoir confirmer.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Je confirme ce que vient de dire le rapporteur. Après, en pratique, ça fera peut-être partie des choses dont on aura l'occasion de rediscuter à d'autres points, parce que les 10%, c'est vite dit comme ça.... Quand on veut, en pratique, les mettre en œuvre, c'est relativement simple quand on ajoute quelques panneaux solaires sur le toit, c'est probablement encore relativement simple quand on change la façade. Mais cela devient un peu plus compliqué quand on refait toute la ventilation, tous les travaux intérieurs, les répartitions d'espaces à l'intérieur d'un bâtiment pour assainir. Il y a des bâtiments en bon état ou en moyennement bon état où vous pouvez assainir énergétiquement et cela se fait de manière assez évidente dans le cadre des 10%. Après, il y aura certainement ici ou là des cas – y compris pour des bâtiments de l'Etat – ou si vous voulez faire un assainissement énergétique, vous allez devoir toucher à la substance et là, les 10% seront certainement très largement dépassés. L'idée, c'est de ne pas empêcher par ce genre de dispositions les assainissements énergétiques sur lesquels tout le monde est d'accord. Mais il y aura certainement quelques cas limites qui donneront lieu à discussion. On n'est pas ici dans une science tout à fait précise.

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

Art. 113ebis al. 3 (nouveau), al. 4 (nouveau)

- > Adopté.

Art. 113eter al. 1 (nouveau)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Dans la mesure où cet article devra faire l'objet d'un vote, je serai un peu plus long.

La commission parlementaire, allant dans le sens de la motion qui a été acceptée, propose de modifier le débiteur ou la débitrice de la taxe, qui serait la personne propriétaire du bien-fonds, non plus au moment de la mise à l'enquête de la mesure d'aménagement, mais au moment de l'entrée en force de cette mesure. En effet, étant donné que les procédures de révision de PAL durent plusieurs années, le droit en vigueur crée une insécurité compliquée à gérer. La preuve par l'exemple: au moment de la mise à l'enquête en 2021, A est propriétaire d'un immeuble. Durant la procédure de révision du PAL, qui fera elle-même sûrement l'objet de modifications, A vend à B qui lui-même vend C. La mesure d'aménagement entre en vigueur en 2027, soit 6 ans plus tard, ce qui n'a hélas rien d'utopique. Avec le droit actuel, ce sera A, propriétaire en 2021, soit 6 années auparavant, qui devra payer la taxe, ce alors même qu'en 2021 il n'était pas encore possible d'évaluer le montant de la taxe ni même d'être certain qu'il y en aurait une, vu les modifications qui peuvent avoir lieu durant une procédure de révision du PAL. En outre, alors que c'est A, propriétaire en 2021, qui devrait payer la taxe, c'est bien C, propriétaire en 2027 et qui n'a aucun lien avec A, qui voit son terrain grevé par l'hypothèque garantissant le paiement de la taxe. Cette situation n'est pas satisfaisante et pour éviter cette insécurité, voire incohérence, il est juste de prévoir que le débiteur de la taxe est le propriétaire du bien-fonds au moment de l'entrée en vigueur de la mesure, ce qui a le mérite de rapprocher le débiteur et le propriétaire. Cette solution est d'ailleurs adoptée par tous les autres cantons.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Etant donné les remarques du rapporteur et le fait qu'il y a un vote et peut-être, un jour, un tribunal qui devra faire état des commentaires, je me permets également un commentaire un peu plus long.

L'amendement introduit par la commission parlementaire prévoit une modification de la disposition légale en vigueur pour que le débiteur de la taxe sur la plus-value soit le propriétaire du terrain au moment de l'entrée en force de la mesure d'aménagement. Reprenant l'avis des motionnaires, la commission estime que la solution actuelle crée une grande insécurité juridique compte tenu du fait que les procédures de révision des PAL durent plusieurs années. Le propriétaire du bien-fonds au moment de la mise à l'enquête publique de la mesure d'aménagement qui ne pouvait pas évaluer le montant de la taxe ou savoir si elle serait vraiment perçue au moment de la vente de son terrain ne devrait ainsi pas payer le montant de cette taxe potentiellement plusieurs années après l'entrée en force de la mesure d'aménagement. Cela paraît découler du bon sens. Pourtant, la solution prévue par le droit en vigueur s'explique par le fait que l'objectif du législateur – c'est-à-dire vous –

à l'origine était de faire supporter le paiement de la taxe à celui ou celle qui bénéficie de l'avantage majeur résultant de la mise en zone à bâtir ou de changement d'affectation. Contrairement à la grande majorité des cantons, Fribourg connaît l'effet anticipé positif des plans en application de l'article 91 al. 2 de notre loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Pour les changements d'affectation, il est ainsi possible, moyennant le respect de certaines conditions, d'obtenir un permis avant l'approbation de la mesure d'aménagement par la DIME. Par ailleurs, en cas de mise en zone à bâtir, des ventes avant l'entrée en force des mesures d'aménagement seront toujours possibles, les parties anticipant l'augmentation de la valeur sur la base du dossier d'enquête publique de révision du PAL de la commune.

Le fait de désigner le propriétaire du terrain au moment de l'enquête publique de la mesure d'aménagement comme étant le débiteur permet de taxer celui qui bénéficie concrètement de l'avantage majeur. Si on modifie le système afin que le débiteur soit le propriétaire du terrain au moment de l'entrée en force de la décision d'approbation, la difficulté à anticiper la plus-value demeurerait mais ce serait à l'acquéreur de prévoir la provision en vue du paiement de la taxe alors que c'est l'aliénateur qui a bénéficié de la plus-value. En outre, il ne serait plus possible de percevoir la taxe pour toutes les mesures prises sur des terrains où des permis de construire auraient été octroyés de manière anticipée ou ayant fait l'objet de transactions effectuées avec l'approbation de la mesure. Cela aurait donc pour effet de diminuer encore les recettes potentielles pour l'alimentation du fonds de la plus-value en vue d'assurer le financement des objets prévus par le droit cantonal, et plus particulièrement les indemnités que les communes seraient – ou seront sans doute dans certains cas – appelées à verser en cas d'expropriation matérielle à la suite d'un dézonage. Je rappelle qu'il y a déjà en suspens quelques cas de communes concernées par ce genre de demande. Il n'y en a pas encore beaucoup, mais cela va certainement augmenter dans les années à venir.

Je vous demande de suivre la proposition du Conseil d'Etat, qui ne se rallie pas, sur ce point-là, à la commission.

- > Le Conseil d'Etat ne se rallie pas à la proposition de la commission.
- > Au vote, la proposition de la commission (projets bis), opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 90 voix contre 0 et 4 abstentions.
- > Modifié selon la version de la commission (projet bis).

Ont voté en faveur du projet bis:

Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Kolly Nicolas (SC,UDC / SVP), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Vial Pierre (VE,PS / SP), Steiert Thierry (FV,PS / SP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLB), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Kubski Grégoire (GR,PS / SP), Bapst Bernard (GR,UDC / SVP), Rey Benoît (FV,VEA / GB), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLB), Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Boschung Bruno (SE,Le Centre / Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Bonny David (SC,PS / SP), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Papaux David (FV,UDC / SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Mauron Pierre (GR,PS / SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Herren-Rutsch Rudolf (LA,UDC / SVP), Berset Solange (SC,PS / SP), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC / SVP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Levrat Marie (GR,PS / SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Ingold François (FV,VEA / GB), Müller Chantal (LA,PS / SP), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Zurich Simon (FV,PS / SP), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Rey Alizée (SC,PS / SP), Beaud Catherine (GR,Le Centre / Die Mitte), Berset Christel (FV,PS / SP), Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLB), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Senti Julia (LA,PS / SP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLB), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA / GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLB), Julmy Markus

(SE,Le Centre / Die Mitte), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Moussa Elias (FV,PS / SP), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB). *Total: 90.*

Se sont abstenus:

Clément Bruno (GR,VEA / GB), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLB), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP). *Total: 4.*

Art. 113eter al. 2 (nouveau)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Comme l'a dit M. le Commissaire, il est possible, à Fribourg, en application de l'article 91 alinéa 2 LATeC, d'obtenir des permis de construire de manière anticipée avant l'approbation du PAL. Dans cette mesure, il se justifie de faire une exception à l'alinéa 1 et de prévoir ainsi que le débiteur ou la débitrice de la taxe est la personne propriétaire du terrain au moment de la mise à l'enquête publique de la mesure d'aménagement si celle-ci a elle-même obtenu ce permis de construire anticipé. C'est le sens de cet alinéa 2.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Je confirme et suis les propos du rapporteur, en étant conscient que le nombre annuel d'effets anticipés, vu la jurisprudence du Tribunal cantonal, va diminuer drastiquement.

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

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

Art. 113eter art. 3 (nouveau), art. 4 (nouveau)

> Adopté.

Art. 113f al. 1 (modifié)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Cet article règle le processus de perception de la taxe. A la suite des diverses modifications apportées au projet du Conseil d'Etat, il est précisé que le Service cantonal des contributions sera également l'autorité de perception de la taxe communale. Et étant donné que les charges de fonctionnement seront financées par le fonds sur la plus-value, il se justifie de préciser qu'aucun frais ni émoluments ne sera facturé aux communes pour la perception centralisée de la taxe.

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

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

Art. 113f al. 1a (nouveau), al. 1b (nouveau), al. 1c (nouveau), al. 3 (abrogé)

> Adopté.

Art. 113g al. 2 (modifié), al. 3 (modifié)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Il est important que la même autorité soit chargée de requérir l'hypothèque légale et de demander sa radiation. Compte tenu de la volonté d'attribuer la compétence de taxation au Service cantonal des contributions, cet article prévoit que c'est lui qui demande l'inscription et la radiation, laquelle ne pourra intervenir qu'après paiement complet de la taxe.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. La proposition de la commission, à l'origine combattue par le Conseil d'Etat, est conforme à la décision que vous avez prise sur l'attribution des compétences évoquées au Service cantonal des contributions. Ainsi, le Conseil d'Etat peut se rallier.

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

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

Art. 113h al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Dans la mesure où il est probable, sans que la question juridique ne soit tranchée à ce jour par la jurisprudence, que l'Etat et les communes ne pourraient que difficilement obtenir une indemnisation pour expropriation matérielle en cas de dézonage de terrains leur appartenant, il ne serait pas logique que, pour ces mêmes terrains, ils doivent en revanche s'acquitter du paiement de la taxe résultant d'une augmentation significative de leur valeur vénale. Aussi, constatant que le droit fédéral n'exige pas l'existence d'une tâche d'intérêt public lorsqu'une collectivité publique est propriétaire d'un bien-fonds faisant l'objet d'une mesure d'aménagement, la commission propose de modifier l'article 113h alinéa 1 en supprimant cette exigence pour l'Etat, les communes et les associations de communes. A l'alinéa 2 en revanche,

l'exigence d'une tâche d'intérêt public est maintenue pour les autres collectivités publiques, y compris les bourgeoisies. Pour ces dernières, dans la mesure où elles sont des établissements de droit public sui generis appartenant à la commune, la commission parlementaire s'est posée la question de savoir s'il ne fallait pas aussi renoncer à l'exigence d'une tâche d'intérêt public pour l'exemption de la taxe. Toutefois, au terme de son examen, mais sans que la question juridique ne soit, là encore, clairement tranchée, il est apparu probable que les bourgeoisies pourraient obtenir une indemnisation pour expropriation matérielle, raison pour laquelle elles sont incluses dans l'alinéa 2.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Der Staatsrat kann sich den Betrachtungen der Kommission anschliessen.

Eine Erläuterung vielleicht zur Frage des öffentlichen Interesses, das nicht ganz präzise definiert ist. Wir haben hier einigen Spielraum, das wurde auch so in der Kommission diskutiert und der Kommission erläutert. Der Kanton Freiburg ist historisch gesehen eher in einer restriktiven Art mit der Frage des öffentlichen Interesses umgegangen. Die Praxis anderer Kantone zeigt, dass es auch möglich ist, dies etwas extensiver wahrzunehmen. Wir stellen uns die Frage insbesondere auch bei raumplanerischen Massnahmen, beispielsweise bei Wohnungen für ältere Menschen, die in öffentlichem oder paraöffentlichem Besitz sind, in Verbindungen mit öffentlichen Einrichtungen für ältere Menschen oder andere Wohnungsarten, die sich sowohl strukturell, juristisch wie auch von der Funktion her, am öffentlichen Interesse orientieren für spezifische Bevölkerungsgruppen. Dies sind mögliche Beispiele für diejenigen, die sich an die heutigen Protokolle wenden müssen, um künftig die Praxis zu interpretieren.

Der Staatsrat schliesst sich in diesem Sinne der Kommission an.

Boschung Bruno (Le Centre /Die Mitte, SE). Herr Präsident, ich habe nur eine Verständnisfrage in dieser Neuformulierung des Artikels. Man macht diese Ausschliesslichkeit jetzt auch für den Kanton, für den Staat. Wo sind die Pfarreien angegliedert in dieser Lösung? Wir wissen, die Pfarreien, les paroisses, in unserem Kanton verfügen über relativ grosse Liegenschaften, Grundstücke usw. Die wären jetzt, wenn ich das richtig interpretiere, eigentlich in der zweiten Reihe aufgelistet, wo man sagt: Wenn Pfarreien auch weiterhin diese Sachen im öffentlichen Interesse weiter bewirtschaften, dann werden sie auch befreit sein. Ist meine Interpretation richtig?

Morel Bertrand (Le Centre/Die Mitte, SC). Les paroisses seront traitées de la même manière que les bourgeoisies: si elles peuvent bénéficier d'une indemnité pour expropriation, il est normal qu'elles paient une taxe. Dans le cas contraire, elles n'en paieraient pas. Il est vrai que cela devrait être traité dans la pratique mais les paroisses appartiennent, à mon sens, aux autres corporations de droit public et devraient donc payer une taxe, à moins qu'elles n'accomplissent une tâche d'intérêt public.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Die Frage, die Grossrat Boschung stellt, ist durchaus praxisrelevant und interessant. Erstens: Die Pfarreien gehören wie die Burgergemeinden zur Kategorie II, also Abs. 2. Die Frage, die Sie stellen, beinhaltet aber zwei Teilaspekte. Das eine ist: Können Sie Projekte entwickeln, ohne der Mehrwertabschöpfung zu unterstehen und das andere: was ist öffentliches Interesse? Wir haben diese Diskussion bereits in den vergangenen Jahren geführt in einem komplett anderen Bereich.

Das öffentliche Interesse wird an verschiedenen Orten definiert. Wir haben es etwas offener definiert als in der Vergangenheit bei einem ganz anderen Problemfeld, das sind die Zonen allgemeinen Interesses, wo wir uns die Frage stellen. Relativ evident sind Sportplätze, gemeinsame Gemeindeinfrastrukturen, weniger evident sind Alterswohnungen, die grundsätzlich nicht in einer Zone öffentlichen Interesses machbar sind, ausser, man verbindet sie beispielsweise mit einem Heim, das daneben steht - vielleicht steht das Heim selber in der entsprechenden Zone und dann können Wohnungen, die strukturell aber auch langfristig garantiert - das hat dann meistens auch mit einer Analyse der Eignerschaft zu tun - als im öffentlichen Interesse betrachtet werden.

Wie weit das geht, ist im Moment offen. Im Gespräch sind in bestimmten Kantonen auch Genossenschaftswohnungen, Sozialwohnungen, öffentliche Körperschaften, und es gibt zum Teil auch Pfarreien, die in solchen Bereichen tätig sind. Die Position, die die RIMU vertritt, ist, dass wir das möglichst offen gestalten, weil es Möglichkeiten lässt, Gemeinden, Pfarrgemeinden oder weiteren, evident im öffentlichen Interesse operierenden Gemeinden mit relativ günstigen Voraussetzungen etwas anbieten zu können, was sie möchten.

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

Art. 178d titre médian (nouveau)

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

Art. 178d al. 1 (nouveau)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Cet article est extrêmement important et a subi plusieurs modifications. Cet article 178d dans son ensemble traite des dispositions transitoires qui n'avaient pas été prévus lors de l'adoption des dispositions sur la plus-value en 2018. Or, il faut régler comment traiter certaines situations datant d'avant 2018, dont les effets perdurent au-delà, et celles se situant entre 2018 et l'entrée en vigueur du présent projet de loi. C'est ce que nous avons tenté de faire dans cet article. Nous avons essayé de penser à un maximum de situations possibles, mais nous rappelons que la loi est générale et abstraite et qu'il ne peut être exclu que certaines situations précises nous aient échappé. D'ailleurs, un amendement sera déposé pour compléter l'alinéa 3. Pour les autres éventuelles situations omises, il s'agira d'interpréter la loi pour trouver la solution. Ces précisions étant faites, venons-en aux divers alinéas de cet article.

A l'alinéa 1, le droit en vigueur permet de taxer des propriétaires qui ont conclu des contrats de vente ou obtenu des permis de construire avant le 1^{er} janvier 2018 en ignorant l'existence de la taxe. Afin de lever cette insécurité juridique et même cette injustice, l'alinéa 1 prévoit que la taxe n'est pas due en cas de conclusions d'acte d'aliénation ou d'obtention d'un permis antérieurement au 1^{er} janvier 2018 et qui sont touchés par une mesure d'aménagement entrée en force après le 1^{er} janvier 2018.

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

Art. 178d al. 2 (nouveau)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Cet article traite des dispositions transitoires pour les augmentations des possibilités de construire que nous avons dû ancrer dans la loi à la suite de la nouvelle jurisprudence du Tribunal fédéral. Cette question a été longuement débattue. D'aucuns ont invoqué le principe de la confiance et celui de la non-rétroactivité des lois et souhaitaient que la taxation des augmentations des possibilités de construire ne prenne effet qu'après l'entrée en vigueur de la loi que nous nous apprêtons à adopter. En effet, depuis 2018, de nombreuses aliénations ont été effectuées sur des biens-fonds ayant fait l'objet d'augmentation de possibilités de construire alors que les propriétaires pouvaient, sur la base du droit en vigueur, partir de l'idée que la transaction ne serait pas soumise à la taxation de la plus-value. Ils pouvaient également penser que tel serait le cas sur la base des nombreuses demandes de renseignements, à raison d'environ 20 par semaine, adressées par les notaires au SeCA et des réponses que celui-ci donnait. D'autres, invoquant le respect du droit fédéral qui prévoit une obligation de prélever cette taxe depuis plusieurs années et relevant que toutes les augmentations des possibilités de construire seraient soustraites à la taxation si l'on suivait l'avis des premiers, jugeaient que cette augmentation des possibilités de construire devait être assujettie à la taxe pour tous les PAL non encore approuvés, peu importe si la mise à l'enquête remonte à plusieurs années. Au final, un compromis, satisfaisant pour personne mais acceptable pour tout le monde, a pu être trouvé. Ainsi, seules les augmentations des possibilités de construire approuvées par la DIME dès l'entrée en vigueur de la présente modification de la LATeC seront assujetties à la taxe, ceci pour autant qu'elles aient été mises à l'enquête publique pour la première fois à partir du 1^{er} mai 2019. La date du 1^{er} mai 2019 issue du compromis est apparue judicieuse étant donné qu'il s'agit du jour où le Conseil fédéral a approuvé le plan directeur cantonal fribourgeois et validé les dispositions de la LATeC introduisant la taxation de la plus-value. Enfin, de manière similaire à ce que prévoit la deuxième phrase de l'alinéa 1 pour les mises en zone à bâtir et les changements d'affectation, il se justifie, compte tenu du débiteur de la taxe prévue à l'article 113 e^{ter}, de prévoir que la personne qui a obtenu un permis de construire sur la base d'une mesure mise à l'enquête publique mais non encore approuvée avant la date de la présente modification légale, est dispensée du paiement de la taxe.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Les explications données par le rapporteur sont suivies par le Conseil d'Etat, y compris la démarche scientifique qui a permis d'aller vers un compromis politique auquel on a trouvé, a posteriori, une justification avec le 1^{er} mai 2019. On aurait sans doute pu trouver une justification tout aussi plausible à d'autres dates, mais le compromis est bon et le Conseil d'Etat s'y rallie.

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

Art. 178d al. 3 (nouveau)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Toujours pour des motifs de sécurité du droit, il est apparu justifié d'également prévoir une disposition transitoire pour le débiteur de la taxe. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2018 jusqu'à ce jour, la DIME a poursuivi l'ouverture des dossiers de taxation pour l'ensemble des mesures d'aménagement assujetties à la taxe sur la plus-value, notamment afin de suspendre le délai de prescription. Dans ce cadre, le SeCA a déjà écrit aux propriétaires concernés selon le droit en vigueur en leur indiquant qu'ils seraient eux les débiteurs de la taxe. Par ailleurs, comme évoqué

précédemment, de nombreuses aliénations ont été effectuées par les propriétaires durant cette période avec la notion que le débiteur de la taxe était le propriétaire du bien-fonds au moment de la mise à l'enquête publique de la mesure d'aménagement. Pour ces raisons, il est apparu justifié d'appliquer la solution retenue par le droit en vigueur aux débiteurs de la taxe pour des mesures approuvées entre le 1^{er} janvier 2018 et la présente modification légale. Un amendement devrait toutefois être déposé pour cet alinéa.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Le Conseil d'Etat se rallie à l'amendement en lien avec cet article vu que tous les représentants des groupes ici présents le soutiennent, indépendamment du moment de son dépôt et des explications données.

Doutaz Jean-Pierre (*Le Centre/Die Mitte, GR*). Dans la mesure où le Conseil d'Etat se rallie à l'amendement de M. Mauron, nous allons tout de suite proposer ce dernier, qui complétera l'article 178d al. 3.

Mauron Pierre (*PS/SP, GR*). Effectivement, même à l'issue de la lecture finale, nous sommes arrivés, lorsque nous préparions les débats, par la voix de notre sage président de commission, à trouver une faille et un élément qui n'était pas réalisé dans la solution. L'amendement ne remplace donc pas ni n'efface quoi que ce soit. Il vient à la suite de l'alinéa 3. Il essaie de régler un cas de figure auquel nous avons pensé. Toutefois, nous n'allons pas faire comme Maria Magdalena et suivre cet L^AT_EX jusqu'au bout du bout pour être sûr de tout y englober. Nous allons essayer de prévoir des clauses générales. Nous avons pensé à une clause mais peut-être en avons-nous oublié d'autres. Il appartiendra justement aux autorités de taxation, éventuellement aux tribunaux, au Tribunal cantonal et au Tribunal fédéral, voire à d'autres cantons, de voir si des cas ont été omis. Et je puis vous garantir que nous en avons omis. Avec cette disposition, nous essayons d'éviter certaines omissions. Il ne faudra pas pour autant reconstituer des commissions à chaque fois qu'un cas se présente. Nous l'avons vu avec les taxations lorsque le Tribunal cantonal était intervenu à la suite d'une décision sur recours. C'est ma foi le rôle de la jurisprudence de préciser ces cas transitoires. Il en va de même de la date que nous avons choisie. J'espère qu'elle tiendra également devant les juridictions. Nous avons abouti à un compromis et avons essayé de faire au mieux. Je vous demande donc d'accepter cet amendement.

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Je confirme tout ce qui a été dit par M. le Député Mauron et vous remercie d'accepter cet amendement.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Le Conseil d'Etat se rallie à l'amendement.

Doutaz Jean-Pierre (*Le Centre/Die Mitte, GR*). Je constate que le Conseil d'Etat se rallie à l'article 178 al. 3, y compris l'amendement Mauron. Cet article est ainsi accepté selon la version bis avec son amendement qui vient d'être validé.

- > Le rapporteur et le Conseil d'Etat se rallient à la proposition du député Mauron.
- > La proposition du député Mauron est acceptée tacitement.
- > Modifié selon la proposition du député Mauron.

Art. 178d al. 4 (nouveau)

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Il s'agit ici d'assurer une cohérence du système avec les dispositions précédemment adoptées.

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

II. Modifications accessoires : loi sur l'impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole (LIAA)

Art. 1 al. 1 (modifié)

- > Adopté.

Art. 1a al. 1 (nouveau)

- > Adopté.

Art. 1a al. 2 (nouveau)

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

Art. 3 al. 3 (abrogé)

- > Adopté.

III. Abrogations accessoires

> Adopté.

IV. Clauses finales

> Adopté.

Titre et préambule

> Adopté.

> La première lecture est ainsi terminée. La deuxième lecture aura lieu ultérieurement.

—

> La séance est levée à 12 h 15.

Le Président:

Jean-Pierre DOUTAZ

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Patrick PUGIN, *secrétaire parlementaire*

Troisième séance, jeudi 15 décembre 2022

Présidence de Jean-Pierre Doutaz (Le Centre/Die Mitte, GR)

Sommaire

| Signature | Genre d'affaire | Titre | Traitement | Personnes |
|---------------|-----------------|---|---|---|
| 2022-DICS-44 | Rapport | Création de postes de travailleur-euse-s sociaux-ales en milieu scolaire au niveau des écoles obligatoires de 2022 à 2024 (Rapport sur le mandat 2020-GC-206) | Discussion | <i>Représentant-e du gouvernement</i> Sylvie Bonvin-Sansonnens |
| 2022-DICS-42 | Décret | Octroi d'un crédit d'engagement pour la délocalisation et la construction du Musée d'histoire naturelle MHN à la route des Arsenaux à Fribourg, ainsi que pour l'élaboration d'une nouvelle exposition permanente | Entrée en matière Renvoi Première lecture Deuxième lecture Vote final | <i>Rapporteur-e</i> Bernhard Altermatt <i>Représentant-e du gouvernement</i> Sylvie Bonvin-Sansonnens |
| 2021-DAEC-182 | Loi | Modification de la LATec – taxe sur la plus-value | Deuxième lecture Vote final | <i>Rapporteur-e</i> Bertrand Morel <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-François Steiert |
| 2021-GC-173 | Motion | Pour une suspension des délais d'opposition et de recours LATeC entre le 15 juillet et le 15 août | Prise en considération | <i>Auteur-s</i> Elias Moussa Bertrand Morel <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-François Steiert |
| | | Prise de congé : Mme la Députée Erika Schnyder | | |
| | | Clôture | | |

La séance est ouverte à 08 h 30.

Présence de 101 députés; absents: 9.

Sont absents avec justifications: M^{mes} et MM. David Papaux, Sébastien Dorthe, Thierry Steiert, Estelle Zermatten, Jacques Morand, Susanne Aebischer, Paola Ghielmini Krayenbühl, Stéphane Peiry et Daniel Bürdel (arrivé à 09h04).

MM. Olivier Curty, Romain Collaud et Philippe Demierre, conseillers d'Etat, sont excusés.

Rapport 2022-DICS-44

Création de postes de travailleur-euse-s sociaux-ales en milieu scolaire au niveau des écoles obligatoires de 2022 à 2024 (Rapport sur le mandat 2020-GC-206)

Représentant-e du gouvernement: **Bonvin-Sansonnens Sylvie, Directrice de la formation et des affaires culturelles**
Rapport/message: **02.11.2022 (BGC décembre 2022, p. 3945)**

Discussion

Schwaller-Merkle Esther (*Le Centre/Die Mitte, SE*). Ich spreche im Namen der Fraktion Die Mitte.

Als Mitunterzeichnerin des Mandates zur Schaffung der nötigen Schulsozialarbeiterstellen und im Namen der Fraktion Die Mitte stelle ich mit Genugtuung fest, dass der Staatsrat im laufenden Jahr 2022 bereits 15 neue Schulsozialarbeiterstellen geschaffen hat. Die flächendeckende und gestaffelte Einführung der Schulsozialarbeit über die nächsten zwei Jahre und die dafür erforderlichen Stellen in Umsetzung von Artikel 19 des Schulreglements, Schulmediation und Schulsozialarbeit wird damit nach sieben Jahren umgesetzt. Die Schaffung der nötigen Schulsozialarbeiterstellen erweist sich gerade im heutigen Zeitgeschehen als umso dringlicher, da der Anteil an Erziehungsfragen an den Schulen gesellschaftlich bedingt kontinuierlich zunimmt.

Zwischenmenschliche, familiäre und kulturelle Probleme werden zusehends komplexer und verändern sich laufend. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und das aktuelle Zeitgeschehen stellen unsere Kinder vor grosse Herausforderungen, Herausforderungen, welcher sie je nach Alter noch nicht gewachsen sind.

Da es den einzelnen Lehrpersonen nicht immer möglich ist, all diesen gesellschaftlichen Problemen - zusätzlich zu ihrem Unterricht - gerecht zu werden, sind sie auf die Hilfe eines Schulsozialarbeiters angewiesen, dies besonders bei der Integration, bei Gewalt- und Suchtproblemen, welche sich leider auch zunehmend in die unteren Klassen verschieben.

Die bestehende Schulsozialarbeit an den OS-Schulzentren erweist sich bereits jetzt an einigen Schulen im Kanton Freiburg als sehr entlastend und wirkt sich positiv auf das Schulsystem aus. Mit dem Beschluss vom 6. Oktober 2021 erhalten nun auch die Primarschulen flächendeckend diese dringend notwendige Unterstützung.

Mit grosser Zufriedenheit nehmen wir von diesem Bericht Kenntnis. Er zeigt uns den aktuellen Umsetzungsstand und die schrittweise Umsetzung der Schulsozialarbeit im Sinne einer Gleichberechtigung aller Schulstufen, 1H bis 11H, auf.

Die Fraktion Die Mitte bittet Sie, diesen Bericht anzunehmen.

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

Wir bedanken uns für den Bericht. Der Staatsrat hat den ersten Schritt in die Wege geleitet. Wir hoffen sehr, dass sich die zusätzlichen Schulsozialarbeiterstellen wesentlich und positiv auf die Qualität des Schulklimas auswirken werden. Es ist sehr wünschenswert, würden sich sowohl die Lehr- wie auch die Lernbedingungen für Schülerinnen und Schüler und Lehrkräfte an den Freiburger Schulen verbessern.

Savoy Françoise (*PS/SP, SC*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis adjointe de direction au CO de Marly et membre du comité du club éducation et formation du Grand Conseil. Je m'exprime au nom du groupe socialiste. Nous avons pris connaissance du rapport du Conseil d'Etat et l'en remercions. Je tiens cependant à relever, dans un premier temps, les deux commentaires suivants :

- > Le rapport laisse penser qu'on a augmenté les ressources des Cycles d'Orientation, ce qui est faux. Il s'agit d'une reprise du financement jusqu'alors pris partiellement ou totalement en charge par les communes.
- > La notion de bassin de CO pour la mise en place des TSS au niveau primaire induit en erreur. La délimitation géographique doit faire l'objet d'une analyse plus approfondie.

Je poursuis mon intervention en souhaitant mettre en évidence le travail immense des travailleurs et travailleuses sociaux en milieu scolaire, cependant il est important de relever que ce dernier ne répond pas aux autres besoins des enseignants en classe.

En effet, une classe ordinaire en 2022, c'est:

- > des élèves au bénéfice d'aménagements en lien avec la compensation des désavantages; il s'agit par exemple d'élèves dyslexiques ou dyscalculiques dont le diagnostic établi par un spécialiste permet à l'élève de progresser, de se familiariser avec des moyens auxiliaires d'apprentissage tels un ordinateur ou une tablette, de se trouver enfin en situation de réussite, avec l'estime de soi qui augmente;

- > des élèves pour lesquels des mesures d'aide renforcée ont été mises en place, le travail se déroule, pour quelques unités, avec un enseignant spécialisé; une collaboration étroite, régulière avec le titulaire de classe est établie;
- > des élèves allophones, qui travaillent avec des outils auxiliaires; ils peuvent être tantôt en classe d'accueil, tantôt en classe régulière - là encore un travail d'équipe doit être mis en place pour favoriser la progression de l'élève;
- > depuis bientôt une année, nos classes ont également accueilli des élèves venant de l'Ukraine, enfants très fragiles psychologiquement, dont l'incertitude de l'avenir ne leur permet pas, pour bon nombre d'entre eux, de s'inscrire dans un cursus scolaire; il s'agit donc de les rassurer, de leur proposer du travail en lien avec leurs compétences;
- > l'un ou l'autre élève SAF, dont l'horaire doit être aménagé en fonction de ses entraînements; l'enseignant veillera également à une bonne coordination entre travail en classe et travail à domicile.

En résumé, ce matin, dans notre canton, un enseignant a face à lui, une classe hétérogène, dont les élèves peuvent avoir les statuts suivants : MAR, MAO, fiche 127, EPAA, AEU ou encore SAF.

Je reprends mon postulat de départ: La plus-value du travail des TSS est immense, c'est certain. Oui, mais nous sommes malgré tout confrontés au manque de solutions pour des prises en charge psychologiques. Des élèves suicidaires viennent en classe par manque de place à la Chrysalide de Marsens ou au CTJ et cela impacte non seulement les enseignant-e-s mais aussi les camarades de classe et toute l'équipe administrative des écoles. Les enseignants de 2022 sont formés à l'école inclusive, ils savent co-enseigner, collaborer, organiser des réseaux, utiliser les outils informatiques, ils ont choisi un métier toujours aussi passionnant, mettant l'élève au centre de leurs préoccupations.

Mais, vous l'aurez compris, ils ont besoin d'aide en classe. Une première mesure qui pourrait être prise, c'est d'augmenter les unités MAR/MAO attribuées non plus à un élève, mais à une classe. Une évaluation de la prise en charge des élèves AEU est également souhaitée afin d'évaluer les besoins des écoles pour des enfants qui se sentent « en standby ». Enfin, l'heure de décharge des titulaires doit être réévaluée en tenant compte du nombre d'heures, hors cours, généré par les multiples prises en charge actuelles.

Je suis enseignante depuis 2001 et membre de la direction du CO de Marly depuis 16 ans et tiens pour conclure à vous transmettre un sentiment personnel: je suis inquiète de la santé de mes collègues, qui reconnaissent, dans certaines classes, se sentir vraiment démunis.

Mäder-Brühlhart Bernadette (VEA/GB, SE). Ich spreche im Namen der Fraktion Grünes Bündnis.

Bereits vor 15 Jahren war die Schulsozialarbeit ein Thema, welches Lehrpersonen und Schulbehörden gleichermaßen beschäftigte. Als Gemeinderätin galt es damals, in den Gemeinden und in den OS-Schulverbänden sowie den Delegiertenversammlungen dafür zu kämpfen, ein paar kleine Stellenprozent für die Schulsozialarbeit wenigstens in den Orientierungsschulen zu erhalten. Hartnäckigkeit und ein langer Atem waren gefragt.

Das neue Schulgesetz von 2014 hat dann die Massnahme der Schulsozialarbeit aufgenommen und die Hoffnung auf eine baldige Umsetzung geweckt. Doch leider passierte anschliessend nicht wirklich viel. Bis zum Jahr 2020 wurden nur gerade 7 Schulsozialarbeiterstellen geschaffen mit 3,5 Vollzeitäquivalenten und dies durch eine Reorganisation der bestehenden Massnahmen. Es galt also auch im Grossen Rat, weiterhin Hartnäckigkeit und einen langen Atem an den Tag zu legen.

Heute nun ist es endlich soweit und ja, heute ist ein guter Tag. Die vom Grossen Rat geforderten Stellen, der Zeitplan sowie die Finanzierung wurden gemäss Auftrag unseres Parlaments übernommen, und im ganzen Kanton werden gemäss dem vorliegenden Konzept in naher Zukunft unsere Primar- und OS-Schulen über Schulsozialarbeitende verfügen können. Das ist wunderbar und ein starkes Zeichen für die Freiburger Kinder und Jugendlichen, aber auch für die Eltern und Lehrpersonen.

Die Fraktion Grünes Bündnis gratuliert und dankt dem Staatsrat und im Speziellen der Direktorin sowie den zuständigen Ämtern der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten.

Natürlich bleiben auch bei uns verschiedene offene Fragen, zum Beispiel, wie die Einführung von Schulsozialarbeit in kleineren Schulen optimal implementiert wird - denn die Niederschwelligkeit ist eine grosse Stärke der Schulsozialarbeit, und je kleiner der Anstellungsgrad einer Schulsozialarbeit ist, desto schwieriger wird es, diese Niederschwelligkeit zu gewährleisten. Dann auch die Rolle der mobilen Einheit und die Koordination und Entwicklung der Schulsozialarbeit und der Schulmediation und auch, wie die Pflege und Entwicklung der Zusammenarbeit mit schulexternen Fachpersonen und Diensten gestaltet werden wird, usw. Dies sind nur einige Beispiele.

Wir sind jedoch zuversichtlich und optimistisch, dass die Einführungsphase die wichtigsten Fragen klären wird und dass die Umsetzung des Konzepts mit der laufenden Evaluation und den Erfahrungen in den kommenden Jahren gut gelingen wird, dies vor allem auch, weil der politische Wille des Staatsrats für die Umsetzung von Artikel 19 des Schulreglements nun real da ist und er die Schulsozialarbeit nicht weiterhin nur rhetorisch unterstützt.

Mit diesen Bemerkungen nimmt die Fraktion Grünes Bündnis den Bericht zur Kenntnis.

Schwander Susanne (PLR/PVL/FDP/GLP, LA). Meine Interessenbindung: Ich war Mitunterzeichnerin des Auftrags, welcher die Grundlage dieses Berichts bildet: Ich spreche im Namen der Freisinnig-Demokratischen und Grünliberalen Fraktion.

Wir danken der Frau Staatsrätin für den Bericht und die damit verbundenen Informationen. Jeder Schulinspektor der elf Schulinspektoratskreise war in seiner Region verantwortlich, die gemäss Konzept vorgesehene Vollzeitäquivalente der Schulsozialarbeit pro Orientierungsschulkreis zu evaluieren und neu zu besetzen, dies in Zusammenarbeit mit den Bildungsverantwortlichen der Gemeinden, der Gemeindeverbände, den Schuldirektorinnen und -direktoren der Primarschule wie der Orientierungsschule sowie dem Amt für Ressourcen.

Die bisherigen, durch die Gemeinden angestellten Schulsozialarbeiter und -arbeiterinnen wurden in diese Neuausrichtung miteinbezogen, die neu von 1H bis 11H durchgezogen wird. In den Anstellungsprozess und mit den Diskussionen wurden diese bereits bestehenden Schulsozialarbeiter prioritär behandelt. Diese prioritäre Behandlung heisst eigentlich aber auch, die Beteiligten wurden informiert und das Konzept ohne Wenn und Aber durchgezogen. Die bestehenden Schulsozialarbeiter sind neu vom Kanton angestellt - vorher von den Gemeinden -, was zu einer Änderung ihres Pflichtenhefts, der damit verbundenen Ausbildungsanforderungen und letztlich derlohneinstufung der Personen führen konnte. Dies führte bei einigen zu Lohneinbussen und daher auch zu Fluktuationen, was die Gemeinden sehr bedauern.

Die Transfer- und Koordinationsarbeiten erforderten in den elf Schulinspektoratskreisen sowie den 24 OS-Kreisperimetern unterschiedlich viel Zeit. In einigen Gemeinden fanden diese Gespräche bereits im Januar und Februar statt, in anderen jedoch erst zwischen März und Mai 2022. Der Freiburger Gemeindeverband bemerkt dazu, dass es nicht so sehr die Schnelligkeit der Massnahme war, die die Gemeinden herausforderte, denn sie hatten sie eigentlich gefordert. Es war eher die Tatsache, dass die Gemeinden die Hälfte des Betrags finanzieren sollen, während sie in die strategische Diskussion des BKAD zur Umsetzung des Antrags nicht einbezogen wurden.

Wie das Amt jedoch richtig bemerkt, wird sich die gestaffelte und massive Erhöhung der Schulsozialarbeit wesentlich und positiv auf die Qualität des Schulklimas sowie auf eine Verbesserung der Lern- und Lehrbedingungen der Schülerinnen und Schüler und Lehrkräfte an den Freiburger Schulen auswirken.

Die Freisinnig-Demokratische und Grünliberalen Fraktion anerkennt die grosse und aufwändige Arbeit, welche in diesem Jahr 2022 geleistet wurde. Die Implementierung der Schulsozialarbeit wird auch in den kommenden zwei Jahren aufwendig sein. Wir bedanken uns für die getane wie auch für die zukünftige Arbeit und nehmen vom Bericht Kenntnis.

Bonvin-Sansonnens Sylvie, Directrice de la formation et des affaires culturelles. Merci pour les paroles évoquées par tous les intervenants. Vous savez, en raison de l'évolution de la société, les problèmes sociaux se manifestent de plus en plus dans nos écoles et ce dès les premiers degrés de la scolarité, donc à l'école primaire et au Cycle d'orientation. Les conditions de vie, qu'elles soient d'ordre socio-économique ou psychosocial, obligent à la fois les parents, les enseignantes, les enseignants et les autorités scolaires à développer des compétences sociales et éducatives de haute qualité afin de répondre aux besoins des élèves. Le travail social en milieu scolaire tel qu'il a été rendu possible, aussi par votre intervention, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, dans la loi scolaire et son règlement d'exécution, contribue parmi d'autres mesures à la qualité du climat scolaire. Il permet aussi la prévention et la détection précoce de situations préoccupantes. Il propose également des solutions socio-pédagogiques aux jeunes, aux enseignantes et aux enseignants, aux directions d'écoles ainsi qu'aux parents.

Der Staatsrat hat einer beschleunigten Umsetzung Folge geleistet. Am Anfang dieses Jahres hat er dafür ein entsprechendes Konzept verabschiedet. Bis 2024 sollen die obligatorischen Schulen über die im Auftrag geforderten 46 VZÄ Schulsozialarbeit nach der vorgeschlagenen Berechnungsformel verfügen. Für das Freiburger Bildungswesen kann die Umsetzung dieses Auftrags als einmalige Chance und Höchstleistung gewertet werden.

Dans cette première étape de mise en œuvre, toutes les personnes concernées ont été fortement sollicitées pour trouver des solutions aux multiples défis. Lorsque la question du financement est intervenue, une petite adaptation relative à la procédure de calcul du travail social en milieu scolaire au degré primaire a eu lieu et c'est désormais conforme aux dispositions réglementaires de la Loi scolaire.

A titre de bilan de cette première étape de mise en œuvre, le Conseil d'Etat et moi-même en tant que directrice de la DFAC sommes satisfaits parce que:

- > la gouvernance cantonale pour l'implémentation de cette mesure afin d'éviter des inégalités de traitement et de permettre le travail social sur l'ensemble de la scolarité obligatoire, soit de la 1H à la 11H, est désormais garantie;
- > la conduite du travail social en milieu scolaire est gérée par la DFAC et ses autorités scolaires;
- > un seul et même cahier des charges pour les TSS existe, avec les mêmes conditions contractuelles;
- > le recrutement de TSS formé-e-s et disponibles n'a pas posé de problèmes;

- > le plan de financement de la législature 2023-2026 prévoit une implémentation des TSS comme c'était indiqué dans le mandat durant la période 2022 à 2024.

Pour répondre aux questions des députées Bernadette Mäder-Brülhart et Françoise Savoy concernant le bassin des CO, c'était l'organisation la plus efficace compte tenu des structures scolaires en place. Mais vous savez, c'est un modèle que nous avons mis rapidement en place, nous sommes de toute façon en train de l'analyser pour savoir s'il y a des améliorations ou des changements à faire, notamment dans les pourcentages, tels que l'a proposé la Députée Mäder-Brülhart. Pour les problèmes des enseignantes et des enseignants, je suis absolument consciente de tous les problèmes qu'a soulevés M^{me} la Députée Savoy. Les TSS sont une des réponses, ou plutôt je dirais un outil supplémentaire dans la boîte à outils qui existe déjà et nous travaillons en permanence pour proposer des adaptations et des améliorations de cette boîte à outils. Croyez-moi, nous travaillons pour que l'école de qualité se maintienne et pour qu'il y ait une école de qualité, il faut que les enseignantes et les enseignants aient des conditions de travail qui soient également de qualité.

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat, den Bericht 2022-DICS-44 vom 2. November 2022 sowie die zwei Beilagen zur Kenntnis zu nehmen.

- > Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Décret 2022-DICS-42

Octroi d'un crédit d'engagement pour la délocalisation et la construction du Musée d'histoire naturelle MHN à la route des Arsenaux à Fribourg, ainsi que pour l'élaboration d'une nouvelle exposition permanente

| | |
|---------------------------------|--|
| Rapporteur-e: | Altermatt Bernhard (<i>Le Centre/Die Mitte, FV</i>) |
| Représentant-e du gouvernement: | Bonvin-Sansonnens Sylvie , Directrice de la formation et des affaires culturelles |
| Rapport/message: | 04.10.2022 (<i>BGC décembre 2022, p. 3916</i>) |
| Préavis de la commission: | 25.11.2022 (<i>BGC décembre 2022, p. 3942</i>) |

Entrée en matière

Altermatt Bernhard (*Le Centre/Die Mitte, FV*). Wir sehen uns in derselben Konfiguration wie gestern und ich bedanke mich für das Vertrauen und für ihre Aufmerksamkeit. Ebenfalls bedanke ich mich bei den Mitgliedern der vorberatenden Kommission für die konstruktive Mitarbeit sowie beim Staatsrat für die qualitativ hochstehende Botschaft und das schöne Projekt, das uns heute vorgelegt wird. Ein weiterer Dank gebührt dem Vorsteher des Amts für Kultur, Herrn Trinchan, dem Kantonsarchitekten Graber, sowie dem Direktor und der Verwaltungsdirektorin des Naturhistorischen Museums, Herrn Wandeler und Frau Perler, für die angenehme Zusammenarbeit bei der Vorbereitung der Kommissionssitzung.

Je l'ai dit hier dans cette salle à l'occasion de l'examen du crédit d'études pour la rénovation du bâtiment de chimie de l'Université de Fribourg: un projet d'une telle ampleur et importance aurait mérité un traitement plus conséquent par les élus miliciens et miliciennes que nous sommes, à savoir un délai d'examen qui correspond aux us et coutumes ainsi qu'à la procédure régulière en matière de fixation des séances de commission. Ma foi, on ne choisit pas sous quelles conditions on fait ses débuts en tant que président de commission. Nous avons fait avec les contraintes imposées et je suis néanmoins très content que notre Conseil puisse, en ce décembre 2022, donner une perspective nouvelle au musée le plus visité de notre canton.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, wir befinden heute über den Neubau, den Umzug und die Neugestaltung des Naturhistorischen Museums Freiburg, das im Jahr 1824 gegründet und 1826 eröffnet wurde. Seit 1897 befindet sich das Museum im 1. Stock eines Gebäudes am Museumsweg, das der Universität Freiburg gehört und wo es seit vielen Jahren über zu wenig Platz verfügt. Der Grundsatzentscheid für einen Umzug fiel im Jahr 2010 – seither blieb das Museum ohne Investitionen. Eine Machbarkeitsstudie im Jahr 2016 legte den Grundstein für das heute vorliegende Bauprojekt und für ein neues Raumprogramm am Standort des alten Zeughauses. Am 29. Mai 2020 stimmte unser Rat mit 85 zu 9 Stimmen bei 7 Enthaltungen einem Studienkredit zu, den wir heute mit einem Verpflichtungskredit weiterführen und konkretisieren können.

Die vorberatende Kommission hat den Dekretsentwurf und die Botschaft des Staatsrats an einer knapp zweistündigen Sitzung am 25. November begutachtet und empfiehlt einstimmig das Eintreten. In unseren Diskussionen kamen zwei übergeordnete Themenbereiche zur Sprache. Dies waren einerseits Fragen zur raumplanerischen Integration des neuen Museums in den

Standort an der Zeughausstrasse in Freiburg und andererseits Fragen zu den Projektfinanzen. Sie konnten alle von den Regierungs- und Verwaltungsvertretern zur mehrheitlichen Zufriedenheit der Kommission beantwortet werden.

Chères et chers collègues, comme vous avez pu lire dans le message, le nouveau Musée d'histoire naturelle est voué à prendre ses quartiers dans l'ancien arsenal en ville de Fribourg, à quelques 650 mètres de son siège actuel. Le MHNF sera ainsi logé dans son quartier historique, non loin de la Faculté des sciences de l'Université et dans un bâtiment protégé qui trouve ainsi un nouvel usage. Il sera intégré dans le quartier par le biais de jardins qui prendront la forme d'un parc urbain ainsi que par la « voie verte » reliant la gare de Fribourg au pôle de formation aux Charmettes.

Diverses remarques formulées en lien avec ces jardins ont permis à la commission de constater qu'une mise en place participative et une utilisation publique figurent parmi les buts recherchés. Un aspect où la commission appelle à la prudence et à une attention particulières concerne le lien entre le musée et ses jardins d'une part et le quartier de l'ancien comptoir, à savoir le Parc de Pérolles, communément appelé Domino. En l'état actuel, la Route des Arsenaux forme une barrière peu amène à favoriser l'accès au nouveau musée depuis le côté du boulevard de Pérolles. La commission appelle de ses vœux une étroite collaboration avec la Ville pour améliorer la situation dans ce secteur.

Diverses questions discutées ont touché l'alimentation en électricité et l'énergie. La commission salue notamment l'installation de panneaux solaires préavisés favorablement par le SBC, le Service des biens culturels, ainsi que le rattachement au réseau de chauffage à distance que la Ville développe dans ce secteur. Quant à l'accessibilité du musée dans un sens plus large, elle est jugée très bonne, tant en ce qui concerne la mobilité douce, que les transports publics et les transports motorisés individuels, qui, ne l'oublions pas, resteront un moyen de circulation complémentaire et indispensable dans bien des cas de figure. Le nombre de places de parc du projet est par ailleurs conforme à ce qui est demandé dans le PAD.

Die Gesamtkosten von über 71 Millionen Franken für das Projekt setzen sich aus etwas über 60 Millionen Franken für den Umzug und den Bau des Gebäudes (die Hülle) und aus knapp 11 Millionen Franken für die Konzeption und Erstellung der Dauerausstellung (der Inhalt) zusammen. Davon abzuziehen sind die 5,6 Millionen Franken, die für die vorbereitenden Studien verwendet wurden. Der im Dekret enthaltene Betrag summiert sich somit auf 65'488'000 Franken, auf die sich in der Kommission verschiedene Fragen bezogen. Diese betrafen einerseits die Dimensionen des Projekts, die als ambitiös bezeichnet werden können, ohne überdimensioniert zu sein. Ein Antrag innerhalb der Kommission auf eine 5-prozentige Reduktion der für den Bau budgetierten Kosten wurde mit 8 gegen 2 Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt.

Il est à souligner que le projet de construction et de déménagement du Musée d'histoire naturelle suit les procédures et prescriptions de l'ordonnance sur les projets immobiliers importants de l'Etat, OPIC, comme le crédit d'étude pour la rénovation du bâtiment de chimie, que nous avons voté hier. La précision des calculs et des prévisions profite ainsi d'une augmentation notable et notre Conseil se réjouit de voir les effets de la nouvelle manière de procéder. Rappelons que la nouvelle méthodologie fait suite à des demandes du Parlement cantonal et de sa CFG suite à des dépassements de crédits répétés.

La commission a également pris acte de l'impossibilité d'obtenir tant des subventions fédérales qu'un partenariat public-privé, mais elle se réjouit de la contribution future de la ville de Fribourg dans l'entretien du jardin respectivement du parc du musée.

J'aimerais encore rappeler le dossier du Centre de stockage interinstitutionnel, SIC, qui a un lien direct au projet dont nous discutons aujourd'hui. Ce centre est appelé à accueillir la plus grande partie des collections patrimoniales et autres fonds qui se trouvent entre les mains d'institutions cantonales, de la BCU en passant par le SBC jusqu'aux musées. Il sera construit à Givisiez et fera l'objet d'un message ultérieur du Conseil d'Etat. Le Musée d'histoire naturelle est concerné à double titre par le SIC dans la mesure que certains de ses fonds y seront entreposés et, surtout, que nombre de fonds cantonaux se trouvent actuellement dans le bâtiment de l'ancien arsenal, qui devra donc être vidé avant le début des travaux pour construire le nouveau MHNF.

Meine Damen und Herren, mit dem vorliegenden Projekt kann das Naturhistorische Museum als meistbesuchtes Museum des Kantons Freiburg durchstarten. Der Planungsprozess ist weitgehend abgeschlossen, die Einsprachen gegen das Projekt sind vom Tisch, das denkmalgeschützte Gebäude des alten Zeughauses kann geleert werden und der Kredit für den Neubau und den Umzug des Museums kann – vorbehaltlich der Zustimmung des Grossen Rats – der Stimmbevölkerung vorgelegt werden.

Die Kommission empfiehlt Ihnen den Dekretsentwurf einstimmig zur Annahme.

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la proposition initiale du Conseil d'Etat. Permettez-moi une remarque politique sur le fond, chers collègues. Avec le Musée d'art et d'histoire et le Château de Gruyères, mais aussi des institutions plus petites, le Musée d'histoire naturelle forme un ensemble hautement attractif et contribue à faire rayonner Fribourg dans le domaine touristique et culturel.

Trotzdem verfügt der Staat über keine Museumsstrategie, keine Reflektion über die Positionierung, Kommunikation und die gemeinsame Gouvernance des Museumsbereichs. Der Wegzug des zweitbeliebtesten Museums aus der Stadt Freiburg hat kürzlich gezeigt, dass hier Handlungsbedarf besteht.

J'inivte le Conseil d'Etat à rapidement empoigner ce dossier important ensemble avec les directions dynamiques des institutions concernées et les partenaires régionaux dans les différents districts pour assurer une gouvernance et une planification optimale dans le secteur des musées.

Bonvin-Sansonnens Sylvie, Directrice de la formation et des affaires culturelles. Aujourd'hui est un jour très important pour le Musée d'histoire naturelle, qui va bientôt fêter ses 200 ans. Vous pouvez permettre à cette institution chère à la population fribourgeoise d'assumer son rôle en matière de formation, de culture, de sensibilisation à l'environnement, d'attractivité touristique, et d'assurer ainsi sa pérennité à long terme.

Abrité dans un bâtiment de l'Université, ce musée n'est plus en mesure actuellement de remplir ses missions. Conformément au programme des locaux, le projet présenté double les espaces à disposition du public. Le cœur du musée battra dans son foyer avec une zone d'accueil, un café et une boutique, et distribuera des lieux destinés au partage des connaissances avec un espace polyvalent et un grand atelier de médiation culturelle. L'exposition permanente, totalement renouvelée et agrandie, se déploiera dans les deux étages supérieurs, tout comme un grand espace modulable pour les expositions temporaires. Le projet améliore grandement et nécessairement les conditions de conservation et de valorisation du patrimoine naturel cantonal, mais aussi du patrimoine bâti.

Ce projet est une vraie chance pour Fribourg et il porte une ambition légitime. Certes, l'investissement est important, mais il couvre trois volets, à savoir:

1. la transformation et la valorisation d'un bâtiment historique,
2. la création d'un jardin public, qui sera en quelque sorte un volet du Musée mais à ciel ouvert,
3. la conception et réalisation d'une nouvelle exposition permanente, qui fera le bonheur de tous les enfants du canton au moins; ce projet complet va créer un pôle culturel et scientifique fort, et contribuer au rayonnement de notre canton

Dieses Museum will weiterhin ein Museum für alle Freiburgerinnen und Freiburger sein, eine Institution, mit der sich alle identifizieren können. Schon heute ist es Kompetenzzentrum und Koordinationsstelle für verschiedene Themen rund um die Flora und Fauna der Region, für Umwelthanliegen und für geowissenschaftliche Fragen. Im Bereich des Naturschutzes stehen wir in diesem Jahrhundert vor noch nie dagewesenen Herausforderungen, im Speziellen betreffend den Klimawandel und den Verlust der Biodiversität. Das Museum wird in diesem Kontext eine noch wichtigere Rolle spielen und soll zu einem unverzichtbaren Partner werden, sowohl für die wissenschaftlichen Kreise Freiburgs als auch für alle Menschen, die mehr über diese Themen wissen und verstehen wollen.

Pour conclure, j'aimerais souligner combien le projet présenté est abouti et répond à de nombreux critères de durabilité, je pense à l'utilisation du bois fribourgeois, je pense à l'installation photovoltaïque et à la mobilité douce, qui composent une grande part de ce projet. Aujourd'hui, faisons du MHN une source de fierté pour toutes les Fribourgeoises et tous les Fribourgeois, rayonnant loin à la ronde, et donnons-lui les moyens de jouer son rôle si important pour notre société et son futur.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. En complément de ce qu'a présenté la commissaire, directrice de la DFAC, peut-être un élément en premier sur le bâtiment. Nous avons ici l'occasion de montrer dans une situation où l'on considère parfois qu'il est difficile de concilier de l'ancien et du nouveau que l'on peut très bien, sur un bâtiment historique protégé, construire quelque chose de nouveau en combinant la qualité des architectes du passé avec la qualité des architectes d'aujourd'hui. Dans ce sens-là, le bâtiment a aussi quelque chose d'exemplaire, on doit des fois détruire, on en a discuté hier sur un autre bâtiment, on doit des fois reconstruire intégralement des bâtiments, on a parfois des bâtiments sur lesquels on prend une substance existante et on construit du neuf dessus, les deux choses étant liées par un projet d'ensemble de qualité. Les choses se discutent évidemment d'un projet à l'autre de manière distincte. Le projet se distingue aussi par la qualité durable, il s'inscrit ainsi dans la stratégie immobilière du Conseil d'Etat, qui souhaite mettre la durabilité dans ses trois dimensions; alors on parle facilement de dimension environnementale, il y a aussi dimension sociale et dimension économique, j'y reviendrai comme bâtiment exemplaire des différentes constructions de l'Etat. Nous avons des jardins qui seront partagés avec différents utilisateurs, avec des gestions aussi ensemble avec la Ville de Fribourg. Il s'agit non seulement de créer un musée où l'on met des pièces mais aussi d'avoir un lieu de vie, un lieu d'échange qui se fait de manière participative avec le quartier. Nous avons l'utilisation de bois fribourgeois. Certains ont demandé comment on peut garantir du bois fribourgeois alors qu'on est sur des appels d'offres publiques, qui voulaient interdire d'écrire "bois fribourgeois" dans un appel d'offres. Il y a une manière relativement simple de faire ça: quand on planifie suffisamment à l'avance, on peut exiger que les différentes entreprises qui travaillent sur le bâtiment utilisent le

bois qui est propriété du maître d'ouvrage, ce qui est le cas ici, le canton étant propriétaire lui-même de forêts, il peut donc exiger que les entreprises qui travaillent sur ses bâtiments utilisent son propre bois, ça permet, je ne dirais pas de contourner la législation sur les marchés publics, mais ça permet d'inscrire la volonté d'utiliser nos produits locaux tout en respectant le droit. Il y a un raccordement au chauffage à distance qui est prévu, une façade sud qui sera végétalisée, des standards minergie P, c'est quelque chose de classique entretemps, mais aussi un standard SNDS, qui tient notamment compte de la durée de vie du bâtiment. On sait qu'aujourd'hui, quand on inaugure avec plaisir un bâtiment, on a dépensé le 15 à 20% du coût du bâtiment et que le 80 à 85% du coût d'un bâtiment survient *après* l'inauguration charmante avec les rubans et tout ça, ce qui signifie que si on ne fait pas attention avant, ça coûte beaucoup plus après, c'est un peu ce qui s'est passé ces dernières décennies et dont nous avons eu l'occasion de discuter hier. Ce standard SNDS, qui sera imposé pour le Musée d'histoire naturelle, permet de tenir compte de l'entier de la durée de vie du bâtiment et d'investir dans des matériaux durables, des matériaux qui tiennent, pour éviter aussi des coûts réguliers de réfection. Quand on économise trop, en termes de bouts de ficelles, au moment où on construit, on paie souvent beaucoup plus cher après - l'Etat souhaite quitter cette manière de faire.

Ensuite, en termes de coordination avec d'autres projets, vous savez sans doute que les matériaux qui sont stockés, du Musée d'histoire naturelle, font l'objet des mêmes réflexions que des matériaux qui sont stockés de la BCU et d'autres institutions du canton. Ces matériaux seront stockés dans le SIC, le SIC ayant des coûts qui sont partiellement mutualisés tant avec le projet BCU qu'avec le projet du Musée d'histoire naturelle qu'avec d'autres projets. Vous aurez donc dans chacun des messages un petit passage traitant des coûts mutualisés concernant aussi le Centre de stockage interinstitutionnel. Enfin, en ce qui concerne l'état d'avancement du projet, nous appliquons pour ce projet la nouvelle directive de l'Etat en ce qui concerne les répartitions des crédits, sur le crédit d'engagement et sur le crédit d'études. Nous sommes donc en présence d'un projet pour lequel nous avons le retour des 2/3 d'appels d'offres contrairement à ce qui se faisait par le passé, c'est-à-dire que nous avons des chiffres qui sont beaucoup plus précis que sur les projets que nous avons par le passé avec toutes les imprécisions et les crédits complémentaires. Ce n'est pas une garantie absolue pour le suivi des coûts, mais nous avons évidemment plus de sécurité quand nous avons en mains les retours des différentes entreprises qui vont travailler sur le projet du musée. Dernier élément: le rapporteur a évoqué le temps qu'il a fallu ces derniers mois pour avancer avec un certain nombre de projets. Nous avons eu des échanges dialectiques mais constructifs entre les différentes directions, notamment l'Administration des finances, pour savoir comment calculer les renchérissements. Ces dernières années, la question du renchérissement sur les projets de construction n'étaient pas un sujet, depuis une année la question du renchérissement est un sujet définitivement, nous avons eu jusqu'à 5% de renchérissement sur un semestre sur toute une série de matériaux. Si vous prenez le coût de 70 millions, vous mettez 5% sur un semestre, c'est 3,5 millions de renchérissement sur un semestre suivant comment vous faites les choses. Donc la question de savoir où on met l'indice, à quelle date on met l'indice pour le début de la prise en considération du renchérissement et les différents règles applicables au renchérissement, cela a fait l'objet de discussions dans la mesure où ces manières de faire serviront désormais de standard pour tous les autres projets de l'Etat. Pour être le plus clair au début, pour mettre les montants qu'il faut au début, pour mettre les taux nécessaires au début mais pour éviter de revenir une année ou deux années après en disant: "Le renchérissement est tellement important, il a été mal fixé, on doit vous demander de l'argent en plus."

Voilà quelques explications, en réponse aussi aux commentaires du rapporteur. Je vous remercie pour votre attention et vous recommande évidemment d'entrer en matière sur le projet.

Brodard Claude (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). Les membres de la Commission des finances et de gestion se sont réunis le 23 novembre dernier pour l'examen de ce décret en faveur de la construction du Musée d'histoire naturelle et de l'élaboration d'une nouvelle exposition permanente. Les membres de notre commission saluent le projet et apprécient le bâtiment envisagé. Nous sommes convaincus de la nécessité de réaliser cet investissement. Le montant estimé par le Conseil d'Etat est certes très élevé, plus de 71 millions, mais il contient plusieurs millions pour les imprévus et pour les approximations de devis. Ce montant tient également compte de l'exposition permanente évaluée à près de 11 millions. Pour les coûts de fonctionnement, ils sont en hausse, on comprend très bien que tout doit être fait pour améliorer les recettes envisagées, notamment en collaborant activement avec les acteurs politiques par exemple. En tenant compte du crédit d'études accordé par le Grand Conseil le 29 mai 2019, le Conseil d'Etat sollicite un crédit d'engagement de 65 488 000 frs. La Commission des finances et de gestion vous recommande sous l'angle financier et à sa grande majorité l'acceptation de cette dépense.

Bortoluzzi Flavio (UDC/SVP, LA). Ich spreche im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. Ich war Mitglied dieser vorberatenden Kommission, ansonsten habe ich keine Interessenbindungen in dieser Sache.

Wir haben in unserer Fraktion die Situation, auch im grösseren Kontext, diskutiert und sind schlussendlich einstimmig zum Schluss gekommen, dass wir nicht auf dieses Dekret eintreten möchten und dieses an den Staatsrat zur Korrektur zurückweisen werden. Klar, wir haben hier ein schönes Projekt, wir haben es vom Herrn Berichtstatter gehört, ein schönes Projekt, ein grosses Projekt. Es erlaubt eine Weiterentwicklung und Modernisierung des Museums, welches notabene seit

1897 am jetzigen Standort beheimatet ist. Eine Bemerkung am Rande: Das sind immerhin 125 Jahre, so schlecht scheint also dieser aktuelle Standort nicht gewesen zu sein.

Wir hinterfragen vor allem in der finanziellen Gesamtschau die Grösse dieses Projektes, welches, neben dem grundsätzlichen Auftrag des Museums, Erhalten des Naturerbes und Bildung der Bevölkerung, sehr viele "nice to haves" beinhaltet.

Kurz folgende Rückblicke: In der letzten Session wurde unser Budget 2023 mit sehr viel Kritik und noch mehr Enthaltungen angenommen. Die kantonalen Ausgaben entwickeln sich insgesamt nur in eine Richtung, nach oben, und von unseren eisernen Reserven, welche eben doch nicht so eisern sind, ist bald nichts mehr übrig, ausser den Erinnerungen an die guten alten Zeiten, als es diese Reserven eben noch gab.

Les points suivants ont été abordés de manière critique et approfondie au sein de notre groupe. Est-il nécessaire de concevoir un jardin de musée dans le but de créer des espaces verts et des îlots de fraîcheur, cela dans une ville rurale située à distance de marche d'espaces verts et de forêts? Est-il nécessaire de construire des espaces et des installations pour la médiation culturelle dans le Musée d'histoire naturelle? Est-il nécessaire de construire une infrastructure qui doit avant tout permettre de jeter des ponts entre les milieux culturels, les associations et les organisations? De telles déclarations laissent à penser que l'on construit beaucoup de belles choses et peu de choses nécessaires.

Les trois objectifs principaux mentionnés dans le message, à savoir l'accueil du public, la création d'une nouvelle exposition permanente et la mise à disposition d'infrastructures pour les ateliers et les installations techniques, n'ont que peu ou pas de rapport avec ces points. Nous voyons ici la possibilité de simplifier le projet actuel et de réduire réellement les coûts en conséquence, et ce sans perdre de vue les missions principales du Musée. Enfin, notre groupe critique, et cela a déjà été entendu hier lors de la discussion sur le crédit d'études concernant le bâtiment de chimie: une fois de plus, un grand investissement du canton est réalisé en ville de Fribourg. Où est la vue d'ensemble? Comment le reste du canton est-il pris en compte ?

Pour ces raisons, je répète que nous proposons de ne pas entrer en matière et demandons le renvoi de ce décret au Conseil d'Etat afin de simplifier ce projet globalement nécessaire et de le réorienter vers les missions principales du Musée d'histoire naturelle.

Bonny David (PS/SP, SC). Le décret concernant l'octroi d'un crédit d'engagement pour la délocalisation et la construction du Musée d'histoire naturelle ainsi que pour l'élaboration d'une nouvelle exposition permanente, discutée maintenant en plénum, est le cadeau. Le cadeau mis sous le sapin des Fribourgeoises et Fribourgeois la veille de ce Noël 2022 par le canton. Il s'agit en effet ce matin de décider de la réalisation d'un magnifique projet, avec un tout nouvel écrin, qui permettra de mettre en valeur les magnifiques collections cantonales du musée actuel dans les différents domaines des sciences naturelles. Le Musée, situé aujourd'hui dans un ancien bâtiment, au chemin du Musée 6, sur le Plateau de Pérolles mérite vraiment un nouvel espace.

Mes liens d'intérêts sont multiples. Tout d'abord c'est un musée que je fréquente régulièrement depuis mon plus jeune âge et qui demeure aujourd'hui, dans le cadre de ma profession, une référence pour les étudiantes et les étudiants au gymnase. Ensuite, avec ma collègue députée Erika Schnyder, nous avons déposé le postulat 2016-GC-89, qui demandait au Conseil d'Etat en août 2016 de tout mettre en oeuvre pour une solution afin de délocaliser l'actuel Musée d'histoire naturelle et de lui trouver un nouvel espace. Nous estimions alors que cette solution allait garantir au Musée un espace adéquat et adapté à ses collections et à ses expositions. Le Conseil d'Etat avait répondu favorablement à notre postulat avec une suite directe en janvier 2017. Aujourd'hui, il s'agit de concrétiser ce projet et le nouvel espace prévu à la route des Arsenaux, et présenté plus en détail en commission, est spacieux et fonctionnel. Il remplira vraiment sa mission pédagogique et didactique auprès des visiteurs, qui sans nul doute seront encore plus nombreux à franchir dans le futur le seuil de la porte de ce tout nouveau musée où nous retrouverons par exemple, parmi tous les animaux présents, et on nous l'a promis, la célèbre baleine. Des garanties ont été apportées quant à la statique du bâtiment et à la hauteur des salles des expositions temporaires de grande envergure. De même, des espaces consacrés à la géologie, paléontologie, minéralogie seront plus vastes, ce qui est réjouissant afin d'améliorer la présentation des collections et pour mieux connaître le sol et les sous-sols de notre terre et en particulier de notre canton à travers son histoire. Le tout a certes un coût très important, il faudra ensuite encore assurer pleinement son fonctionnement ainsi que son entretien, et toute la population fribourgeoise mérite ce projet. Et ce magnifique cadeau de Noël, le groupe socialiste a hâte de le déballer prochainement, lors de son inauguration et le soutient tel qu'il est présenté ce matin, avec un énorme enthousiasme et vous invite à en faire de même.

Schumacher Jean-Daniel (PLR/PVL/FDP/GLP, FV). 1824! 1824, c'est l'époque d'Alexandre de Humboldt. C'était à l'époque où partout dans le monde on allait à la recherche d'animaux, on allait à la recherche d'insectes, de pierres et c'est ce patrimoine-là que nous avons chez nous. À cette époque, on se faisait la guerre pour ces choses, mais maintenant, nous allons donner à la population fribourgeoise, un nouvel étal pour ces magnifiques collections. C'est avec enthousiasme que le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux va accepter ce défi. C'est important pour notre population fribourgeoise, c'est un musée gratuit,

c'est le premier musée que j'ai visité où on ne devait rien payer. Et maintenant, on rend ce service à tout le monde. Il est plus difficile peut-être de comprendre pour d'autres personnes, qui n'ont pas grandi dans ce canton, ce que signifie pour tout un chacun le Musée d'histoire naturelle. Quelques remarques quand même, puisque j'étais dans la commission: je regrette un peu qu'on se soit un peu éloignés du Jardin botanique, parce que les deux choses allaient aussi avec l'idée d'Alexandre de Humboldt, puisqu'il y avait aussi la nature qui était tout près, on en fait un petit rappel avec ce jardin de 4'000 m², mais autrement je n'ai pas d'autre regret véritable. Je compte quand même sur l'appui de la Ville de Fribourg, parce qu'on nous dit que c'est une région qui est facile d'atteinte avec les transports publics ou avec la mobilité verte, mais pour moi, la route des Arsenaux, que j'ai parcourue très longtemps quand je faisais mes études, c'est encore une route à grand trafic. J'aimerais bien qu'on nous explique, qu'on puisse avoir la possibilité de le faire par ce moyen. Durabilité: magnifique, le bois fribourgeois. Il y a quelque chose quand même qui m'intrigue, si on fait le chauffage à distance, moi j'aime bien le concept de l'énergie renouvelable, mais si le chauffage à distance, s'il fonctionne pour l'instant pour la plupart au gaz et au bois, au bois de chauffage, le bilan carbone ne sera pas terrible, si vous voulez mon avis. Alors, je me pose la question, mais pourquoi n'a-t-on pas mis des sondes géothermiques? C'est une des questions. Et la deuxième chose, c'est les coûts. Tout à l'heure, quelqu'un a dit que finalement, ça coûte cher, surtout le projet, la mise sur pied. Est-ce qu'on a pensé à tout, c'est un Musée, ce n'est pas une maison, c'est extrêmement compliqué. Non seulement il faudra le chauffer mais il faudra aussi le refroidir. A-t-on pensé à ça? A-t-on pensé à toutes ces infrastructures? Est-ce que cette réflexion ne valait pas les sommes qu'on a mises à disposition pour y réfléchir? C'est avec ces remarques que le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux va accepter ce décret.

Zamofing Dominique (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Je n'ai pas d'intérêt dans ce dossier si ce n'est d'avoir visité le musée comme tout bon Fribourgeois. Je m'exprime au nom du groupe Le Centre. En mai 2020, le Grand Conseil avait accepté le crédit d'études pour la délocalisation et la construction du Musée d'histoire naturelle à la route des Arsenaux. Plus de deux ans après, le projet est mûr pour sa réalisation. Le Musée d'histoire naturelle est l'une des cinq institutions culturelles du canton de Fribourg et sa fréquentation d'environ 65'000 visiteurs par an le prouve bien. Depuis 2010, aucun investissement n'a eu lieu et l'infrastructure y est devenue vétuste et précaire, il est temps de réaliser un nouveau Musée d'histoire naturelle. Le projet est séduisant, le Musée va intégrer l'ancien dépôt de l'Arsenal, auquel un étage sera ajouté. La densification concerne également les bâtiments de l'Etat et c'est réjouissant, cela permettra de sauvegarder un espace extérieur important pour y laisser place à un jardin imposant, dévolu à la biodiversité en milieu urbain. Cette délocalisation aura l'avantage de ne pas perturber le fonctionnement du Musée jusqu'à son déménagement. Nous saluons le fait que le projet respecte la construction historique en bois et qu'il réponde au standard Minergie-P avec, en plus, des panneaux photovoltaïques. Ce projet de décret est défini sur la base des retours des 2/3 des soumissions sur la garantie, et nous l'espérons, qu'aucune demande d'enveloppe supplémentaire ne sera soumise au Grand Conseil pour finaliser ce projet. Le groupe Le Centre va soutenir à l'unanimité ce projet de décret.

Raetzo Tina (*VEA/GB, BR*). Je fais partie de la commission du Musée d'histoire naturelle ainsi que de la commission parlementaire qui a étudié l'octroi de ce crédit d'engagement. Je m'exprime au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s. Tout d'abord, je tiens à remercier le Conseil d'Etat pour la qualité de son message. J'ai eu la chance de visiter le Musée d'histoire naturelle intégralement, il y a un mois. Les musées d'histoire naturelle ont trois fonctions principales; le développement de la connaissance scientifique, la conservation des collections et l'éducation d'un public de tout âge. Le Musée d'histoire naturelle occupe les murs de cette ancienne fabrique de wagons depuis 1897. Aujourd'hui, en 2022, 125 ans plus tard, le bâtiment se dégrade et peinera à répondre aux fonctions que je viens de vous citer. Notre groupe est donc convaincu à l'unanimité qu'il est temps d'avoir un nouveau bâtiment et celui proposé répond à tous les critères. Premièrement, le nouveau musée sera situé dans un axe stratégique, à proximité de la HES, de la gare, de Bluefactory, du plateau de Pérolles et de l'Université. C'est un point important, car durant mes études à l'Université de Fribourg en sciences, j'ai moi-même été de nombreuses fois au Musée, il apporte des informations supplémentaires à certains cours. Ensuite, le nouveau musée intègre les principes de durabilité tant dans sa conception, avec sa façade végétalisée, son bois local, que dans son aménagement. Malgré d'autres avis qu'on a pu entendre, nous sommes convaincus de l'importance de ces jardins, surtout dans une zone minéralisée. Les 4'000 m² de jardins prévus sont à la fois des lieux de rencontres, de sensibilisation à la nature, ô combien importante aujourd'hui, j'insiste, et ils offrent de nombreux services écosystémiques dont celui de la lutte contre les îlots de chaleur.

Je viens maintenant sur la nouvelle exposition permanente, comme l'a dit mon collègue Zamofing, il faut savoir qu'elle a 23 ans, que le Musée n'a plus investi depuis 2010 et qu'aujourd'hui, les quelque 6 millions prévus pour cette nouvelle exposition sont défendables si on veut un musée attractif. Finalement, les coûts, oui, ils sont élevés, on peut l'entendre, mais selon moi ces coûts ont le mérite d'être réalistes et sont calculés précisément pour éviter le recours à des crédits complémentaires. Et là, je rejoins ce qu'a affirmé ma collègue Antoinette de Weck hier concernant l'assainissement du bâtiment de chimie, on préfère avoir des désirs réalistes plus larges, avec des CFC détaillés. On peut donc être satisfaits des montants suffisants qui sont inscrits dans les réserves. Pour conclure, je suis donc convaincue qu'il est important que l'on soutienne ce magnifique projet de valorisation du patrimoine naturel, un projet pour le canton et pour sa population. Quant à l'imposante baleine du 1^{er}

étage, il ne fut certainement pas très simple de l'installer à l'époque, il n'en sera pas moins simple de la déménager, j'en suis sûre. Pour finir, nous voulons entrer en matière, nous allons voter contre le renvoi et nous soutenons à l'unanimité ce projet.

Esseiva Catherine (*PLR/PVL/FDP/GLP, LA*). Je m'exprime en mon nom, je n'ai pas de lien d'intérêt et j'ai participé à la séance de commission. Cette délocalisation est une opportunité, des salles d'exposition modulables, plus de surfaces utiles, une exposition permanente, des espaces pour le public, un environnement proche des formations, proche des Hautes Ecoles, je ne peux que m'en réjouir. Ce projet est une chance. Mettons-nous dans le contexte, pour proposer une culture autrement, un espace public différent, un espace de modernité, un espace d'évolution complété par un aménagement extérieur naturel et arborisé. Ce projet a soulevé des questions pertinentes et des points de vue différents; sa situation, ses accès, la planification autour de la mobilité, son coût. Je souligne le soin particulier qui devra être mis en place en termes de planification de mobilité douce et de facilité d'accès. Mais quelle est la mobilité liée à ce type de loisirs? Dans quel état d'esprit allez-vous au musée? Qu'il s'agisse d'une sortie familiale, d'une sortie touristique, d'une sortie d'entreprise, d'un séminaire, d'une présentation, quel que soit l'événement, il peut facilement se lier à un déplacement à mobilité douce. C'est un projet coûteux, pourquoi, sur quelles bases? Pour le mentionner coûteux, il faut le comparer précisément à des valeurs de concepts similaires. Il faut considérer dans cette balance la notoriété, l'ambition et la perspective que l'on veut donner à ce projet. Enfin, les valeurs ajoutées apportées par de tels endroits culturels se chiffrent en d'autres avantages, en d'autres types de ressources. Personnellement, je soutiendrai ce projet de décret, parce qu'il promet un lieu de rencontres pour toutes les générations, un espace où la vie s'apprend et s'exprime, un projet qui contribue au développement et à l'attractivité de notre offre touristique, c'est donc un environnement moderne à soutenir.

Berset Christel (*PS/SP, FV*). Les 65 millions, je ne sais pas si ça marche. Bien sûr, les 65 488 000 frs qui nous sont demandés d'approuver aujourd'hui, et c'est vrai que c'est une jolie somme chers collègues du groupe de l'Union démocratique du centre, mais ils en valent la peine. D'abord c'est un très beau projet, tant sur le plan architectural que sur le plan esthétique. Je pense que ce n'est pas un «nice-to-have», c'est vraiment une nécessité. Ensuite, il répond à tous les critères de la durabilité, des critères que nous discutons intensivement dans cette arène depuis bien des mois, bien des années, et nous souhaitons voir une mise en oeuvre dans les projets que nous présente le Conseil d'Etat et ce projet-là y répond en tous points. Le musée bénéficiera d'une énergie renouvelable, ses façades seront végétalisées, du bois fribourgeois - s'il vous plaît! - sera utilisé, le patrimoine sera mis en valeur, puisque le tout nouveau musée prendra place dans un tout vieux bâtiment historique. L'accès en transports publics et en mobilité douce sera assuré et sur le plan économique, le rayonnement de Fribourg, au plan régional et même national, se verra renforcé, car le Musée d'histoire naturelle, Mesdames et Messieurs, attire les visiteurs bien au-delà de nos frontières cantonales. Last but not least, le musée sera déposé dans un écrin de verdure et de nature symbolisant la biodiversité, permettant aussi de lutter contre les îlots de chaleur et d'encourager la cohésion sociale dans ce quartier, qui est très densément construit. Cet excellent projet, au coeur de la cité, mérite un tel investissement. Le fait que le futur jardin arboré et écologique soit ouvert aux personnes qui habitent le quartier, mais plus largement aux habitants de la ville, aux habitants du canton, eh bien, c'est un véritable plus. Quant à moi, je me réjouis que ce musée qui m'est cher et que j'ai visité moult fois avec et puis aujourd'hui sans mes enfants, puisse se développer et rayonner à nouveau. Mes liens d'intérêts avec cet objet: je vis en ville de Fribourg, à proximité du quartier dans lequel sera implémenté le nouveau musée, j'ai également été membre de la commission qui a traité de ce décret et pour la qualité duquel je remercie toutes les personnes qui y ont contribué ainsi que le Conseil d'Etat. Sur ces quelques mots, j'entre à titre personnel, en matière sur ce décret.

Vuilleumier Julien (*VEA/GB, FV*). Mon lien d'intérêt: j'ai participé à la commission parlementaire pour cet objet. J'avoue avoir été stupéfait par la prise de position du représentant du groupe de l'Union démocratique du centre, par une demande de non-entrée en matière et une demande de renvoi - il faudra bien choisir soit l'un soit l'autre - et puis surtout par les motivations de ce refus de principe, ce refus qu'on peut qualifier d'idéologique. Je suis vraiment surpris par le fait de demander de revenir aux missions essentielles, aux fonctions de base d'un musée d'histoire naturelle, en considérant que la médiation, en considérant que l'échange avec la société, en considérant que la relation entre culture et nature ne sont pas des missions essentielles d'un musée aujourd'hui. Alors quelles seraient les fonctions essentielles d'un musée aujourd'hui? Des vitrines, une boîte, de l'ennui, de la poussière, c'est bien ça, la vision que vous avez d'un musée? Eh bien non, ce Musée d'histoire naturelle, pour revenir sur vos critiques, ce projet de Musée d'histoire naturelle doit avoir un espace de médiation; la médiation scientifique, la médiation culturelle, c'est ce qui permet de donner du sens aux recherches d'un musée, aux expositions d'un musée. Je vous rappelle que ce musée est visité par des écoles, il en va de l'éducation à la nature et à l'environnement, un thème fondamental aujourd'hui. Donc, l'espace de médiation, non, il n'est pas négociable. Le jardin non plus, il n'est pas négociable, le jardin fait partie du projet et au-delà de ça, il montre que le musée est en lien avec la société, en lien avec les habitants, c'est un lieu d'expérimentation, de découvertes et de contacts. Donc là non plus, ce n'est pas négociable. Et puis la question de la relation entre les milieux culturels et cette nature qu'on voudrait intouchée. Il n'y a pas d'opposition entre nature et culture, c'est bien ça qu'on doit voir aujourd'hui. Dans la logique du développement durable, on doit avoir une structure de la durabilité et là encore, le lien entre les deux est complètement essentiel et fait partie du projet. Patrimoine naturel et patrimoine bâti vont de pair et ce projet est un exemple pour mettre en valeur la relation entre ces différents types de patrimoine. Et puis finalement,

la Ville de Fribourg, est-ce qu'on ne s'adresse qu'à la Ville de Fribourg? Non, encore une fois, non, non et non. Ce musée est l'un des plus visités du canton, les écoliers et écolières de tout le canton viennent dans ce musée, des personnes viennent de l'extérieur de ce canton pour visiter ce musée. Un musée d'histoire naturelle est un atout pour des villes et des cantons comme en témoignent le Musée d'histoire naturelle de la ville de Berne ou celui de Neuchâtel. Donc là aussi, ne jouons pas petits bras, osons affirmer un musée tourné vers l'avenir. Finalement, la question de mobilité: j'ai été ravi d'entendre le représentant du PLR chercher des solutions pour améliorer la cohabitation sur un axe principal de la Ville de Fribourg. J'espère que vos collègues en ville de Fribourg entendront ce message très bienvenu, et là encore le Musée d'histoire naturelle aujourd'hui n'a pas de place de parc, eh oui, un des musées les plus fréquentés n'a pas de place de parc. La mobilité est déjà conçue de manière douce pour l'accès à ce musée, ça va continuer de l'être et c'est essentiel. Finalement, chères et chers collègues, refusons cette option passéiste et gardons l'enthousiasme, pour ne pas dire le cadeau que nous pouvons faire au canton de Fribourg et à sa jeunesse en entrant en matière et en soutenant avec enthousiasme ce projet.

Bapst Pierre-Alain (PLR/PVL/FDP/GLP, SC). Je prends la parole à titre personnel et je n'ai aucun lien d'intérêt à déclarer en lien avec cet objet. De nature réaliste, je vous confie volontiers que je me fais peu d'illusions, je suis bien conscient que ce décret sera facilement accepté par ce Parlement. Ceux qui me connaissent savent bien combien je suis attaché à l'histoire, à la nature et à ce que notre canton puisse se doter d'un musée digne de ce nom. Ceci étant dit, mon souci d'utiliser les deniers publics de manière adéquate m'oblige à relever certains éléments de ce message que je qualifie de « minimaliste » sur certains aspects. Le projet de décret est devisé à 70 millions et réparti en 2 volets :

- > Le premier sous chiffre 7.1 présente les coûts pour la construction du bâtiment pour un montant de 60 millions.
- > Le deuxième sous chiffre 7.2 avec les coûts pour la conception et la réalisation de la nouvelle exposition permanente pour un montant de 10 millions.

Je n'ai pas de commentaire en ce qui concerne les coûts liés au 2^e volet pour créer une nouvelle exposition et je me réjouis déjà la découvrir en 2028 si ce projet de décret est accepté.

Entrons dans le vif du sujet, permettez-moi de mettre le doigt sur quelques éléments qui m'ont interpellé et pour lesquels je n'ai pas trouvé de réponse dans le message.

- > Dans le premier paragraphe, il est fait mention que les frais de déménagement et de stockage des objets de collection, j'imagine la fameuse baleine et le squelette du cachalot, ne sont pas compris dans ce projet de décret. Voici ma première question: pouvez-vous nous donner une estimation de ces coûts ?
- > Ma 2^e question concerne le nombre de visiteurs. Si on peut lire qu'il y a 65'000 visiteurs par année dans le musée actuel, je n'ai trouvé aucune information sur le nombre espéré dans le nouveau musée, ni les publics cibles qui sont visés. Là aussi, je suis volontiers preneur si vous avez des estimations à communiquer ainsi que la typologie des visiteurs attendus.
- > La 3^e question est en lien avec les recettes d'exploitation. On apprend que le montant actuellement encaissé est de 15 000 frs par année et que le nouveau musée espère générer des recettes pour un montant de 250 000 frs par année dès 2030. J'ai pris note que le musée sera ouvert 6 jours sur 7 dont un seul soir jusqu'à 20.00 h et qu'une étude marketing est prévue ultérieurement pour permettre de développer des stratégies et réaliser ces recettes. Je vous avoue être très interpellé. Je suis surpris que les réflexions liés à la « valorisation » de ce nouveau musée interviendront après et me demande sur quelles bases l'équipe de projet qui a travaillé pour imaginer ce nouveau musée a travaillé. Je prendrai un seul exemple: comment dimensionner et équiper l'accueil, les différentes salles de réception et le restaurant sans avoir une base de calcul et connaître les publics cibles pour permettre de générer ces 250 000 frs de recettes?
- > Finalement, je suis interpellé par l'augmentation des coûts d'exploitation présentés dans le tableau 8.5. Dès 2030, 1 124 000 frs s'ajouteront aux charges annuelles. Voici donc ma 4^e et dernière question: est-ce que ce montant sera compensé par une réduction dans un autre poste du budget de l'Etat ou s'agira-t-il d'une charge annuelle supplémentaire? Si ce montant devait être une augmentation nette des charges, je la trouve élevée et constate que la barque continue de se charger.

Je suis navré de refroidir un peu l'optimisme de certains, mais il me semble important d'avoir des réponses à ces questions. N'y voyez pas une quelconque réticence à ce projet de nouveau musée mais plutôt des questions afin de pouvoir le défendre devant le peuple au moment de la votation, qui devrait intervenir durant le 1^{er} semestre 2023 selon le message qui nous a été transmis.

Pour ce qui est de ma décision, je la prendrai une fois que j'aurai reçu les réponses à mes questions.

Moussa Elias (PS/SP, FV). Je vais être très, très bref, tant notre collègue Vuilleumier a exprimé ce que je voulais également vous exprimer, du coup je peux me recentrer sur l'essentiel, adressé au groupe de l'Union démocratique du centre effectivement, qui, si j'ai bien compris, mais je ne suis pas sûr d'avoir bien compris, nous propose tant une demande de non-

entrée en matière qu'une demande de renvoi. Non-entrée en matière veut dire: on ne discute plus de ce musée, on ferme la porte et merci, au revoir alors que la demande de renvoi, et vous le savez, demande de revenir avec un nouveau projet devant notre Conseil, donc l'un et l'autre s'excluent. Du coup, je prie le groupe de l'Union démocratique du centre de bien vouloir nous expliquer le degré d'opposition à la culture qu'il défend ici aujourd'hui.

Kolly Gabriel (*UDC/SVP, GR*). Le fait que les représentants de la Ville de Fribourg mettent une telle énergie à défendre ce projet est assez symptomatique pour comprendre à qui servira à nouveau ce projet à 65 millions, dont on se vante d'ailleurs qu'il ne comprendra aucune place de parc, pardonnez encore aux gens qui ont besoin de leur voiture pour venir en ville de Fribourg, il n'y a pas toujours des liaisons à mobilité douce entre Cerniat ou Lessoc pour aller voir la baleine du Musée. On a eu droit à une belle leçon de morale du député Vuilleumier par rapport aux missions de l'Etat, mais il s'est arrêté au Musée, donc on comprend que les seules missions de l'Etat c'est d'avoir un musée, un musée, excusez-moi mais en vous entendant j'avais l'impression d'entendre un programme d'extrême-gauche. Lorsqu'on parle de missions essentielles de l'Etat, pardonnez-nous d'avoir des soucis, pardonnez-nous d'avoir discuté mardi du programme gouvernemental où on sait qu'on n'arrivera pas à tout financer, pardonnez-nous de rappeler que dans ce canton, il y a un Hôpital cantonal qui est désuet et qui devra être reconstruit et qui coûtera des centaines de millions, pardonnez-nous d'avoir des soucis pour investir pour d'autres choses que pour un musée à 65 millions. Je vais parler de la cohérence et j'aurais une question au Conseil d'Etat: quand le Conseil d'Etat viendra-t-il avec un projet pour l'investissement d'un musée de 65 millions dans les régions périphériques? Et enfin, pour répondre au député Moussa: non, cela ne s'exclut pas, d'ailleurs la loi sur le Grand Conseil prévoit le double vote lorsqu'il y a une demande de renvoi et une demande de non-entrée en matière. Aujourd'hui, face à ces 65 millions pour un musée d'histoire naturelle qui est un projet totalement luxueux, somptueux et auquel nous nous opposerons lors de la votation populaire parce que nous n'avons pas les moyens aujourd'hui de financer une telle chose, il y a d'autres priorités au vu des finances cantonales, ne serait-ce que les infrastructures d'énergie dans ce canton pour lutter contre la pénurie d'électricité. Donc, nous demandons effectivement une non-entrée en matière ou alors si le Grand Conseil décide d'entrer en matière, à tout le moins le renvoi au Conseil d'Etat pour arriver avec un projet dont on a les moyens de se payer, beaucoup plus petit, moins coûteux et de moindre envergure.

Altermatt Bernhard (*Le Centre/Die Mitte, FV*). Ich stelle fest, dass die Fraktionen unseres Rats grossmehrheitlich hinter dem Eintreten und dem vorgelegten Projekt stehen, dies entspricht der einstimmigen Haltung der vorberatenden Kommission in der Schlussabstimmung, und ich danke den Berichterstattern der sich positiv äussernden Fraktionen für ihre Unterstützung.

Je remercie en particulier le Rapporteur du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux pour son rappel du contexte historique dans lequel le Musée d'histoire naturelle est né, je crois que cela nous a utilement montré qu'il s'agit d'un projet véritablement focal.

Ein echtes Jahrhundertprojekt, das tatsächlich auch konsequente Kosten mitverursacht.

Quant à la question du député Schumacher sur l'énergie thermique, elle a été traitée en commission et trouvé la réponse que justement le projet prévoit l'intégration du chauffage au réseau de chauffage à distance de la Ville, qui fonctionne essentiellement au gaz et au bois et dans lequel la partie bois sera progressivement augmentée ces prochaines années.

Dem Sprecher der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei antworte ich folgendermassen: Ich konstatiere, dass das Konzept "Vermittlung/médiation" nicht oder noch nicht von allen hier in unserem Raum verstanden wurde. Das ist heute keinesfalls ein "nice-to-have" für ein Museum, sondern das gehört eben zu den «missions principales» eines Museums, ich glaube, das wurde mehrmals unterstrichen, nicht nur in der Kommission, von den Vertretern des Museums, sondern auch heute hier in diesem Raum.

L'intervention personnelle du député Pierre-Alain Bapst, le stockage et le déménagement: c'était effectivement aussi une question qui a été soulevée en commission, le Conseil d'Etat ne s'est pas encore déterminé si la partie Musée d'histoire naturelle du déménagement sera intégrée dans un message qui concernera le SIC, c'est-à-dire ce fameux stockage de tous les fonds des différents musées et institutions ou s'il sortira cet élément, peut-être entre-temps les réflexions auront évolué. Je laisserai les commissaires du gouvernement répondre, y compris aussi sur la typologie et le nombre de visiteurs, que j'estime que le Musée voudra augmenter en suivant la tendance qui est la sienne actuellement. Les recettes d'exploitation augmentées, merci pour ces questions aussi - effectivement, le Musée prévoit d'augmenter ses recettes, non pas en transformant l'accès gratuit en un accès payant - il est important pour ce musée de rester gratuit pour attirer les enfants, les élèves, les étudiants, les jeunes et les familles - mais en proposant des entrées revalorisées avec par exemple, des expériences de réalité virtuelle, des commentaires audio qu'on pourra acquérir en plus de l'entrée normale, qui restera gratuite. Il y aura aussi des rentrées à la cafétéria et au shop, quelque chose où les musées fribourgeois ont longtemps gravement péché par manque justement d'espace aussi. Je pense que les coûts d'exploitation, comme il a été discuté en commission, augmentés, ne sont pas des coûts d'exploitation famélique, au contraire, il s'agit de coûts d'exploitation d'un rattrapage, un musée moderne d'aujourd'hui a besoin de moyens pour fonctionner, on n'a tout simplement jamais donné ces moyens. Sachez que les musées de l'Etat

de Fribourg roulent pour la plupart sur les jantes. Les gens ont des heures supplémentaires qui s'élèvent à des centaines parfois, par exemple le Musée d'art et d'histoire a dû réduire le nombre de ses expositions temporaires de 4 à 3, parce qu'il n'a pas les moyens de les organiser. Tout simplement, je pense qu'une certaine augmentation des moyens dans ce domaine se légitime tout autant qu'on augmente aussi des moyens pour d'autres secteurs de notre économie, de notre administration, de notre culture et des différents secteurs économiques. Quant aux deux piques contre la Ville de Fribourg, je m'abstiendrai de tout commentaire dans ma fonction de président de commission, la question a aussi été soulevée en commission, assortie du commentaire que la commune ne perçoit en fait aucune taxe ou contribution en la matière, il s'agit ici d'une institution cantonale, qui par exemple au niveau de la taxe de la contribution immobilière ne génère pas des rentrées. Il y a des gestes encourageants de la Ville de Fribourg par rapport à l'entretien, à l'intégration dans l'espace et de manière très claire et franchement, je vous prie de prendre note de ça, ne tombons pas, s'il vous plaît, dans cette salle dans un combat entre les régions, entre les typologies de communes, il s'agit d'un projet cantonal, à l'attention de tout le canton, qui historiquement se trouve en ville de Fribourg. Je crois que ce serait mal venu de tomber dans des luttes entre régions ici, dans cette enceinte parlementaire cantonale.

Bonvin-Sansonnens Sylvie, Directrice de la formation et des affaires culturelles. Je remercie le Rapporteur d'avoir passablement répondu à ma place. Mais peut-être pour reprendre en détail les questions du député Bapst, tout d'abord un chiffre, les frais de déménagement sont estimés actuellement à 600 000 frs. La question, effectivement, c'est de savoir s'ils vont faire partie du montant de la construction ou alors des frais pour les déménagements globaux en faveur du SIC. Dans ces 600 000 frs ne sont pas comptés, évidemment, le canal qu'il est prévu de faire entre l'ancien musée et le nouveau pour pouvoir permettre à la baleine de se déplacer par ses propres moyens jusqu'au nouveau musée, ce déménagement étant prévu un 1^{er} avril. Pour le nombre de visiteurs, une information intéressante, en 1973 ce musée accueillait 7'000 visiteurs, aujourd'hui c'est 65'000 et on voit bien qu'il est possible d'en accueillir encore, plus parce qu'aujourd'hui le musée est limité par ses espaces, qui ne permettent pas d'accueillir plus de monde. Ce qui est visé, c'est 100'000 visiteurs par année au vu des possibilités d'animations et d'activités qui seront proposées. Et là aussi sont comptés les visiteurs de l'exposition "Poussins", qui est une exposition très, très importante du Musée et on ne sait pas aujourd'hui si cette exposition d'animaux vivants pourra se poursuivre, mais on table encore sur le maintien de cette exposition, qui est très appréciée des enfants de notre canton. Quels sont les publics cibles, eh bien, ça découle de la mission du Musée, qui est établie dans une loi, elle se régleme. Nous visons effectivement les familles du canton de Fribourg, les cantons limitrophes, les écoles, qui sont déjà un public très, très important du Musée, mais aussi les milieux scientifiques. Il faut savoir qu'il y a là des collections inestimables d'insectes, au niveau de la botanique aussi, de minéralogie et ces collections sont reconnues au niveau mondial pour leur richesse. Les scientifiques du monde entier viennent aussi au Musée. Il y a les milieux associatifs, il y a la nature qui recherche des informations, il y a les milieux scientifiques encore mais du côté des étudiants, de nos écoles fribourgeoises, mais il y a aussi - et ça, on va mettre toute notre énergie également pour ce public cible - les touristes suisses et les touristes étrangers, que nous souhaitons voir plus nombreux encore dans notre musée.

Les recettes d'exploitation: actuellement au budget, il y a 15 000 frs de recettes, mais en vérité il y a plutôt 50 000 frs, parce que les recettes de la médiation culturelle ne sont pas comptées, elles sont dans un autre point du budget, elles sont sur les montants forfaitaires, parce que ça permet l'engagement du personnel auxiliaire pour les médiations culturelles. Dans le nouveau musée, il y aura énormément de nouvelles possibilités de recettes, parce qu'actuellement il n'y a pas de cafétéria, actuellement il n'y a pas de possibilité de louer des salles pour des groupes ou des événements, il n'y a pas de circuit thématique payant et il n'y a pas de boutique. Il y a une petite boutique, mais elle est gérée par un tiers, donc la boutique est souvent dans les musées un fort apport de revenus et ça sera désormais pour les caisses du musée. Il y a eu non pas une étude de marketing mais une étude de positionnement, qui a été réalisée en 2019, et il y a eu un préconcept de fonctionnement, qui a déjà été réalisé, qui a été présenté au trésorier d'Etat et nous sommes évidemment là, en train d'affiner tout cela, mais effectivement, c'est un des nombreux enjeux de cette nouvelle construction, c'est ce marketing et ce positionnement que nous allons mettre en place. Votre dernière question, c'était la compensation de l'augmentation des coûts d'exploitation; ce qu'on peut dire c'est qu'actuellement le Musée d'histoire naturelle reste un musée qui est lié à l'Université, c'est l'Université qui assume les coûts en grande partie aujourd'hui, parce que c'est l'Université qui gère le musée actuel. Les frais d'entretien du nouveau site sont actuellement inexistantes, on ne peut pas les comparer aujourd'hui, parce qu'actuellement il n'y a pas de frais de fonctionnement, puisqu'on n'a pas investi dans l'exposition actuelle. Ce qu'il faudra évidemment ne pas cacher, c'est l'augmentation des EPT, parce qu'en doublant les espaces, en doublant les activités, on va évidemment devoir augmenter les heures de visite et le nombre d'EPT. Voilà, j'espère avoir répondu à un certain nombre de vos questions. Peut-être pour le reste des questions, il y a mon collègue.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Tout d'abord merci à l'ensemble des rapporteurs des groupes qui soutiennent le projet.

Zu Grossrat Bortoluzzi: Das erste Argument, das Sie verwendet haben, ist, dass man 125 Jahre am selben Ort gearbeitet hat und alle zufrieden sind. Warum kostspielig wechseln? Ich finde das Argument interessant: Ich hoffe, Sie nehmen es mir nicht übel, wenn ich das gleiche Argument zum Beispiel bei Umfahrungsstrassen verwenden würde, wo andere Strassen seit 125 Jahren zu Genüge reichen. Ich bin nicht ganz seriös, Sie erlauben ein bisschen Humor, aber ich finde das Argument etwas speziell. Es gibt immer Situationen, die relativ lange gehen. Die Umstände ändern sich, man will etwas Neues, etwas Grösseres für mehr Menschen, das ist hier der Fall. Die Entwicklungslinie des Museums zeigt: Wir haben Bedürfnisse für etwas mehr.

Im Übrigen: Der neue Standort resultiert aus einem Auftrag des Grossen Rates. Wenn wir heute sagen würden, wir bleiben am gleichen Ort, weil es hier 125 Jahre lang schön war, dann müssten uns die Grossräte sagen: Hey, wir haben Ihnen vor einigen Jahren den Auftrag übergeben, nicht mehr am gleichen Ort weiterzumachen. Der Grosse Rat sollte ein bisschen kohärent sein in diesen Sachen und nicht einmal sagen: neuer Ort und wenn man mit dem neuen Ort kommt als Argument brauchen, kein neuer Ort. Man kann über die Kosten diskutieren, das ist eine andere Diskussion, aber den Auftrag alle fünf Jahre wechseln, ist etwas schwierig zu planen, auch mit unseren Ämtern.

Die Frage des Grünen oder der notwendigen Begrünung eines Teils des Platzes: Wir sind mitten in der Stadt. Sie haben Recht, man kann etwas weiter weg durchaus auch Wald geniessen. Es ist aber schon so, dass man, wenn man heute bei der Bevölkerung Verdichtungsprojekte, die gerade im urbanen Bereich wichtig sind, durchbringen will, dann muss man ein Gleichgewicht finden zwischen Bau und Grün. Das wissen auch alle privaten Unternehmen, die Immobilien bauen im städtischen Raum, das macht letztlich auch der Staat. Das heisst nicht, dass man immer neben jedem Haus eine Anzahl Quadratmeter Grün braucht, aber es heisst, dass man bei grösseren Projekten auch daran denken muss, dass die Leute auch draussen sind und sich treffen möchten. Es ist ein Raum des Zusammenlebens - im Übrigen nicht nur für das Museum, sondern auch für die Hochschule und das Quartier, das daneben ist. Das machen wir gemeinsam mit der Stadt, im Übrigen auch in anderen Regionen des Kantons, wo es grosse Projekte hat wie beim Schloss in Bulle oder bei ähnlichen Projekten, wo nicht alles überbaut wird, sondern wo es auch draussen Räume gibt, wo man sich treffen kann.

Warum das Museum in der Stadt? Meine Kollegin hat es teilweise bereits beantwortet: Das Museum gehört funktional zur Universität, es gibt funktionale Verbindungen zwischen Universität und Stadt. Das alleine ist ein Grund, dass man nicht einen Teil eines musealen Pols, der direkt mit der Universität zu tun hat - insbesondere mit der Ausbildung von Biologen und ähnlichen Berufen -, weiter weg aufstellt, sonst müssten die Leute kilometerweise wegfahren. Das wäre vermutlich nicht sehr sinnvoll. Das ist der Grund, weshalb dieses Museum - vielleicht mehr als andere - in der Nähe der Stadt sein sollte und vor allem bei bestehender Infrastruktur in dieser Stadt.

Pour répondre aussi au député Kolly; l'Etat n'investit pas simplement en ville mais sur l'ensemble du canton, alors non pas dans le sens d'un arrosoir que vous réproveriez sans doute tout autant que le Conseil d'Etat mais dans la mesure où nous avons des besoins variés, qui vont des routes aux infrastructures de mobilité, des bâtiments pour la police, des bâtiments pénitentiaires, des châteaux, à de grands projets pour des tiers comme Agroscope et j'en passe. Ces projets se répartissent assez naturellement un peu sur l'ensemble du canton, je n'ai pas fait le calcul détaillé du nombre de francs investis par habitant et par district, mais je parie que si on faisait ça de manière un petit peu plus détaillée, les districts périphériques ne s'en tireraient pas aussi mal que ce que vous avez laissé entendre.

Herr Bortoluzzi, Sie haben noch von Luxus gesprochen. Zum Vergleich: Es gibt wenig Naturhistorische Museen, die heute gebaut werden in der ähnlichen Zeit - das Naturhistorische Museum Basel kostet 225 Millionen Franken, das ist drei Mal mehr. Natürlich haben die Basler auch etwas mehr Geld, aber wir bleiben im Vergleich zu anderen Kantonen durchaus in einer gewissen Freiburger Bescheidenheit.

Le député Jean-Daniel Schumacher a posé la question du bois. Le Conseil d'Etat s'est engagé à plusieurs reprises, notamment dans des réponses à des instruments parlementaires, à utiliser plus le bois, notamment pour la construction mais pas seulement pour la construction - ici on parle de chauffage à distance. Dans le chauffage à distance, nous avons un certain nombre de démarches, notamment dans le cadre de la politique climatique, qui visent à remplacer ces installations de chauffage à distance, qui aujourd'hui fonctionnent pour une part au gaz - ça vaut pour le groupe E, mais ça vaut aussi pour d'autres prestataires - progressivement par des chauffages à distance fournis au bois. Nous avons dans le canton, pour le moment, suffisamment de bois, voire un peu trop, et je pars du fait que le lobby du bois, qui est bien représenté au Grand Conseil, doit écouter ces choses-là avec intérêt. Pour le moment il y a suffisamment de potentiel pour utiliser plus de bois pour des chauffages à distance, ça fait partie des choix qui sont durables, qui sont climatiquement intelligents et nous souhaitons aller dans cette direction-là. Cela n'exclut pas les sondes géothermiques à certains endroits, mais on ne peut pas jouer l'un contre l'autre, le canton aura besoin tant du géothermique que du bois s'il veut surmonter les défis énergétiques qui nous attendent ces prochaines années, donc j'éviterais de jouer le bois contre la géothermie, il faut le bois et sans doute la géothermie à certains endroits.

En ce qui concerne le député Bapst, l'essentiel de ses questions ont obtenu une réponse. Sur la question de savoir où seront ancrées les dépenses de déménagement et de stockage, nous avons actuellement chiffré différents types de dépenses, qui concernent différents projets, ça vaut pour la BCU. Comme évoqué dans mes propos introductifs, ça vaut pour le Musée d'histoire naturelle, ça vaut pour d'autres institutions. Vous vous souvenez sans doute d'une esquisse de message qui était arrivée presque jusqu'au Grand Conseil concernant le bâtiment du Centre de stockage interinstitutionnel, dans un premier temps à Schmiten, puis à Domdidier. Sur demande d'un assez grand nombre de députés, le Conseil d'Etat avait renoncé à son projet à Domdidier pour laisser la priorité à un employeur privé, qui entre-temps est en train de réaliser des emplois là-bas, donc c'est une bonne chose. Par contre, ça a signifié qu'on a dû remonter un projet ailleurs, ce décalage dans le temps a des coûts de stockage supplémentaires, nous mettrons ces éléments-là y compris les frais de déménagement sur lesquels vous avez posé des questions, soit comme module particulier dans le message SIC qui viendra au premier semestre de l'année prochaine, soit comme message propre avec l'ensemble des démarches du déménagement et de stockage. Dans une variante comme dans l'autre, vous verrez l'ensemble des montants pour les différents types de déménagement. On ne voulait pas isoler ceux du Musée d'histoire naturelle dans la mesure où les questions sont un peu subjectives. Est-ce qu'on le met sur un dossier ou sur l'autre? On préfère pour des raisons de transparence vous donner un dossier global avec l'ensemble de ces coûts. Je crois que j'ai répondu aux questions qui restaient ouvertes.

> Au vote, l'entrée en matière est acceptée par 81 voix contre 16 et 1 abstention.

Ont voté Oui : Total 81

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

Ont voté Non : Total 16

Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC / SVP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP)

S'est abstenue : Total 1

Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP)

Renvoi

Bortoluzzi Flavio (UDC/SVP, LA). Nur kurz, Herr Schumacher: Ich bin nicht sicher, ob Sie mich persönlich angesprochen haben oder die vielen Zuzüger, die wir im Kanton haben, welche dann auch bei einer Volksabstimmung überzeugt werden müssten, dies in Bezug auf die Zuzüger.

Herr Staatsrat, danke, dass Sie meinen Namen von Beginn weg richtig ausgesprochen haben - ein kleiner Hinweis in die Kommission -, besten Dank.

Und Herr Vuilleumier: Zum Thema Nachhaltigkeit.

[Der Redner wird vom Präsidenten unterbrochen mit der Frage, was das eigentliche Motiv der Rückweisung sei. Der Redner entschuldigt sich.]

Wir verlangen die Rückweisung dieses Dekrets an den Staatsrats, um dieses insgesamt nötige Projekt zu vereinfachen und den Kernaufgaben des Naturhistorischen Museums zuzuführen.

Au vote, la proposition de renvoi déposée par le député Flavio Bortoluzzi est rejeté par 82 voix contre 17 et 1 abstention.

Ont voté Oui : Total 17

Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC / SVP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP)

Ont voté Non : Total 82

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

S'est abstenu : Total 1

Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte)

Première lecture

I. Acte principal

Art. 1

> Adopté.

Art. 2

Altermatt Bernhard (*Le Centre/Die Mitte, FV*). Es handelt sich hier um den Artikel, bei der in der Kommission eine Reduktion um 5% vorgeschlagen wurde. Diese Reduktion wurde grossmehrheitlich von der Kommission abgelehnt.

> Adopté.

Art. 3

> Adopté.

Art. 4

> Adopté.

Art. 5

> Adopté.

Art. 6

> Adopté.

II. Modifications accessoires

> Adopté.

III. Abrogations accessoires

> Adopté.

IV. Clauses finales

Altermatt Bernhard (*Le Centre/Die Mitte, FV*). Ich freue mich, dass dieses Dekret dem Finanzreferendum unterstellt wird und ich bin sicher, dass die Bevölkerung sowohl des städtischen als auch des ländlichen Teils unseres Kantons hinter diesem Projekt steht.

> Adopté.

Titre et préambule

> Adopté.

Deuxième lecture

I. Acte principal

> Confirmation du résultat de la première lecture.

II. Modifications accessoires

> Confirmation du résultat de la première lecture.

III. Abrogations accessoires

> Confirmation du résultat de la première lecture.

IV. Clauses finales

> Confirmation du résultat de la première lecture.

Titre et préambule

> Confirmation du résultat de la première lecture.

Vote final

> Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 83 voix contre 12. Il y a 2 abstentions.

Ont voté Oui : Total 83

Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Bonny David (SC,PS / SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VEA / GB), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Schnyder Erika (SC,PS / SP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLB), Rey Benoît (FV,VEA / GB), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLB), Moussa Elias (FV,PS / SP), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA / GB), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA / GB), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Senti Julia (LA,PS / SP), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Berset Christel (FV,PS / SP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Boschung Bruno (SE,Le Centre / Die Mitte), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLB), Müller Chantal (LA,PS / SP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Zurich Simon (FV,PS / SP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLB), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Kubski Grégoire (GR,PS / SP), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Hauswirth Urs (SE,PS / SP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLB), Berset Solange (SC,PS / SP), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Vial Pierre (VE,PS / SP), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Rey Alizée (SC,PS / SP), Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre / Die Mitte), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Pasquier Nicolas (GR,VEA / GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLB), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Ingold François (FV,VEA / GB), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Mauron Pierre (GR,PS / SP), Levrat Marie (GR,PS / SP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLB), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Galley Liliane (FV,VEA / GB)

Ont voté Non : Total 12

Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC / SVP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP)

Se sont abstenus : Total 2

Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLB)

—

Loi 2021-DAEC-182

Modification de la LATec – taxe sur la plus-value

| | |
|---------------------------------|---|
| Rapporteur-e: | Morel Bertrand (<i>Le Centre/Die Mitte, SC</i>) |
| Représentant-e du gouvernement: | Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement |
| Rapport/message: | 31.08.2021 (<i>BGC décembre 2022, p. 3678</i>) |
| Préavis de la commission: | 28.11.2022 (<i>BGC décembre 2022, p. 3734</i>) |

Deuxième lecture

I. Modifications principales : Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATeC]

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. C'est que, nonobstant le fait que je n'ais pas eu l'occasion de reconsulter le Conseil d'Etat après les votes d'hier, je me permets de me rallier, vu les rapports de force relativement évidents, on peut laisser tomber le relativement, à la position du Grand Conseil pour vous éviter de perdre du temps.

> Confirmation du résultat de la première lecture.

II. Modifications accessoires : Loi sur l'impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole (LIAA)

> Confirmation du résultat de la première lecture.

III. Abrogations accessoires

> Confirmation du résultat de la première lecture.

IV. Clauses finales

> Confirmation du résultat de la première lecture.

Titre et préambule

Morel Bertrand (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Confirmation de la première lecture, mais puisqu'on arrive au vote final: j'ai déjà adressé une salve de remerciements hier, je veux aussi vous remercier, vous, Mesdames et Messieurs, pour le soutien que vous avez apporté au projet bis et à la confiance que vous avez fait à la commission. Je ne voulais pas rallonger les débats hier, mais j'aimerais encore une fois aujourd'hui remercier très sincèrement M^{me} Giancarla Papi du SeCA et M. Patrick Ramuz, chef de service adjoint. Il faut en effet savoir que lorsqu'on a décidé de reprendre depuis le début les travaux de la commission parlementaire, la commission a mandaté la DIME pour formuler des projets d'adaptation du projet en tenant compte du premier projet bis de la commission et de l'évolution de la jurisprudence et lorsqu'on est arrivés au terme de nos travaux, vu les nombreuses modifications qu'on a eues, nous avons sollicité l'appui de la DIME et plus exactement de M. Patrick Ramuz encore pour l'élaboration du rapport complémentaire. Ce n'est pas souvent qu'il y a un rapport complémentaire et ce rapport était magistral, il nous a permis de comprendre les travaux de la commission, il m'a simplifié le travail. Alors Madame Papi, Monsieur Ramuz, en mon nom et au nom de la commission, je tiens encore à vous adresser mes plus sincères remerciements. Ne partez pas, vu qu'on est proches des fêtes, j'ai un petit peu de chocolat pour chacun d'entre vous et Monsieur le commissaire, j'ai un jeu de cartes pour vous, vu la bonne collaboration, je jouerai avec vous et non pas contre vous, j'ai aussi un petit cadeau. Je pense qu'on peut les applaudir, merci encore. J'aurai aussi un peu de chocolat pour notre secrétaire parlementaire, Patrick Pugin, que j'ai déjà remercié hier et qui mérite aussi nos applaudissements, parce que c'était un très, très grand travail.

> Confirmation du résultat de la première lecture.

Vote final

> Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 87 voix contre 1. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté Oui : Total 87

Baeriswyl Laurent (SE, Le Centre / Die Mitte), Cotting Charly (SC, PLR/PVL / FDP/GLB), Grandgirard Pierre-André (BR, Le Centre / Die Mitte), Genoud (Brillard) François (VE, Le Centre / Die Mitte), Menoud-Baldi Luana (GL, Le Centre / Die Mitte), Rodriguez Rose-Marie (BR, PS / SP), Baschung Carole (LA, Le Centre / Die Mitte), Brodard Claude (SC, PLR/PVL /

FDP/GLB), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VEA / GB), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLB), Rey Benoît (FV,VEA / GB), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLB), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Moussa Elias (FV,PS / SP), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA / GB), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA / GB), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Senti Julia (LA,PS / SP), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre / Die Mitte), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLB), Müller Chantal (LA,PS / SP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Zurich Simon (FV,PS / SP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLB), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Kubski Grégoire (GR,PS / SP), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Hauswirth Urs (SE,PS / SP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLB), Berset Solange (SC,PS / SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC / SVP), Vial Pierre (VE,PS / SP), Kolly Nicolas (SC,UDC / SVP), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLB), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Rey Alizée (SC,PS / SP), Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Pasquier Nicolas (GR,VEA / GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLB), Ingold François (FV,VEA / GB), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Mauron Pierre (GR,PS / SP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLB), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Galley Liliane (FV,VEA / GB), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP)

A voté Non : Total 1

Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLB)

—

Motion 2021-GC-173

Pour une suspension des délais d'opposition et de recours LATeC entre le 15 juillet et le 15 août

| | |
|---------------------------------|---|
| Auteur-s: | Moussa Elias (PS/SP, FV) Morel Bertrand (Le Centre/Die Mitte, SC) |
| Représentant-e du gouvernement: | Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement |
| Dépôt: | 05.11.2021 (BGC novembre 2021, p. 4708) |
| Développement: | 05.11.2021 (BGC novembre 2021, p. 4708) |
| Réponse du Conseil d'Etat: | 22.11.2022 (BGC février 2023, p. 4006) |

Prise en considération

Morel Bertrand (Le Centre/Die Mitte, SC). Je m'exprime en tant que co-motionnaire. Au niveau de mes liens d'intérêts, j'exerce la profession d'avocat et, dans ce cadre, je suis quotidiennement confronté à la question des délais. Je suis également membre du Conseil de l'Ordre des avocats fribourgeois. Je vais tenter de vous expliquer les raisons du dépôt de cette motion.

Le code de procédure et de juridiction administrative prévoit une suspension des délais du 18 décembre au 2 janvier et du 7^{ème} jour avant Pâques au 7^{ème} jour après Pâques. Ces suspensions s'appliquent non seulement devant le Tribunal cantonal mais aussi pour les procédures de première instance. Chaque année, les délais d'opposition notamment sont ainsi suspendus durant ces périodes et, à juste titre, personne ne vient dire que c'est ce qui retarderait la procédure. Et lorsqu'on arrive en été, oh surprise, les délais ne sont suspendus plus que pour la deuxième instance. Or, si ça ne pose pas de problème de suspendre les délais à Noël et à Pâques en première instance, je ne vois franchement pas pourquoi ça en pose en été, ce alors même

que c'est plutôt durant cette période que tout le monde a besoin de souffler un peu. Et à ma connaissance, aucune autre loi, y compris en procédure civile, ne prévoit des suspensions de délais différents en première et seconde instance. Par cette motion, il s'agit donc notamment de donner à cette loi une certaine cohérence en fixant des suspensions de délais identiques pour toutes les procédures ordinaires.

Dieu sait si mon intention n'est en tous les cas pas de ralentir les procédures de construction. Alors je vous avoue avoir souri, pour ne pas dire ri, lorsque j'ai lu que cette suspension des délais en été ralentirait les procédures alors que l'Etat fait tout pour les accélérer.

En effet, tout d'abord, il sied de rappeler qu'à la base le justiciable et/ou la collectivité publique choisissent quand ils veulent mettre à l'enquête leur projet. Ainsi, ceux qui ne souhaitent pas que le délai d'opposition soit suspendu pendant l'été, feront en sorte de mettre leur projet à l'enquête suffisamment tôt. Par exemple, pour la construction d'une villa, le délai d'enquête est de quatorze jours si bien que le justiciable fera en sorte de mettre son projet à l'enquête au plus tard le 30 juin. Le délai d'opposition ne sera ainsi pas suspendu.

Et ce qui me fait sourire lorsque je lis la réponse du Conseil d'Etat, c'est que ce n'est évidemment pas durant le délai d'enquête que la procédure est longue mais bien après, soit une fois le dossier en mains des autorités. En effet, en droit de l'aménagement du territoire et des constructions, le délai pour faire opposition est de trente jours pour un PAL et de quatorze jours pour une villa. C'est n'est pas un jour de plus! Si vous déposez l'opposition un jour plus tard, elle est irrecevable. Donc, tout va vite au moment de l'enquête publique. En revanche, une fois le délai d'enquête passé, les autorités se voient fixé des délais appelés délais d'ordre, qu'elles peuvent allégrement dépasser. Si ces délais étaient respectés, une révision de PAL devrait en règle générale être approuvée par la DIME dans les huit mois qui suivent la fin de l'enquête publique. Or, comme vous le savez, dans les faits, c'est plutôt des années. Un permis de construire devrait quant à lui être délivré dans les deux mois qui suivent la fin de l'enquête et, vous en conviendrez, on en est bien loin.

Donc, si on veut agir sur les délais pour accélérer les procédures, agissons sur ceux qui sont impartis à l'autorité pour que les dossiers avancent plus vite, comme le Grand Conseil l'a fait dernièrement pour les procédures simplifiées, et non pas sur les délais déjà courts impartis aux justiciables, délais qui ne peuvent eux en aucun cas être dépassés d'un seul jour. Encore une fois, je le répète, ce n'est pas durant le délai d'enquête publique que l'on perd du temps.

J'aimerais encore relever que la suspension des délais durant l'été n'empêche pas les autorités de travailler. Ainsi, je pense même que cette suspension accélérera le traitement des dossiers en cours. En effet, s'il n'y a pas de nouvelles oppositions ou autres écritures qui arrivent sur le bureau des autorités avec la nécessité de traiter parfois en urgence certains requêtes contenues dans celle-ci, eh bien, les autorités pourront tout simplement se concentrer sur les dossiers en cours et les faire avancer.

En conclusion, harmonisons les délais pour les procédures ordinaires, laissons souffler tout le monde durant l'été et permettons aux autorités, durant cette période, d'avancer sur les dossiers en cours. En résumé, acceptons cette motion. Et joyeux Noël!

Rey Benoît (*VEA/GB, FV*). Dans sa réponse à la motion de nos collègues Moussa et Morel, le Conseil d'Etat relève en particulier que la suspension du délai pendant tout un mois pourrait créer des préjudices aux requérants. En lisant cette phrase, je n'ai pas pu m'empêcher de penser avec intensité à la formule du serment que j'ai prononcé, le Conseil d'Etat aussi d'ailleurs, dans cette enceinte: respecter les droits et les libertés du peuple et des citoyens. Comment comprendre et comment accepter que si l'on met en balance les intérêts du requérant pour quelques jours de retard, d'un promoteur privé motivé par des raisons certes louables mais économiques, avec les intérêts de plus de mille ménages ou de plus de 700 élèves dans un cas particulier, ils puissent faire pencher la balance de ce côté-là. Elle pèse fatalement du côté du requérant au détriment des autres. D'ailleurs, et le collègue Morel a déjà essayé de le faire, il faudra bien une fois tenter de m'expliquer quel est l'impact que l'on considère comme préjudiciable au requérant de rajouter un délai d'attente d'un seul mois sur un seul des douze mois par année sur une procédure qui passe par de nombreux services et autorités, tant au niveau de la commune que du canton et qui peut durer des mois voire des années, face à l'impact pour des habitants qui voient à leur retour de vacances un projet pharaonesque passer en douce l'épreuve de la mise à l'enquête et les laissant sans possibilité de réaction. L'exemple de FriGlâne, qui a déjà été évoqué à plusieurs reprises, devisé à 240 millions, 350 appartements, plus de 200 places de parc en ville de Fribourg, en est un exemple parfait, mis à l'enquête entre le 1^{er} et le 15 août avec des ballons qui avaient plus l'air d'une fête de quartier que d'un gabarit montant la hauteur des immeubles.

Le Conseil d'Etat dans sa réponse nous dit qu'il est conscient du fait que chaque année une série de projets d'une certaine envergure et complexité sont mis à l'enquête publique lors de périodes estivales à l'occasion desquelles les administrés peuvent être absents. De tels projets sont toutefois largement minoritaires et il apparaîtrait disproportionné d'étendre la suspension des délais à l'immense majorité des dossiers qui ne posent pas de problème. Effectivement, il y aurait peut-être lieu de différencier entre le remplacement d'un velux sur le toit d'une maison ou le changement d'une installation de chauffage

d'un projet de nouvelles constructions qui impacte complètement un quartier pour des décennies à venir. Je regrette à cet effet infiniment que nous, Grand Conseil, ayons refusé le postulat que j'avais déposé il y a deux mois pour pouvoir différencier ces délais en fonction de l'importance du projet.

A nous, aujourd'hui, de corriger cela par l'acceptation de cette motion et de donner ainsi aux citoyens le droit de pouvoir réagir à l'aménagement de leur cité.

A mon tour de vous souhaiter un joyeux Noël!

Mesot Roland (*UDC/SVP, VE*). Notre groupe a analysé avec attention cet objet. Dans mes liens d'intérêts, je peux citer que je suis responsable du dicastère constructions dans ma commune.

Si l'idée de suspendre les oppositions durant une période définie peut paraître pertinente, elle devient par contre moins séduisante lorsque cela l'est pour une durée de trente jours. Un délai aussi élevé va inmanquablement et en cascade dès le 20 août entrainer des retards très conséquents dans le traitement des objets en cours durant cette période. Accepter un tel délai est totalement contradictoire avec les positions de beaucoup d'entre nous, qui avons tenu des propos critiques envers le SeCA, reprochant à celui-ci la lenteur de traitement des dossiers. La durée de trente jours de suspension d'opposition correspond dans les faits à une publication d'une durée de quarante-quatre jours pour certains dossiers. Cela nous paraît, comme le dit le Gouvernement, disproportionné.

Dans ce sens, le groupe de l'Union démocratique du centre va refuser cette motion. On va, Monsieur le Conseiller d'Etat, durant cette session au moins une fois dans votre sens.

Defferrard Francine (*Le Centre/Die Mitte, SC*). Mes liens d'intérêts: je suis avocate et conseillère communale de Villars-sur-Glâne.

La motion que nous traitons propose d'appliquer la suspension de délais légaux concernant les mises à l'enquête publique dans le domaine de l'aménagement du territoire et les constructions. Cela concerne au principal les plans d'aménagement locaux, les plans d'aménagement de détail, les plans d'équipement de détail et les permis de construire, et cela durant la période estivale. Cette motion est principalement motivée par le constat d'une recrudescence de dépôts de PAD et de permis de construire potentiellement litigieux, respectivement pouvant créer l'émoi dans la population en pleines vacances estivales. A suivre les chiffres indiqués par le Conseil d'Etat dans sa réponse, force est de constater que le constat de recrudescence est totalement erroné. Les autres éléments avancés par le Conseil d'Etat dans sa réponse, à savoir les raisons pratiques déjà prises en considération lors de la rédaction du code de procédure de juridiction administrative en '90, le souci du Grand Conseil exprimé en juin dernier d'accélérer la durée des procédures, la forme simple aussi que peut revêtir une opposition (il suffit simplement de dire ce avec quoi on n'est pas d'accord, l n'y a pas besoin d'indiquer des textes de lois) emporte la conviction du groupe Le Centre. On ne saurait par ailleurs faire d'un nombre minoritaire de cas une généralité.

Le groupe Le Centre, à sa quasi-unanimité, rejettera cette motion.

Je suis contre toi, Bertrand, au propre comme au figuré. Mais je serai avec toi pour jouer aux cartes contre trois autres personnes, que je te prie de trouver pour relever le défi lors d'une mise avec le conseiller d'Etat Steiert. Je te propose de trouver trois joueurs assez bons, parce que je suis assez bonnes aux cartes, je dois le dire, pour relever ce défi. Il n'est pas question d'un cadeau de Noël aujourd'hui, ce n'est pas le bon jour.

Robatel Pauline (*PLR/PVL/FDP/GLP, GL*). Je déclare mes liens d'intérêts. Je suis conseillère communale responsable du dicastère des constructions de la commune de Torny. Je m'exprime au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux.

Le groupe cherche à apporter plus d'efficacité dans les procédures administratives. Nous estimons que trente jours, respectivement quatorze jours, même en période estivale, sont un délai suffisant pour consulter le dossier et défendre ses intérêts par le biais d'une opposition, opposition qui ne requiert d'ailleurs pas une grande rigueur de forme. Quant à la mise à l'enquête de PAL ou de PAD dans le cadre de dossiers sensibles et volumineux, nous comptons sur la bonne foi des communes pour éviter la pleine période de vacances. Par conséquent, il ne se justifie pas pour quelques permis complexes et quelques cas isolés de rallonger toutes les procédures de permis et l'adoption des plans.

Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux vous propose de rejeter la motion.

Marmier Bruno (*VEA/GB, SC*). Je déclare mes liens d'intérêts. Je suis syndic de la commune de Villars-sur-Glâne. Je m'exprime ici au nom du club des communes.

Le comité du club des communes a longuement débattu de cette question et je prends la parole simplement pour vous dire que nous n'avons pas réussi à trancher entre les arguments des uns, qui estiment que l'on peut laisser aux communes la responsabilité de jauger et de juger chaque dossier avant de le mettre à l'enquête en période estivale, et ceux qui estiment que suspendre ces délais, c'est donner une garantie au citoyen qu'il pourra faire valoir ses droits. Cette proposition renforcerait la

confiance des citoyens dans les autorités. Il faut bien noter que la suspicion est vite là, quand un dossier est mis à l'enquête en été, de collusion entre les requérants et les autorités.

Je vous apporte cette position du club des communes.

Michellod Savio (*PLR/PVL/FDP/GLP, VE*). Mes liens d'intérêts: je suis syndic de Granges et je m'exprime à titre personnel.

Après les pleureuses de Romont dont les larmes étaient sans doute justifiées, voici venu l'heure des pleureurs du barreau dont les larmes le sont nettement moins. Sous prétexte qu'à de rares occasions un projet a été mis à l'enquête durant l'été, ces derniers souhaitent suspendre les délais d'opposition et de recours de la loi sur l'aménagement du territoire et de constructions du 15 juillet au 15 août. Dans les faits, à qui profite la proposition? Aux citoyens et aux entreprises? Certainement pas. Ceux-ci souhaitent plutôt une accélération des procédures de construction et d'aménagement. Aux collectivités publiques? Non plus. Pour elles cela ne change pas grand-chose. Aux juristes et aux avocats? Oui. Grâce à cela, ces derniers pourraient tranquillement partir en vacances l'été sans courir le risque d'être forclos ou de manquer une grosse affaire. Cette proposition n'a donc guère d'intérêt et le prétendu machiavélisme des promoteurs immobiliers qui profiteraient de l'été pour mettre à l'enquête de gros projets ne se vérifient pas dans les faits. Je vous invite donc à rejeter cette motion.

Julmy Markus (*Le Centre/Die Mitte, SE*). Meine Interessenbindungen: Ich bin Präsident der Gewerbeverbandes Sense und Gemeinderat der Gemeinde Schmitten. Ich spreche in meinem Namen.

Obwohl die Absicht meiner sehr geschätzten Kollegen Morel und Moussa für einen Stillstand der Beschwerde- und Einsprachefristen sicher sehr gut gemeint ist, würde dies nicht zielführend sein. Warum? Am 23. Juni 2022 haben wir mit grosser Mehrheit der Motion Dafflon/Wicht zugestimmt, die zwingende Fristen für die Baubewilligungsverfahren vorsieht, dies mit dem Ziel, die Entscheide im Bau- und Raumplanungsamt zu beschleunigen und die Wartefristen für die Antworten zu verkürzen. Zudem haben wir in der Budgetdiskussion in der Novembersession 300 000 Franken gesprochen, welche es dem RIMU ermöglichen sollen, die offenen Dossiers der Raumplanungs- und Ortsplanungsrevisionen, welche aufgrund des neuen Richtplans hängig sind, raschestmöglich abzuarbeiten. Nun wird mit dem Stillstand der Einsprachefristen erneut eine Bremse eingebaut und die Erledigung der Baubewilligungen verzögert. Schon heute bestehen in vielen Gemeinden Regelungen zur Kompetenzerteilung während der Sommerferien, welche es ermöglichen, den Baubewilligungsverfahren auch in dieser Zeit nachzugehen.

Ich würde es begrüßen, wenn das ganze Einsprache- und Beschwerderecht im Detail angeschaut und revidiert würde. Berechtigte Einsprachen gibt es immer und diese sollen auch Platz haben. Wenn aber durch Einsprachen, welche auf eine Ortsplanungsrevision gerichtet sind, eine ganze Gemeinde blockiert wird, bis das Kantonsgericht angehört wurde, muss hier etwas passieren. Zieht der Einsprecher die Einsprache weiter bis vor Bundesgericht, erleiden die betroffenen Gemeinden durch die Zeitverzögerung irreversible Schäden in ihrer Entwicklung.

Aus diesem Grunde kann ich diesem Anliegen nicht zustimmen.

Moussa Elias (*PS/SP, FV*). Au niveau de mes liens d'intérêts, j'ai exactement les mêmes que mon estimé co-motionnaire, à savoir que je suis avocat et également membre du conseil de l'Ordre. La présente motion n'a aucun lien, contrairement à ce qui a été insinué, avec ces deux liens d'intérêts. D'ailleurs, je peux le dire publiquement, j'offre volontiers un stage d'avocat dans notre étude à notre estimé collègue Michellod afin qu'il puisse se rendre compte que vacances, jours fériés ou week-end, dans ce métier, ça ne joue aucun rôle, puisqu'on travaille plus ou moins tout le temps, comme d'ailleurs tous les autres métiers libéraux et indépendants. Sous le secret professionnel bien évidemment, vous pouvez le vérifier dans mon agenda le cas échéant.

Ich bedaure die Zeiten, als man in einem Parlament noch von Volks-Vertretern sprach. Eine Partei hat das sogar in ihrem Namen, die Volkspartei.

La présente motion pose la question suivante: à quel l'intérêt entend-on donner plus d'importance? A nos concitoyennes et concitoyens ou aux collectivités publiques notamment? Sauf erreur de ma part, mais je me laisse volontiers corriger, aucune collectivité publique travaille durant tout l'été sans s'interrompre. Même les conseils communaux ont une période où ils ne siègent pas entre le 15 juillet et le 15 août, pas durant les 30 jours mais durant un laps de temps. Le fait qu'il y ait des périodes où tout ralentit n'est pas contestable ni contesté. Et cela est normal, puisqu'on ne peut pas toujours vouloir accélérer les choses. D'ailleurs, l'argument évoqué le plus souvent, si j'ai bien compris, est de dire que cette motion prolongerait encore les procédures. Si cette accélération est souhaitée, autant abolir toutes les suspensions de délais, également autour de Noël et Pâques, en disant que cela accélérera les procédures. Je suis néanmoins d'avis que cela va, comme cela a été dit par mon co-motionnaire, plutôt accélérer les procédures, puisque la personne qui souhaiterait mettre à l'enquête un projet va le faire bien avant que la suspension ne tombe ou juste après. Cela va donc accélérer les procédures, car nous allons éviter de déposer quoi que ce soit durant la période de suspension, comme cela est le cas actuellement autour de Noël et Pâques. Vous n'allez pas trouver beaucoup de projets qui sont mis à l'enquête durant ces périodes pour ne pas rallonger la procédure, si on souhaite

au contraire l'accélérer. Nous entendons l'argument des trente jours. Cela peut en effet paraître long. Toutefois, au lieu de réinventer et d'introduire une nouveauté avec une suspension de sept jours ou de 14 jours dans la loi, on calque sur ce qui est déjà prévu, connu, utilisé dans plusieurs autres procédures qui n'ont posé, a priori, aucun problème. Au vu des prises de parole, j'ai bien conscience du sort que vous réserverez à cette motion. Je le regrette néanmoins, non pas pour les quelques avocats ou avocates qui exercent dans ce domaine mais surtout pour le concitoyen et la concitoyenne, qui continueront à se voir privé-e-s d'une manière de faire valoir leurs droits sans avoir peur de partir en vacances.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Je remercie les différents rapporteurs pour leurs prises de position, certaines particulièrement aimables, notamment dans la description de leur soutien exceptionnel au Conseil d'Etat. J'ai envoyé quelques petits coeurs audit rapporteur.

En ce qui concerne les remarques générales, le Conseil d'Etat peut partager une partie des réflexions générales des députés Morel, Rey et autres, c'est-à-dire le respect de l'intérêt des citoyens. Comme plusieurs rapporteurs l'ont dit, la réponse à cet instrument parlementaire a été donnée, tout comme d'ailleurs la réponse positive à un autre instrument parlementaire évoqué par le député Rey, que le Conseil d'Etat recommandait d'accepter mais que le Grand Conseil a refusé. On ne peut pas revenir en arrière sur ces décisions. Je remercie ici aussi le député Morel d'avoir taxé dans leur ensemble les vitesses de traitement moyennes du canton et des communes pour éviter toutes polémiques telles qu'elles ont eu lieu par le passé dans ce même hémicycle. Ce sera plus simple et cela permet d'être plus orienté solutions. Le Conseil d'Etat partage donc cette volonté de trouver un bon équilibre entre la volonté d'aller de l'avant et la volonté de respecter les intérêts des citoyens et citoyennes. Dans ce contexte-là, le soupçon général que de nombreux projets puissent être mis consciemment à l'enquête en été tient manifestement pas la route dans la mesure où si l'on prend la statistique d'ensemble des demandes de permis et des mises à l'enquête dans l'ensemble du canton, on ne peut pas constater une recrudescence de gens qui chercheraient à le faire consciemment juste avant les vacances pour que les gens ne les voient pas. Cette hypothèse est statistiquement difficilement confirmable. On peut évidemment constater que des cas individuels peuvent exister mais pas dans la masse. C'est la raison pour laquelle, dans la pondération des intérêts entre le grand nombre de cas et les quelques cas particuliers qui peuvent ressortir, le Conseil d'Etat vous recommande de ne pas donner suite à cette motion.

Il est vrai, comme le dit mon futur partenaire de jeux de cartes — ce qui me permettra d'aborder de manière plus entraînée la prochaine joute entre le Conseil d'Etat et l'Evêché... Comme c'est le moment des confidences de fin d'année, en rougissant et en faisant rougir mes collègues autour de moi qui ont participé à cette mémorable joute, elle a été remportée par l'Evêché à coup de miracles non autorisés mais bien avérés, ceci pour les futurs témoignages nécessaires à l'Evêque si un jour il veut passer plus haut. Il est donc vrai qu'un certain nombre de problématiques existe, que les délais sont relativement courts. Vous avez aussi évoqué le fait que les quatorze jours sont courts. Passablement d'autres cantons ont des délais qui sont de vingt-et-un voire de vingt-huit ou trente jours. Ce sont des délais plus longs. Cela pourrait poser la question, mais ce n'était pas celle à laquelle le Conseil d'Etat devait répondre, s'il ne faudrait pas ajouter pour certains projets ou pour de grands projets ou de manière différenciée des délais un peu plus longs de manière générale. Le faire que pour l'été et pas pour le reste en revanche ne semble pas raisonnable ou pas efficace aux yeux du Conseil d'Etat.

Selon le député Morel, si on suit la motion, dans la mesure où toutes les personnes qui travaillent à l'Etat n'auront plus grand-chose d'autre à faire entre le 15 juillet et le 15 août et pourront donc traiter les dossiers en suspens, l'acceptation de la motion serait de nature à accélérer les procédures. L'hypothèse paraît intéressante. Elle présupposerait que nous joignons au projet de loi auquel nous devrions nous atteler si d'aventure la majorité du Grand Conseil donnait suite à votre motion une modification d'autres droits, qui relèvent de la compétence fédérale, c'est-à-dire une interdiction légale pour les collaborateurs du SeCA, peut-être aussi des administrations communales, de prendre des vacances entre le 15 juillet et le 15 août, ce qui nous semble un peu délicat sur le plan syndical.

Zur Grundsatzfrage, die Grossrat Julmy gestellt hat. Natürlich, Sie haben völlig Recht: Individuelle Einsprachen, vor allem individuelle Einsprachen für Einzelinteressen, zum Beispiel wo Partikularinteressen beispielsweise für die freie Gewährung der Sicht auf den nächsten Wald wichtige Arbeiten im allgemeinen Interesse einer Gemeinde oder sogar einer grösseren Einheit blockieren, haben in unserer Gesellschaft wahrscheinlich zuviel Gewicht. Es sind oft einzelne Oppositionen, die eine Gemeinde blockieren, meistens wegen Partikularinteressen und im besten Fall Nachbarstreitereien - das ist stossend. Allerdings können Sie dieses Problem nicht mit dem kantonalen Recht lösen, sondern Sie müssen das auf nationaler Ebene angehen.

Pour terminer et vu l'humeur ambiante tout à fait positive, les nombreux vœux pour Noël, faisant état du sens de l'anticipation du Conseil d'Etat, je vous souhaite à toutes et tous joyeuses Pâques.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 62 voix contre 36. Il y a 1 abstention.

Ont voté Oui : Total 36

Bonny David (SC,PS / SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS / SP), Schnyder Erika (SC,PS / SP), Rey Benoît (FV,VEA / GB), Roulin Daphné (GL,VEA / GB), Marmier Bruno (SC,VEA / GB), Raetzo Tina (BR,VEA / GB), Moussa Elias (FV,PS / SP), Grossrieder Simone Laura (SE,VEA / GB), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA / GB), Tritten Sophie (SC,VEA / GB), Berset Christel (FV,PS / SP), Jaquier Armand (GL,PS / SP), Berset Alexandre (SC,VEA / GB), Müller Chantal (LA,PS / SP), Emonet Gaétan (VE,PS / SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS / SP), Zurich Simon (FV,PS / SP), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre / Die Mitte), Kubski Grégoire (GR,PS / SP), Hauswirth Urs (SE,PS / SP), Berset Solange (SC,PS / SP), Morel Bertrand (SC,Le Centre / Die Mitte), Vial Pierre (VE,PS / SP), Rey Alizée (SC,PS / SP), Aebischer Eliane (SE,PS / SP), Savoy Françoise (SC,PS / SP), Clément Bruno (GR,VEA / GB), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA / GB), Vuilleumier Julien (FV,VEA / GB), Stöckli Markus (SE,VEA / GB), Pasquier Nicolas (GR,VEA / GB), Ingold François (FV,VEA / GB), Raetzo Carole (BR,VEA / GB), Levrat Marie (GR,PS / SP), Galley Liliane (FV,VEA / GB)

Ont voté Non : Total 62

Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre / Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre / Die Mitte), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre / Die Mitte), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre / Die Mitte), Baschung Carole (LA,Le Centre / Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VEA / GB), Defferrard Francine (SC,Le Centre / Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre / Die Mitte), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLB), Gobet Nadine (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLB), Fahrni Marc (VE,UDC / SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre / Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre / Die Mitte), Kolly Gabriel (GR,UDC / SVP), Senti Julia (LA,PS / SP), Galley Nicolas (SC,UDC / SVP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre / Die Mitte), Brügger Adrian (SE,UDC / SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre / Die Mitte), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre / Die Mitte), Zamofing Dominique (SC,Le Centre / Die Mitte), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre / Die Mitte), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLB), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Dumas Jacques (GL,UDC / SVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC / SVP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLB), Pauchard Marc (VE,Le Centre / Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLB), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC / SVP), Herren-Rutschli Rudolf (LA,UDC / SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC / SVP), Clément Christian (SC,Le Centre / Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLB), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLB), Schneuwly Achim (SE,UDC / SVP), Riedo Bruno (SE,UDC / SVP), Julmy Markus (SE,Le Centre / Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre / Die Mitte), Sudan Stéphane (GR,Le Centre / Die Mitte), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLB), Dafflon Hubert (SC,Le Centre / Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre / Die Mitte), Fattebert David (GL,Le Centre / Die Mitte), Barras Eric (GR,UDC / SVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC / SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLB), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLB), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLB), Mesot Roland (VE,UDC / SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre / Die Mitte), Dupré Lucas (GL,UDC / SVP)

S'est abstenu : Total 1

Thévoz Ivan (BR,UDC / SVP)

> Cet objet est ainsi liquidé.

Prise de congé : Mme la Députée Erika Schnyder

Doutaz Jean-Pierre. Je ne saurais clore cette dernière session de l'année sans saluer une collègue que nous ne retrouverons pas en février prochain, M^{me} la Députée Erika Schnyder.

C'est à l'aube de ce millénaire qu'Erika Schnyder a commencé à user les bancs – très inconfortables selon elle – de l'Hôtel cantonal, en tant que membre de la Constituante. Riche de cette expérience, c'est tout naturellement qu'elle est élue au Grand Conseil en 2006.

Il serait illusoire de prétendre résumer ici les riches et intenses années d'activité de la députée Schnyder. Aussi nous limiterons-nous à rappeler son appartenance à la Commission des affaires extérieures de 2006 à 2008, puis à la Commission de justice de 2008 à 2016. Nous pouvons également signaler qu'elle a présidé la Commission cantonale pour l'intégration des migrants et la prévention du racisme de 2008 à 2017.

Erika Schnyder, c'est un style inimitable, alliant l'élégance et l'excentricité, ainsi qu'en témoignent ses fameux chapeaux. Mais Erika Schnyder, c'est surtout une femme qui a toujours agi selon ses convictions, en toute liberté, n'hésitant pas, pour porter ses idées ou ses combats, à tremper sa plume dans l'acide, voire parfois le vitriol...

Madame la Députée, chère Erika, au nom du Grand Conseil du canton de Fribourg, je vous remercie pour votre engagement et votre travail au sein de ce parlement. Je vous souhaite un épanouissement et de belles satisfactions dans votre future vie à l'extérieur de ce parlement. Je vous souhaite surtout de belles fêtes de fin d'année. Merci Erika!

Clôture

Savary Nadia (PLR/PVL/FDP/GLP, BR). Eh oui, vous savez certainement, Monsieur le Président, pourquoi je suis à cette place « verte » un petit moment et j'en profite pour remercier Bruno Marmier, notre collègue, de m'octroyer ce plaisir. Vous allez regagner le rang ici et j'espère, humoristiquement parlant, que la tendance politique n'influera pas trop sur votre personnalité. Mais c'est aussi par respect pour vous que je ne voulais pas vous tourner le dos pour vous dire ces quelques mots. Je prends acte aussi que votre chef de groupe vous a placé droit en face de moi pour 2023. J'y vois là de la bienveillance et non pas une quelconque surveillance, je vous rassure.

Monsieur le Président, Cher Jean-Pierre, vous l'avez dit mardi à 14h00: « j'ouvre la dernière session de l'année 2022 » de facto, en pensant certainement « la dernière session de ma présidence ». C'est à moi que reviennent l'honneur et le plaisir, au nom du Parlement, de vous remercier pour votre engagement présidentiel. Vous avez le mérite d'avoir mené votre fonction tel un capitaine qui mène son équipage avec une autorité toute naturelle, qui a fait tout son effet. Vous avez mené le bateau huit fois à bon port avec assiduité, endurance et avec une pointe d'humour qui vous caractérise si bien. Nous nous souviendrons aussi du plaisir que vous avez eu en nous emmenant au point le plus haut de votre commune lors de la sortie du Grand Conseil. Tel une cité comtale, la petite ville pittoresque de Gruyères semble tout droit sortie du Moyen-Âge, selon Google. Mais, ouf, il n'en est rien de son capitaine, un syndic engagé et passionné, ému aussi, encore hier avec la venue de ses amis et proches, notamment les petits-enfants. En revanche, nous avons pu remarquer qu'ils étaient bien sages, pas certaine qu'ils vous ressemblent beaucoup, Monsieur le Président. Emu, hier aussi au Bureau, en nous disant après des paroles honorifiques et méritées: « jJe n'ai fait que mon travail ». Un travail de qualité, soyez-en fier!

Comme le veut la formule, vous pouvez partir avec le sentiment du devoir accompli et comme dit le proverbe: toute bonne chose a une fin. Mais vous connaissant, cette fin n'est pas synonyme d'une fin en soi. J'imagine surtout un retour à une certaine disponibilité retrouvée dans votre vie professionnelle ou tout simplement un retour à une vie privée plus salubre avec un agenda moins rempli. Une fin remplie d'anecdotes et d'images de tous les bons moments partagés avec les Fribourgeoises et les Fribourgeois, de souvenirs plein les yeux et le cœur.

Avant que vous n'agitez pour la dernière fois la cloche, laissez-moi vous offrir ce présent en guise de clin d'œil à votre citation privilégiée, de votre ami Churchill et quelque fois répétée: «Fumer le cigare, c'est comme tomber amoureux. D'abord, on est attiré par la forme; on reste pour sa saveur, et on doit toujours se souvenir de ne jamais, jamais laisser la flamme s'éteindre.» Une flamme qui vous a également animée à chaque session et qui continuera certainement à illuminer votre vie, c'est en tout cas mon souhait.

Doutaz Jean-Pierre. La qualité de vos propos me fait dire que vous avez un cœur énorme et vous en aurez besoin l'année prochaine pour diriger ce parlement et je sais que vous le ferez avec peut-être encore plus de passion et encore plus de ferveur que je ne l'ai fait. Merci pour vos propos. J'en suis très heureux, honoré et très touché.

C'est à moi maintenant de vous faire un petit discours. Depuis trois ans, j'ai très peu pris la parole, si ce n'est pour ce que je devais. Accordez-moi ces douze petites minutes.

«Plus vous saurez regarder loin dans le passé, plus vous verrez loin dans le futur.» Reconnaissez-vous de qui vient cette citation? Naturellement de Churchill. Ce n'est pas si vieux et voilà déjà un an nous nous retrouvons pour la première fois, c'était déjà la veille de Noël. Nous nous sommes constitués, organisés, nous avons procédé aux élections protocolaires, et nous avons mis en place le Parlement fribourgeois pour la législature 2021-2026. Et voilà qu'un an est déjà passé. Saint-Nicolas a pu à nouveau réunir sa foule autour de la Cathédrale, les décors et les saveurs de Noël réenchangent et aromatisent nos demeures, le charme des longues veillées d'hiver en famille ou entre amis, nous prépare à l'atmosphère paisible de la soirée du réveillon et déjà la nuit festive de la St-Sylvestre bientôt passée nous rappellera qu'une année nouvelle est engagée. Une année, Mesdames et Messieurs, qui était à la fois peu de choses en regard à l'éternité et pourtant tellement de choses à la fois. L'année 2022, comme bien d'autres d'ailleurs, fera date: la guerre de retour en Europe, la mort de la souveraine qui aura régné le plus longtemps sur cette terre, l'élection de la première Jurassienne au Conseil fédéral, la presque fin de la pandémie

COVID-19, ou encore des mesures requises au risque de pénurie qui nous guette, également deux médailles olympiques fribourgeoises, une nouvelle loi pour le Grand Conseil, et encore ce matin la complexe loi sur la plus-value. Bravo.

2022 a été rempli de particularités pour notre Grand Conseil. En effet, alors que nous avons dû siéger dans des endroits aménagés pour le meilleur fonctionnement d'un parlement, dans des sites fonctionnels mais peu adaptés à l'esprit d'un parlement, nous avons eu le privilège et la chance de pouvoir retrouver les espaces et l'atmosphère solennelle de notre Hôtel cantonal rénové en septembre. Nous avons tous été très honorés et heureux de nous retrouver dans cet hémicycle historique. Réintégrer ce bâtiment du pouvoir fribourgeois depuis 1522, quelle grâce! Et merci aux bâtisseurs et rénovateurs de ce nouveau de l'Hôtel cantonal. Permettez-moi cette petite anecdote. Lors de la session d'octobre, je retournais ici au Parlement après une pause bien méritée prise à l'extérieur en compagnie de deux jeunes parlementaires qui n'avaient connu que Forum Fribourg et la Halle des fêtes. Ils me dirent spontanément: Jean-Pierre, cette fois on a pris conscience de notre responsabilité d'être parlementaires, de la hauteur de la mission que l'on doit assurer et conduire à la faveur du peuple fribourgeois. Nous revoilà dans un vrai hémicycle où l'on peut se parler en se regardant, sentir ce que dégagent nos collègues en face, à côté, apprécier le vrai débat, comprendre et respecter encore mieux l'autre. Cette petite anecdote nous confirme en tout cas toute l'importance de notre mission au service de l'institution et de la population.

Vous m'avez donné l'honneur et le privilège d'être président durant l'année 2022. Encore une fois, je vous en suis grandement reconnaissant, car cet honneur qui ne servira qu'une seule fois le citoyen ou la citoyenne serviteur-e doit humblement être porté en votre nom. Grâce à ma fonction, et là je ne vais certainement pas vous apprendre grand-chose, je peux vous confirmer que notre canton est magnifique. Il a des atouts d'exception et j'ai compris pourquoi parfois il est même envié. Sans vraiment être exhaustif, sa culture, ses sports, sa gastronomie, son terroir, ses AOP, son patrimoine remarquable, du Lac à la montagne en passant par ses douze collines où se baladant dans ses magnifiques petites villes, Fribourg porte bien son slogan "Fribourg, terre de valeurs". En le parcourant de-ci de-là, honorant mes quelques cent cinquante invitations ou le découvrant sous d'autres contextes encore, j'ai rencontré des gens remarquables, engagés, solidaires, respectueux, joyeux, intéressés. J'ai apprécié les organisations diverses et multiples, en faïtière ou en petit groupement, servant leurs associations professionnelles, économiques, culturelles, sociales, sportives, servant ses hautes écoles, la formation, l'Université, etc., toutes et tous au service de leur cause, au service des autres, au service du vivre-ensemble.

Mesdames et Messieurs, j'ai aussi rencontré la souffrance parfois. Eh oui, la souffrance discrète existe encore dans notre canton. Ces rencontres ont été des moments magiques. Tous ont le droit à leur place, à leur reconnaissance, à une écoute, à une bienveillance. Ensemble, ils forment la diversité de notre canton, cette fameuse richesse dans l'acceptation de nos différences et tolérance que l'on doit cultiver entre nous, 350 000 habitants bientôt.

Nous, parlementaires, débattons parfois solidement, toujours sérieusement et avec respect, même si parfois du perchoir on a l'impression que toutes vos envolés lyriques n'enflamment finalement que votre partition. Nous avons la responsabilité de ne jamais laisser échapper un mot. L'adage ne dit-il pas d'ailleurs "si l'on peut rattraper le cheval échappé, un mot, non"?

Liebe deutschsprachige Kolleginnen und Kollegen, ich habe Ihnen wenig in der Sprache Goethes gesagt. Das tut mir leid, aber so könnte mir kein Verb oder Wort zu viel entschlüpfen und ein Pferd habe ich nicht. Ich danke Ihnen für Ihre Nachsicht. Sie sollen wissen, dass ich Sie sehr liebe. Ihnen auf Jauner-Dütsch oder Sensler-Dütsch zu antworten, "du tac au tac", zwei so unterschiedliche Sprachen, ist kompliziert und ein wenig schwierig für mich - auf Hochdeutsch ist es etwas leichter, für mich, verstehen Sie? I am sorry.

Chers députés, je suis fier de confirmer que votre travail, notre travail, s'est fait avec bienséance. Les décisions prises en plénum influenceront sans doute et réajusteront la grand-voile du paquebot Fribourg, vers où nous l'avons ensemble souhaité, je l'espère.

Mesdames et Messieurs, vous le savez, un parlement ne pourrait fonctionner sans ses services, menés par des personnes compétentes, engagées, motivées, disponibles et à l'écoute. Je tiens tout particulièrement à remercier toute l'équipe du Secrétariat général du Grand Conseil, sa cheffè de service M^{me} Mireille Hayoz, Annick, Anne, Kristel, Alain, Christophe, Patrick et Reto sans qui tout simplement le Parlement ne pourrait pas fonctionner. Merci et bravo pour votre engagement inlassable, et je propose que vous méritiez de fiers applaudissements.

Ils et elles sont discrets et discrètes, et pourtant ils et elles ont un travail exigeant et servent ce parlement avec compétence et efficience. Ils et elles ennoblissent gracieusement souvent votre vocabulaire. Je tiens à remercier les traductrices et les traducteurs qui accompagnent le plénum de session en session dans la solitude de leur mission, dans l'isolement de leurs espaces, dans la discrétion et l'efficience professionnelle reconnue de leur travail linguistique remarquable. Mesdames les interprètes qui êtes là et m'entendez, bravo. On vous applaudit aussi.

Un merci particulier envers le Conseil d'Etat, son président, M^{me} la Chancelière, pour leur étroite collaboration à la planification des objets, sujets et thématiques à traiter lors de nos séances plénières ou en commission. Vous voyez qu'ils

ne sont pas toutes et tous ici, ils n'ont pas pu être des nôtres ce matin dans la mesure où ils sont tous excusés, puisqu'ils accueillent et prennent en charge depuis Berne le président de la Confédération, M. Alain Berset, que nous célébrerons en cette fin d'après-midi à Fribourg.

Petite considération, remarque ou constat personnel - si vous vous sentez concernés, c'est bien à vous que cela s'adresse, pardonnez-moi. Je souhaiterais que vous soyez moins hâtifs à engager des commissions parlementaires anticipées qu'il faut reporter par la suite et peut-être plus actifs à ne pas noyer le poisson.

Avec la réorganisation des directions du nouveau Conseil d'Etat, j'ai constaté que les lourdes directions restent à priori les mêmes et que certaines bénéficient encore d'un certain potentiel. Trêve de plaisanterie ou d'humour, en approchant la fin de cette année présidentielle - Madame la Présidente élue, un peu de patience - ma présidence se terminera vraiment au soir du 31 décembre prochain.

Mesdames et Messieurs, très chers Député-e-s, j'espère que vous avez apprécié mon travail. Je l'ai fait avec un réel plaisir, au plus près de ma conscience, avec mes sensibilités et ma façon de présider. Si cela ne vous a pas totalement plu, j'en suis vraiment désolé, mais c'est trop tard. Vous pourrez sans doute toujours dire que c'était l'année Doutaz.

Enfin, pour le Parlement fribourgeois, l'année nouvelle annonce une nouvelle présidence. Chère Nadia, je te souhaite d'ores et déjà beaucoup de plaisir, de ferveur, de rencontres magnifiques et de fructueux débats dans les dossiers importants que tu auras la charge de conduire. Je te souhaite pleine satisfaction et merci déjà pour ton engagement.

Pour ma part, chers collègues, je ne vais pas suivre l'adage "servir et disparaître", n'en déplaise à certains. Je me réjouis de revenir dans les rangs, puisque M^{me} la Première vice-présidente, respectivement Présidente élue, a montré ma place à partir de février. Ce n'est néanmoins pas sans une certaine nostalgie, sans une certaine émotion, rassurez-vous intérieure et retenue, et c'est avec humilité et fierté de la tâche accomplie que je vais quitter ce fauteuil présidentiel, que j'ai énormément apprécié.

Merci pour tout ce que vous m'avez donné, apporté. Merci pour votre écoute. Mes chers et très chères Député-e-s, je vous aime. Je vous souhaite de belles et heureuses fêtes de fin d'années. Inscrivez-les dans le partage, la solidarité, la bienveillance et l'espoir.

Je lève la séance et sonne pour la dernière fois cette cloche en exprimant un retentissant *Que vive Fribourg!*

—

> La séance est levée à 11 h 45.

Le Président:

Jean-Pierre DOUTAZ

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Reto SCHMID, *secrétaire général adjoint*

—

Attribution des affaires aux commissions parlementaires / Zuweisung der Geschäfte an die parlamentarischen Kommissionen

Séance du Bureau du 14 décembre 2022 Bürositzung vom 14. Dezember 2022

| Signature / Signatur | Affaire | Commission / Kommission | Membres |
|----------------------|---|--|--|
| Genre / Typ | Geschäft | Présidence / Präsidium | Mitglieder |
| 2022-DICS-46 | Décret relatif au dépôt d'une initiative cantonale - Pour la réintégration de la Suisse au programme de recherche Horizon Europe : suite directe de la motion 2022-GC-101 <i>Dekretsentwurf über die Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung - Für die Wiederaufnahme der Schweiz in das Forschungsprogramm Horizon Europe (direkte Folge)</i> | CO-2022-021 / OK-2022-021 Tritten Sophie Présidente <i>Präsidentin</i> | Berset Christel de Weck Antoinette Esseiva Catherine Galley Liliane Kubski Grégoire Pauchard Marc Schneuwly Achim Schumacher Jean-Daniel Sudan Stéphane Thalmann-Bolz Katharina |

| Signature Signatur | Affaire Geschäft | Commission / Kommission Présidence / Präsidium | Membres Mitglieder |
|-------------------------------------|--|--|--|
| 2016-DIAF-55 | Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la restauration et la transformation des bâtiments du Domaine des Faverges <i>Dekret über einen Verpflichtungskredit für den Umbau und die Sanierung der Gebäude der Domaine des Faverges</i> | CO-2022-022 / OK-2022-022 Müller Chantal Présidente <i>Präsidentin</i> | Bapst Pierre-Alain Beaud Catherine Dupré Lucas Genoud (Brailard) François Ghielmini Krayenbühl Paola Ingold François Jakob Christine Kolly Gabriel Mauron Pierre Wüthrich Peter |
| 2020-DIAF-48 | Loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques et d'autres lois en lien avec l'exercice des droits politiques <i>Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte und anderer Gesetze in Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechte</i> | CO-2022-023 / OK-2022-023 Bürgisser Nicolas Président <i>Präsident</i> | Defferrard Francine Dumas Jacques Kubski Grégoire Marmier Bruno Mesot Roland Michellod Savio Moussa Elias Schwander Susanne Vuilleumier Julien |

| Signature <i>Signatur</i> | Affaire <i>Geschäft</i> | Commission / Kommission <i>Présidence / Präsidium</i> | Membres <i>Mitglieder</i> |
|-------------------------------------|--|--|--|
| 2022-DSAS-95 | Décret concernant la prolongation des délais pour l'initiative constitutionnelle "Pour des urgences hospitalière publiques 24/24 de proximité" <i>Dekretsentwurf über die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur Verfassungsinitiative "Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24"</i> | CO-2022-024 / OK-2022-024 Meyer Loetscher Anne Présidente <i>Präsidentin</i> | Fahrni Marc Freiburghaus Andreas Galley Nicolas Genoud (Brailard) François Jaquier Armand Schmid Ralph Alexander Schumacher Jean-Daniel Stöckli Markus Zermatten Estelle Zurich Simon |

| | |
|-----------------|---|
| 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 2020-DEE-2

23 août 2022

—
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la Haute Ecole spécialisée
 de Suisse occidentale//Fribourg (LHES-SO//FR) – Fonds Ra&D**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 15 mai 2014 sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (LHES-SO//FR).

Le présent message est rédigé selon le plan suivant:

| | |
|--|----------|
| 1. Contexte | 1 |
| 1.1. Postulat 2016-GC-77 | 1 |
| 1.2. Engagements financiers pour la HES-SO//FR | 2 |
| 1.3. Financement de la Ra&D | 2 |
| 2. Modifications légales | 3 |
| 2.1. Généralités | 3 |
| 2.2. Commentaire détaillé par article | 3 |
| 2.3. Les règlements | 3 |
| 3. Résultat de la consultation restreinte | 3 |
| 4. Conséquences financières et en personnel | 3 |
| 4.1. Conséquences financières | 3 |
| 4.2. Conséquences en personnel | 3 |
| 5. Répartition des tâches Etat-communes | 4 |
| 6. Effets sur le développement durable | 4 |
| 7. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité du projet | 4 |
| 8. Référendums législatif et financier | 4 |

1. Contexte**1.1. Postulat 2016-GC-77**

La loi sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (LHES-SO//FR; [RSF 432.12.1](#)) actuellement en vigueur a été adoptée le 15 mai 2014. Il s'agit d'une loi moderne et relativement récente, qui a fait ses preuves.

Suite dépôt du [Postulat 2016-GC-77](#) Berset Solange/Mesot Roland «Création d'un fonds de recherche appliquée et de développement destiné à nos hautes écoles spécialisées HES», en date du 12 novembre 2019, le Conseil d'Etat a soumis son [Rapport sur postulat 2017-DEE-39](#) au Grand Conseil. Dans le cadre dudit rapport, le Conseil d'Etat conclut qu'il souhaite privilégier l'utilisation des instruments existants et propose

«d'aménager la loi LHES-SO//FR ainsi que les règlements financiers et de gestion des fonds Ra&D de la HES-SO//FR afin de permettre à la HES-SO//FR d'alimenter ses fonds Ra&D» (rapport, chiff. 4 p. 9).

Ainsi, le présent projet de loi modificatrice concrétise cette proposition et offre des mesures permettant le financement des Fonds de recherche et de développement de la HES-SO//FR (ci-après – «Fonds Ra&D») par l'Etat de Fribourg. A terme, ce projet permettra l'utilisation des Fonds Ra&D comme effet de levier pour attirer des fonds exogènes et d'augmenter ainsi la part des fonds considérés comme des fonds de tiers par le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), et par là améliorer la capacité de la HES-SO à obtenir des subventions fédérales.

1.2. Engagements financiers pour la HES-SO//FR

Au cours des dernières années, une grande partie des coûts induits par la croissance des effectifs étudiants à la HES-SO//FR a été reportée sur le canton de Fribourg. L'effort de l'État de Fribourg, via la couverture de l'excédent de charges, a sensiblement augmenté. Pour faire face à l'augmentation considérable du nombre d'étudiants, la part du personnel dédié à l'enseignement a été renforcée.

En outre, il convient de relever que l'État de Fribourg a consenti ces dernières années d'importants investissements en infrastructures en faveur de la HES-SO//FR, compte tenu notamment de la construction du bâtiment Mozaïk pour la Haute école de santé Fribourg (HEdS-FR) et la Haute école de travail social Fribourg (HETS-FR) (Message n° 243 du 3 mai 2011) et de la rénovation des infrastructures de la Haute école d'ingénierie et d'architecture (HEIA-FR). Le canton a également accordé un crédit de 25 millions de francs pour la construction du bâtiment expérimental Smart living Building destiné à la recherche de la HES-SO//FR, de l'Université et de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL; [Message 2014-DEE-22](#)).

1.3. Financement de la Ra&D

1.3.1. Base légale actuelle

- a) *Financement direct*: le droit actuellement en vigueur, par le biais de l'article 53 al. 3 let. b de la Convention intercantonale HES-SO ([RSF 432.11.1](#)), autorise déjà les cantons ou régions à «*financer directement les hautes écoles pour les activités de recherche et autres missions relevant de la stratégie cantonale*». Cette option permet donc à chaque canton d'investir ou non de manière *directe* dans le domaine de la recherche par le biais de ses hautes écoles. Elle n'a toutefois pas été reprise «telle quelle» dans la loi cantonale fribourgeoise.
- b) *Financement indirect*: en plus de sa contribution au Fonds de recherche et d'impulsion (FRI)¹, intégrée dans le total de la contribution cantonale à la HES-SO, le canton de Fribourg finance la Ra&D effectuée au sein de la HES-SO//FR de manière *indirecte* par la couverture de l'excédent des charges, en vertu de l'article 61 al. 2 LHES-SO//FR et conformément à l'article 53, al. 3, let. a de la Convention intercantonale.

1.3.2. Système proposé

- a) *Utilisation des instruments existants*: afin de soutenir la mission de Ra&D des quatre Hautes écoles de la HES-SO//FR, le Conseil d'Etat souhaite privilégier l'utilisation des instruments existants dans le droit cantonal fribourgeois et ainsi permettre le financement des Fonds Ra&D de la HES-SO//FR par l'État de Fribourg. Une telle solution remplace la création d'un fonds avoisinant les 50 millions de francs proposée par le postulat 2016-GC-77. Ainsi, les instruments de financement mis au bénéfice de la HES-SO//FR seront mieux exploités et l'alimentation des fonds existants en sera facilitée.

Avec cette solution, l'alimentation des fonds Ra&D des hautes écoles spécialisées et de la direction générale par l'Etat pour financer des projets Ra&D de portée cantonale pourra être décidée par le Conseil d'Etat, dans le cadre de la clôture des comptes de l'Etat de Fribourg. Ainsi, en cas d'exercice excédentaire, il pourra attribuer une partie de cet excédent aux fonds existants. L'utilisation de ces moyens sera destinée au financement de projets ayant des retombées industrielles, économiques, socio-sanitaires ou culturelles directes pour le canton.

- b) *Formalisation d'une pratique*: la modification légale essentielle proposée est une formalisation d'une «pratique» qui a déjà été utilisée à la clôture des comptes. Cette «pratique», déjà appliquée à la HES-SO//FR et à l'Université de Fribourg aux comptes 2019, a ainsi permis d'attribuer à chaque institution un montant de 8 millions de francs pour leur fonds respectif, soit un total de 16 millions de francs. Au 31 décembre 2021, le solde des fonds Ra&D de la HES-SO//FR était de 9 513 132 francs. Ainsi, cette manière de procéder permettra de pérenniser à long terme le soutien à la Ra&D des quatre hautes écoles spécialisées fribourgeoises de la HES-SO//FR, au bénéfice du canton et de l'économie fribourgeoise. De surcroît, cela contribuera à accroître la visibilité de la HES-SO//FR tout en incitant, notamment (*mais pas que*), le développement de projets pluridisciplinaires impliquant plusieurs des quatre établissements fribourgeois.

1.3.3. Equivalence des systèmes au niveau fribourgeois

L'adaptation proposée en termes d'alimentation rejoint les mécanismes généraux d'alimentation des fonds de recherches des autres hautes écoles.

¹ Le règlement du FRI est consultable sur le site de la HES: www.hes-so.ch -> La HES-SO -> A propos -> Conventions et règlements -> Recherche appliquées et développement (Ra&D)

2. Modifications légales

2.1. Généralités

Une extension de l'article 56 LHES-SO//FR avec un renvoi à cette disposition permettra à l'Etat d'alimenter des fonds existants pour le financement de projets de recherche de portée cantonale.

L'approbation de cette extension induira la modification des règlements suivants:

- > Règlement du 1^{er} mai 2016 sur la gestion financière et les normes comptables de la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (ci-après: Règlement sur la gestion financière), en particulier les articles 9 et 12;
- > Règlement interne du 1^{er} juillet 2016 des fonds de recherche appliquée et de développement des écoles de la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (ci-après: Règlement interne des fonds)¹, en particulier les articles 1, 2, 3 et 4.

A la suite des travaux parlementaires, ces modifications devront être soumises à l'approbation respectivement du Conseil d'Etat (art. 59 al. 4 LHES-SO//FR) et de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle DEEF (art. 57 al. 3 LHES-SO//FR).

2.2. Commentaire détaillé par article

L'article 56 alinéa 1 LHES-SO//FR est modifié afin d'offrir aussi à la direction générale de la HES-SO//FR la compétence de disposer d'un fonds Ra&D pour permettre le financement de projet HES-SO//FR interdisciplinaire impliquant plusieurs de ses écoles.

L'alinéa 2 modifié permettra d'alimenter les fonds Ra&D par une partie des excédents de recettes éventuelles découlant de l'activité des écoles menée sur l'ensemble de leurs missions.

Le nouvel alinéa 2^a permettra d'alimenter les fonds Ra&D par une partie de l'excédent de financement constaté dans les comptes de l'Etat de Fribourg.

L'alinéa 3 modifié permettra de couvrir les frais liés à des nouveaux projets stratégiques dans le domaine de l'ingénierie de la formation et de la Ra&D, en conformité avec la stratégie cantonale et la Convention HES-SO.

L'article 57 alinéa 1^a (nouveau) définit le comité de gestion du Fonds Ra&D de la direction générale HES-SO//FR.

2.3. Les règlements

La commission parlementaire saisie du projet a été informée des projets d'adaptation du Règlement sur la gestion financière ainsi que du Règlement interne des fonds.

3. Résultat de la consultation restreinte

Une consultation restreinte interne à l'administration a été conduite du 15 décembre 2021 au 31 janvier 2022. Elle a concerné les Directions et Services suivants: Direction des finances (DFIN) et Administration des finances (AFIN), anc. Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS; nouvellement: Direction de la formation et des affaires culturelles; DFAC) et le Service des affaires universitaires (SAFU), le Service de la législation (SLeg) ainsi que la Direction générale de la HES-SO//FR; cette dernière a consulté à la suite son Conseil représentatif.

Les remarques ont principalement porté sur des questions de financement et de contrôle, sous l'angle de la conformité à la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE; RSF 610.1) et de l'égalité de traitement entre hautes écoles.

4. Conséquences financières et en personnel

4.1. Conséquences financières

Dès lors qu'ils ne sont alimentés que par des excédents à la clôture des comptes de fonctionnement de l'Etat ou par d'éventuelles recettes découlant de l'activité des écoles menée sur l'ensemble de leurs missions, le présent projet n'entraîne pas d'incidence directe sur le budget annuel de l'Etat, tel qu'approuvé par le Grand Conseil.

En contribuant à l'alimentation des fonds de la HES-SO//FR et de ses quatre hautes écoles, l'Etat permet à ces dernières une utilisation desdits fonds en vue de réaliser des projets Ra&D dont le financement peut être complété par des fonds de tiers. Ces derniers étant reconnus comme fonds de tiers par le SEFRI, ils contribuent ainsi à améliorer la capacité de la HES-SO à obtenir des subventions fédérales pour la recherche et l'innovation. De cette manière, la participation de l'Etat de Fribourg peut être considéré comme un investissement à long terme, créant ainsi un cercle vertueux.

4.2. Conséquences en personnel

A terme, le projet permet d'augmenter la part temporelle du corps professoral annoncé comme actif en Ra&D, et donc de se rapprocher des objectifs prévus à l'article 55 LHES-SO//FR.

¹ Ces règlements sont consultables sur le site de la HES-SO//FR: www.hefr.ch -> organisation -> cadre légal

5. Répartition des tâches Etat-communes

Le projet de loi n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches Etat-communes.

6. Effets sur le développement durable

Le projet de loi n'a pas d'incidence directe sur le développement durable. Il n'a donc pas été évalué à l'aide de la Boussole 21.

7. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité du projet

Le présent projet est conforme à la Constitution fédérale et cantonale, ainsi qu'au droit fédéral et ne présente aucune incompatibilité avec le droit européen.

8. Référendums législatif et financier

Le présent projet est soumis au référendum législatif. Il n'est pas soumis au référendum financier.

Botschaft 2020-DEE-2

23. August 2022

—
**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Fachhochschule
Westschweiz//Freiburg (HES-SO//FRG) – aF&E-Fonds**

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 15. Mai 2014 über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (HES-SO//FRG).

Die Botschaft ist wie folgt aufgebaut:

| | |
|---|----------|
| 1. Hintergrund | 5 |
| 1.1. Postulat 2016-GC-77 | 5 |
| 1.2. Finanzieller Aufwand zugunsten der HES-SO//FR | 6 |
| 1.3. Finanzierung der aF&E | 6 |
| 2. Änderungen an der Gesetzgebung | 7 |
| 2.1. Allgemeines | 7 |
| 2.2. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln | 7 |
| 2.3. Reglemente | 7 |
| 3. Ergebnisse des eingeschränkten Vernehmlassungsverfahrens | 7 |
| 4. Personelle und finanzielle Auswirkungen | 7 |
| 4.1. Finanzielle Auswirkungen | 7 |
| 4.2. Personelle Auswirkungen | 7 |
| 5. Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden | 8 |
| 6. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung | 8 |
| 7. Vereinbarkeit mit der Verfassung, dem Bundesrecht und dem Europarecht | 8 |
| 8. Gesetzes- und Finanzreferendum | 8 |

1. Hintergrund**1.1. Postulat 2016-GC-77**

Das aktuelle Gesetz über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (HES-SO//FRG; [SGF 432.12.1](#)) ist seit dem 15. Mai 2014 in Kraft. Es handelt sich um ein modernes und relativ neues Gesetz, das seinen Nutzen erwiesen hat.

Infolge des [Postulats 2016-GC-77](#) Berset Solange, Mesot Roland «Schaffung eines Fonds für anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung für unsere Fachhochschulen (FH)» hat der Staatsrat am 12. November 2019 dem Grossen Rat seinen [Bericht 2017-DEE-39](#) vorgelegt. In diesem Bericht legt der Staatsrat dar, dass er vorzugsweise bestehende Instrumente nutzen möchte, und schlägt vor, das HES-SO//

FRG und die Finanz- und Fondsreglemente der HES-SO//FR anzupassen, damit sie es der HES-SO//FR ermöglichen, ihre aF&E-Fonds zu speisen (Bericht, Kap. 4, S. 19).

Die vorliegende Gesetzesänderung setzt diesen Vorschlag um und enthält Massnahmen zur Finanzierung der Fonds für Forschung und Entwicklung der HES-SO//FR (aF&E-Fonds) durch den Staat Freiburg. Langfristig soll es diese Vorlage ermöglichen, von der Hebelwirkung der aF&E-Fonds zu profitieren, um mehr externe Mittel zu erhalten und so den Finanzierungsanteil zu steigern, der vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) als Drittmittel anerkannt wird, wodurch die HES-SO mehr Bundesbeiträge erhält.

1.2. Finanzieller Aufwand zugunsten der HES-SO//FR

In den vergangenen Jahren mussten die Kosten aufgrund der zunehmenden Studierendenbestände an der HES-SO//FR grösstenteils vom Staat getragen werden. Dies hatte zur Folge, dass der Staat Freiburg zur Deckung der Kostenüberschüsse deutlich mehr Mittel einsetzen musste. Aufgrund der starken Zunahme der Studierendenbestände, musste zudem das Personal für den Unterricht aufgestockt werden.

Der Staat Freiburg hat in den vergangenen Jahren ausserdem bedeutende Investitionen in die Infrastruktur der HES-SO//FR genehmigt, und zwar insbesondere den Bau des Gebäudes Mozaik für die Hochschule für Gesundheit Freiburg (HfG-FR) und die Hochschule für Soziale Arbeit Freiburg (HSA-FR) (Botschaft Nr. 243 vom 3. Mai 2011) sowie die Infrastrukturerneuerung der Hochschule für Technik und Architektur Freiburg (HTA-FR). Der Staat hat zudem einen Kredit von 25 Millionen Franken für den Bau des Versuchsgebäudes Smart Living Building gutgeheissen, das für die Forschung der HES-SO//FR, der Universität und der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne (ETH Lausanne) bestimmt ist (Botschaft 2014-DEE-22).

1.3. Finanzierung der aF&E

1.3.1. Derzeitige gesetzliche Grundlage

- a) *Direkte Finanzierung*: Artikel 53 Abs. 3 Bst. b der interkantonalen Vereinbarung der HES-SO (SGF 432.11.1) erlaubt es den Kantonen bzw. Regionen grundsätzlich schon heute, die *Forschungstätigkeiten und anderen Aufgaben der Hochschulen im Zusammenhang mit der kantonalen Strategie direkt zu finanzieren*. Folglich kann jeder Kanton selber entscheiden, ob er *direkt* in die Forschung seiner Hochschulen investieren will oder nicht. Diese Bestimmung wurde aber nicht eins zu eins in die Gesetzgebung des Kantons Freiburg aufgenommen.
- b) *Indirekte Finanzierung*: Zusätzlich zu seinem Beitrag an den Forschungs- und Impulsfonds (FRI)¹, der Teil des Kantonsbeitrags an die HES-SO ist, finanziert der Staat die aF&E an der HES-SO//FR auch *indirekt* über die Deckung der Kostenüberschüsse, dies gestützt auf Artikel 61 Abs. 2 HES-SO//FRG sowie auf Artikel 53 Abs. 3 Bst. a der interkantonalen Vereinbarung.

1.3.2. Vorgeschlagenes System

- a) *Nutzung bestehender Instrumente*: Zur Unterstützung des aF&E-Auftrags der vier Hochschulen der HES-SO//FR will der Staatsrat vorzugsweise Instrumente nutzen, die in der kantonalen Gesetzgebung bereits vorgesehen sind, um die Finanzierung der aF&E-Fonds der HES-SO//FR durch den Staat Freiburg zu ermöglichen. Statt der Schaffung eines Fonds mit einem Dotationskapital von knapp 50 Millionen Franken wie im Postulat 2016-GC-77 verlangt, wurde deshalb die vorliegende Lösung gewählt. Auf diese Weise werden die Finanzierungsinstrumente zugunsten der HES-SO//FR besser eingesetzt und die Speisung der bestehenden Fonds wird erleichtert.

Mit dieser Lösung kann der Staatsrat im Rahmen des Jahresabschlusses des Staats Freiburg beschliessen, die aF&E-Fonds der Hochschulen und der Generaldirektion zu speisen, um aF&E-Projekte von kantonaler Bedeutung zu finanzieren. Bei einem positiven Rechnungsabschluss kann er also beschliessen, den bestehenden Fonds einen Teil des Überschusses zu übertragen. Diese Mittel sind zur Finanzierung von Projekten bestimmt, die für den Kanton von direktem wirtschaftlichem, industriellem, sozialem, gesundheitlichem und kulturellem Interesse sind.

- b) *Formalisierung einer Praxis*: Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung soll eine Praxis gesetzlich verankert werden, die bereits angewendet wurde. Dank dieser Praxis, die beim Rechnungsabschluss 2019 zur Anwendung kam, haben die HES-SO//FR und die Universität Freiburg je einen Betrag von 8 Millionen Franken für ihre Fonds erhalten, das heisst insgesamt 16 Millionen Franken. Am 31. Dezember 2021 belief sich der Saldo der aF&E-Fonds der HES-SO//FR auf 9 513 132 Franken.

Diese Vorgehensweise erlaubt es, die Unterstützung der aF&E an den vier Hochschulen der HES-SO//FR langfristig zu gewährleisten, was dem Kanton und der Freiburger Wirtschaft zugutekommt. Ausserdem trägt dies zur Sichtbarkeit der HES-SO//FR bei und fördert namentlich (aber nicht nur) die Entwicklung von interdisziplinären Projekten, an denen mehrere der vier Freiburger Hochschulen beteiligt sind.

1.3.3. Äquivalenz der Systeme innerhalb des Kantons Freiburg

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird die Speisung der HES-SO//FR-Fonds an die Finanzierungsmechanismen der Forschungsfonds der anderen Hochschulen angeglichen.

¹ Das Reglement des FRI (nur auf Französisch erhältlich) befinden sich auf der Webseite der HES-SO: www.hes-so.ch/de -> Fachhochschule Westschweiz -> Über uns -> Reglemente/Rechtstexte -> Anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung (aF&E)

2. Änderungen an der Gesetzgebung

2.1. Allgemeines

Damit der Staat die bestehenden Fonds für die Finanzierung von aF&E-Projekten von kantonaler Bedeutung speisen kann, soll Artikel 56 HES-SO//FRG mit einer entsprechenden Bestimmung ergänzt werden.

Wird diese Ergänzung beschlossen, müssen die folgenden Reglemente geändert werden:

- > das Reglement vom 1. Mai 2015 über die Finanzverwaltung und die Rechnungslegungsstandards der Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (Finanzreglement), insbesondere Artikel 9 und 12;
- > das interne Reglement vom 1. Juli 2016 über die Fonds für anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung der Hochschulen der Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (internes Fondsreglement)¹, insbesondere Artikel 1, 2, 3 und 4.

Im Anschluss an die Parlamentsarbeit werden diese Änderungen dem Staatsrat (Art. 59 Abs. 4 HES-SO//FRG) beziehungsweise der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion VWBD (Art. 57 Abs. 3 HES-SO//FRG) zur Genehmigung vorgelegt.

2.2. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Artikel 56 Absatz 1 HES-SO//FRG wird geändert, um der Generaldirektion der HES-SO//FR ebenfalls die Möglichkeit zu geben, über einen aF&E-Fonds zu verfügen. So kann sie interdisziplinäre HES-SO//FR-Projekte finanzieren, an denen mehrere Hochschulen zusammenarbeiten.

Absatz 2 ermöglicht es neu, die aF&E-Fonds mit einem Teil der allfälligen Ertragsüberschüsse zu speisen, die aus allen Aktivitäten der Schulen in Ausführung ihrer Aufträge resultieren.

Der neue Absatz 2^a erlaubt es, die aF&E-Fonds mit einem Teil der Finanzierungsüberschüsse zu speisen, die beim Abschluss der Staatsrechnung festgestellt werden.

Der geänderte Absatz 3 erlaubt es, die Kosten von neuen strategischen Projekten im Bereich der Technik, der Bildung und der aF&E zu decken, wobei die kantonale Strategie und die HES-SO-Vereinbarung zu beachten sind.

Artikel 57 Abs. 1^a legt die Mitglieder des Verwaltungsausschusses des aF&E-Fonds der Generaldirektion der HES-SO//FR fest.

2.3. Reglemente

Die parlamentarische Kommission, die sich mit dem Entwurf befassen wird, wurde über die geplanten Änderungen am Finanzreglement und am internen Fondsreglement informiert.

3. Ergebnisse des eingeschränkten Vernehmlassungsverfahrens

Ein eingeschränktes internes Vernehmlassungsverfahren wurde vom 15. Dezember 2021 bis 31. Januar 2022 durchgeführt. In diesem Rahmen wurden die folgenden Direktionen und Dienststellen konsultiert: die Finanzdirektion (FIND) und die Finanzverwaltung (FINV), die ehemalige Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD; neu: Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten; BKAD), das Amt für Universitätsfragen (UFA), das Amt für Gesetzgebung (GeGa) und die Generaldirektion der HES-SO//FR. Diese hat ihren Repräsentativrat konsultiert.

Die Vernehmlassungsantworten betrafen hauptsächlich die Finanzierung und die Kontrolle im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; SGF 610.1) sowie die Gleichbehandlung der Hochschulen.

4. Personelle und finanzielle Auswirkungen

4.1. Finanzielle Auswirkungen

Da die Fonds nur durch Finanzierungsüberschüsse beim Abschluss der Staatsrechnung oder allfällige Einnahmen aus den Tätigkeiten der Hochschulen in Ausführung ihrer Aufträge finanziert werden, hat der vorliegende Entwurf keine direkten Auswirkungen auf den vom Grossen Rat genehmigten Staatsvoranschlag.

Indem die Fonds der HES-SO//FR und ihrer vier Hochschulen vom Staat gespiesen werden, können sie ihre Mittel für aF&E-Projekte einsetzen, die zusätzlich von Dritten finanziert werden können. Diese Mittel werden vom SBFI als Drittmittel anerkannt, die dazu beitragen, dass die HES-SO mehr Bundesbeiträge für die Forschung und die Innovation erhält. In diesem Sinne können die vom Staat Freiburg in die Fonds eingezahlten Mittel als eine langfristige Investition betrachtet werden, die eine Aufwärtsspirale in Gang setzt.

4.2. Personelle Auswirkungen

Langfristig wird es die Vorlage ermöglichen, dem SBFI einen grösseren Anteil an der Arbeitszeit zu melden, den das Lehrpersonal für die aF&E einsetzt, und somit dem Ziel nach Artikel 55 HES-SO//FRG näher zu kommen.

¹ Diese Reglemente befinden sich auf der Website der HES-SO//FR unter www.hefr.ch/de -> Organisation -> Rechtsrahmen.

5. Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Der Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

6. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Der Gesetzesentwurf hat keinen direkten Einfluss auf die nachhaltige Entwicklung, weshalb er nicht mit dem Kompass 21 beurteilt wurde.

7. Vereinbarkeit mit der Verfassung, dem Bundesrecht und dem Europarecht

Der Gesetzesentwurf ist mit der Kantonsverfassung und der Bundesverfassung sowie mit dem Bundesrecht und dem Europarecht vereinbar.

8. Gesetzes- und Finanzreferendum

Der Gesetzesentwurf untersteht dem Gesetzesreferendum. Er untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Loi modifiant la loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (Fonds Ra&D)

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **432.12.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2020-DEE-2 du Conseil d'Etat du 23 août 2022;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 432.12.1 (Loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (LHES-SO//FR), du 15.05.2014) est modifié comme il suit:

Art. 56 al. 1 (modifié), al. 2, al. 2a (nouveau), al. 3 (modifié)

¹ Les écoles et la direction générale de la HES-SO//FR peuvent chacune disposer d'un fonds de recherche et de développement (ci-après: le(s) fonds), dont le capital et les revenus sont affectés au financement des activités de Ra&D.

² Le cas échéant, les fonds sont alimentés par:

- a) (*modifié*) une partie des excédents de recettes éventuelles découlant de l'activité des écoles menée sur l'ensemble de leurs missions;

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (Fonds für aF&E)

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **432.12.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2021-DEE-2 des Staatsrats vom 23. August 2022;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 432.12.1 (Gesetz über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (HES-SO//FRG), vom 15.05.2014) wird wie folgt geändert:

Art. 56 Abs. 1 (geändert), Abs. 2, Abs. 2a (neu), Abs. 3 (geändert)

¹ Die Schulen und die Generaldirektion der HES-SO//FR können je über einen Fonds für Forschung und Entwicklung (der Fonds) verfügen, dessen Kapital und Erträge für die Finanzierung der aF&E bestimmt sind.

² Diese Fonds werden gespeist durch:

- a) (*geändert*) einen Teil der allfälligen Ertragsüberschüsse, die aus allen Aktivitäten der Schulen in Ausführung ihrer Aufträge resultieren;

^{2a} Le Conseil d'Etat peut affecter une partie de l'excédent de financement constaté dans les comptes de l'Etat aux fonds des écoles et/ou de la direction générale.

³ Les fonds servent à couvrir des frais liés aux activités au sens de l'alinéa 1 du présent article pour autant qu'elles s'inscrivent dans la stratégie cantonale au sens de l'article 53 al. 3 let. b de la Convention HES-SO.

Art. 57 al. 1a (nouveau)

^{1a} Le comité de gestion du fonds de la direction générale est composé du directeur ou de la directrice générale, des directeurs et/ou directrices des quatre écoles et du responsable financier ou de la responsable financière de la HES-SO//FR.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Elle entre en vigueur rétroactivement au 1^{er} janvier 2022.

^{2a} Der Staatsrat kann einen Teil des Finanzierungsüberschusses, der bei Abschluss der Staatsrechnung resultiert, den Fonds der Hochschulen und/oder der Generaldirektion zuweisen.

³ Die Fonds dienen zur Deckung der Kosten für Aktivitäten gemäss Absatz 1, sofern diese der kantonalen Strategie im Sinne von Artikel 53 Abs. 3 Bst. b der HES-SO-Vereinbarung entsprechen.

Art. 57 Abs. 1a (neu)

^{1a} Dem Verwaltungsausschuss des Fonds der Generaldirektion gehören die Generaldirektorin oder der Generaldirektor, die Direktorinnen und Direktoren der vier Hochschulen und die Person, die für die Finanzen der HES-SO//FR verantwortlich ist, an.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Es wird rückwirkend auf den 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt.

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DEE-2

Projet de loi :
Loi modifiant la loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (Fonds Ra&D)

Propositions de la commission ordinaire CO-2022-018

Présidence : Solange Berset

Membres : Christel Berset, Daniel Bürdel, Lucas Dupré, Catherine Esseiva, Liliane Galley, Savio Michellod, Marc Pauchard, Katharina Thalmann-Bolz, Julien Vuilleumier, Peter Wüthrich

Entrée en matière

La commission propose tacitement 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 :

I. Loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (LHES-SO//FR)

Art. 56 al. 2, al. 2a

² Le cas échéant, les fonds sont alimentés par :

a) les montants inscrits au budget des écoles ou de la direction générale en charge de la gestion des fonds et par une partie des excédents de recettes éventuelles découlant de l'activité des écoles menée sur l'ensemble de leurs missions ;

Anhang

GROSSER RAT

2020-DEE-2

Gesetzentwurf:
Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (Fonds für aF&E)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2022-018

Präsidium : Solange Berset

Mitglieder : Christel Berset, Daniel Bürdel, Lucas Dupré, Catherine Esseiva, Liliane Galley, Savio Michellod, Marc Pauchard, Katharina Thalmann-Bolz, Julien Vuilleumier, Peter Wüthrich

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

I. Gesetz über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (HES-SO//FRG)

Art. 56 Abs. 2, Abs. 2a

² Diese Fonds werden gespeist durch:

a) die im Haushalt der Schulen oder der für die Verwaltung der Mittel zuständigen Generaldirektion ausgewiesenen Beträge und durch einen Teil der allfälligen Ertragsüberschüsse, die aus allen Aktivitäten der Schulen in Ausführung ihrer Aufträge resultieren;

A1

^{2a} Le Conseil d'Etat peut également affecter une partie de l'excédent de financement constaté dans les comptes de l'Etat aux fonds des écoles et/ou de la direction générale.

A2

^{2a} Der Staatsrat kann ebenfalls einen Teil des Finanzierungsüberschusses, der bei Abschluss der Staatsrechnung resultiert, dem Fonds der Hochschulen und/oder der Generaldirektion zuweisen.

Vote final

Par 9 voix contre 0 et 0 abstention (deux membres excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 0 abstention (deux membres excusés).

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 0 abstentions (deux membres excusés).

Le 14 novembre 2022

Schlussabstimmung

Mit 9 zu 0 Stimme bei 0 Enthaltungen (zwei Mitglieder sind entschuldigt) beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (Freie Debatte) behandelt wird.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

**A1
CE**

Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (zwei Mitglieder sind entschuldigt).

**A2
CE**

Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (zwei Mitglieder sind entschuldigt).

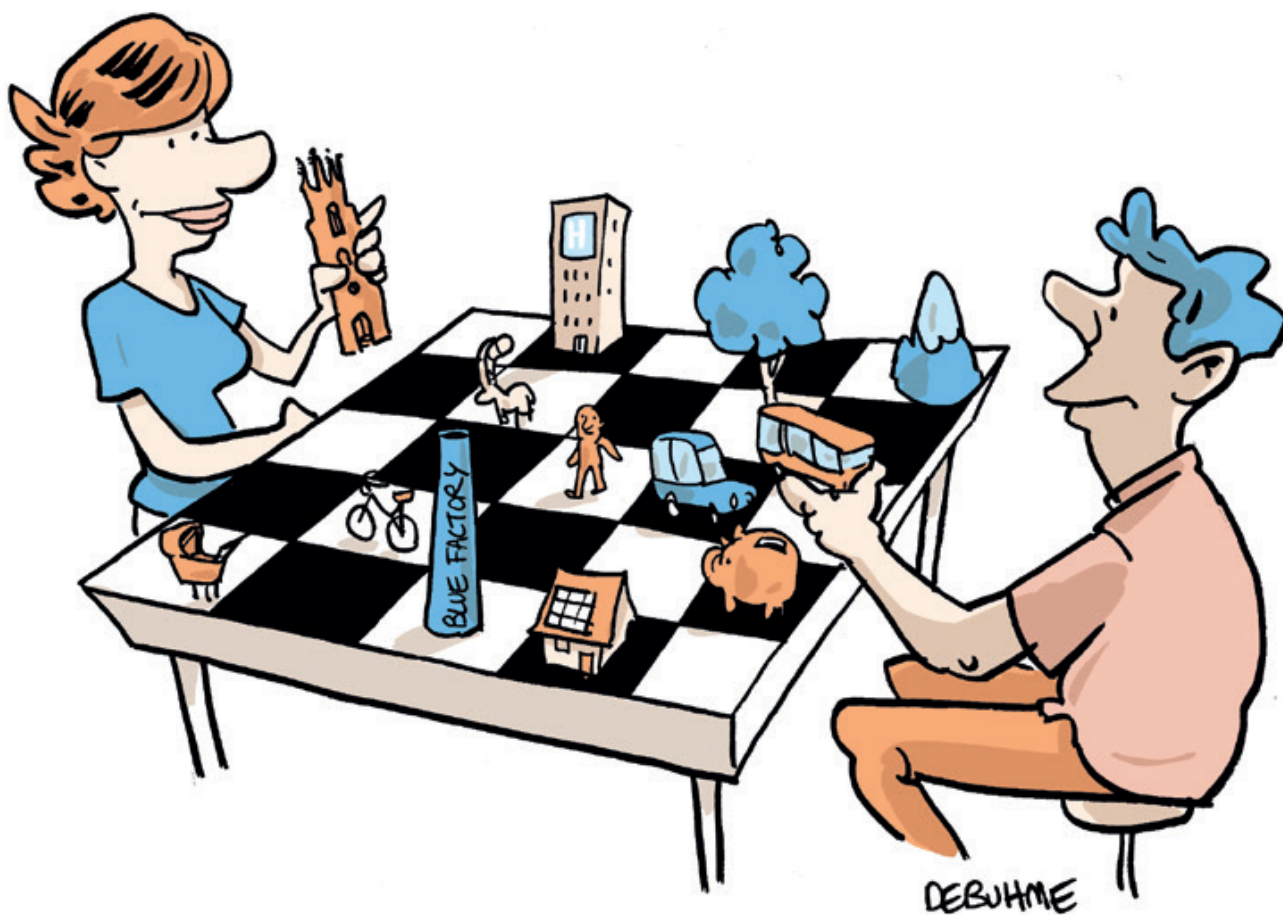
Den 14. November 2022

Programme gouvernemental de la législature 2022-2026



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Chancellerie d'Etat CHA
Staatskanzlei SK



Programme gouvernemental de la législature 2022–2026

—

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

Nous avons l'honneur de vous remettre le programme gouvernemental de la législature 2022–2026 et vous proposons d'en prendre acte.

Au nom du Conseil d'Etat

Le Président:
Olivier Curty

La Chancelière:
Danielle Gagnaux-Morel

Fribourg, juin 2022

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Préambule | 6 |
| <hr/> | |
| Etat des lieux du canton de Fribourg | 9 |
| Démographie | 9 |
| Emplois | 11 |
| Economie | 13 |
| Société | 15 |
| Environnement | 15 |
| <hr/> | |
| Vision 2035 | 16 |
| Valeurs | 17 |
| <hr/> | |
| La structure de l'action durant la législature | 19 |
| Trois axes stratégiques et deux axes facilitateurs | 19 |
| Cinq thèmes prioritaires | 19 |
| <hr/> | |
| Les actions du programme gouvernemental | 20 |
| <hr/> | |
| 1. Axe stratégique: Economie et innovation | 21 |
| <hr/> | |
| 1.1 Formation et éducation numérique | 22 |
| 1.1.1 Priorité: Mettre sur pied la stratégie d'éducation numérique | 23 |
| 1.1.2 Faire évoluer la maturité gymnasiale et les autres formations du secondaire II | 24 |
| 1.1.3 Regrouper la formation du corps enseignant sous un même toit | 24 |
| 1.1.4 Faciliter l'employabilité des adultes | 25 |
| 1.2 Développement des pôles d'innovation | 26 |
| 1.2.1 Mettre en place un écosystème favorable et attractif et la politique foncière active | 26 |
| 1.2.2 Renforcer le potentiel entrepreneurial de la jeunesse | 27 |
| 1.2.3 Concrétiser la stratégie agroalimentaire | 27 |
| 1.2.4 Positionner l'Institut Adolphe Merkle | 28 |
| 1.2.5 Adapter les infrastructures pour la faculté des sciences et de médecine et la faculté de droit | 29 |
| 1.2.6 Développer le Campus Grangeneuve | 29 |
| 1.2.7 Promouvoir une agriculture innovante | 30 |

| | |
|---|-----------|
| 1.3. Tourisme, culture et patrimoine | 31 |
| 1.3.1 Promouvoir un tourisme durable, connecté à la culture et au patrimoine | 32 |
| 1.3.2 Encourager la culture et en faciliter l'accès | 33 |
| 1.3.3 Rendre les prestations des bibliothèques et du conservatoire accessibles dans tout le canton | 34 |
| 1.3.4 Valoriser le patrimoine | 34 |
| 1.3.5 Investir dans les infrastructures: BCU, MHNF, SIC | 35 |
| 1.3.6 Digitaliser les fonds culturels | 35 |
| <hr/> | |
| 2. Axe stratégique: Cohésion sociale | 36 |
| <hr/> | |
| 2.1. Structures sanitaires et santé | 37 |
| 2.1.1 Priorité: Soutenir le développement des structures sanitaires | 37 |
| 2.1.2 Promouvoir la santé physique et mentale | 38 |
| 2.1.3 Implémenter les conditions cadre pour les personnes âgées et les personnes fragilisée | 38 |
| 2.1.4 Aider les victimes de violence | 38 |
| 2.1.5 Poursuivre la mise en place de la médecine scolaire | 38 |
| 2.2. Jeunesse, perspectives, prévention et sport | 39 |
| 2.2.1 Mettre en œuvre la stratégie nationale d'orientation | 40 |
| 2.2.2 Aider les jeunes en difficulté à s'insérer | 40 |
| 2.2.3 Renforcer l'accompagnement social en milieu scolaire | 40 |
| 2.2.4 Accompagner les jeunes en difficulté et les familles fragilisées | 41 |
| 2.2.5 Créer un centre de compétence sport et santé | 41 |
| 2.3 Familles, personnes vulnérables et inclusion | 42 |
| 2.3.1 Mettre en œuvre les prestations complémentaires pour les familles | 42 |
| 2.3.2 Renforcer le dispositif de l'aide sociale | 42 |
| 2.3.3 Pérenniser l'observatoire du logement et immobilier | 43 |
| 2.3.4 Intégrer les élèves en situation de handicap | 43 |
| 2.3.5 Orienter les jeunes avec des besoins éducatifs spécifiques | 44 |
| 2.3.6 Intervenir précocement auprès des jeunes atteints d'un trouble autistique | 44 |
| <hr/> | |
| 3. Axe stratégique: Transition environnementale | 45 |
| <hr/> | |
| 3.1. Plan climat et préservation des ressources | 46 |
| 3.1.1 Priorité: Mettre en œuvre le Plan climat | 46 |
| 3.1.2 Développer une stratégie pour la protection des sols | 47 |
| 3.1.3 Appliquer les principes de l'urbanisme durable | 47 |
| 3.1.4 Protéger les eaux | 47 |
| 3.1.5 Réaliser la stratégie de biodiversité | 47 |
| 3.1.6 Préserver le paysage | 48 |
| 3.1.7 Adapter les outils de pilotage | 48 |
| 3.1.8 Définir une feuille de route pour l'économie circulaire | 48 |

| | |
|--|-----------|
| 3.2. Transition énergétique | 49 |
| 3.2.1 Encourager la rénovation des bâtiments | 49 |
| 3.2.2 Produire de l'énergie renouvelable | 50 |
| 3.2.3 Organiser la formation | 50 |
| 3.2.4 Assainir le parc immobilier de l'Etat | 50 |
| 3.3. Mobilité durable | 51 |
| 3.3.1 Augmenter l'offre en transports publics | 51 |
| 3.3.2 Préparer la mise en place de systèmes de transport haute capacité | 52 |
| 3.3.3 Développer le réseau cyclable et promouvoir le vélo | 52 |
| 3.3.4 Créer et améliorer les plateformes multimodales | 53 |
| 3.3.5 Encourager l'électromobilité | 53 |
| 3.3.6 Mettre en place la stratégie de mobilité du personnel de l'Etat | 54 |
| 3.3.7 Récolter et valoriser les données sur la mobilité | 54 |
| <hr/> | |
| 4. Axe facilitateur: Gouvernance | 55 |
| <hr/> | |
| 4.1 Gouvernance régionale et bilinguisme | 56 |
| 4.1.1 Priorité: Moderniser l'organisation des collectivités publiques | 56 |
| 4.1.2 Réviser la législation sur les communes | 57 |
| 4.1.3 Optimiser les infrastructures liées au chômage | 57 |
| 4.1.4 Mettre en place un modèle de conduite de crise intégratif | 58 |
| 4.1.5 Mettre sur pied une législation sur les langues officielles | 58 |
| 4.1.6 Systématiser les projets d'immersion dans la langue partenaire | 58 |
| <hr/> | |
| 5. Axe facilitateur: Digitalisation | 59 |
| <hr/> | |
| 5.1 Guichet virtuel, digitalisation et sécurité numérique | 60 |
| 5.1.1 Priorité: Etablir le guichet virtuel | 60 |
| 5.1.2 Assurer la sécurité de l'information et gérer l'obsolescence | 61 |
| 5.1.3 Mettre à disposition les données | 61 |
| 5.1.4 Promouvoir la cybersécurité | 61 |
| <hr/> | |
| 6. Finances | 62 |
| <hr/> | |
| 6.1 Contexte légal | 62 |
| 6.2 Aperçu général des directives fixées par le Conseil d'Etat | 62 |
| 6.3 Incertitudes et appréciation des principaux risques | 63 |
| 6.4 Résultats initiaux du projet de plan financier | 64 |
| <hr/> | |
| 7. Conclusions | 68 |
| <hr/> | |

Préambule

Au moment d'établir son programme de législature, le Conseil d'Etat s'est projeté à l'horizon 2035 en réfléchissant au canton qu'il veut laisser aux enfants d'aujourd'hui. Il exprime ses vœux pour la future jeunesse fribourgeoise

à travers une vision du Fribourg de demain. Le Gouvernement se veut à la fois ambitieux et réaliste: un canton qui ose, innovant et nature, prospère et harmonieux, trait d'union des cultures et des langues et qui aspire à une qualité de vie durable. Oser sortir de ce

qui nous a freiné dans le passé, tout en renforçant ce qui fait nos atouts et notre spécificité, est une autre manière d'exprimer cette vision. Cette approche est la clé de voûte à partir de laquelle le Conseil d'Etat a défini ses priorités.

Pour se projeter dans le monde de demain, le Conseil d'Etat construit son action sur les trois piliers fondamentaux du développement durable que sont l'économie, le social et l'environnement. Déclinés à la mode fribourgeoise, ces trois piliers forment les axes stratégiques de la législature.

Avec une vision qui se décline à 2035, le Gouvernement fribourgeois élabore un programme qui regarde loin, bien au-delà d'une prochaine législature et dont les impacts porteront sur notre jeunesse.

Dans l'axe stratégique de l'économie et de l'innovation, le Conseil d'Etat veut mettre l'accent premier sur la formation numérique, afin de donner à la jeunesse les outils nécessaires pour se profiler

dans le monde de demain. Il veut utiliser les compétences de proximité, simplicité et pragmatisme, comme fers de lance de notre développement, et poursuivre les efforts pour la promotion de l'innovation. Et enfin, il entend faire de la culture et du patrimoine des atouts clés du positionnement pour un tourisme durable.

Dans l'axe stratégique de la cohésion sociale, le Gouvernement accorde la priorité au renforcement de structures de santé, afin d'offrir aux Fribourgeois et aux Fribourgeoises un système de soins de proximité et de qualité, intégré harmonieusement dans le paysage sanitaire national. Après une période Covid qui a souligné l'importance de la cohésion sociale pour la résilience de la société, le Conseil d'Etat entend poursuivre les démarches afin de promouvoir la santé et le vivre ensemble, tout en mettant l'accent sur le sport. Un effort particulier sera consacré à soutenir la jeunesse et protéger les personnes vulnérables.



Le Gouvernement fribourgeois 2022, de g. à d.: Sylvie Bonvin-Sansonnens, conseillère d'Etat, DFAC, Jean-François Steiert, conseiller d'Etat, DIME, Didier Castella, conseiller d'Etat, DIAF, Olivier Curty, conseiller d'Etat, DEEF, Jean-Pierre Siggen, conseiller d'Etat, DFIN, Philippe Demierre, conseiller d'Etat, DSAS, Romain Collaud, conseiller d'Etat, DSJS, Danielle Gagnaux-Morel, chancelière d'Etat, CHA.

Dans l'axe stratégique de la transition environnementale, le Conseil d'Etat met la priorité sur la mise en œuvre de la politique exprimée dans le cadre du «Plan climat», adopté à la fin de la précédente législature. Le but est de ménager les ressources naturelles et de s'adapter aux changements climatiques, afin de continuer à offrir un cadre de vie de qualité aux habitants et aux habitantes de notre canton. Le Gouvernement veut accélérer la transition énergétique et concrétiser la politique de mobilité durable, en cherchant à diminuer l'impact de l'activité humaine sur l'environnement.

Les trois axes stratégiques s'appuient sur deux axes facilitateurs, socles du développement. D'une part, il s'agit d'adapter la gouvernance régionale afin de doter les collectivités publiques d'une organisation plus agile et résiliente. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat veut promouvoir le bilinguisme comme atout majeur du canton. D'autre part, le Gouvernement veut poursuivre la digitalisation des prestations publiques en mettant l'accent sur le déploiement du guichet virtuel pour les prestations publiques dans l'ensemble du canton. Corolaire indispensable de la digitalisation, la sécurité numérique fera l'objet de toutes les attentions, avec en ligne de

mire la contribution de l'Etat au renforcement de la cybersécurité pour les entreprises et la population. Afin de partager le plus tôt possible ses projets avec le Grand Conseil et la population fribourgeoise, le Conseil d'Etat publie pour la première fois son programme gouvernemental avant de l'avoir complètement décliné dans le plan financier qui sera, lui, disponible en fin d'année. Les prérequis

nécessaires à la concrétisation des priorités gouvernementales, tout comme la disponibilité des ressources humaines et financières, voire des situations imprévues ou de nouvelles opportunités, auront naturellement une influence sur la vitesse de concrétisation des ambitions exprimées par le Conseil d'Etat en ce début de législature.

Nous nous engageons de manière collégiale à tout entreprendre pour réaliser le programme que nous vous présentons et nous vous souhaitons bonne lecture.



Olivier Curty



Jean-François Steiert



Jean-Pierre Siggen



Romain Collaud



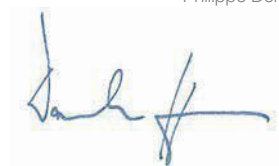
Sylvie Bonvin-Sansonnens



Philippe Demierre



Didier Castella



Danielle Gagnaux-Morel

Etat des lieux du canton de Fribourg

Ce chapitre a pour objectif de présenter la situation du canton selon différents indicateurs, notamment concernant la population et l'emploi. La référence au «Cercle d'indicateurs» cité ci-après permettra au Conseil d'Etat de mesurer dans le temps l'évolution du positionnement de notre canton.

Conçu pour établir des comparaisons transversales entre cantons, cet outil illustre l'évolution actuelle de la statistique moderne vers des ensembles d'indicateurs spécifiquement développés pour documenter l'étude des forces et des faiblesses d'entités politiques ou économiques.

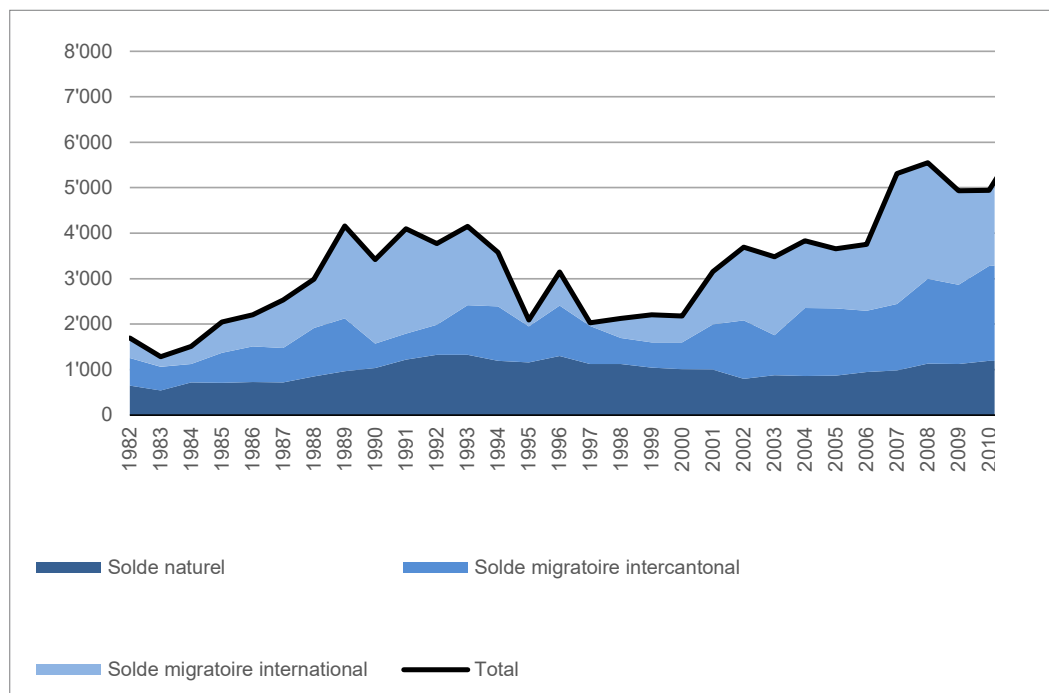
Démographie

Bien que toujours à la hausse, la dynamique de croissance démographique est, entre 2017 et 2020, redescendue à un niveau plus proche de ce que le canton connaissait avant la mise en œuvre complète de la libre circulation des personnes avec l'Union européenne. Entre 2017 et 2020, la croissance démographique fribourgeoise annuelle se situe dans une fourchette de 3000 à 3700 habitants et habitantes supplémentaires (2020: 3713), contre plus de 6000 dans les années 2011 à 2013.

Cela place toujours Fribourg parmi les cantons à forte progression démographique. Selon les derniers chiffres à disposition pour 2021, la tendance est à nouveau à la hausse (+4500 sur un an) réaffirmant la dynamique démographique positive.

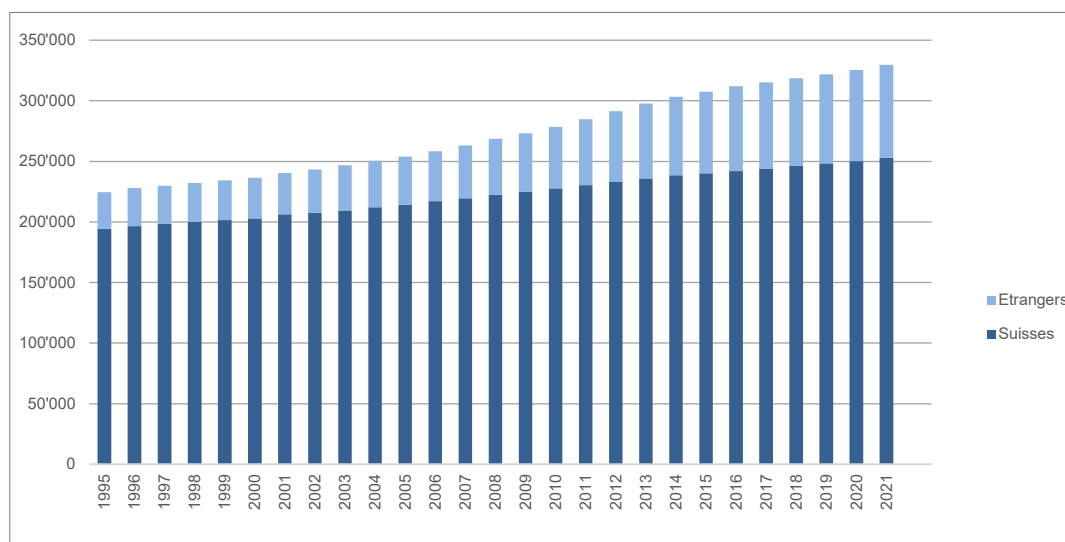
Population résidente permanente

Sources: OFS, ESPOP / STATPOP



Population résidente permanente selon la nationalité

Sources: OFS, EPOP / STATPOP



L'importante dynamique de croissance démographique du canton s'explique plus fortement par les augmentations du solde migratoire international, qui conduit à une hausse de la population étrangère, et du solde migratoire intercantonal, que par le solde naturel. Sur la base des dernières projections disponibles (SStat 2022-2050), le Service cantonal de la statistique table sur une population de 372 000 à 418 000 résidents

permanents en 2050, tout en rappelant que les scénarii démographiques prolongent des tendances et sont par nature plutôt conservateurs dans les hypothèses retenues. Ils ne prennent notamment pas en compte d'éventuels bouleversements dans les bassins de recrutement de l'immigration et se situent donc sur un scénario prospectif de continuité.

Emplois

La statistique structurelle des entreprises met en évidence le dynamisme fribourgeois en termes d'emplois. Sur la période 2011 à 2019, on enregistre 12 655 emplois en équivalent plein temps (EPT) additionnels, soit une augmentation de 11,9 %, nettement supérieure à la moyenne des cantons qui s'affiche à 8,8 %. Depuis 2011, le secteur tertiaire est celui qui a le plus fortement progressé dans le canton de Fribourg (14,9 % selon les EPT) alors que le secteur secondaire a enregistré une progression de 9,0 % et que le secteur primaire a connu une baisse de 4,6 %. Globalement le tertiaire est le secteur économique en forte croissance, à l'exception de la forte hausse du secteur secondaire en Gruyère.

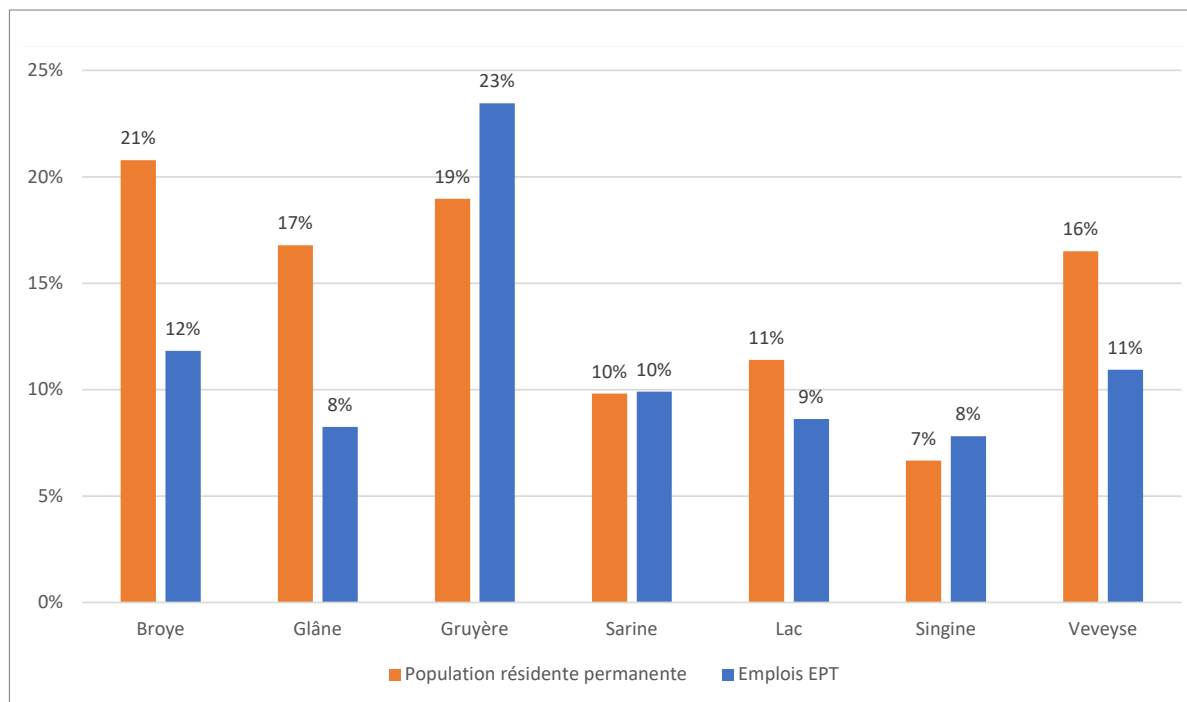
Au niveau des branches, entre 2011 et 2019, pour l'ensemble du canton, c'est l'industrie pharmaceutique (+69 %, 400 EPT), l'industrie alimentaire (+ 700 EPT) et les branches Télécommunication et Activités informatiques & services d'information (à elles deux, plus de 700 EPT) qui sont les plus dynamiques.

Tous les districts ont connu une croissance des emplois depuis 2011. La croissance la plus importante concerne la Gruyère (23,5 %; +4'187 EPT), devant la Broye (11,8 %; +912 EPT) et la Veveyse (10,9 %; +503 EPT). Suivent les districts de la Sarine (9,9 %; +4'645 EPT), du Lac (8,6 %; +996 EPT), de la Glâne (8,2 %; +518 EPT) et de la Singine (7,8 %; +894 EPT).

Entre 2011 et 2019, on peut constater que certains districts ont vu une forte hausse de la population résidente permanente. Il s'agit des districts de la Broye (+20,8 %), de la Gruyère (+19,0 %), de la Veveyse (+16,5 %) et de la Glâne (+16,8 %). A l'exception notable de la Gruyère, ces districts sont marqués par une hausse beaucoup plus importante de la population que des emplois en EPT, renforçant leur statut de régions résidentielles. Si l'on regarde la situation en 2019, on constate que la Sarine et dans une moindre mesure la Gruyère ont une part d'EPT plus élevée que la part de la population résidente permanente. Ces deux districts, avec les agglomérations de Fribourg et de Bulle constituent les principaux moteurs économiques du canton.

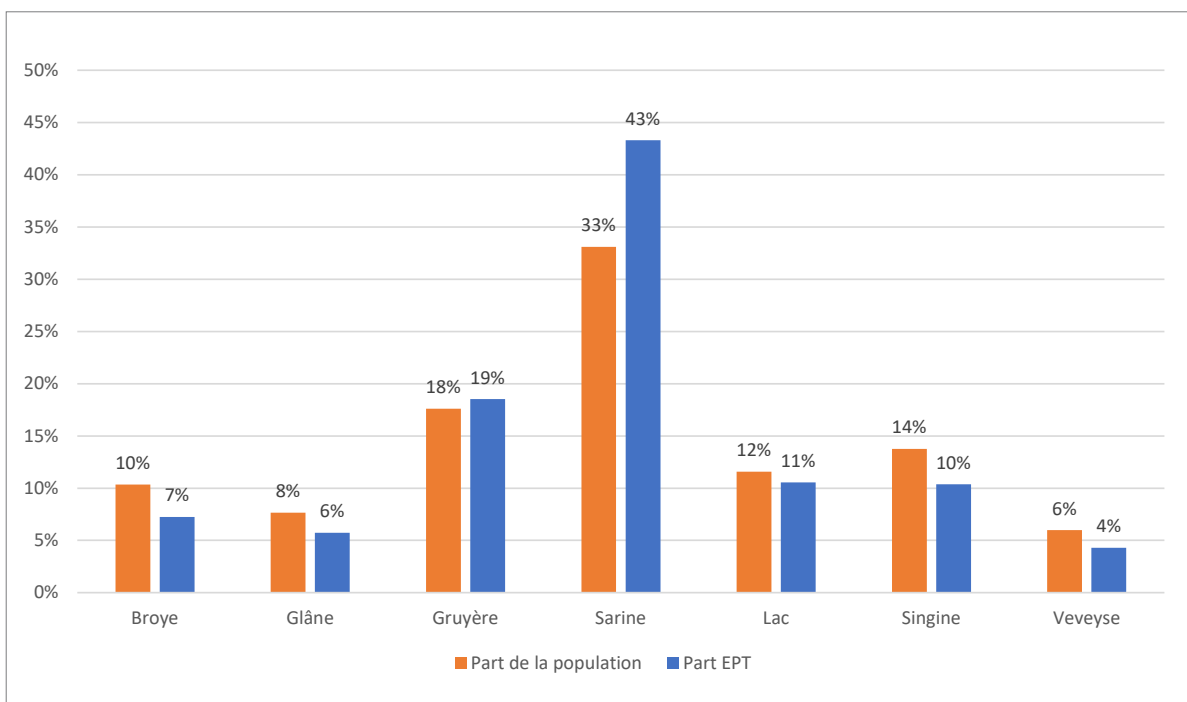
Croissance de la population résidente permanente et des emplois (en EPT) par district: 2011-2019

Sources: OFS, STATPOP et STATENT



Part d'emplois (en EPT) et part de la population résidente permanente par district: 2019

Sources: OFS, STATPOP et STATENT



Economie

Le système de comparaison intercantonale «Cercle Indicateurs» permet de documenter quelques-unes des forces et des faiblesses du canton, tout en ne pouvant prétendre à une représentativité exhaustive de la situation de tous les cantons.

Dans le domaine de l'économie, on retrouve ainsi la bonne santé financière du canton en termes d'endettement, tempérée il est vrai par un indice d'exploitation du potentiel fiscal plus élevé que la moyenne.

Toutefois, la part des dépenses de la construction consacrée aux travaux d'agrandissement, de transformation et d'entretien est en dessous de la moyenne des cantons. Des loyers abordables font également partie des atouts économiques du canton et bien que le taux de chômage soit légèrement supérieur à la moyenne des cantons, il reste à un niveau très bas. En revanche, le produit intérieur brut par habitant et la part des emplois dans des branches à forte valeur ajoutée ou considérées comme innovatrices demeurent en dessous de la moyenne.

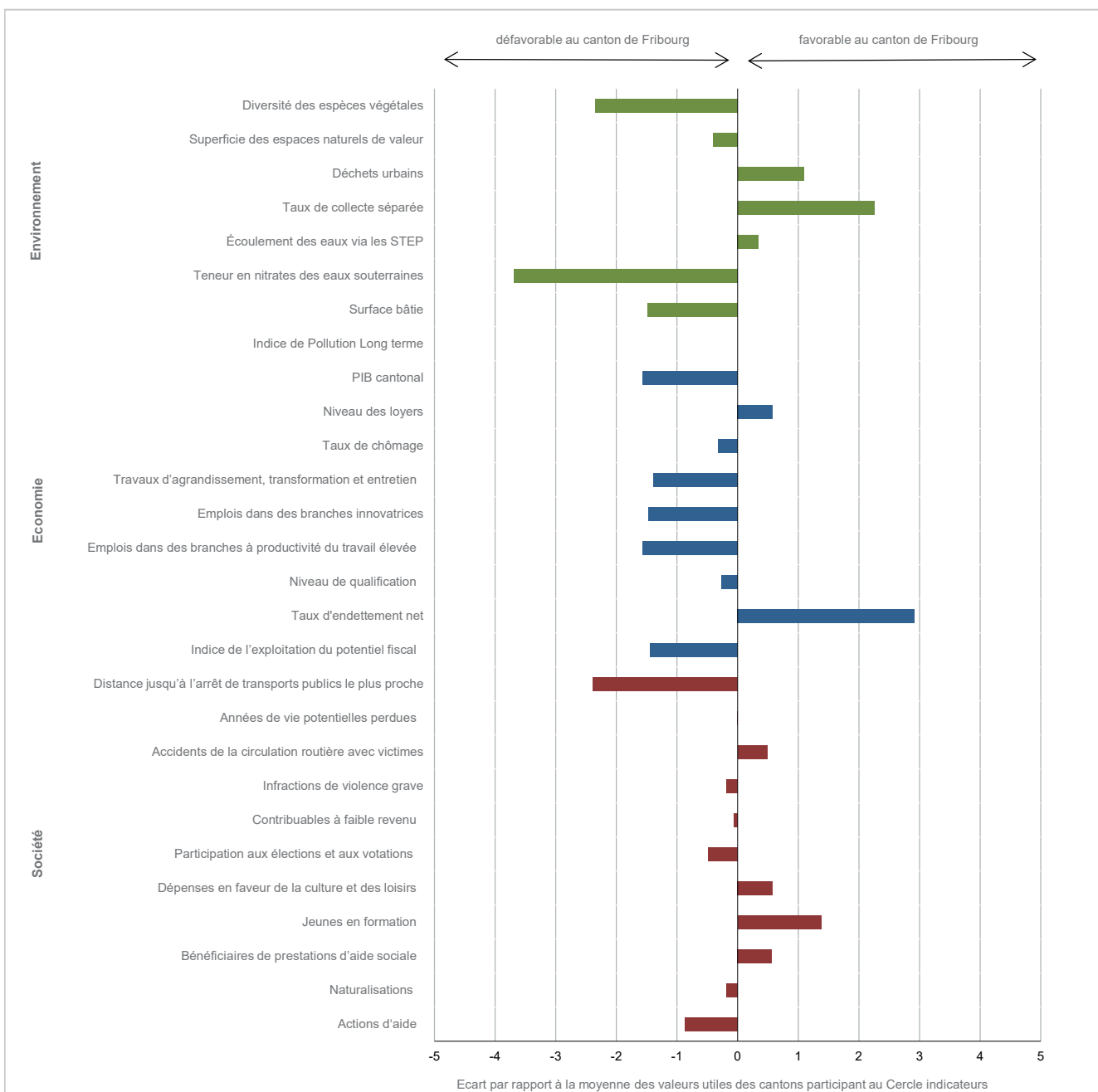
Le système de comparaison intercantonale «Cercle Indicateurs» est destiné à mesurer le développement durable dans les cantons et les villes. Les résultats sont exprimés en valeurs utiles, permettant ainsi de représenter les indicateurs sur un seul graphique, malgré leurs unités différentes. Les valeurs utiles vont de zéro (résultat mauvais) à dix (bon résultat). Les écarts par rapport à la moyenne présentent, pour chaque indicateur, la différence entre la valeur utile obtenue et la moyenne des valeurs utiles de tous les cantons ayant participé au relevé.



Le «Cercle d'indicateurs» permet de mesurer les progrès de développement durable des cantons et donc leur contribution aux 17 objectifs des Nations-Unis.

«Cercle Indicateurs» - Indicateurs de développement durable, écarts par rapport à la moyenne, en 2021

Sources: «Cercle Indicateurs», Office fédéral de la statistique / Service de la statistique du canton de Fribourg



Remarques

Les écarts par rapport à la moyenne présentent, pour chaque indicateur, la différence entre la valeur utile obtenue par le canton de Fribourg et la moyenne des valeurs utiles de tous les cantons ayant participé au relevé. Ils présentent donc la position du canton par rapport aux autres cantons. Un écart positif représente une position au-dessus de la moyenne, un écart négatif une position au-dessous. L'année ne se réfère pas à la période de relevé, mais à celle de récolte des données.

Société

Les indicateurs relatifs aux aspects sociétaux font ressortir quelques arguments importants du canton. La part des jeunes en formation tout comme la jeunesse de la population (toujours la plus jeune du pays en moyenne cantonale) sont des preuves du dynamisme fribourgeois. Les signaux sont positifs en matière de sécurité également. Les routes fribourgeoises sont sûres: le nombre de

victimes reste à un niveau historiquement bas. En revanche, l'accès aux transports publics demeure en-dessous de la moyenne des cantons participants, même s'il faut relever une amélioration constante et évidemment tenir compte de la topographie particulière de Fribourg et de son étalement urbain. Enfin, les dépenses publiques consacrées à la culture et aux loisirs se situent désormais dans la moyenne des cantons participants.

Environnement

Les indicateurs environnementaux laissent au canton de Fribourg une certaine marge de progression par rapport à la moyenne des cantons participant au Cercle des indicateurs, par exemple concernant la situation au niveau de la diversité des espèces végétales ou encore des nitrates dans les eaux souterraines, en raison notamment du caractère agricole du canton. Les indicateurs sur la production de déchets urbains et le taux de collecte

séparée placent favorablement le canton. D'autres indicateurs hors «Cercle d'indicateurs» comme l'émission moyenne de CO₂ des voitures neuves placent également Fribourg en position légèrement favorable par rapport à la moyenne nationale. En revanche, les Fribourgeois et Fribourgeoises utilisent moins les transports publics que l'ensemble des Suisses et des Suissesses (chiffres 2015).

Vision 2035



En 2035, les enfants qui naissent au moment où nous élaborons ce programme gouvernemental entreront dans l'adolescence. C'est en imaginant le monde que nous leur souhaitons, que le Conseil d'Etat a conduit ses réflexions: de quoi ont-ils besoin? quelle société, quelle nature, quel héritage souhaitons-nous leur laisser?

Canton le plus jeune de Suisse, Fribourg est un lieu de contraste qui combine de manière singulière villes et campagnes, recherche de pointe et produits du terroir, culture francophone et germanophone.

Un canton qui ose, innovant et nature, prospère et harmonieux, trait d'union des cultures et des langues, et qui aspire à une qualité de vie durable.

Nous voulons profiler notre canton et nous distinguer entre les grands pôles économiques du pays, tout en affirmant nos ambitions en matière de développement durable et d'innovation.

Tous les cantons aspirent à un avenir prospère, à un développement économique par le biais de l'innovation. Fribourg soigne cette évolution

en offrant à ses habitants et habitantes un cadre de vie agréable, entre une nature préservée et un urbanisme durable. Fribourg valorise sa position à la croisée des cultures et des langues du pays.

Valeurs

Afin d'accomplir sa mission et atteindre ses objectifs, le Conseil d'Etat a décidé de faire siennes des valeurs qu'il décline dans différentes politiques, dont les ressources humaines (RH), et de les considérer comme lignes directrices pour l'accomplissement de sa mission au service de la population fribourgeoise:

Le Conseil d'Etat s'appuie sur des valeurs qui définissent son mode de fonctionnement et qui permettent de développer une vision forte pour l'avenir du canton.

Agilité

Capacité à répondre au changement, à modifier les méthodes de travail, les façons de penser et de fonctionner afin d'évoluer vers un modèle plus flexible et réactif aux besoins de la population.

Durabilité

Intégrer les aspects économiques, sociaux et environnementaux de manière à répondre aux besoins du présent sans compromettre la qualité de vie des générations futures.

Orientation citoyens

Répondre aux attentes des citoyens et citoyennes de manière efficace, efficiente et avec des moyens et canaux de communication adaptés.

Ces trois valeurs guident déjà la politique RH de l'Etat. Un personnel qualifié est le garant d'un service public de qualité. Par la mise en œuvre de sa politique du personnel, l'Etat de Fribourg crée les conditions de travail permettant de s'adapter aux changements, d'attirer et de fidéliser des collaborateurs et collaboratrices motivé-e-s et compétent-e-s.

VISION 2035

Un canton qui ose, innovant et nature, prospère et harmonieux, trait d'union des cultures et des langues, et qui aspire à une qualité de vie durable

Valeurs

Agilité • Durabilité • Orientation citoyens

Trois axes stratégiques inspirés du développement durable

1. ECONOMIE ET INNOVATION

Former des adultes de demain capables d'accompagner les enjeux sociétaux. Utiliser nos compétences de proximités, simplicité et pragmatisme, comme fers de lance de notre développement. Faire de notre culture et notre patrimoine des atouts clés de notre positionnement touristique

2. COHESION SOCIALE

Adapter nos structures de santé de façon à les intégrer harmonieusement au paysage Suisse dans le domaine. Promouvoir la santé et le vivre ensemble par le sport. Soutenir la jeunesse et protéger les personnes vulnérables

3. TRANSITION ENVIRONNEMENTALE

Mettre en œuvre une politique climatique préservatrice de notre cadre de vie. Adapter notre gestion de l'énergie et de la mobilité pour le bien-être de notre population

1.1 Formation et éducation numérique

Développement d'une stratégie d'éducation numérique à l'école obligatoire, au post-obligatoire général et dans la formation professionnelle

2.1 Santé et structure sanitaire

Adapter et renforcer les structures sanitaires (pôle santé de Bertigny et centres de santé régionaux)

3.1 Plan climat et préservation des ressources

Mettre en œuvre une politique transversale de préservation des ressources naturelles et adaptations aux changements climatiques

1.2 Développement des pôles d'innovation

Favoriser l'innovation, le transfert technologique et la transition vers l'industrie 4.0

2.2 Jeunesse, perspectives, prévention et sport

Soutien des enfants et des jeunes dans le domaine de la santé (prévention et promotion), du vivre ensemble et du sport

3.2 Transition énergétique

Accélérer la transition énergétique, mettre en œuvre une politique énergétique durable, renouvelable, responsable, rationnelle, efficace et économe

1.3 Tourisme, culture et patrimoine

La culture et le patrimoine sont mis en valeur. Cela favorise l'économie, le tourisme et la cohésion

2.3 Familles, personnes vulnérables et inclusion

Renforcer la protection, le pouvoir d'agir et l'autonomie des personnes vulnérables et des familles et favoriser l'inclusion

3.3 Mobilité durable

Politique de mobilité durable, en cherchant à diminuer l'impact des moyens de transport utilisés sur l'environnement

Deux axes facilitateurs, socles de notre développement

4. Gouvernance : Les collectivités publiques disposent d'ici 2026 d'un cadre législatif renouvelé qui leur permet de rendre leur organisation plus agile et résiliente. Le bilinguisme est promu comme un atout majeur du canton

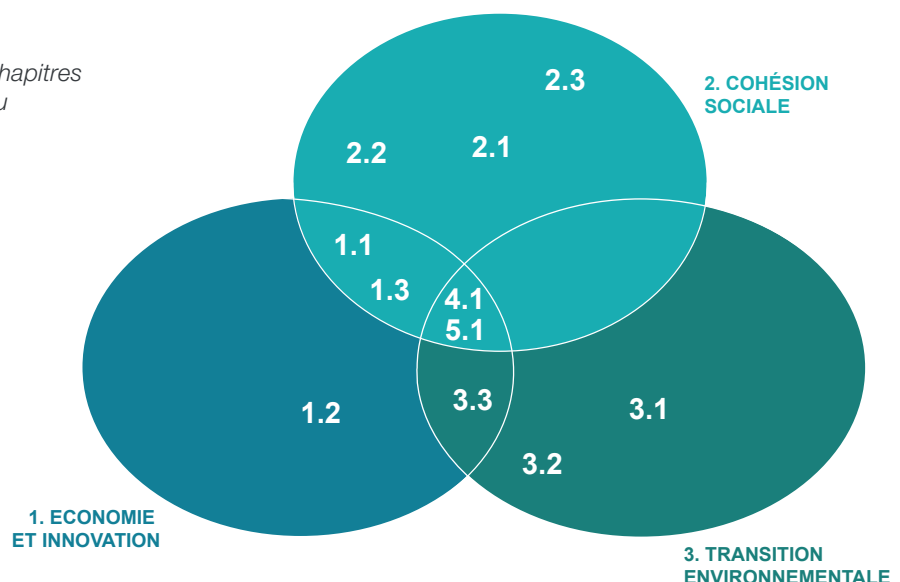
5. Digitalisation : L'Etat poursuit la digitalisation des prestations publiques par le biais du guichet virtuel et renforce la sécurité numérique globale. L'Etat contribue à renforcer la cybersécurité pour les entreprises et la population du canton

La structure de l'action durant la législature

Trois axes stratégiques et deux axes facilitateurs

La politique de la législature est construite en déclinant les trois volets du développement durable en trois axes stratégiques : économie et innovation – cohésion sociale – transition environnementale. Les trois axes stratégiques sont portés par deux axes facilitateurs transversaux, indispensables à la concrétisation des axes stratégiques. Des choix ont été faits pour intégrer les thèmes de travail de la législature dans les trois axes stratégiques retenus par le Conseil d'Etat. En réalité, les chapitres du programme gouvernemental s'articulent de manière équilibrée dans les trois principes constitutifs du développement durable : l'économie, le social et l'environnement. Il en va de même des axes facilitateurs et plusieurs thèmes auraient pu être intégrés de manière différente en fonction de l'accent qu'on donne aux activités qu'il est prévu d'y déployer.

Le schéma montre la répartition des chapitres du programme selon les trois piliers du développement durable.



Cinq thèmes prioritaires

Le Conseil d'Etat entend accorder une attention particulière à cinq thèmes, dont il fait les priorités de son programme, parce que leur concrétisation est essentielle pour l'avenir de notre canton :

- > Mettre sur pied la stratégie d'éducation numérique.
- > Soutenir le développement des infrastructures sanitaires.
- > Mettre en œuvre le Plan climat.
- > Moderniser l'organisation des collectivités publiques, régionales et locales.
- > Etablir le guichet virtuel.

Cette priorisation vise notamment à orienter les réflexions lorsqu'il s'agira d'arbitrer l'allocation des ressources.

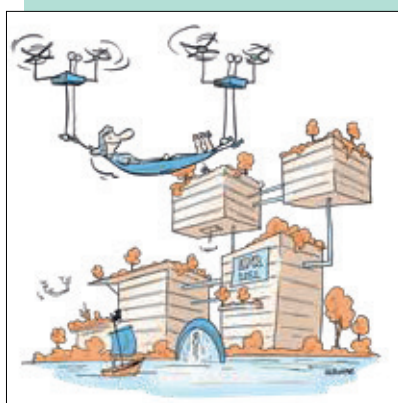
Les actions du programme gouvernemental

Trois axes stratégiques

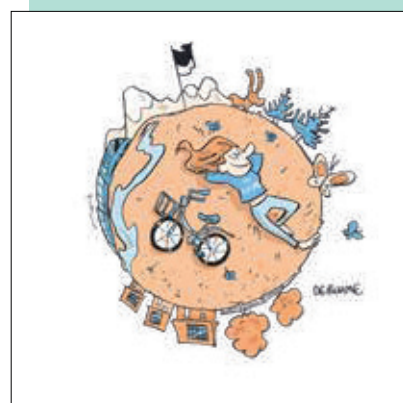
1. Economie et innovation



2. Cohésion sociale



3. Transition environnementale



Deux axes facilitateurs

4. Gouvernance

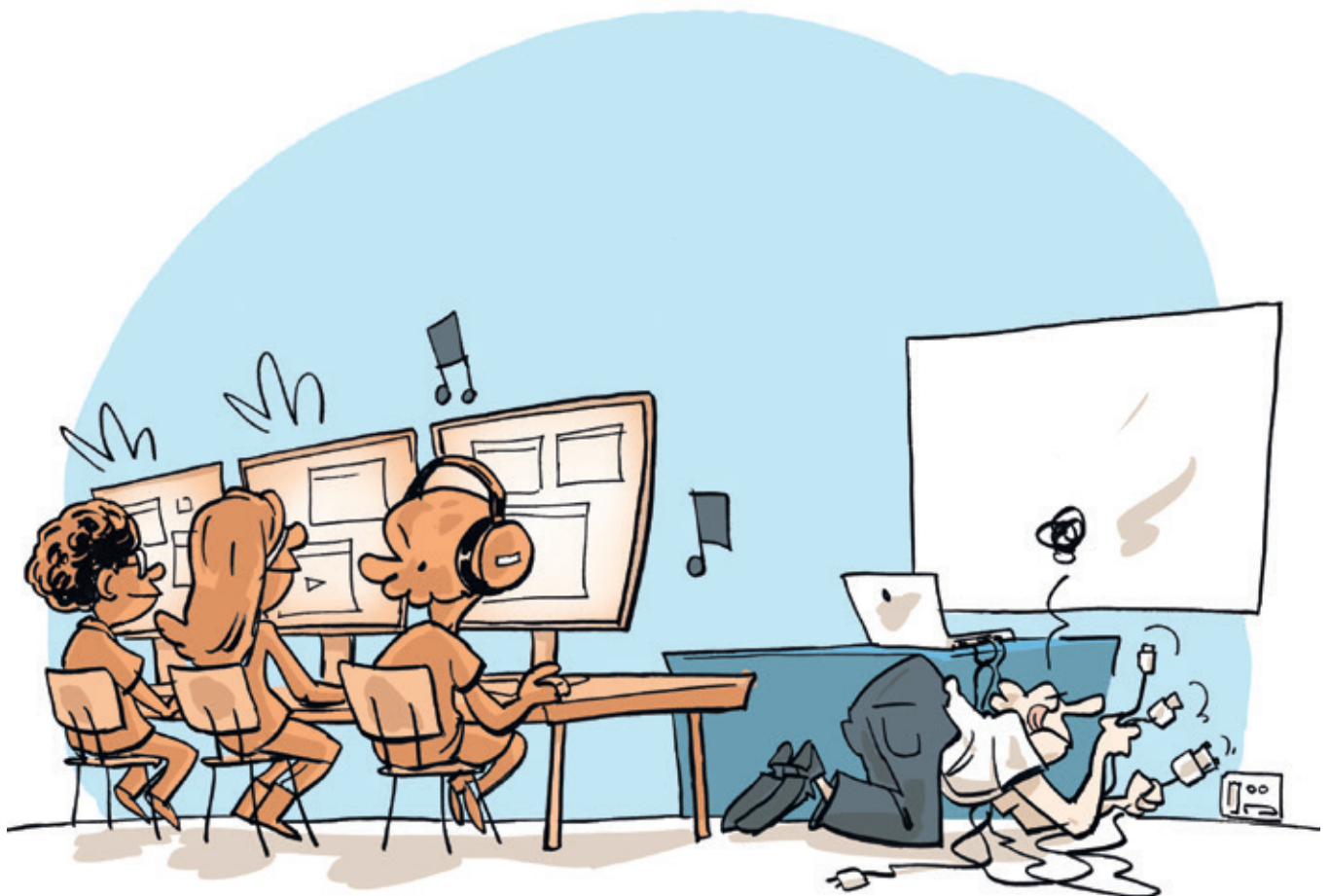


5. Digitalisation



1 Axe stratégique: économie et innovation

Former des adultes de demain pour les préparer à faire face aux enjeux sociétaux. Utiliser les compétences de proximité, simplicité et pragmatisme, comme fers de lance du développement. Faire de la culture et du patrimoine des atouts clés du positionnement touristique.



DEBUHNE

1.1 Formation et éducation numérique

Les technologies liées à l'informatique ont grandement développé les moyens d'action pédagogiques du corps enseignant. Elles permettent de moderniser les contenus, de créer des situations pédagogiques nouvelles donc de diversifier les approches. Il sera primordial que le corps enseignant et les écoles puissent élaborer ou acquérir matériels, logiciels et produits multimédias répondant à leurs besoins.

Afin de réaliser le potentiel de ces atouts, des grands projets de construction et de rénovation des infrastructures actuelles sont nécessaires. En plus d'accroître la crédibilité de nos institutions de formation, ces travaux auront un impact positif sur leur empreinte écologique, conformément aux objectifs nationaux en matière de climat. La formation des adultes contribue non seulement à la croissance économique mais aussi à l'épanouissement personnel. Elle doit se développer afin de répondre aux nouveaux besoins du marché du travail (notamment dans les métiers du numérique et ceux générés par le développement durable) et se faire connaître des personnes concernées.



« Les innovations de ces prochaines années seront décisives pour assurer aux jeunes un futur professionnel prometteur et réalisable dans le canton. Cela passe aussi par l'éducation au développement durable. »

Sylvie Bonvin-Sansonnens, conseillère d'Etat, DFAC

1.1.1 Mettre sur pied la stratégie d'éducation numérique

Priorité

L'école doit assurer l'acquisition des connaissances et des compétences fondamentales afin de préparer les élèves au monde d'aujourd'hui et de demain. Si le canton de Fribourg a rapidement souhaité inclure au programme scolaire les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) qui transforment profondément notre société, les évolutions constantes de la numérisation et les nouvelles exigences des plans d'études en matière de numérisation nécessitent aujourd'hui une actualisation du concept. Dans l'optique d'améliorer l'égalité des chances entre les élèves, une mise à niveau technologique des écoles est nécessaire. Le Conseil d'Etat a décidé de mettre sur pied une stratégie globale d'éducation numérique dans les écoles fribourgeoises de scolarité obligatoire et spécialisées. Celle-ci vise la création d'un cadre clair et harmonieux afin d'accompagner les directions d'écoles dans leur transition vers une intégration du numérique dans l'enseignement, aussi bien sur le plan didactique, matériel, qu'organisationnel. Mise en œuvre du Plan d'étude Education Numérique (PER EdNum), au post-obligatoire général (y compris BYOD [Bring Your Own Device] / AVEC [Apportez Votre Equipement personnel de Communication] et professionnel avec le projet COPE (abréviation de l'anglais corporate owned, personally enabled) ou «propriété de l'entreprise avec accès privé».

L'adaptation de l'école à la transformation digitale de la société améliorera l'autonomie des élèves sur le marché du travail grâce à l'augmentation de leurs compétences dans le domaine numérique.



1.1.2 Faire évoluer la maturité gymnasiale et les autres formations du secondaire II

L'entrée en vigueur de la révision du règlement/ordonnance de reconnaissance de la maturité gymnasiale et du nouveau plan d'études cadre (PEC) est actuellement prévue au mois d'août 2024. Dans la foulée, le plan d'études cantonal, la grille horaire, le règlement des études gymnasiales et les conditions d'accès devront être adaptés afin de délivrer les premiers titres «nouvelle formule», vraisemblablement en 2030. La formation continue du corps enseignant devra tenir compte des nouveautés qui seront introduites. L'entrée en vigueur des nouvelles ordonnances fédérales et des nouveaux plans de formation d'employé-e de commerce CFC a été fixée à la rentrée 2023. Dans la nouvelle formation commerciale initiale (CFC), les connaissances professionnelles sont enseignées sous la forme de compétences opérationnelles. Ces dernières remplaceront les disciplines actuelles (français, allemand, maths...). Un des enjeux principaux sera que les écoles de commerce à plein temps restent attractives et que l'articulation entre CFC et maturité professionnelle soit la plus harmonieuse possible.

La création d'un centre de compétences dans le domaine de la pédagogie et de la didactique constituera un modèle original et attractif qui favorisera les synergies et qui se distinguera avec le bilinguisme.

1.1.3 Regrouper la formation du corps enseignant sous un même toit

Il s'agit de regrouper l'ensemble de la formation à l'enseignement (UniFR - HEP) sous le toit institutionnel de l'Université, pour créer un Centre de formation à l'enseignement centralisant tous les degrés de l'enseignement: enseignement obligatoire (1H-11H), degré secondaire supérieur et enseignement spécialisé. Ce regroupement complet de la formation à l'enseignement, incluant également la formation des enseignants et enseignantes spécialisés, favorisera de plus grandes synergies et coopérations dans l'ensemble du domaine. La création d'un centre de compétences dans le domaine de la pédagogie et de la didactique réunissant toute la formation à l'enseignement sous un même toit à l'Université constituera un modèle original avec un profil distinct et attractif dans le paysage universitaire suisse. Un modèle prometteur à plusieurs points de vue: il renforcera les activités de l'Université de Fribourg dans ce domaine au niveau national, il donnera plus de poids à la formation à l'enseignement du canton et confirmera le bilinguisme en tant que force et spécificité attractive.

1.1.4 Faciliter l'employabilité des adultes

Dans le but de favoriser la formation professionnelle chez les adultes, le Service de la formation professionnelle organise des cours adaptés (horaires, pédagogie). La formation théorique devient gratuite afin d'encourager les personnes concernées. Un projet de conseil de carrière et de bilan d'employabilité pour les adultes de 40 ans et plus (viamia) est mis sur pied sous forme d'une offre gratuite de bilan professionnel et d'orientation de carrière. Le projet comprend également le développement d'une plate-forme en ligne visant à assister les personnes concernées dans la planification de leur parcours professionnel. Le nouveau centre de carrière de Fribourg vise à être un centre de compétences et de prestations

Avec la fin des « carrières à vie » dans une seule et même entreprise, l'employabilité représente pour les salariés la capacité et l'agilité à obtenir ou à conserver un emploi à tout âge et dans différentes fonctions. Elle favorise également la performance des entreprises à court, moyen et long terme.

concernant le choix de carrière, l'insertion et l'orientation professionnelle ainsi qu'un espace de rencontre et d'accès à l'information et à l'orientation professionnelles à disposition du public dès l'école primaire. La loi sur l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière nécessite une révision globale afin de mettre en œuvre la nouvelle stratégie nationale de l'orientation professionnelle et de carrière et de remodeler les activités des centres d'orientation régionaux.

« La formation est centrale. Elle permet à chacun-e de se réaliser selon ses potentialités tout en améliorant son attractivité sur le marché du travail. Notre objectif est d'aider les jeunes et les adultes à choisir une voie professionnelle, une voie d'étude ou à établir un parcours de carrière à n'importe quel âge. »

Sylvie Bonvin-Sansonnens, conseillère d'Etat, DFAC



1.2 Développement des pôles d'innovation

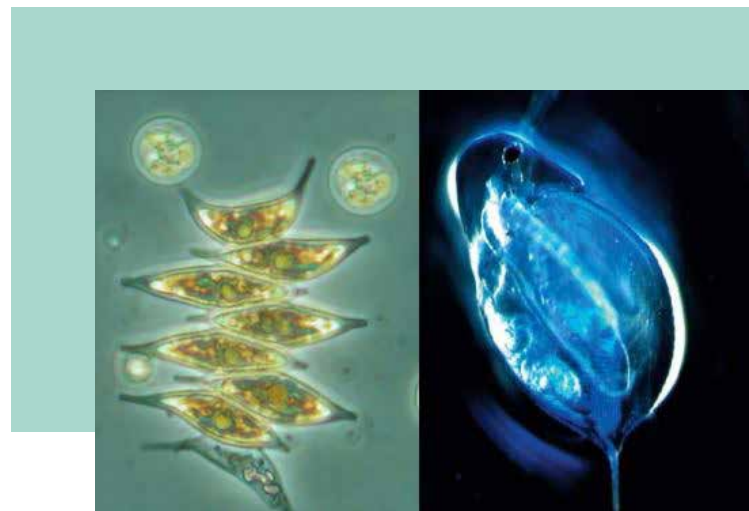
Le canton de Fribourg a pour ambition de préserver et de développer le tissu économique existant, de stimuler la création de places de travail et d'augmenter la valeur ajoutée par emploi. Il s'appuie sur ses atouts économiques et sur les investissements réalisés ces dernières années, avec comme axes principaux une focalisation sur la bioéconomie avec le secteur agroalimentaire, l'industrie 4.0 et le renforcement de l'économie diversifiée. Le canton compte également exploiter le potentiel entrepreneurial de sa jeunesse, en favorisant notamment les nouveaux écosystèmes émergents, en réunissant les entreprises, des centres de recherches publics et privés, ainsi que les Hautes Ecoles.

1.2.1 Mettre en place un écosystème favorable et attractif et la politique foncière active

Fribourg s'impose comme un pôle économique et d'innovation: il aspire à un positionnement de leader dans la bioéconomie et l'industrie 4.0 réunissant entreprises, centres de recherche publics et privés ainsi que les Hautes Ecoles. Le Conseil d'Etat entend mettre en place un écosystème favorable et attractif pour stimuler la compétitivité et l'innovation par le développement d'une fiscalité attractive (patent-box plus conséquente), par l'allègement fiscal total des start-ups pour les premières cinq années de leur existence, par la mise

en place d'infrastructures soutenant l'innovation, et par le maintien du programme Phare Fribourg pôle d'innovation et de création d'emploi. (ex: renforcement de la présence de l'EPFL dans le domaine de la construction durable et les nouveaux matériaux, projet de partenariat privé-public pour une halle de démonstration technologique pour les biotechnologies, etc...).

Il s'agira encore de lancer des projets d'envergure démontrant la nécessité de la loi sur la politique foncière active (LPFA), de l'acquisition de nouveaux terrains et de densification (Romont...) et de capitaliser les relations avec les entreprises actives dans ce domaine.



Bioéconomie et Industrie 4.0

1.2.2 Renforcer le potentiel entrepreneurial de la jeunesse

Fribourg entend attirer des talents en mettant en place une stratégie valorisant le potentiel entrepreneurial de la jeunesse [ex: Student venture programme (HES-SO), l'Association for Student Innovation ASI] en intégrant des métriques en lien avec l'innovation pour les hautes écoles (brevets, start-ups, spin off, sensibilisation des étudiants: selon le principe «Proof of concept») et en pérennisant FriUP et Innosquare comme effet de levier pour l'innovation. Tout cela devrait mener à la création d'une maison de l'innovation.

Promouvoir l'envie et la capacité d'entreprendre chez les étudiants et enseignants-chercheurs est l'une des clés permettant de soutenir, à terme, la croissance des entreprises fribourgeoises.

1.2.3 Concrétiser la stratégie agroalimentaire

Cette stratégie s'appuie sur un écosystème fribourgeois déjà très riche dans ce secteur, et qui dépasse la moyenne suisse tant au niveau de l'emploi que de la valeur ajoutée. Le contexte actuel est particulièrement positif et propice au lancement de cette stratégie avec le renforcement d'Agroscope dans le canton et le développement des campus AgriCo et Grangeneuve-Posieux, l'entrée du canton de Fribourg dans le comité exécutif de la Swiss Food & Nutrition Valley ou encore l'obtention à Fribourg d'un NTN-Innobooster (réseau thématique national) dédié à l'agroalimentaire et financé par Innosuisse. Issue d'une approche participative, la stratégie agroalimentaire et les trois programmes phares s'inscrivent ainsi dans une dynamique puissante et ont pour but de capitaliser sur les investissements réalisés afin de multiplier leurs impacts et de confirmer l'ambition de faire du canton le leader dans ce domaine. En outre, elle est en adéquation avec les nouvelles stratégies de la promotion économique et du développement durable du canton, avec la volonté de promouvoir les principes de l'économie circulaire et les circuits courts.

1.2.4 Positionner l'Institut Adolphe Merkle

En tant que Centre de compétences national sur les nanomatériaux, l'Institut Adolphe Merkle (AMI) établira une stratégie pour la prochaine décennie, visant une expansion modérée mais importante sur le plan stratégique. S'inscrivant dans le contexte particulier du canton, avec une industrie agro-alimentaire forte, l'AMI a pour objectif d'associer le savoir-faire existant dans le domaine des matières molles à de nouvelles compétences dans le secteur de la technologie alimentaire pour mettre au point des aliments sains et de qualité, de diagnostiquer des polluants dans les aliments et de permettre une utilisation et un traitement durables des ressources naturelles. Ainsi, la création de cette

cinquième chaire dédiée aux sciences des aliments jetterait des ponts avec l'institut interdisciplinaire pour les sciences de l'alimentation que l'Université de Fribourg projette de créer, comme mentionné tant dans sa Stratégie 2030 que dans sa planification pluriannuelle. Des collaborations pourront également se faire avec le Cluster Food & Nutrition, Agroscope ainsi qu'avec le pôle d'innovation de Saint-Aubin.



« Notre économie a démontré sa grande résistance lors de la crise sanitaire et le canton va continuer à se dynamiser ces prochaines années en restant fidèle à sa devise en matière de développement économique: consolider, former, investir, innover. Les parcs d'innovation vont jouer un rôle essentiel dans cette optique. »*

Olivier Curty, conseiller d'Etat, DEEF

* AgriCo à Saint-Aubin, BlueFactory, La Maillarde à Romont, Le Vivier à Villaz, Marly Innovation Center (MIC)

1.2.5 Adapter les infrastructures pour la Faculté des sciences et de médecine et la Faculté de droit

Le Conseil d'Etat entend construire un nouveau bâtiment pour répondre aux besoins globaux de la Faculté des sciences et de médecine pour les 30-40 prochaines années; en particulier aux besoins du département de chimie en termes de laboratoires modernes et conformes aux normes actuelles et au master en médecine. Le projet de construction du bâtiment de la Faculté de droit de l'Université de Fribourg, sur le site de la Tour Henri se réalise et augmente l'attractivité de l'Université.

1.2.6 Développer le Campus Grangeneuve

Il s'agira de développer un centre de compétence nationale pour la recherche, la formation et le conseil dans le domaine agricole et agroalimentaire, en collaboration avec Agroscope, en intégrant les autres domaines agricoles du canton (Bellechasse, Sorens, Saint-Aubin, Les Faverges). Plusieurs projets d'investissements (Grange Neuve avec sa nouvelle fromagerie, bâtiment pour les cultures fromagères, halle de technologie agroalimentaire) de Grangeneuve ainsi qu'une structure de collaboration avec Agroscope au niveau de l'infrastructure de base et de l'exploitation du Campus contribuera au bon développement.

Le développement du site de Grangeneuve-Posieux permettra d'accélérer la recherche appliquée à l'agriculture et contribuera à positionner le canton comme leader du secteur agroalimentaire.



Campus Grangeneuve-Posieux

1.27 Promouvoir une agriculture innovante

Le canton entend mettre en œuvre une politique agricole qui favorise l'innovation et la digitalisation ainsi que les produits de proximité, les produits AOP et les circuits courts. Le soutien financier de l'outil de production et de transformation (constructions rurales, fromageries) contribue au développement innovant et à la digitalisation du secteur agroalimentaire. Une infrastructure performante au laboratoire du Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires est indispensable pour assurer la sécurité alimentaire et la santé animale. L'un et l'autre sont nécessaires pour un secteur agricole et agroalimentaire performant et innovant.

La nécessité d'une nouvelle façon de penser et d'une approche coordonnée impliquent des changements profonds de la part de tous les acteurs du système alimentaire. C'est la clé de la stratégie agroalimentaire du canton de Fribourg pour son évolution vers la durabilité et une économie circulaire.



« Un de nos principaux défi est de développer le secteur agroalimentaire en combinant les objectifs écologiques et les besoins grandissants d'approvisionnement locaux pour faire face aux crises potentielles. »

Didier Castella, conseiller d'Etat, DIAF

1.3 Tourisme, culture et patrimoine

Fribourg est un canton d'excursionnisme, avec une grande majorité de clientèle suisse. En comparaison avec les autres régions touristiques de Suisse, le nombre de nuitées reste toutefois relativement faible. L'insuffisance de l'offre hôtelière du canton est l'un des obstacles les plus importants au développement d'un tourisme de séjour dont l'impact économique est plus élevé. La place du tourisme dans l'économie fribourgeoise est d'ailleurs encore très récente en comparaison avec d'autres destinations touristiques suisses; le tourisme ayant pris son envol avec la construction des remontées mécaniques dans les années 1960 seulement. Le canton de Fribourg a toutefois des atouts indéniables. Au-delà de la diversité de son paysage, de sa situation géographique privilégiée et de son riche patrimoine culturel garantissant une véritable authenticité, Fribourg est un canton propice au développement de projets novateurs et ambitieux.

La crise sanitaire a montré l'importance du domaine culturel, véritable secteur économique et vecteur de cohésion sociale. En effet, la culture tout comme le patrimoine forgent l'identité d'une société qui peut alors se conjuguer au passé, au présent et au futur.

Les traces laissées par celles et ceux et celles qui nous ont précédés et qui sont révélées grâce à l'archéologie et conservées par le patrimoine, permettent d'explorer l'ancrage de notre société dans le passé. Les artistes marquent le présent en générant des moments de partage et de réflexion essentiels à l'équilibre de chacun et chacune et en participant à la cohésion de la société. Les créations d'aujourd'hui sont autant de témoignages pour les générations futures.

Avec la diversité de son paysage et son riche patrimoine culturel, Fribourg est un canton propice au développement de projets novateurs et ambitieux pouvant répondre à la nouvelle tendance du tourisme authentique.

Ainsi, l'Etat de Fribourg préserve et met en valeur les richesses du passé grâce aux méthodes appropriées. Il encourage la création actuelle tout en facilitant l'accès à l'offre culturelle existante et poursuit la mise en valeur du patrimoine commun. Finalement, il assure les conditions nécessaires pour la création et la conservation des œuvres à venir. Ces actions profitent non seulement à la population d'ici mais aussi aux gens d'ailleurs.

1.3.1 Promouvoir un tourisme durable, connecté à la culture et au patrimoine

Adoptée en octobre 2021, la loi sur le tourisme jette les bases pour développer le tourisme dans le canton ainsi que les infrastructures nécessaires, compatibles notamment avec l'aménagement du territoire, selon les principes du développement durable. Son but est de promouvoir un tourisme durable et de mettre en valeur le patrimoine

matériel, immatériel, naturel historique et industriel. Il s'agit également d'exploiter les synergies entre le tourisme, la culture, les loisirs et les autres activités économiques, notamment celles du secteur primaire. Grâce à une stratégie de développement du tourisme fribourgeois moderne et tenant compte des valeurs du canton, le Conseil d'Etat entend se positionner, avec la diversité de l'offre, sur les quatre univers que sont l'Histoire, la Gastronomie, les Lacs et les Montagnes. Dans cet environnement favorable, il s'agit d'offrir une expérience unique, authentique et proche de l'habitant aux visiteurs et aux Fribourgeois. La valorisation des produits du terroir et le renforcement de l'économie partagée augmenteront le lien entre les habitants de notre canton et nos hôtes. Un soutien accru aux projets locaux et régionaux doit permettre de mettre en réseau les acteurs du tourisme, de la culture et du patrimoine.



Le Pays de Fribourg regorge de richesses naturelles, historiques, culturelles et traditionnelles qui sont autant de cartes à jouer en matière de développement économique. L'essor du tourisme sur le territoire fribourgeois constitue en effet une occasion non négligeable pour diversifier les activités économiques cantonales. L'Etat s'engage donc pour la promotion d'un tourisme de qualité, compatible avec l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement.

1.3.2 Encourager la culture et en faciliter l'accès

La stratégie culturelle prévoit d'identifier et d'évaluer des projets innovants et de nouvelles modalités d'encouragement public-privé, afin de déterminer le potentiel de développement de projets artistiques dans le cadre d'une économie créative.

Dans la même perspective, le lien entre culture, attractivité économique et tourisme peut être renforcé. Un dispositif destiné à renforcer le lien entre innovation, économie et culture devrait être mis sur pied (projets d'impulsions prévus par un financement du Fonds de la culture).

L'aide sélective à la création doit se renforcer dans plusieurs domaines artistiques, pour faire face à l'augmentation des coûts de production et maintenir la qualité professionnelle ainsi que la compétitivité des projets artistiques fribourgeois, notamment dans les arts de la scène (par ex. résidence artistique) ainsi que dans les arts visuels et numériques. Il s'agira de poursuivre le soutien à la relève artistique notamment par le biais de la mobilité des artistes et la circulation des œuvres

(collaboration intercantonale, de soutien à la diffusion, etc.). L'encouragement des activités culturelles bilingues fait l'objet d'un renforcement par l'Office fédéral de la culture (Convention 2021-2024) avec un accent sur la collaboration intercantonale.

Tout un chacun doit avoir accès à la culture, cette dernière est au profit du bien-être et de la cohésion sociale. Les motifs financiers, physiques (handicap) ou autres, ne devraient pas constituer un obstacle à la culture. Il y a lieu d'élargir les publics intéressés et de faciliter l'accès à la culture et son partage. En particulier, la sensibilisation des enfants et des jeunes à la culture doit être améliorée. La poursuite du programme Culture & Ecole durant le programme de législature 2022-2026 est prévue afin d'atteindre tous les élèves de l'école obligatoire. Dans le même contexte, il y a lieu de consolider les mesures d'accès et la sensibilisation à la culture dans les institutions culturelles, notamment envers les familles, les jeunes, les aînés, les personnes défavorisées et les nouveaux habitants.

Les travaux d'agrandissement et de restructuration de la Bibliothèque cantonale et universitaire (BCU) permettront de créer une bibliothèque innovante et attractive digne du XXI^e siècle, qui répondra aux exigences de la société de l'information et du numérique. La mise en service de la nouvelle BCU est prévue en automne 2024.



1.3.3 Rendre les prestations des bibliothèques et du Conservatoire accessibles dans tout le canton

La population fribourgeoise doit pouvoir bénéficier d'un accès équitable à des services de bibliothèques diversifiés et de qualité dans tout le canton. Un réseau cantonal de bibliothèques de lecture publique et scolaires permettra de développer des services correspondant à ses besoins, de mutualiser les ressources et de prendre en compte la mobilité des habitants et habitantes (Vision Bibliothèques 2025). Les liens entre le Conservatoire (COF) et l'école fribourgeoise doivent être consolidés. La qualité des conditions d'enseignement ainsi que l'accès et la sensibilisation à la musique peuvent encore s'améliorer dans les districts par une réorganisation territoriale progressive du Conservatoire, qui créera des pôles régionaux d'enseignement, en concertation avec les communes.

1.3.4 Valoriser le patrimoine

Le Conseil d'Etat entend réviser le recensement des sites construits en 1991 sur tout le territoire cantonal (projet Isos & Baukultur). Il s'agira de les visiter, de les évaluer et de les classer. Mais aussi de développer une stratégie de culture du bâti faisant suite à l'adoption, par le Conseil fédéral de la stratégie interdépartementale d'encouragement de la culture du bâti. Le projet patrimoine religieux procède à un état des lieux et anticipe les évolutions en la matière (recensement du patrimoine meuble et des archives dans les paroisses et couvents), en étroite collaboration avec les communautés concernées.



Révision du recensement de 1991
Projet Isos & Baukultur

1.3.5 Investir dans les infrastructures: BCU, MHNF, SIC

Trois grands projets d'investissement modifieront durablement le paysage culturel fribourgeois et sont en cours de travaux. L'extension de la Bibliothèque cantonale et universitaire (BCU) offrira à la population une bibliothèque moderne avec un espace de formation et de lecture publique, l'accès aux fonds patrimoniaux ainsi que diverses prestations culturelles. La délocalisation du Musée d'histoire naturelle (MHNF) dans le quartier des Arsenaux améliorera sensiblement l'accueil du public, la valorisation des collections, tout en permettant au musée de se développer en adéquation avec l'évolution culturelle, sociale et environnementale. Enfin, la construction du futur centre de stockage interinstitutionnel cantonal (SIC), à Givisiez, améliorera sensiblement la gestion et la qualité du stockage des biens patrimoniaux.

Un accès équitable à l'information et aux connaissances, favorisé par la disponibilité des technologies de l'information et de la communication, contribue au développement durable et améliore les conditions de vie de tous.

1.3.6 Digitaliser les fonds culturels

Le projet (DIGIFONDS) consiste à digitaliser les fonds existants des différentes institutions de l'Etat de Fribourg telles que les institutions culturelles ou les archives. Il s'agit notamment de photos, de négatifs, de diapositives, de plans, de rapports, de documents et des archives sous toutes formes. L'objectif de ce projet est la conservation des fonds à long terme, leur mise en valeur ainsi que l'amélioration de l'accessibilité à ces fonds. Ce projet doit également permettre la structuration des fonds dans chaque service ou institution ainsi que l'acquisition de la solution de stockage et d'accès.



Projet DIGIFONDS
Les documents des Archives de l'Etat numérisés et consultables en ligne.

2 Axe stratégique: cohésion sociale

Adapter les structures de santé de façon à les intégrer harmonieusement au paysage suisse dans le domaine. Promouvoir la santé et le vivre ensemble par le sport. Encadrer la jeunesse et protéger les plus vulnérables.



2.1 Structures sanitaires et santé

Le canton se prépare aux défis sanitaires futurs en créant un écosystème coordonné et transversal. Il concrétise l'adaptation et le renforcement des structures sanitaires pour assurer des soins de proximité et de qualité correspondant aux besoins de sa population. Il soutient ainsi la mise en œuvre des stratégies propres à l'HFR, au RFSM et au HIB en veillant à leur viabilité financière et parallèlement à l'accessibilité aux prestations dans les deux langues cantonales. Dans le domaine des institutions et EMS, il adapte l'offre aux besoins avérés et crée des conditions cadres pour que les Fribourgeois et Fribourgeoises vivent dans un environnement propice à la santé et bénéficient d'une bonne qualité de vie. Le canton de Fribourg agit ainsi sur le bien-être de sa population et incite les citoyens et citoyennes du canton à devenir acteurs et actrices de leur santé. Le canton développe et concrétise notamment des concepts de prestations dans divers domaines de la santé somatique et psychique, en particulier pour les personnes vulnérables et les jeunes. Il soutient les collaborations et la coordination entre les entités de l'Etat et les institutions et associations actives sur le terrain.

2.1.1 Soutenir le développement des infrastructures sanitaires

Priorité

Construction (et rénovation) HFR, RFSM, HIB et adaptation des places en institutions et EMS: l'objectif du Conseil d'Etat consiste en une amélioration des infrastructures et équipements des hôpitaux publics et une adaptation de l'offre en institution pour répondre à un besoin avéré. En particulier, pour l'HFR, le but est d'améliorer sa situation financière critique pour permettre sa viabilité et la concrétisation de sa stratégie. Dans ce cadre, une révision de la loi sur le financement des hôpitaux est nécessaire.

L'objectif du Conseil d'Etat consiste en une amélioration des infrastructures et équipements des hôpitaux publics.

« Penser la santé de demain, c'est développer un écosystème coordonné entre les différentes institutions de santé et partenaires autour d'un hôpital fort. L'accessibilité à des soins de qualité et de proximité, via notamment les soins à domicile, les EMS et les centres de santé permet d'ancrer une vision centrée sur le bien des patient-e-s. »

Philippe Demierre, conseiller d'Etat, DSAS



2.1.2 Promouvoir la santé physique et mentale

Implémentation du programme Alimentation, activité physique et santé mentale. En cohérence notamment avec la stratégie de promotion de la santé et de prévention, le canton de Fribourg offre un cadre de vie favorable à la promotion de la santé physique et mentale de la population, au renforcement des ressources personnelles de chacun et de chacune ainsi qu'à l'adoption de comportements bénéfiques à la santé en matière de mouvement, d'activité physique, d'alimentation équilibrée et de santé mentale.

2.1.3 Implémenter les conditions-cadre pour les personnes âgées et les personnes fragilisées

Les conditions-cadres visant une bonne santé, le bien-être et la bonne qualité de vie des Fribourgeois et Fribourgeoises dépendent de mesures et actions déclinées dans divers concepts et projets. Dans le domaine des personnes vulnérables et des personnes âgées, il s'agit de développer et concrétiser les mesures liées à plusieurs concepts, notamment en matière de déclin neurocognitif (démence), de soutien aux proches aidants, de participation des seniors à la vie communautaire, de soins palliatifs, de handicap, de santé sexuelle et de prise en charge des addictions.

Mettre en place un cadre de vie qui permette aux citoyens-nes de rester en bonne santé tout au long de leur vie est notre priorité. Ainsi, nous visons à mettre en œuvre des mesures qui permettent à chacun-e d'intégrer une alimentation saine, une activité physique et des actions favorisant la santé mentale dans son quotidien.

2.1.4 Aider les victimes de violences

Le soutien des victimes, notamment dans le cadre de la violence domestique et sexuelle est concrétisé par le développement de l'antenne de médecine des violences.

2.1.5 Poursuivre la mise en place de la médecine scolaire

Adaptée aux besoins actuels des élèves, l'organisation de la médecine scolaire dans le canton de Fribourg poursuit progressivement sa mise en place.

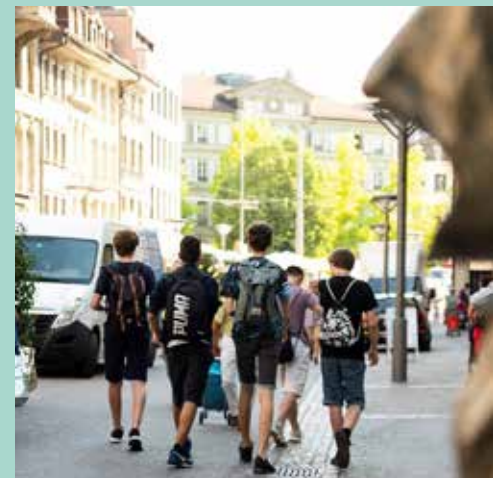
2.2 Jeunesse, perspectives, prévention et sport

La crise du Covid a durement touché les enfants et les jeunes dans leur vie de tous les jours, avec un impact sur leur développement. Les citoyens et citoyennes fribourgeois de demain doivent bénéficier de conditions-cadres et de soutiens leur permettant de recouvrer une confiance en l'avenir afin de se développer harmonieusement. L'encouragement précoce, les mesures du Plan de soutien jeunesse et le développement du concept TSS (travailleurs sociaux et travailleuses sociales en milieu scolaire), permettent en particulier de

promouvoir des conditions-cadres et un climat scolaire de qualité favorisant l'apprentissage. Le canton veut soutenir les jeunes dans la préparation de leur avenir et de leur vie d'adulte, et les aider à trouver une place dans le monde professionnel avec notamment la mise en œuvre de la stratégie nationale d'orientation. En outre, le canton entend intensifier sa politique de promotion de la pratique du sport à tous les niveaux et à tous les âges. Dans ce but, le canton souhaite créer un centre de sport et de santé.

« La pandémie a eu un impact considérable sur les jeunes. Les restrictions affectant la vie sociale et la formation ont notamment eu des répercussions sur leur santé mentale. Il est impératif de mettre en place toutes les solutions possibles pour les aider à retrouver confiance en soi, bien-être et favoriser leur apprentissage. »

Philippe Demierre, conseiller d'Etat, DSAS



Pour ce qui est de l'insertion et de l'orientation professionnelle, il est prévu de renforcer le projet OMAX.

2.2.1 Mettre en œuvre la stratégie nationale d'orientation

La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) veut faire en sorte que 95 % des jeunes de 25 ans possèdent un diplôme du secondaire II; la mise en place de la stratégie nationale de l'orientation est un des moyens permettant d'atteindre ce but. De plus, elle définit des mesures contribuant à réduire le taux d'abandon des études dans les Hautes Ecoles universitaires. Elle encourage l'accès à la formation, la reconversion et la réinsertion dans l'ensemble du système éducatif suisse.

2.2.2 Aider les jeunes en difficulté à s'insérer

Les élèves en grandes difficultés dans leurs démarches ne peuvent pas souvent bénéficier d'un soutien personnalisé et d'un accompagnement ciblé, eu égard au nombre élevé de jeunes à encadrer. Chaque année, des jeunes terminent leur scolarité obligatoire sans solution et s'inscrivent dans des mesures transitoires, ou tout simplement disparaissent du champ de vision des services de l'Etat et des communes. L'objectif est de pouvoir anticiper ces problématiques et soutenir ces personnes à s'insérer professionnellement au terme de leur scolarité (Projet OMAX).

2.2.3 Renforcer l'accompagnement social en milieu scolaire

Un bon climat scolaire influence de façon positive la qualité des apprentissages. La législation scolaire lui a donné une grande importance dès 2014 en mettant à disposition des écoles plusieurs outils, dont la médiation scolaire et le travail social en milieu scolaire. Ces deux dispositifs offrent conseil et soutien aux écoles, aux élèves et aux familles dans des situations socialement difficiles. Ils facilitent également l'intégration sociale des élèves et le développement d'un environnement propice aux apprentissages. Ces dernières années, un besoin de postes supplémentaires pour le travail social en milieu scolaire a été constaté par les acteurs du terrain et les autorités. Si le travail social était principalement présent dans la partie germanophone et dans la grande majorité des écoles francophones du cycle d'orientation, il sera désormais accessible à l'ensemble des établissements de la scolarité obligatoire, de la 1H à la 11H.

2.2.4 Accompagner les jeunes en difficulté et les familles fragilisées

Renforcement des mesures actuelles, notamment celles du Plan de soutien jeunesse: AEMO (Action éducative en milieu ouvert), AOS (prise en charge des divers actes d'ordre sexuel dans le cadre scolaire notamment), Alternative, Psymobile, accompagnement socio-éducatif ambulatoire, soutien aux activités jeunesse, etc.

Concept cantonal d'encouragement précoce avec notamment les mesures suivantes: soutien d'offres d'intervention dans les familles fragilisées, soutien dans la mise en place d'espaces familles qui favorisent notamment la sociabilisation, le bien-être des familles et la cohésion sociale, etc.

2.2.5 Créer un centre de compétence sport et santé

Ce centre fédère les compétences des directions responsables du sport, de la santé et de la formation; il propose des locaux et infrastructures sportives (salles de cours, de réunion, de tests physiques, etc.), du matériel de sport, des services en lien avec la pratique du sport (médecine du sport, physiothérapie, etc.) ou favorisant la mise en valeur du sport sur le plan cantonal (musée du Vélo, expositions, etc.).

« Ce centre de compétences sport et santé pluridisciplinaire aura une double vocation: il s'adressera non seulement aux athlètes à la recherche d'une performance mais il permettra aussi de promouvoir l'activité physique et sportive comme un élément déterminant de santé et de bien-être, pour tous et toutes, tout au long de la vie. »

Romain Collaud, conseiller d'Etat, DSJS



2.3 Familles, personnes vulnérables et inclusion

Le canton procède au remaniement du système institutionnel et social afin de l'adapter à l'évolution de la société et améliorer la protection de la population face aux nouveaux risques sociaux. Les Fribourgeois et Fribourgeoises ont un accès aux prestations et informations et le pouvoir d'agir des plus fragiles est renforcé. L'insertion professionnelle des personnes avec des besoins spécifiques est soutenue de manière à favoriser la participation de chacun et chacune à la communauté. Dans ce sens, l'Etat valorise l'engagement des personnes qui participent à la cohésion sociale, notamment les bénévoles, et fortifie sa collaboration avec les associations.

2.3.1 Mettre en œuvre les prestations complémentaires pour les familles

Introduction des prestations complémentaires pour les familles, avec enfants en bas âge qui ont des difficultés financières malgré leur activité lucrative, dans le but de prévenir la pauvreté.

2.3.2 Renforcer le dispositif de l'aide sociale

Finalisation de la loi sur l'aide sociale avec un renforcement du dispositif, une amélioration des instruments à disposition des services sociaux régionaux (SSR) ainsi que le développement d'une politique préventive.



Renforcer le dispositif de l'aide sociale

Aujourd'hui, l'aide sociale doit répondre à des problèmes d'ordre structurel et à des risques sociaux qui ont évolué tels le chômage de longue durée, le phénomène des working poor, la divortialité, le manque de formation des personnes dans le besoin ou la migration.

2.3.3 Pérenniser l'observatoire du logement et de l'immobilier

Le canton entend développer le parc de logements recensés par l'observatoire du logement dans le canton de Fribourg afin de fournir une information de qualité sur la réalité immobilière du canton. Couvrir l'ensemble des communes du canton avec les données et régies immobilières partenaires en augmentant le nombre de celles-ci. Fournir un outil de veille stratégique permettant, par le biais de divers indicateurs, de prendre des décisions adéquates en matière de futurs projets immobiliers. Contribuer à une information ouverte et disponible au public. Fournir des prestations spécifiques pour les acteurs immobiliers, sous la forme de mandats.

Tout enfant et tout jeune à besoins éducatifs particuliers doit pouvoir poursuivre sa scolarité dans l'école de son quartier ou de son village dans la mesure de ses possibilités, en tenant compte de son environnement et de l'organisation scolaire. En conséquence, les solutions intégratives sont préférées aux solutions séparatives.

2.3.4 Intégrer les élèves en situation de handicap

La scolarisation intégrative des élèves en situation de handicap est un principe auquel le canton s'est rallié dès 1999 (avec la création et le financement du Service cantonal d'intégration). Dans la loi sur la scolarité obligatoire il est mentionné à l'art. 35 al. 3 que «les solutions intégratives sont préférées aux solutions séparatives, cela dans le respect du bien-être et des possibilités de développement de l'élève concerné et en tenant compte de l'environnement et de l'organisation scolaires». La loi sur la pédagogie spécialisée définit plus précisément les dispositifs et prestataires œuvrant dans la prise en charge des élèves ayant des besoins éducatifs particuliers. Pour mettre en œuvre le principe de l'école inclusive porté par les services de l'enseignement, les élèves en situation de handicap doivent pouvoir obtenir le soutien d'auxiliaires de vie durant le temps scolaire. Il s'agit également de proposer un nouveau modèle de gestion des mesures de soutien et du dispositif cantonal ainsi que de consolider les critères d'octroi des mesures d'aide renforcée de pédagogie spécialisée dans les domaines extrafamilial et scolaire.

2.3.5 Orienter les jeunes avec des besoins éducatifs spécifiques

Les élèves avec des besoins éducatifs spécifiques doivent avoir accès à un conseil en orientation professionnelle adapté à sa réalité. Ils bénéficient d'un projet pédagogique individualisé dans le cadre de mesures d'aide renforcées de pédagogie spécialisée (MAR), puis d'un Plan individuel de transition (PIT) qui est élaboré deux ans avant la fin de la scolarité obligatoire afin d'ajuster au mieux ses compétences aux exigences du monde du travail ouvert ou protégé ou au degré scolaire subséquent. Ce plan individuel de transition est élaboré sous la responsabilité de l'enseignant ou de l'enseignante spécialisé-e. Lorsque l'assurance invalidité (AI) n'intervient pas, ce plan individuel est réalisé sous la responsabilité de la «cellule d'orientation professionnelle spécifique». Les conseillers et conseillères en orientation seront impliqués dans le Plan individuel de mesures d'aide renforcée (PI) au titre de responsable de l'orientation dans l'élaboration du PIT. Dans le cadre du programme de 10H, ces élèves seront suivis de manière particulière. Une ou plusieurs réunions de réseau avec le jeune, ses parents, le corps enseignant et le référent «intégration» seront organisées. Le centre d'orientation pourra s'appuyer sur le PIT pour accompagner et suivre l'élève de manière particulière.

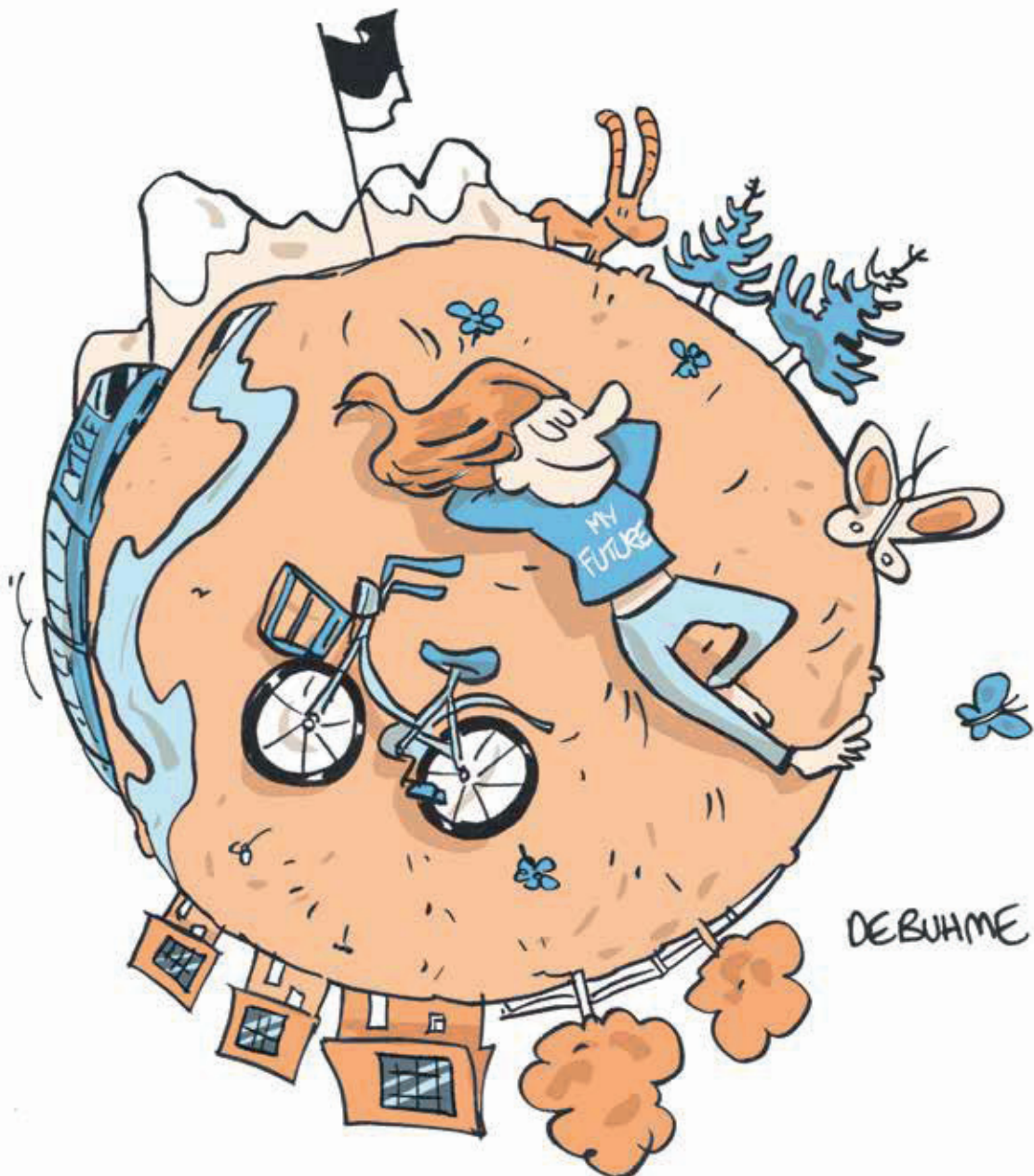
Les troubles du spectre de l'autisme touchent un enfant sur cent en Suisse. La prise en charge précoce intensive des enfants autistes est la réponse la mieux adaptée à ce trouble et aux attentes des parents.

2.3.6 Intervenir précocement auprès des jeunes atteints d'un trouble autistique

La situation des enfants, des adolescents et des adultes atteints de troubles du spectre de l'autisme (TSA) doit être améliorée. Pour ce faire, la Confédération a constitué un groupe de travail qui a défini des axes prioritaires garantissant aux personnes atteintes de TSA l'accès à des offres de qualité et qui s'inscrivent dans la durée. Le projet fribourgeois consiste en la création d'un centre de compétence de dépistage précoce et de diagnostics par l'intermédiaire du Service de la santé publique SSP en lien avec le RFSM/CPP, d'une structure pratiquant l'intervention précoce intensive par l'intermédiaire du SESAM et de développer le conseil et la coordination par l'intermédiaire du SPS.

3 Axe stratégique: transition environnementale

Mettre en œuvre une politique climatique qui préserve notre cadre de vie. Adapter notre gestion de l'énergie et de la mobilité dans l'esprit de la durabilité et pour le bien-être de notre population.



3.1 Plan climat et préservation des ressources

L'Etat déploie une politique transversale de préservation du climat, des ressources naturelles et de la biodiversité. Pour cela, il définit de nouvelles stratégies pour la protection des sols, la biodiversité et l'économie circulaire. Il met en œuvre les différents plans et stratégies dont il s'est doté ces dernières années, telles que la Stratégie de développement durable, le Plan sectoriel de la gestion des eaux ou encore le Plan climat cantonal. Il veille à adapter sa législation et à mettre en place les mécanismes financiers indispensables à leur réalisation et à l'atteinte des objectifs stratégiques qu'il s'est fixé dans ces domaines.

L'action de l'Etat permet ainsi de garantir à long terme à la population fribourgeoise un cadre de vie diversifié, harmonieux et sain ainsi que la satisfaction de ses besoins fondamentaux tout en conciliant le développement des activités sur son territoire. Les espaces publics sont de qualité, économes en sols et autres ressources, adaptés aux changements climatiques et aux enjeux énergétiques, mais aussi adaptables aux évolutions des modes de vie ou des formes de travail et donc résilients.

3.1.1 Mettre en oeuvre le Plan climat

Priorité

L'Etat met en œuvre le Plan climat cantonal. Il veille ainsi à réduire les risques et les dommages environnementaux, économiques et sociaux liés aux changements climatiques.

En particulier, il soutient la transformation de la production agricole vers une exploitation résiliente et durable et l'adaptation des peuplements forestiers afin qu'ils puissent continuer à remplir toutes leurs fonctions, en particulier celle de production et de protection. Il développe un concept de gestion intégrée des risques, notamment en cas d'événements extrêmes (tempêtes, incendies).

L'Etat met en œuvre le Plan climat cantonal. Il veille ainsi à réduire les risques et les dommages environnementaux, économiques et sociaux liés aux changements climatiques.



« En ville, la nature est une alliée formidable. Les projets de végétalisation contribuent à la restauration de la biodiversité et construisent du lien social entre les citoyens. »

Jean-François Steiert, conseiller d'Etat, DIME

3.1.2 Développer une stratégie pour la protection des sols

L'Etat développe une stratégie pour la protection des sols. Il initie la cartographie des sols en vue de leur protection. Il identifie les atteintes et les déficits afin d'y remédier. Lors du développement de grands projets ou d'infrastructures, il veille à réduire l'impact sur les sols. Avec la Confédération, il soutient l'assainissement des sols en milieu urbain.

3.1.3 Appliquer les principes de l'urbanisme durable

Afin de garantir une densification de qualité, l'Etat applique les principes d'un urbanisme durable à tous les projets qu'il mène, dès les premières réflexions. En ce sens, il développe des projets urbanistiques de densification, tels que les projets de couverture autoroutière à Chamblieux, le Pôle Santé et Activités dans le secteur de Bertigny ou la planification de la caserne de la Poya. Pour ce faire, il promeut les processus participatifs pour tenir compte des besoins de la population. Il encourage la mise en concurrence des projets (MEP, concours). Il informe et conseille les communes désireuses d'appliquer les principes d'un urbanisme durable préservant les ressources.

Repenser la nature dans la ville devient une priorité. Ce qui relevait jusqu'à présent de l'esthétique devient une question de santé publique et de bien-être.

3.1.4 Protéger les eaux

La protection des ressources en eau est vitale. L'Etat met en œuvre le Plan sectoriel de la gestion des eaux et le Plan phytosanitaire cantonal. Il s'engage pour la réduction des éléments nutritifs Nitrate et Phosphore selon les objectifs fédéraux tout en garantissant une production agricole durable. Il élabore un Plan sectoriel des infrastructures d'eau potable. Il renforce la protection des eaux souterraines et contribue à réduire la concentration de substances nutritives dans les eaux.

3.1.5 Réaliser la stratégie de biodiversité

La biodiversité remplit des services écosystémiques vitaux. L'Etat développe et met en œuvre une stratégie biodiversité qui permet la conservation de la biodiversité et des écosystèmes à long terme et une reconstitution de ces derniers partout où cela est possible. Il intègre l'infrastructure écologique dans l'aménagement du territoire, la protège et l'améliore, notamment les biotopes, les corridors à faune et les zones de protection de la flore et de la faune. Il soutient la renaturation des eaux et protège les cours d'eau en légalisant un espace réservé aux eaux.

3.1.6 Préserver le paysage

La qualité du paysage joue un rôle très important pour la qualité de vie et l'attractivité touristique. Les objectifs de protection, de gestion et d'aménagement du paysage sont systématiquement pris en considération lors de projets à incidence spatiale. L'Etat met en œuvre les 12 fiches d'objets des paysages d'importance cantonale (PIC) figurant au Plan directeur.

3.1.7 Adapter les outils de pilotage

L'Etat adapte sa législation, révisé sa Stratégie de développement durable en ce qui concerne les mesures relatives aux ressources et met en place des mécanismes financiers afin d'assurer la préservation des ressources et de la biodiversité ainsi que l'adaptation aux changements climatiques, tout en garantissant la satisfaction des besoins fondamentaux de chacun et chacune.

3.1.8 Définir une feuille de route pour l'économie circulaire

L'économie doit veiller à réduire au minimum l'utilisation de matériaux et d'énergie pour fabriquer des biens et des services. L'Etat se dote par conséquent d'une feuille de route pour une économie circulaire. A titre d'exemplarité, il applique ces principes au fonctionnement de son administration. Il adapte en conséquence son Plan de gestion des déchets (PGD), son Plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM) et sa Stratégie agroalimentaire. Il favorise l'utilisation du bois fribourgeois.



« L'économie circulaire va au-delà de la gestion des déchets et du recyclage. C'est un changement de paradigme incontournable. C'est une nouvelle approche de la compétitivité où croissance et utilisation des ressources sont découplées. Elle va impliquer des stratégies d'innovation, de création de nouveaux services et de modèles d'affaires pour les entreprises. Des nouvelles solutions de production ou d'exploitation seront adaptées, dès leur conception, aux défis environnementaux, sociaux et économiques du XXI^e siècle. »

Jean-François Steiert, conseiller d'Etat, DIME

3.2 Transition énergétique

Le canton de Fribourg entend rester à l'avant-garde dans la concrétisation des objectifs de la stratégie énergétique 2050+ et de la politique climatique. La substitution des énergies fossiles par des énergies renouvelables, de même que l'utilisation efficace des ressources énergétiques et l'exemplarité des collectivités publiques restent les priorités dans ce domaine.

3.2.1 Encourager la rénovation des bâtiments

Concrètement, de nouvelles mesures et de nouveaux projets vont venir renforcer les efforts déjà mis en œuvre ces dernières années, en particulier dans le domaine du bâtiment. Dans ce contexte, la création d'un centre de compétence de la rénovation des bâtiments jouant le rôle de point de contact unique va relier les différents acteurs afin de rendre plus efficace l'accompagnement et le soutien des propriétaires dans leurs travaux.



L'Etat de Fribourg favorise l'écoconstruction, technique de construction durable dont les choix des matériaux et la conception même vont dans le sens du développement durable.

Le domaine des bâtiments représente près de 46 % de la consommation globale d'énergie, laquelle est encore à près de 70 % assurée par des énergies fossiles polluantes et chères (mazout et gaz naturel) dans notre canton. La transition vers des énergies renouvelables doit donc être considérée comme un investissement et non un coût.

3.2.2 Produire de l'énergie renouvelable

S'agissant de la production d'électricité par des ressources renouvelables, des mesures permettront notamment de poursuivre la forte croissance du solaire photovoltaïque et de soutenir la concrétisation de différents projets permettant notamment d'augmenter la quote-part d'énergies renouvelables indigènes dans le mix de production.



Une politique énergétique en adéquation avec la politique climatique et notre économie.

3.2.3 Organiser la formation

Pour répondre à la demande du marché, il s'agira également d'organiser la formation en qualité et en nombre de personnes qualifiées pour atteindre les objectifs ambitieux en matière de politique énergétique.

3.2.4 Assainir le parc immobilier de l'Etat

L'exemplarité des collectivités publiques est une approche prioritaire. Sur la base d'une analyse diagnostique, un programme d'assainissement progressif des bâtiments du patrimoine de l'Etat, y compris ceux du patrimoine historique sera établi et mis en œuvre progressivement. Lors de projets d'assainissements des bâtiments du parc immobilier de l'Etat, la pose de panneaux solaires photovoltaïques sera systématiquement évaluée.



La création d'un Centre de compétence en matière de rénovation des bâtiments apportera un accompagnement efficace aux propriétaires.

3.3 Mobilité durable

Conformément à la Stratégie cantonale de développement durable, le canton met en œuvre une politique de mobilité durable sur les plans écologique, économique et social. Elle est adaptée aux besoins en déplacement de sa population et de son économie, minimise les impacts environnementaux et permet d'atteindre les objectifs du Plan climat en matière d'émissions de gaz à effet de serre: réduction de 50 % d'ici 2030 et neutralité carbone d'ici 2050. Cette politique est encadrée par la nouvelle loi sur la mobilité et son règlement d'application qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2023. La mobilité durable passe par la diminution de l'utilisation des véhicules motorisés au profit des transports publics, de la marche et du vélo, mais aussi par une diminution du nombre important de kilomètres parcourus quotidiennement par les Fribourgeois et Fribourgeoises. Une meilleure utilisation des infrastructures de transport permet de mettre à disposition de la population et de l'économie un réseau efficace et sûr et est également un but recherché.

3.3.1 Augmenter l'offre en transports publics

Le canton va continuer d'augmenter l'offre des transports publics tout en tenant compte du potentiel de fréquentation. Cela passe par l'augmentation des cadences, des capacités des véhicules et par la mise en place de nouvelles lignes régionales, locales et touristiques. Au niveau ferroviaire le RegioExpress Fribourg/Freiburg – Bulle sera prolongé jusqu'à Broc grâce à la mise à voie normale du tronçon Bulle – Broc-Fabrique. La cadence 30 minutes sera introduite entre Bulle et Gruyères et la cadence 15 minutes entre Fribourg et Avry-Matran où une nouvelle halte ferroviaire sera construite. Sur mandat de la Confédération, et en collaboration avec les cantons concernées, l'entreprise des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) va étudier l'aménagement de nouveaux tronçons entre Berne et Lausanne afin de permettre à plus de trains de circuler. Une stratégie cantonale ferroviaire 2040 et une stratégie cantonale du transport ferroviaire de marchandises seront définies sur mandat de la DIME afin de doter le canton d'une vision à long terme.



Il est urgent de renforcer et d'accélérer la mobilité durable de notre canton.

Le développement récent de nombreuses initiatives en faveur de la mobilité durable, notamment covoiturage, espaces de «co-working», vélos-cargos, vélos en libre service ou pédibus y contribuera et devra être intensifié. Une bonne coordination de l'urbanisation et de la mobilité est aussi indispensable: une densification de qualité permettra de réduire le périmètre des déplacements et d'augmenter les parts modales de la mobilité douce et des transports publics.

3.3.2 Préparer la mise en place de systèmes de transport haute capacité

Une étude sur des systèmes de transport à haute capacité (bus à haut niveau de service, tram) dans l'agglomération de Fribourg a été réalisée en 2021. Elle recommande de poursuivre l'étude des variantes tram et bus à haut niveau de service (BHNS) entre Marly, la gare de Fribourg et la future zone de Bertigny-Chamblioux. Cet axe constituera un premier pas vers la création d'un réseau d'axes forts de transports publics dont l'Agglomération de Fribourg aura besoin à l'horizon 2040 afin de satisfaire aux besoins de la population de tout le canton. Les études de ces variantes approfondiront les aspects techniques et financiers et établiront un rapport coût/utilité. Il faudra définir le tracé exact du futur mode lourd, les infrastructures nécessaires et les potentiels. Dès 2025, et après l'obtention de crédits d'étude, un avant-projet concret pourrait être établi avant l'élaboration du projet d'ouvrage à l'horizon 2033 et une mise en service d'une première partie du réseau en 2040.



Un système de transport haute capacité qui serait basé sur une combinaison de trams et de bus pour l'agglomération de Fribourg.

3.3.3 Développer le réseau cyclable et promouvoir le vélo

Le canton va continuer de mettre en place le réseau cyclable cantonal sur la base du plan sectoriel vélo adopté en 2018. Cette planification est mise en place progressivement grâce à un plan d'action de réalisation des mesures prévues. La priorité est donnée aux axes à fort potentiel de report modal (souvent à proximité des agglomérations et des grandes communes) mais incorpore également une stratégie opportuniste: profiter de projets de réaménagement ou d'assainissement (entretien des routes, assainissement du bruit routier, aménagement d'arrêts de bus, etc.). Pour chaque tronçon, une étude permet de déterminer l'aménagement adéquat en tenant compte des particularités locales (topographie, usagers, volume de trafic, etc.) et en suivant les normes actuelles en vigueur.

Le plan sectoriel vélo prévoit également la promotion du vélo. Le canton soutiendra par exemple des offres de cours ou de balades accompagnées proposées par des associations ou des campagnes « promotionnelles ». La DIME appuie également la mise en place de lignes de Vélobus qui permettent de regrouper des enfants pour se rendre à l'école à vélo et accompagnés par des adultes.

3.3.4 Créer et améliorer les plateformes multimodales

Les plateformes multimodales permettent aux pendulaires de laisser leurs voitures ou leurs vélos au plus proche de leur domicile et de poursuivre en transports publics. Leur aménagement favorise donc le transfert modal de la voiture vers les transports publics et la mobilité douce. L'Etat s'est doté d'un plan sectoriel des parcs relais qui définit une stratégie et planifie de telles infrastructures à proximité immédiate des haltes ferroviaires du canton. Au cours de la législature 2022-2026, sa mise en œuvre sera étudiée et des critères d'utilisation et de tarification seront définis. Cela permettra d'identifier quels projets d'aménagement de parcs-relais pourront bénéficier d'une aide financière de l'Etat. Leur réalisation est en main des entreprises de transport ou des communes.

Les Transports publics fribourgeois (TPF) planifient de leur côté l'aménagement de gares routières à proximité des haltes ferroviaires des centres régionaux: Bulle, Châtel-St-Denis, Estavayer-le-Lac, Givisiez, Morat et Romont ainsi que Avry-Matran, Düdingen et Broc. Le financement doit encore être déterminé, mais dans un premier temps l'Etat soutiendra ces projets via le plan cantonal de relance approuvé par le Grand Conseil le 13 octobre 2020. La mesure 6, dotée de 5,86 millions de francs pour la «réalisation des projets avancés par les TPF», servira en effet à financer, par le biais de prêts remboursables, les études et une partie des travaux de réalisation de ces gares routières.

3.3.5 Encourager l'électromobilité

La motorisation électrique des voitures permet de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) ainsi que le bruit. L'encouragement de l'électromobilité permet donc d'atteindre les objectifs du Plan climat cantonal même si ce type de véhicules n'est pas exempt d'effets négatifs sur l'environnement et ne résout pas les problèmes d'engorgement des routes. La mise en place d'une stratégie et de mesures afin d'encourager l'électromobilité dans le canton sera étudiée, conformément à ce que prévoit le Plan climat. L'entreprise TPF continuera à se doter progressivement de bus électriques pour le trafic d'agglomération. Un projet pilote pour une technologie liée à l'hydrogène est également à adapter.



Concevoir des plateformes multi-transports et multi-services incitera les habitants du canton à changer leurs habitudes de transport. Cette approche répond à un double objectif, de sécurité et de fluidité du trafic d'une part, et de protection de l'environnement d'autre part.

3.3.6 Mettre en place la stratégie de mobilité du personnel de l'Etat

Sur la base d'une planification des plans de mobilité, les services de l'Etat mettent en place leurs propres plans de mobilité, comme cela est prévu par la Stratégie de développement durable (plans de mobilité, organisation des postes de travail, gestion de places de stationnement de l'Etat, soutien financier abonnement transports publics et mobilité douce). La possibilité d'obtenir des rabais-flottes et réduction sur les abonnements de transports publics pour le personnel de l'Etat est examinée. Un concept pour l'encouragement des comportements écologiques et la promotion de la mobilité douce auprès des collaborateurs et collaboratrices est élaboré.

Le canton de Fribourg souhaite réaliser une politique exemplaire en matière de gestion de la mobilité de ses collaborateurs et collaboratrices, en mettant progressivement en place des plans de mobilité sur les différents sites de l'administration cantonale.

3.3.7 Récolter et valoriser les données sur la mobilité

L'observatoire de la mobilité, mis en place par la DIME, récolte, regroupe et valorise des données et indicateurs de mobilité. Il continuera à être développé et mis en conformité avec les nouvelles technologies. Un tel observatoire permet par exemple d'évaluer l'effet de projets d'infrastructure ou de développement sur le trafic, mais aussi d'observer l'évolution de la mobilité et de ses tendances dans le canton. Les données récoltées vont des charges du trafic, à la localisation des accidents, en passant par le réseau routier, le réseau des transports publics, les itinéraires de mobilité douce, les arrêts des transports publics, les informations sur les flux du trafic pendulaire, sur la fréquentation des transports publics, etc.

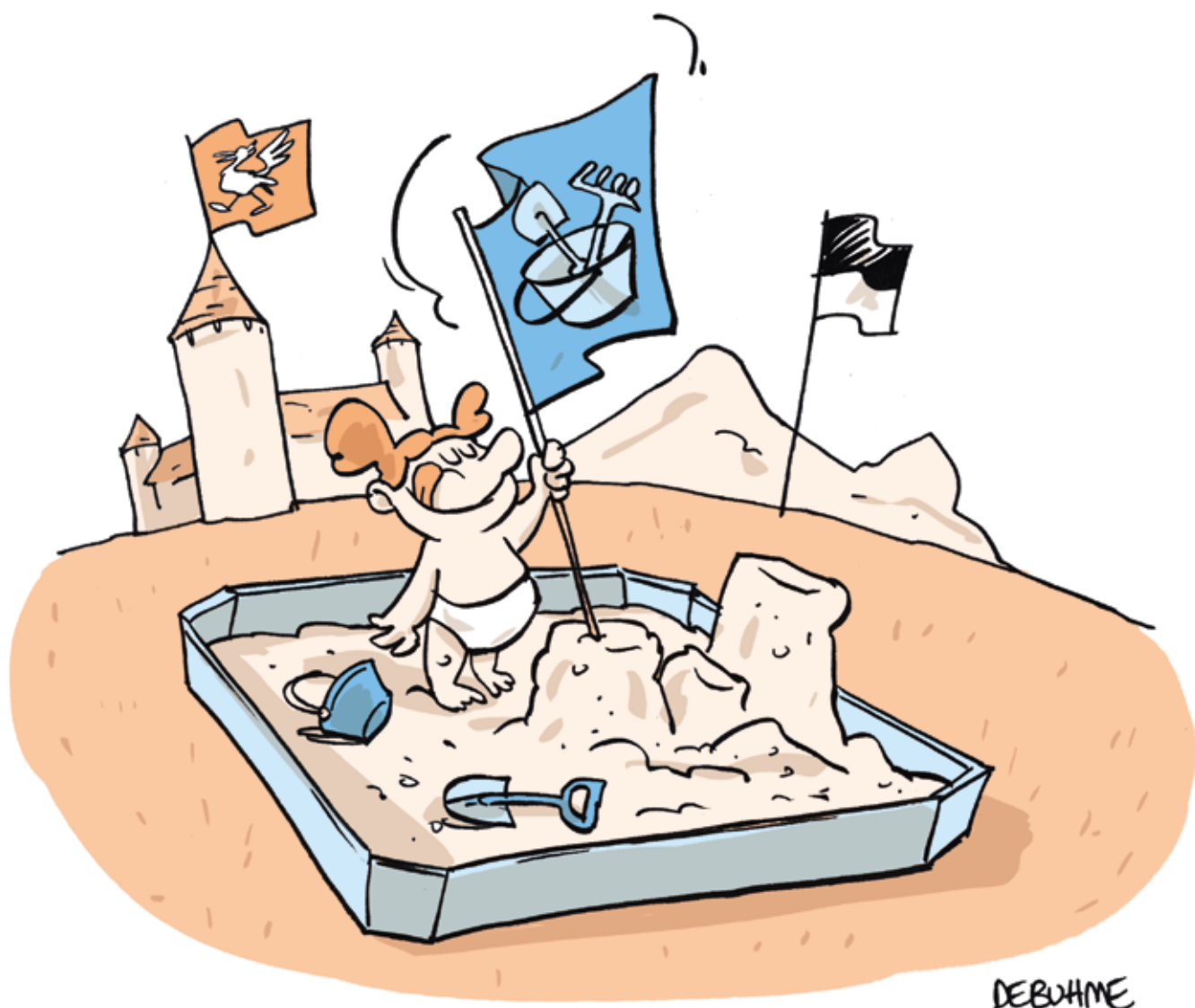
Cet observatoire de la mobilité comportera un dispositif permettant l'acquisition des données et leur valorisation subséquente, pour notamment étudier

les différents comportements en termes de mobilité et cerner les potentiels en termes de report modal.



4 Axe facilitateur: gouvernance

Les collectivités publiques disposent d'ici 2026 d'un cadre législatif renouvelé qui leur permet de rendre leur organisation plus agile et résiliente. Le bilinguisme est promu comme atout majeur du canton.



4.1 Gouvernance régionale et bilinguisme

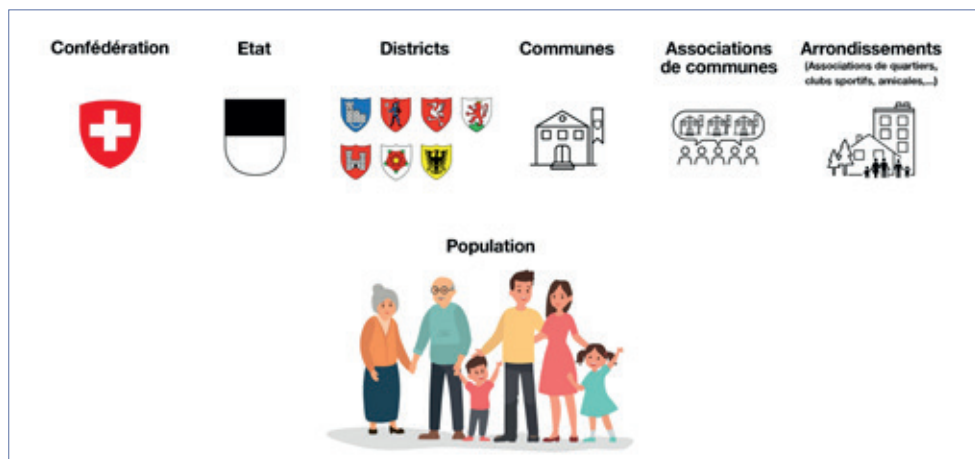
La structure des institutions fribourgeoises date pour l'essentiel du milieu du XIX^e siècle. Plusieurs adaptations importantes ont été réalisées depuis (fusions de communes, développement de la collaboration intercommunale, élection des préfets par le peuple...). Ces adaptations montrent toutefois quelques limites, et compliquent parfois la conduite de politiques publiques ambitieuses et efficaces par les collectivités publiques. Les limites administratives ne correspondent pas toujours aux périmètres fonctionnels, ce qui représente un défi pour l'allocation optimale des ressources à disposition et pour la réalisation de projets d'importance. L'Etat soutient et encourage le bilinguisme, comme trait essentiel de l'identité fribourgeoise et comme opportunité culturelle et économique. L'évolution de la société et la récente crise sanitaire montrent le besoin d'une gouvernance agile à tous les niveaux institutionnels (canton, régions et communes), afin de laisser à chaque niveau la plus grande liberté d'organisation pour s'adapter aux défis. L'Etat dispose d'un modèle de gestion de crise qui lui permet, en collaboration avec les partenaires publics et privés, de faire face aux catastrophes et événements extrêmes.

4.1.1 Moderniser l'organisation des collectivités publiques



L'Etat modernise l'organisation des collectivités publiques au niveau local et régional. Il clarifie la gouvernance du niveau régional, afin que les politiques publiques dépassant les frontières communales puissent être assumées par les autorités locales. Il propose des modèles d'organisation permettant à chaque région de participer activement à son développement, ainsi qu'à celui de l'ensemble du canton. Il encourage les projets institutionnels pilotes menés par les autorités locales, notamment en adaptant la législation cantonale. Il revoit la loi sur les préfets et préfètes afin qu'ils puissent jouer pleinement leur rôle de moteurs et de forces de proposition dans les régions. Il soutient les agglomérations, institutionnellement et financièrement, afin qu'elles puissent contribuer au développement de leur région et de tout le canton.

L'Etat modernise l'organisation des collectivités publiques au niveau local et régional.



4.1.2 Réviser la législation sur les communes

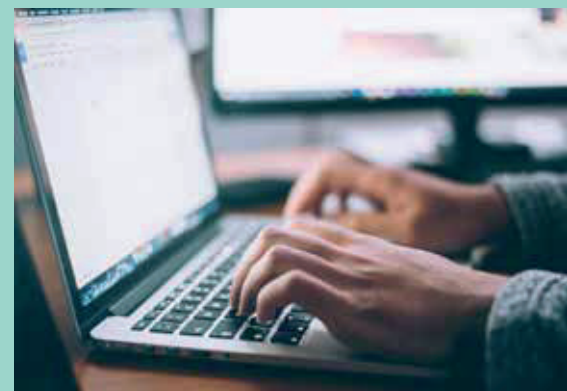
Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil une révision générale de la loi sur les communes. L'organisation et le fonctionnement des autorités communales sont revus afin de laisser à chaque commune la plus grande liberté possible, en tenant compte des spécificités des grandes communes dotées d'un conseil général. La législation générale offre une grande flexibilité afin de permettre aux communes de s'adapter pour assumer de nouvelles tâches. Le Conseil d'Etat porte une attention particulière au chapitre des collaborations intercommunales et définit au niveau régional une gouvernance claire, efficace et démocratique.

4.1.3 Optimiser les infrastructures liées au chômage

Les nouvelles technologies, le nouveau cadre légal de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) vont permettre de gérer les obligations liées au chômage de manière différenciée. Le nombre de visites présentes devrait donc diminuer face à l'organisation d'entretiens en mode vidéo. Certaines obligations comme la remise des IPA (indication de la personne assurée), des recherches d'emploi et même l'inscription peuvent désormais se faire à distance. Ces changements numériques et de société remettent en question l'organisation actuelle davantage axée sur la proximité des prestations. Nous pourrions, par exemple, imaginer un office régional de placement (ORP) par région (Centre/Sud/Nord) voire même un ORP centralisé avec logistique des mesures du marché du travail (LMMT), caisse publique et locaux communs (salles de conférence, cafétéria, etc.). Un tel projet doit être conçu et développé sur plusieurs années avec un accompagnement et un soutien politique adéquats de même qu'avec une organisation de projet compétente et dynamique (Service des bâtiments, SBat).

« Une intégration accrue des communes et des associations grâce à la modernisation de la gouvernance des institutions apportera plus de transparence et de démocratie pour le citoyen et la citoyenne. »

Didier Castella, conseiller d'Etat, DIAF



Numérisation de la gestion des obligations liées au chômage: inscription et recherche d'emploi à distance, utilisation de vidéos, etc.

4.1.4 Mettre en place un modèle de conduite de crise intégratif

Tirant tous les enseignements de la gestion de la pandémie de Covid-19, la révision de la loi sur la protection de la population dote le canton d'un modèle de gestion et de conduite de crise intégratif et performant et renforce ses propres capacités d'action d'urgence, notamment à travers la Protection civile.

4.1.5 Mettre sur pied une législation sur les langues officielles

Le Conseil d'Etat propose une législation mettant en œuvre les dispositions de la Constitution cantonale sur les langues officielles des communes. Il clarifie en particulier les critères et les obligations du statut de commune bilingue, en conciliant les principes constitutionnels et le respect de l'autonomie pour chaque commune. Il protège les droits des minorités linguistiques et soutient les communes qui le souhaitent dans la mise en place du bilinguisme.

Le Conseil d'Etat souhaite encourager le bilinguisme dans le canton. Pour cela, il s'engage à renforcer un cadre qui favorise la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales.

4.1.6 Systématiser les projets d'immersion dans la langue partenaire

L'ouverture à la langue partenaire par la généralisation des situations d'immersion jouit d'une base légale solide. Plusieurs initiatives proviennent du terrain pour instaurer l'apprentissage de la langue partenaire en immersion. L'Etat assume le rôle d'initiateur et de facilitateur des projets d'immersion et assure la cohérence pédagogique. Ce qui est prévu:

- › Assurer des activités d'échanges pour chaque élève du cycle d'orientation (CO).
- › Consolidation des projets de classes bilingues et d'enseignement de séquences en langue partenaire au cycle 3.
- › Mise en place de projets pilotes de classes bilingues et de séquences d'enseignement en langue partenaire aux cycles 1 et 2 permettant l'immersion partielle dans l'autre langue dans les deux parties du canton.
- › Analyser les conditions de mise en place de filières bilingues lors de la législature 2022-2026.
- › Développement d'une didactique de l'immersion pour tous les niveaux d'enseignement.

5 Axe facilitateur: digitalisation

L'Etat poursuit la digitalisation des prestations publiques par le biais du guichet virtuel et renforce la sécurité numérique globale. Il contribue à renforcer la cybersécurité pour les entreprises et la population du canton.



5.1 Guichet virtuel, digitalisation et sécurité numérique

Les collectivités publiques mettent à disposition de la population, des institutions et des milieux économiques l'ensemble des prestations de l'Etat et des communes sous forme digitale. Le guichet virtuel, l'éducation numérique, le dossier santé ou encore le cyber-commissariat transforment la manière de fonctionner de notre société. Pour assurer une transition efficiente, des centres de compétences, à l'interne de l'Etat, accompagnent les utilisateurs et utilisatrices dans le processus. L'Etat met un accent particulier sur la maîtrise de l'obsolescence des systèmes d'information afin de garantir durablement le bon fonctionnement de ses prestations.

5.1.1 Etablir le guichet virtuel

Priorité

Les collectivités publiques poursuivent les efforts de digitalisation de leurs activités et de leurs processus afin d'assurer graduellement la mise à disposition, sous forme digitale, des prestations de l'Etat et des communes. Le guichet virtuel s'établit progressivement comme le portail d'accès unique de la population, de l'économie et des institutions. La collaboration entre l'Etat et l'Association des communes fribourgeoises (ACF) dans le cadre du programme DIGI-FR assure une démarche conjointe et coordonnée.

Le guichet virtuel s'établit progressivement comme le portail d'accès unique de la population, de l'économie et des institutions.



« Ces cinq dernières années ont été synonymes de transformations digitales. Elles ont permis de poser un socle solide que nous allons maintenant déployer à large échelle. »

Danielle Gagnaux-Morel, chancelière d'Etat, CHA

5.1.2 Assurer la sécurité de l'information et gérer l'obsolescence

Intrinsèquement liée à la digitalisation, la sécurité de l'information, dont celle des moyens informatiques, occupe une place prépondérante au niveau de la stratégie et des moyens investis. L'Etat garantit la protection de son patrimoine digital et des données qu'il traite.

5.1.3 Mettre à disposition les données

Le canton de Fribourg met progressivement ses données administratives ouvertes à la disposition de toutes les parties intéressées, sous forme actualisée, rapide, de qualité optimale et adaptée aux principes des données de l'administration en libre accès (Open Government Data - OGD).

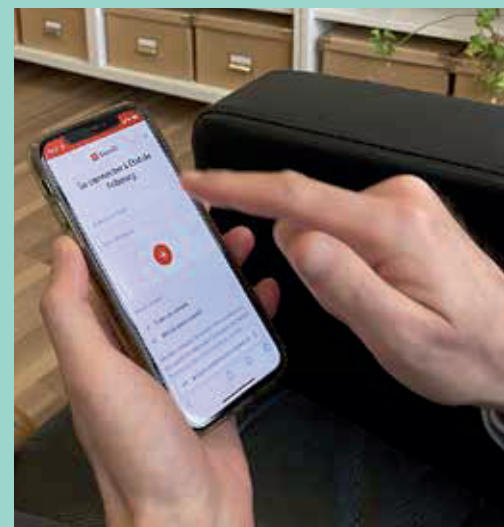
Fort de ses Hautes Ecoles, le canton de Fribourg joue un rôle moteur dans le domaine de la digitalisation et plus spécifiquement de la cybersécurité.

5.1.4 Promouvoir la cybersécurité

L'Etat contribue à consolider le niveau de sécurité numérique de la population, des entreprises et des collectivités publiques. A cet effet, il renforce la formation, la prévention, la promotion des bonnes pratiques et la lutte contre la cybercriminalité. Il participe en outre au développement d'un droit fondamental à l'intégrité numérique et à l'amélioration de la protection des données numériques.

«La cybersécurité a pris énormément d'importance et joue un rôle central dans les politiques de sécurité nationale et intercantonale. Dans ce cadre, il est remarquable que cela soit le canton de Fribourg qui a accueilli en avril 2022 les journées suisses de la cybersécurité (Swiss cyber security days 2022). Nous allons «surfer» sur cette dynamique en investissant dans la formation de nos équipes et dans les technologies de pointes ainsi qu'en renforçant les collaborations à tous les niveaux.»

Romain Collaud, conseiller d'Etat, DSJS



6. Finances

6.1 Contexte légal

La Constitution du canton de Fribourg prévoit que le Grand Conseil examine le programme de législature et le plan financier que lui soumet le Conseil d'Etat en début de législature. Selon la LOCEA, modifiée en 2021 à ce sujet, la présentation du plan financier n'est plus synchrone avec la publication du programme gouvernemental, ce dernier étant présenté plusieurs mois avant le plan financier.

La législation sur les finances prévoit que l'Etat équilibre son budget annuel et que les dépenses qu'il contient soient inscrites selon un ordre de priorités arrêté dans le plan financier.

Si la loi n'exige pas l'équilibre du plan financier, il est toutefois évident que les excédents de charges qui pourraient apparaître selon les années concernées devront être comblés dans le cadre de l'élaboration du budget annuel afin de parvenir à l'équilibre.

Les moyens financiers ainsi que les ressources (humaines notamment) vont dicter la vitesse de réalisation de certains projets du programme gouvernemental.

6.2 Aperçu général des directives fixées par le Conseil d'Etat

Dès le début des travaux d'élaboration du plan financier, le Conseil d'Etat fixe le cadre financier dans lequel il veut inscrire son action. Il en découle des lignes directrices ainsi que des objectifs quantitatifs spécifiques. Il est important de rappeler le fait que le plan financier ne part pas d'une feuille blanche, mais s'inscrit dans un contexte dans lequel de nombreux projets sont d'ores et déjà en cours de réalisation. Ces derniers impactent de manière significative l'évolution à court et moyen terme des finances de l'Etat.

Les directives que le Conseil d'Etat a arrêté le 15 février 2022 portent en particulier sur les éléments suivants:

- un taux de croissance des charges contenu à un maximum de 2,2 % par année, sous réserve de l'inflation;
- une évolution de l'effectif du personnel de l'Etat fixée à 15 EPT par année pour le personnel administratif, respectivement 45 EPT pour le domaine de l'enseignement;



« Les bons résultats des comptes de l'Etat représentent un atout important en termes de compétitivité et d'attractivité pour les entreprises et permettent d'assurer le bien-être des citoyens et des citoyennes. »

Jean-Pierre Siggen, conseiller d'Etat, DFIN

- › des volumes financiers déterminés pour les enveloppes annuelles destinées à l'informatique (60 millions de francs), à l'entretien des routes (11,5 millions de francs) et à celui des bâtiments (14,5 millions de francs);
- › un volume global des investissements nets de l'ordre de 640 millions de francs cumulés sur la période considérée;
- › le maintien des coefficients relatifs à la fiscalité cantonale directe à leur niveau appliqué pour le budget 2022 pour l'ensemble de la période;
- › un volume maximal d'excédents de charges du compte de résultats fixé à 150 millions de francs cumulés sur la période du plan financier.

6.3 Incertitudes et appréciation des principaux risques

Plusieurs éléments entrant dans les recettes de l'Etat ont connu ces dernières années des évolutions particulières. Les recettes que l'Etat tire de la péréquation financière fédérale ont suivi une tendance globalement baissière durant de nombreuses années, avant qu'une rupture ne soit constatée en 2020 et qu'une forte hausse se manifeste dès 2021. Il est toutefois déjà connu que cette croissance n'est que passagère, avant qu'une stabilisation n'intervienne à moyen terme et que ces recettes ne régressent de manière très significative dans une perspective à long terme.

La part au bénéfice de la BNS (Banque nationale suisse) que les cantons touchent a été très variable dans un passé récent et n'a jamais été aussi élevée que durant l'exercice 2021. Si le cadre des versements en faveur de la Confédération et des cantons fait l'objet d'une convention avec la BNS, il n'y a cependant aucune garantie quant au volume de ces versements pour les années à venir, de sorte que la prévision budgétaire se devra de demeurer prudente.

«Durant cette législature, la capacité d'investissement du canton de Fribourg doit nous permettre d'accélérer la modernisation de notre économie et de prendre des paris gagnants et créatifs en terme d'innovation et de développement économique durable.»

Jean-Pierre Siggen, conseiller d'Etat, DFIN



Les moyens financiers et les ressources disponibles seront des éléments clés pour mettre en œuvre les projets.

Si, malgré les incertitudes qui demeurent quant à l'évolution de la pandémie, l'on peut raisonnablement s'attendre à un retour progressif à la normale, l'éclatement du conflit militaire entre l'Ukraine et la Russie a plongé le monde dans l'inconnu et renferme des risques sécuritaires et économiques majeurs, tant pour l'Europe que pour le monde entier. Un ralentissement de la croissance économique globale est notamment à attendre, dans une ampleur qui reste toutefois impossible à prédire. Il faut s'attendre à des impacts importants pour les finances de l'Etat, avec dans un premier temps des adaptations des hypothèses de base utilisées pour l'élaboration du plan financier, en matière d'inflation ou d'évolution du PIB par exemple, induisant des effets sans doute significatifs sur les résultats annuels.

6.4 Résultats initiaux du projet de plan financier

Sur la base des données initiales fournies par les Directions du Conseil d'Etat, les premiers constats montrent que le volume des besoins exprimés en termes de ressources marque une très forte croissance, largement supérieure aux budgets

récents, alors que les revenus poursuivent une progression nettement plus modérée, dans la tendance observée ces dernières années.

En comparaison des objectifs décrits plus haut, les premiers résultats du projet de plan financier, qui condensent les propositions initiales de l'ensemble des Directions, se situent bien en-deçà. En particulier, l'excédent de charges cumulé sur la durée du plan financier, soit pour les années 2023 à 2026, dépasse à ce stade 1,45 milliard de francs, contre une valeur-cible de 150 millions de francs fixée par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat rappelle sa volonté de cibler l'octroi de moyens supplémentaires sur des thèmes prioritaires qu'il a retenus dans le cadre de son programme de législation. Par conséquent, il sera nécessaire de réaliser une priorisation forcément difficile en raison de l'importance des besoins exprimés par les différentes Directions. Un travail conséquent d'arbitrage est d'ores et déjà en cours pour rapprocher les premiers chiffres obtenus des objectifs fixés pour le plan financier, afin de démontrer la faisabilité du programme de législation et de définir des bases solides et fiables pour la construction des budgets futurs.



« Les incertitudes en termes de sécurité mais également en termes d'approvisionnement, vont nous forcer à devenir encore plus agile et à penser autrement. Il va falloir accroître notre capacité à anticiper et moderniser à un rythme soutenu les bases même de l'économie fribourgeoise. »

Olivier Curty, conseiller d'Etat, DEEF

7. Conclusion

Le Conseil d'Etat est convaincu que Fribourg dispose de nombreux atouts afin de se profiler pour le bien de ses habitants et habitantes. Avec une nature préservée, des racines solides, une économie résiliente, des finances saines, une population engagée et des autorités proches des gens, notre canton dispose de tous les moyens nécessaires pour concrétiser ses ambitions.

Le Gouvernement entame cette nouvelle législature avec entrain et enthousiasme. Les discussions, échanges et négociations qui ont donné naissance à son programme de législature ont été une première occasion de mettre en commun les ambitions de ses sept membres pour en faire un projet pour le canton de Fribourg.

L'Exécutif se réjouit de pouvoir compter sur des collaborateurs et collaboratrices engagés et efficaces, dont les compétences sont indispensables tant pour atteindre les objectifs fixés dans son programme de législature que pour remplir au quotidien toutes les missions de l'administration cantonale.

Guidé par les valeurs « agilité, durabilité et orientation citoyen », le Conseil d'Etat veut tout mettre en œuvre pour répondre aux attentes. Il entend également renforcer et ériger encore davantage en modèle la collaboration transverse et pluridisciplinaire, afin d'optimiser le service à la collectivité.

Tout en restant à l'écoute des préoccupations et des besoins de la population, de l'économie et des institutions, le Conseil d'Etat s'engage à donner le meilleur de lui-même pour une mise en œuvre efficace de son programme. Il n'en reste pas moins flexible et prêt à s'adapter en tout temps aux impératifs de l'actualité, qui pourraient nécessiter des changements de stratégie plus ou moins profonds, ainsi que l'a montré la récente actualité.

Adresses des Directions

Direction de la formation et des affaires culturelles DFAC

Rue de l'Hôpital 1 T +41 26 305 12 02
 1701 Fribourg dfac@fr.ch, www.fr.ch/dfac

Direction de la sécurité, de la justice et du sport DSJS

Grand-Rue 27 T +41 26 305 14 03
 1701 Fribourg dsjs@fr.ch, www.fr.ch/dsjs

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts DIAF

Ruelle de Notre-Dame 2 T +41 26 305 22 05
 1701 Fribourg diaf@fr.ch, www.fr.ch/diaf

Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle DEEF

Boulevard de Pérolles 25 T +41 26 305 24 02
 1701 Fribourg deef@fr.ch, www.fr.ch/deef

Direction de la santé et des affaires sociales DSAS

Route des Cliniques 17 T +41 26 305 29 04
 1701 Fribourg dsas@fr.ch, www.fr.ch/dsas

Direction des finances DFIN

Rue Joseph-Piller 13 T +41 26 305 31 01
 1701 Fribourg dfin@fr.ch, www.fr.ch/dfin

Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement DIME

Rue des Chanoines 17 T +41 26 305 36 05
 1701 Fribourg dime@fr.ch, www.fr.ch/dime

Chancellerie d'Etat CHA

Rue des Chanoines 17 T +41 26 305 10 45
 1701 Fribourg chancellerie@fr.ch, www.fr.ch/cha

Impressum

–

Illustrations: Deuhme (Philippe Baumann, illustrateur fribourgeois)

© Chancellerie d'Etat du canton de Fribourg

Rue des Chanoines 17, CH-1701 Fribourg

www.fr.ch/cha

Juin 2022

–

Conception graphique et impression: Service d'achat du matériel et des imprimés, SAMI, Granges-Paccot

–

Nombre d'exemplaires

420 français

300 allemand

–

Imprimé sur papier 100 % recyclé

Chancellerie d'Etat CHA

Rue des Chanoines 17, CH-1701 Fribourg

www.fr.ch/cha

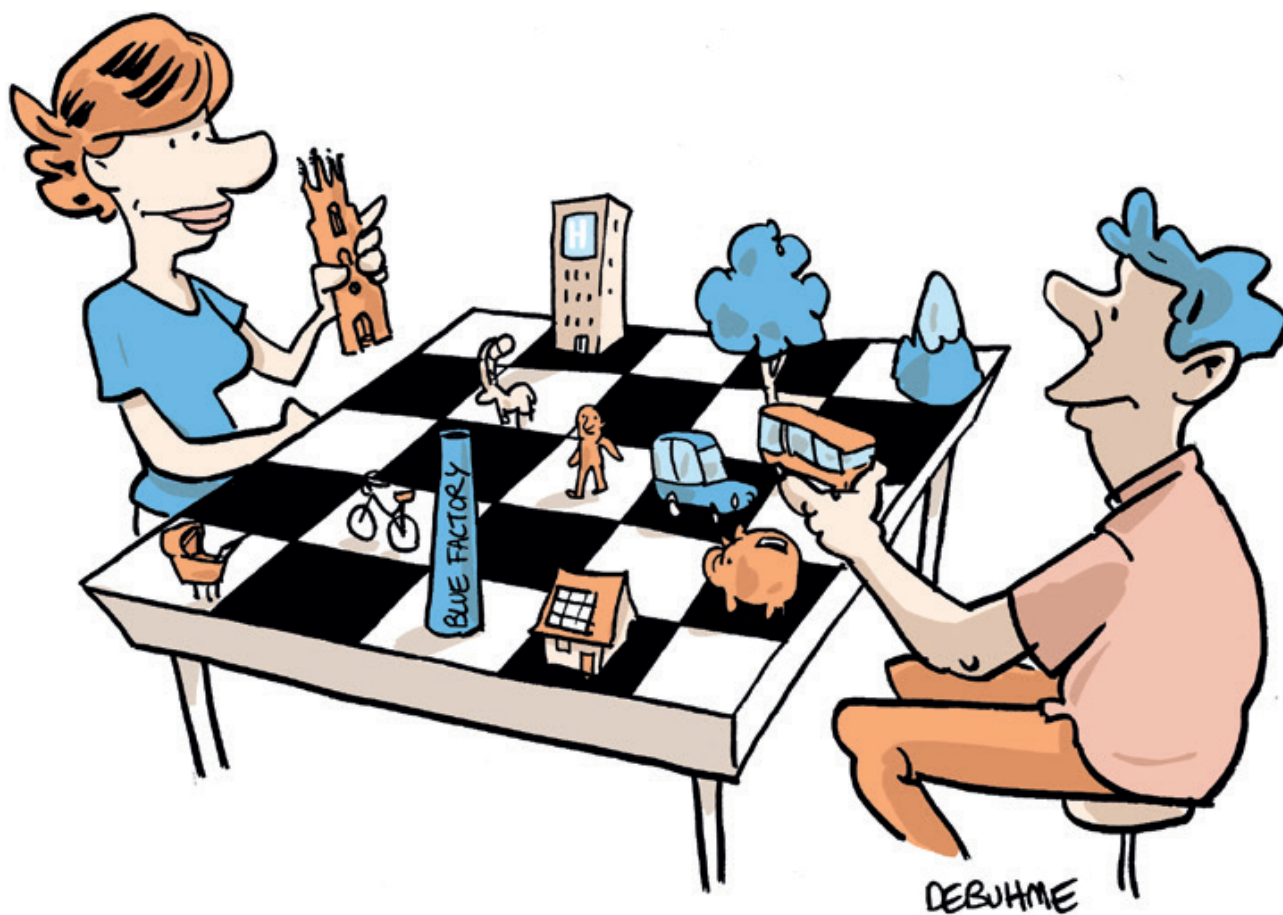
Juin 2022

Regierungsprogramm der Legislaturperiode 2022-2026



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Chancellerie d'Etat CHA
Staatskanzlei SK



Regierungsprogramm der Legislaturperiode 2022-2026

—

Bericht des Staatsrats an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Grossrätinnen und Grossräte

Wir unterbreiten Ihnen das Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2022-2026 und beantragen Ihnen, es zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen des Staatsrats

Der Präsident:

Olivier Curty

Die Kanzlerin:

Danielle Gagnaux-Morel

Freiburg, Juni 2022

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Einleitung | 6 |
| Stand der Dinge im Kanton Freiburg | 9 |
| Demografie | 9 |
| Arbeitsplätze | 11 |
| Wirtschaft | 13 |
| Gesellschaft | 15 |
| Umwelt | 15 |
| Vision 2035 | 16 |
| Werte | 17 |
| Die Struktur des Handelns während der Legislaturperiode | 19 |
| Drei strategische Achsen und zwei Katalysatoren | 19 |
| Fünf Schwerpunktthemen | 19 |
| Die Aktionen des Regierungsprogramms | 20 |
| 1. Strategische Achse: Wirtschaft und Innovation | 21 |
| 1.1 Ausbildung und digitale Bildung | 22 |
| 1.1.1 Priorität: Die Strategie zur digitalen Bildung umsetzen | 23 |
| 1.1.2 Die gymnasiale Maturität und die übrigen Bildungsgänge der Sekundarstufe II weiterentwickeln | 24 |
| 1.1.3 Die Ausbildung des Lehrkörpers unter einem Dach zusammenführen | 24 |
| 1.1.4 Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Erwachsenen | 25 |
| 1.2 Innovationscluster entwickeln | 26 |
| 1.2.1 Ein günstiges und attraktives Ökosystem und eine aktive Bodenpolitik schaffen | 26 |
| 1.2.2 Das unternehmerische Potenzial der Jugend verstärken | 27 |
| 1.2.3 Die Lebensmittelstrategie konkretisieren | 27 |
| 1.2.4 Das Adolphe Merkle Institut positionieren | 28 |
| 1.2.5 Die Infrastruktur für die Mathematisch-Naturwissenschaftliche und Medizinische Fakultät und die Rechtswissenschaftliche Fakultät anpassen | 29 |
| 1.2.6 Den Campus Grangeneuve entwickeln | 29 |
| 1.2.7 Eine innovative Landwirtschaft fördern | 30 |

| | |
|--|-----------|
| 1.3. Kultur, Kulturerbe und Tourismus | 31 |
| 1.3.1 Einen nachhaltigen Tourismus fördern, der mit der Kultur und dem Kulturerbe verbunden ist | 32 |
| 1.3.2 Kultur fördern und den Zugang dazu erleichtern | 33 |
| 1.3.3 Die Dienstleistungen der Bibliotheken und des Konservatoriums im ganzen Kanton zugänglich machen | 34 |
| 1.3.4 Das bauliche Erbe aufwerten | 34 |
| 1.3.5 In Infrastruktur investieren: BCU, MHN, SIC | 35 |
| 1.3.6 Die Kulturbestände digitalisieren | 35 |
| <hr/> | |
| 2. Strategische Achse: Sozialer Zusammenhalt | 36 |
| <hr/> | |
| 2.1. Gesundheit und Gesundheitsstrukturen | 37 |
| 2.1.1 Priorität: Die Entwicklung von Gesundheitsstrukturen umsetzen | 37 |
| 2.1.2 Förderung der körperlichen und geistigen Gesundheit | 38 |
| 2.1.3 Rahmenbedingungen für betagte und gefährdete Personen implementieren | 38 |
| 2.1.4 Gewaltopfern helfen | 38 |
| 2.1.5 Den Aufbau der Schulgesundheitspflege fortsetzen | 38 |
| 2.2. Jugend, Perspektiven, Prävention und Sport | 39 |
| 2.2.1 Die nationale Beratungsstrategie umsetzen | 40 |
| 2.2.2 Jugendlichen in Schwierigkeiten bei der Integration helfen | 40 |
| 2.2.3 Die soziale Betreuung im schulischen Umfeld verstärken | 40 |
| 2.2.4 Jugendliche in Schwierigkeiten und gefährdete Familien begleiten | 41 |
| 2.2.5 Ein Kompetenzzentrum für Sport und Gesundheit schaffen | 41 |
| 2.3. Familien, gefährdete Personen und Inklusion | 42 |
| 2.3.1 Ergänzungsleistungen für Familien einführen | 42 |
| 2.3.2 Das Sozialhilfedispositiv verstärken | 42 |
| 2.3.3 Das Wohn- und Immobilienobservatorium zu einer festen Einrichtung machen | 43 |
| 2.3.4 Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen integrieren | 43 |
| 2.3.5 Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf beraten | 44 |
| 2.3.6 Bei Jugendlichen mit einer autistischen Störung frühzeitig eingreifen | 44 |
| <hr/> | |
| 3. Strategische Achse: Ökologischer Wandel | 45 |
| <hr/> | |
| 3.1. Klimaplan und Erhaltung der natürlichen Ressourcen | 46 |
| 3.1.1 Priorität: Den Klimaplan umsetzen | 46 |
| 3.1.2 Eine Strategie für den Bodenschutz entwickeln | 47 |
| 3.1.3 Die Grundsätze der nachhaltigen Siedlungsgestaltung anwenden | 47 |
| 3.1.4 Die Gewässer schützen | 47 |
| 3.1.5 Die Biodiversitätsstrategie umsetzen | 47 |
| 3.1.6 Die Landschaft erhalten | 48 |
| 3.1.7 Die Steuerungsinstrumente anpassen | 48 |
| 3.1.8 Eine Roadmap für die Kreislaufwirtschaft festlegen | 48 |

| | |
|---|-----------|
| 3.2. Energiewende | 49 |
| 3.2.1 Förderung der Gebäuderenovationen | 49 |
| 3.2.2 Erzeugung von erneuerbarer Energie | 50 |
| 3.2.3 Die Ausbildung organisieren | 50 |
| 3.2.4 Den staatlichen Immobilienbestand sanieren | 50 |
| 3.3. Nachhaltige Mobilität | 51 |
| 3.3.1 Das Angebot des öffentlichen Verkehrs erhöhen | 51 |
| 3.3.2 Die Einführung von Transportsystemen mit hoher Kapazität vorbereiten | 52 |
| 3.3.3 Das Radwegnetz ausbauen, um das Radfahren zu fördern | 52 |
| 3.3.4 Multimodale Plattformen schaffen und verbessern | 53 |
| 3.3.5 Die Elektromobilität fördern | 53 |
| 3.3.6 Die Mobilitätsstrategie für das Staatspersonal umsetzen | 54 |
| 3.3.7 Mobilitätsdaten sammeln und auswerten | 54 |
| <hr/> | |
| 4. Katalysator: Governance | 55 |
| <hr/> | |
| 4.1 Regionale Governance und Zweisprachigkeit | 56 |
| 4.1.1 Priorität: Die Organisation der Gemeinwesen modernisieren | 56 |
| 4.1.2 Die Gesetzgebung über die Gemeinden revidieren | 57 |
| 4.1.3 Die Infrastruktur im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit optimieren | 57 |
| 4.1.4 Ein integratives Modell der Krisenbewältigung einführen | 58 |
| 4.1.5 Eine Gesetzgebung zu den Amtssprachen schaffen | 58 |
| 4.1.6 Systematisch Immersionsprojekte in der Partnersprache anbieten | 58 |
| <hr/> | |
| 5. Katalysator: Digitalisierung | 59 |
| <hr/> | |
| 5.1 Virtueller Schalter, Digitalisierung und digitale Sicherheit | 60 |
| 5.1.1 Priorität: Den virtuellen Schalter einrichten | 60 |
| 5.1.2 Gewährleistung der Informationssicherheit und Umgang mit dem Altern der Informatikmittel | 61 |
| 5.1.3 Die Daten zur Verfügung stellen | 61 |
| 5.1.4 Die Cybersicherheit fördern | 61 |
| <hr/> | |
| 6. Finanzen | 62 |
| <hr/> | |
| 6.1 Rechtlicher Hintergrund | 62 |
| 6.2 Allgemeiner Überblick über die vom Staatsrat festgelegten Richtlinien | 62 |
| 6.3 Unsicherheiten und Einschätzung der Hauptrisiken | 63 |
| 6.4 Anfängliche Ergebnisse des Finanzplans | 64 |
| <hr/> | |
| 7. Schlussfolgerung | 68 |
| <hr/> | |

Einleitung

Bei der Erstellung seines Regierungsprogramms hat der Staatsrat sich den Zeithorizont bis 2035 gesetzt und sich überlegt, welchen Kanton er den Kindern von heute hinterlassen möchte. Er drückt seine Wünsche für die zukünftige Freiburger Jugend in Form einer Vision Freiburgs von morgen aus. Die Regierung will ehrgeizig und realistisch zugleich sein: Ein Kanton, der etwas wagt, der innovativ und naturverbunden, florierend und harmonisch ist, der Kulturen und Sprachen verbindet und eine nachhaltige Lebensqualität anstrebt. Den Mut zu haben, hinter uns zu lassen, was uns in der Vergangenheit gebremst hat, und gleichzeitig das zu stärken, was unsere Trümpfe und Besonderheiten ausmacht, ist eine weitere Möglichkeit, diese Vision zum Ausdruck zu bringen. Dieser Ansatz ist der Grundstein, von dem aus der Staatsrat seine Prioritäten festgelegt hat.

Um sich in die Welt von morgen zu versetzen, baut der Staatsrat seine Tätigkeit auf den drei grundlegenden Säulen der nachhaltigen Entwicklung auf: Wirtschaft, Soziales und Umwelt. Diese drei Säulen bilden, indem sie an die Freiburger Art und Weise angepasst werden, die strategischen Achsen der Legislaturperiode.

Mit einer Vision, die sich auf das Jahr 2035 erstreckt, erarbeitet die Freiburger Regierung ein Programm, das weit über die nächste Legislaturperiode hinausgeht und dessen Wirkungen Einfluss auf unsere Jugend haben werden.

In der strategischen Achse Wirtschaft und Innovation will der Staatsrat den ersten Schwerpunkt auf die digitale Bildung legen, um der Jugend die nötigen Werkzeuge in die Hand zu geben, damit sie sich in der Welt von morgen profilieren kann. Er will die Kompetenzen der Bürgernähe, der Einfachheit und des Pragmatismus als Zugpferde unserer Entwicklung nutzen und die Bemühungen um die Förderung von Innovationen fortsetzen. Und schliesslich will er Kultur und Kulturerbe zu Schlüsseltrümpfen der Positionierung für einen nachhaltigen Tourismus machen.

In der strategischen Achse des sozialen Zusammenhalts räumt die Regierung der Stärkung der Gesundheitsstrukturen Priorität ein, um den Freiburgerinnen und Freiburgern ein bürgernahes und qualitativ hochwertiges Pflegesystem zu bieten, das sich harmonisch in die nationale Gesundheitslandschaft eingliedert. Nach einer Covid-Periode, welche die Bedeutung des sozialen Zusammenhalts für die Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft deutlich gezeigt hat, will der Staatsrat weitere Schritte unternehmen, um die Gesundheit und das Zusammenleben zu fördern, wobei der Schwerpunkt auf dem Sport liegt. Besondere Anstrengungen werden der Unterstützung der Jugend und dem Schutz gefährdeter Personen gewidmet.



Die Freiburger Regierung 2022, v.l.n.r.: Sylvie Bonvin-Sansonnens, Staatsrätin, BKAD, Jean-François Steiert, Staatsrat, RIMU, Didier Castella, Staatsrat, ILFD, Olivier Curty, Staatsrat, VWBD, Jean-Pierre Siggen, Staatsrat, FIND, Philippe Demierre, Staatsrat, GSD, Romain Collaud, Staatsrat, SJSJ, Danielle Gagnaux-Morel, Staatskanzlerin, SK.

In der strategischen Achse des ökologischen Wandels legt der Staatsrat den Schwerpunkt auf die Umsetzung der Politik, die im Rahmen des «Klimaplan» zum Ausdruck kommt, der am Ende der letzten Legislaturperiode verabschiedet wurde. Ziel ist es, die natürlichen Ressourcen zu schonen und sich an den Klimawandel anzupassen, um den Einwohnerinnen und Einwohnern unseres Kantons weiterhin ein qualitativ hochwertiges Lebensumfeld bieten zu können. Die Regierung will die Energie-wende beschleunigen und die Politik der nachhaltigen Mobilität konkretisieren und so versuchen, die Auswirkungen menschlicher Aktivitäten auf die Umwelt zu verringern.

Die drei strategischen Achsen stützen sich auf zwei Katalysatoren, welche die Grundlage für die Entwicklung bilden. Einerseits geht es darum, die regionale Governance anzupassen, um die Gemeinwesen mit einer agileren und widerstandsfähigeren Organisation auszustatten. In diesem Zusammenhang will der Staatsrat die Zweisprachigkeit als wichtigen Trumpf des Kantons fördern. Andererseits will die Regierung die Digitalisierung der öffentlichen Leistungen weiter vorantreiben und den Schwerpunkt auf die Einführung des virtuellen Schalters für öffentliche Leistungen im gesamten Kanton legen. Als zwingende Folge der Digitalisierung wird der digitalen Sicherheit grosse Aufmerk-

samkeit geschenkt und auf den Beitrag des Staates zur Erhöhung der Cybersicherheit für Unternehmen und die Bevölkerung geachtet. Um seine Pläne so früh wie möglich mit dem Grossen Rat und der Freiburger Bevölkerung zu teilen, veröffentlicht der Staatsrat sein Regierungsprogramm zum ersten Mal, bevor er es vollständig in den Finanzplan umgewandelt hat, der seinerseits Ende des Jahres

vorliegen wird. Die nötigen Voraussetzungen für die Umsetzung der Regierungsprioritäten, d. h. die Verfügbarkeit von personellen und finanziellen Ressourcen, werden neben unvorhergesehenen Situationen oder neuen Möglichkeiten, natürlich einen Einfluss auf die Geschwindigkeit haben, mit der die vom Staatsrat zu Beginn der Legislaturperiode geäusserten Ansprüche umgesetzt werden.

Wir verpflichten uns kollegial, alles zu unternehmen, um das Programm, das wir Ihnen vorlegen, zu verwirklichen, und wünschen Ihnen viel Spass beim Lesen.



Olivier Curty



Jean-François Steiert



Jean-Pierre Siggen



Romain Collaud



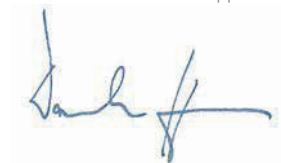
Sylvie Bonvin-Sansonnens



Philippe Demierre



Didier Castella



Danielle Gagnaux-Morel

Stand der Dinge im Kanton Freiburg

Ziel dieses Kapitels ist es, die Situation des Kantons anhand verschiedener Indikatoren darzustellen, insbesondere für die Bevölkerung und die Beschäftigung. Mit Bezug auf den weiter unten erwähnten «Cercle indicateurs» kann der Staatsrat messen, wie sich die Positionierung unseres Kantons im Laufe der Zeit entwickelt hat.

Demografie

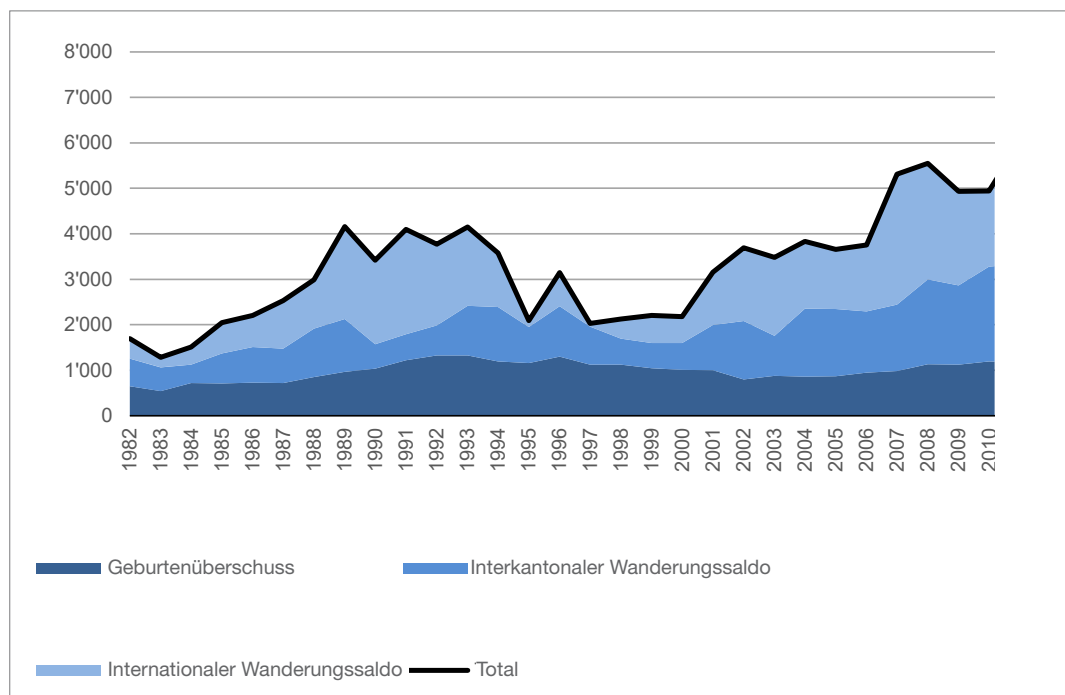
Obwohl die Bevölkerung weiter zunimmt, ist die Dynamik zwischen 2017 und 2020 auf ein Niveau zurückgegangen, das eher demjenigen entspricht, das der Kanton vor der vollständigen Umsetzung der Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union hatte. Zwischen 2017 und 2020 liegt das jährliche Freiburger Bevölkerungswachstum bei 3000 bis 3700 zusätzlichen Einwohnerinnen und Einwohnern (2020: 3713), gegenüber mehr als 6000 in den Jahren 2011 bis 2013.

Dieses Instrument, das für Quervergleiche zwischen den Kantonen entwickelt wurde, illustriert die heutige Entwicklung der modernen Statistik hin zu Indikatorengruppen, die besonders dafür geschaffen wurden, die Stärken und Schwächen von politischen und wirtschaftlichen Einheiten zu dokumentieren.

Damit gehört Freiburg noch immer zu den Kantonen mit starkem Bevölkerungswachstum. Nach den neuesten Zahlen, die für 2021 vorliegen, ist der Trend wieder steigend (+4500 im Jahresvergleich), was die positive Bevölkerungsdynamik bestätigt.

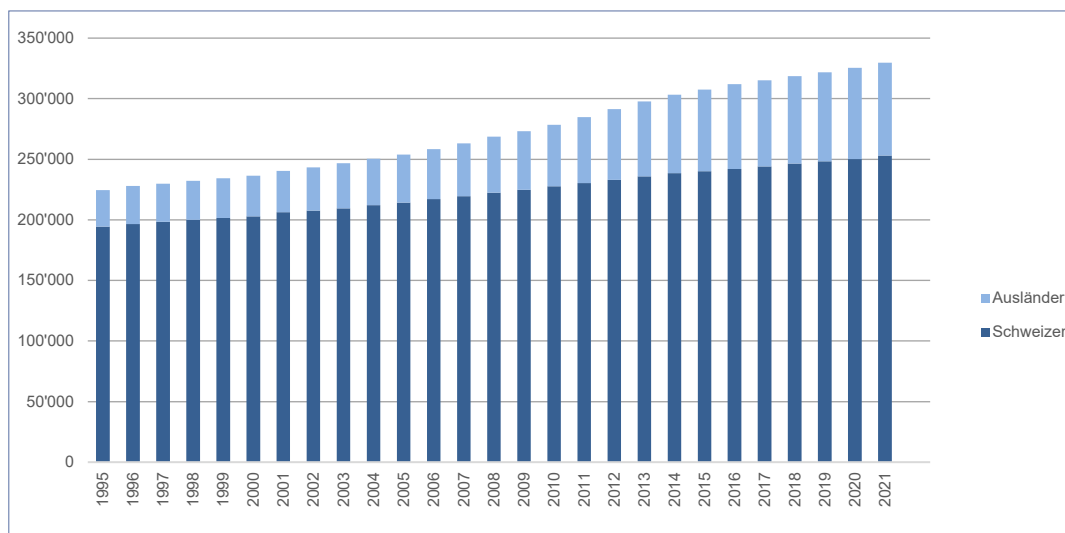
Ständige Wohnbevölkerung

Quellen: BFS, ESPOP / STATPOP



Ständige Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit

Quellen: BFS, EPOP / STATPOP



Die starke Dynamik des Bevölkerungswachstums des Kantons erklärt sich eher durch die Zunahmen des internationalen Wanderungssaldos, der zu einem Anstieg der ausländischen Bevölkerung führt, und des interkantonalen Wanderungssaldos, als durch die natürliche Bevölkerungszunahme. Aufgrund der letzten bekannten Zahlen setzt das kantonale Amt für Statistik auf eine Zahl von 372 000 bis 418 000 ständigen Einwohnerinnen

Arbeitsplätze

Die strukturelle Unternehmensstatistik verdeutlicht die Freiburger Dynamik bei den Arbeitsplätzen. Im Zeitraum 2011 bis 2019 werden 12 655 zusätzliche Stellen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) verzeichnet. Dies entspricht einer Zunahme von 11,9 % und liegt damit deutlich über dem Durchschnitt der Kantone von 8,8 %. Seit 2011 ist der tertiäre Sektor im Kanton Freiburg am stärksten gewachsen (14,9 % gemäss VZÄ), während der sekundäre Sektor einen Zuwachs von 9,0 % verzeichnete und der primäre Sektor um 4,6 % zurückging. Insgesamt ist der tertiäre Sektor der Wirtschaftssektor mit dem stärksten Wachstum, mit Ausnahme der starken Zunahme im sekundären Sektor im Greyerzbezirk.

Auf Branchenebene weisen zwischen 2011 und 2019 für den gesamten Kanton die Pharmaindustrie (+69 %, 400 VZÄ), die Nahrungsmittelindustrie (+700 VZÄ) sowie die Branchen Telekommunikation und Erbringung von Informatik- und Informationsdienstleistungen (zusammen mehr als 700 VZÄ) die grösste Dynamik auf.

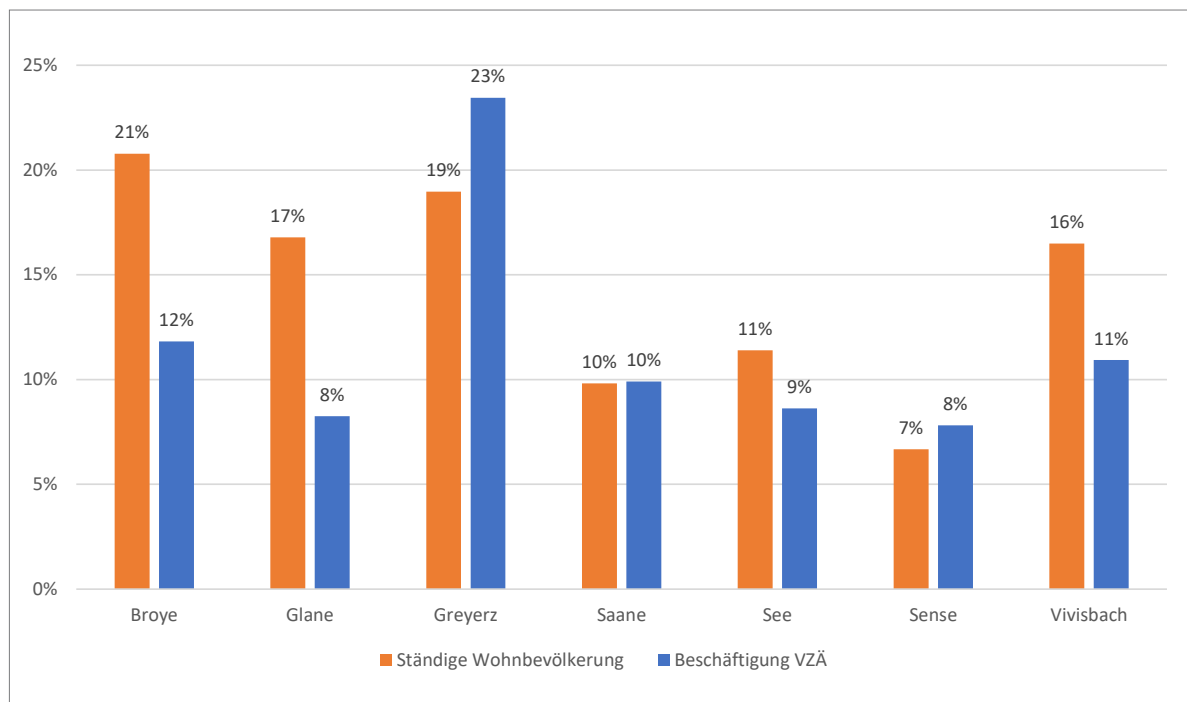
und Einwohnern im Jahr 2050, weist jedoch darauf hin, dass die Szenarien für die Bevölkerungsentwicklung die Tendenzen fortsetzen und naturgemäss aufgrund der gewählten Hypothesen eher konservativ sind. So vernachlässigen sie namentlich allfällige Umwälzungen in den Herkunftsgebieten der Einwanderung und bilden deshalb ein durch Kontinuität geprägtes Vorhersageszenario.

Alle Bezirke verzeichneten seit 2011 einen Zuwachs an Arbeitsplätzen. Das grösste Wachstum verzeichnete der Greyerzbezirk (23,5 %; +4187 VZÄ), vor dem Broyebezirk (11,8 %; +912 VZÄ) und dem Vivisbachbezirk (10,9 %; +503 VZÄ). Es folgen der Saanebezirk (9,9 %; +4'645 VZÄ), der Seebezirk (8,6 %; +996 VZÄ), der Glanebezirk (8,2 %; +518 VZÄ) und der Sensebezirk (7,8 %; +894 VZÄ).

Zwischen 2011 und 2019 ist in einigen Bezirken ein starker Anstieg der ständigen Wohnbevölkerung zu verzeichnen. Es handelt sich um den Broyebezirk (+20,8 %), den Greyerzbezirk (+19,0 %), den Vivisbachbezirk (+16,5 %) und den Glanebezirk (+16,8 %). Mit der bemerkenswerten Ausnahme des Greyerzbezirks ist in diesen Bezirken ein viel stärkerer Anstieg der Bevölkerung als der Beschäftigung in VZÄ zu verzeichnen, was ihren Status als Wohnregionen verstärkt. Betrachtet man die Situation im Jahr 2019, so stellt man fest, dass der Saanebezirk und in geringerem Masse auch der Greyerzbezirk einen höheren Anteil an VZÄ aufweisen, als es ihrem Anteil an der ständigen Wohnbevölkerung entspricht. Diese beiden Bezirke bilden mit den Agglomerationen Freiburg und Bulle die wichtigsten Wirtschaftsmotoren des Kantons.

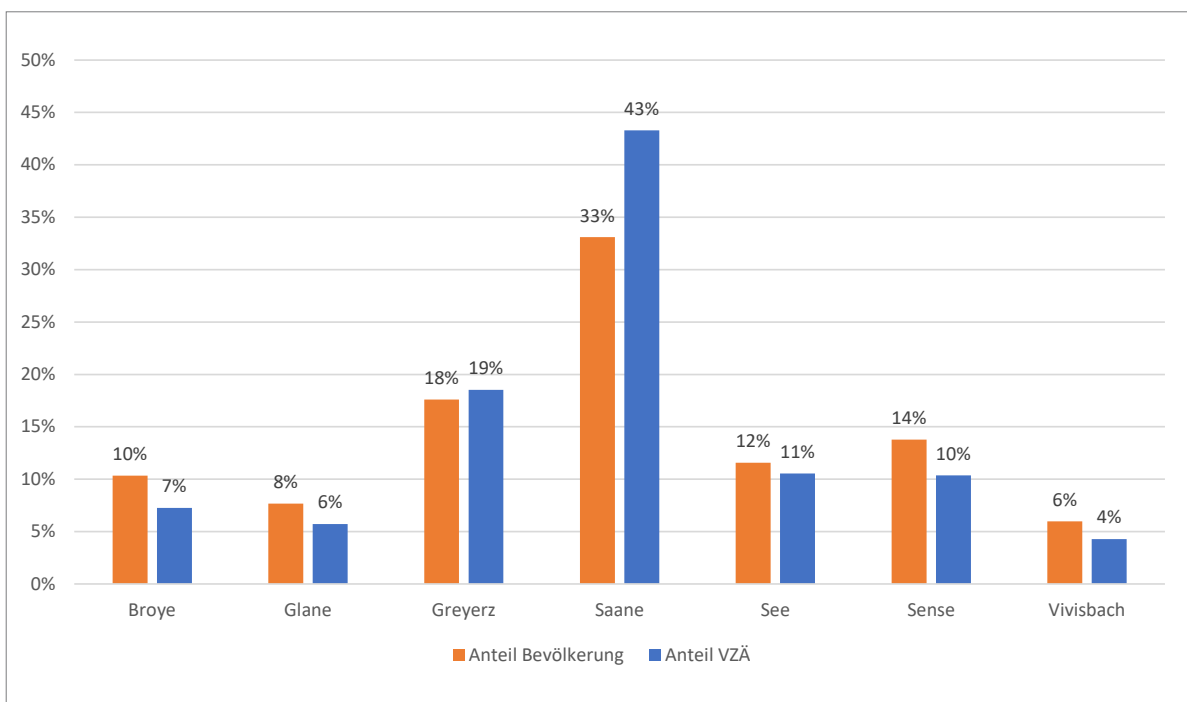
Wachstum der ständigen Wohnbevölkerung und der Arbeitsplätze (in VZÄ) nach Bezirken: 2011-2019

Quellen: BFS, STATPOP und STATENT



Anteil der Arbeitsplätze (in VZÄ) und der ständigen Wohnbevölkerung nach Bezirken: 2019

Quellen: BFS, STATPOP und STATENT



Wirtschaft

Das Indikatoren­system «Cercle indicateurs» für den Vergleich zwischen den Kantonen kann zwar nicht den Anspruch erheben, die Situation der Kantone bis ins kleinste Detail abzubilden, dokumentiert aber doch einige Stärken und Schwächen des Kantons.

In der Wirtschaft zeigt sich die finanzielle Gesundheit des Kantons an der Verschuldung, die jedoch effektiv mit einem überdurchschnittlichen Index der Steueraus­schöpfung einhergeht.

Allerdings liegt der Anteil der Bauausgaben, der für Erweiterungs-, Umbau- und Instandhaltungsarbeiten aufgewendet wird, unter dem Durchschnitt der Kantone.

Erschwingliche Mieten gehören ebenfalls zu den wirtschaftlichen Stärken des Kantons, und obwohl die Arbeitslosenquote leicht über dem Durchschnitt der teilnehmenden Kantone liegt, ist sie immer noch sehr niedrig. Hingegen bleiben das Bruttoinlandprodukt pro Einwohner und der Anteil der Beschäftigten in Branchen mit hoher Arbeitsproduktivität und der Beschäftigten in innovativen Branchen unter dem Durchschnitt.

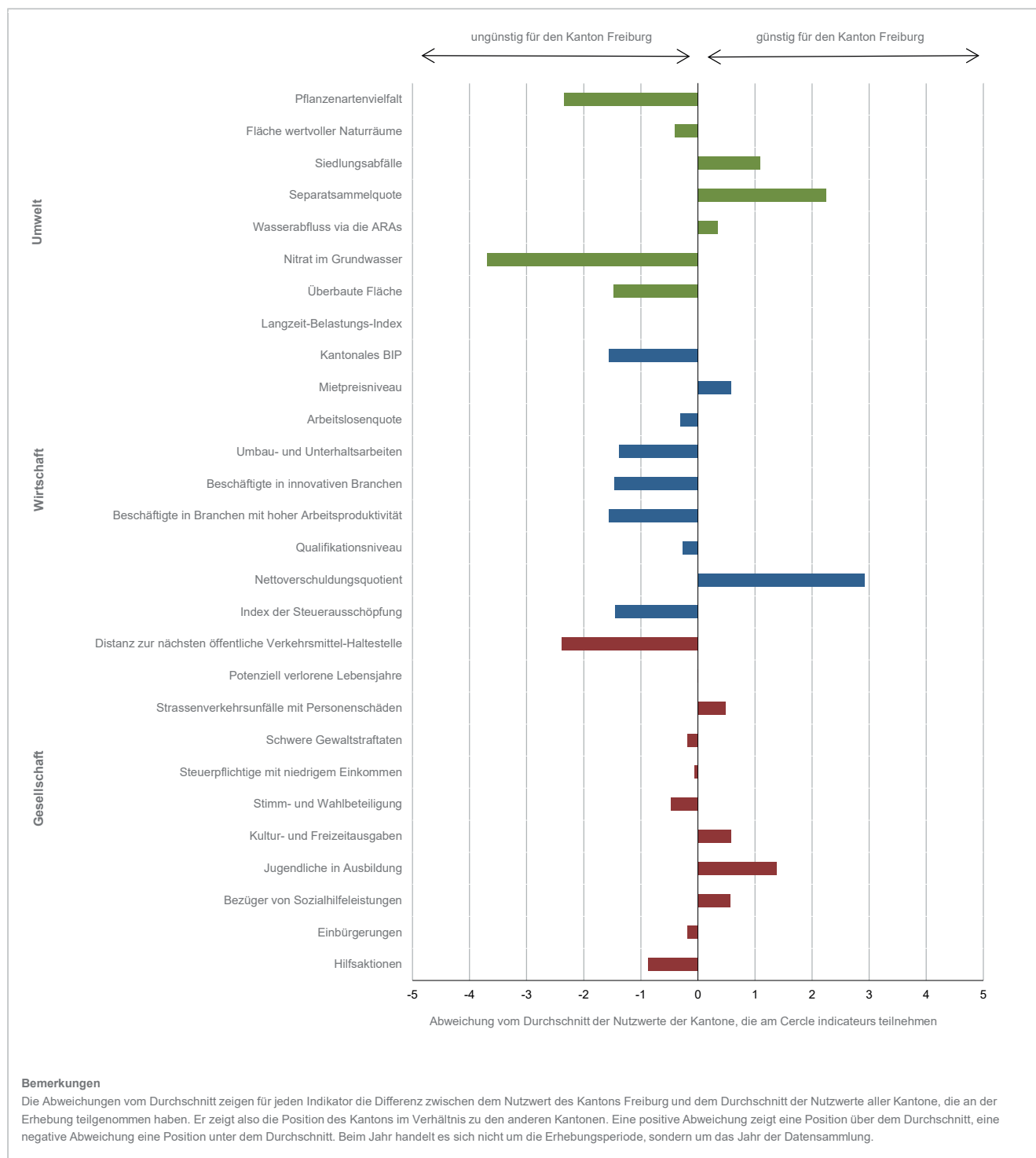
Das System des interkantonalen Vergleichs «Cercle Indicateurs» ist dazu bestimmt, die nachhaltige Entwicklung in den Kantonen und den Städten zu messen. Die Ergebnisse werden in Nutzwerten ausgedrückt, so dass die Indikatoren trotz verschiedener Einheiten in einer einzigen Grafik dargestellt werden können. Die Nutzwerte gehen von 0 (schlechtes Ergebnis) bis 10 (gutes Ergebnis). Die Abweichungen vom Durchschnitt stellt für jeden Indikator die Differenz zwischen dem erreichten Nutzwert und dem Durchschnitt der Nutzwerte aller Kantone, die an der Erhebung mitgemacht haben, dar.



Mit dem «Cercle indicateurs» können die Fortschritte der Kantone bei der nachhaltigen Entwicklung und damit ihr Beitrag zu den 17 Zielen der Vereinten Nationen gemessen werden.

«Cercle indicateurs» – Indikatoren für nachhaltige Entwicklung, Abweichungen vom Durchschnitt 2021

Quellen: «Cercle indicateurs», Bundesamt für Statistik / Amt für Statistik des Kantons Freiburg



Gesellschaft

Die Indikatoren zu den sozialen Aspekten zeigen einige wichtige Argumente des Kantons. Der Anteil Jugendlicher in Ausbildung und das geringe Durchschnittsalter der Bevölkerung (immer noch die jüngste des Landes im Kantonsdurchschnitt) sind Beweise für die Freiburger Dynamik. Positive Signale gibt es auch bei der Sicherheit.

Die Freiburger Strassen sind sicher: die Zahl der Opfer bleibt auf einem historisch tiefen Niveau. Hingegen bleibt der Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln unter dem Durchschnitt der teilnehmenden Kantone, selbst wenn eine ständige Verbesserung verzeichnet werden kann und natürlich die besondere Topografie von Freiburg und die Zersiedelung berücksichtigt werden muss. Schliesslich liegen die öffentlichen Ausgaben für Kultur und Freizeit nun im Durchschnitt der Teilnehmer.

Umwelt

Bei den Umweltindikatoren hat der Kanton Freiburg im Vergleich zum Durchschnitt der am Cercle indicateurs teilnehmenden Kantone einen gewissen Spielraum für Verbesserungen, z. B. bei der Pflanzenartenvielfalt oder der Nitratbelastung des Grundwassers, was vor allem auf den landwirtschaftlichen Charakter des Kantons zurückzuführen ist. Die Indikatoren für das Aufkommen von Siedlungsabfällen und die Quote der getrennten Sammlung stellen den Kanton in

einem günstigen Licht dar. Weitere Indikatoren, die nicht zum «Cercle indicateurs» gehören, wie die mittleren CO₂-Emissionen der Neuwagen, verschaffen Freiburg ebenfalls einen guten Platz im Verhältnis zum nationalen Durchschnitt. Hingegen nutzen die Freiburgerinnen und Freiburger die öffentlichen Verkehrsmittel weniger als die Schweizerinnen und Schweizer insgesamt (Zahlen 2015).

Vision 2035



2035 werden die Kinder, die zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Regierungsprogramms geboren werden, in das Jugendalter eintreten. Der Staatsrat hat sich bei seinen Überlegungen die Welt vorgestellt, die wir ihnen wünschen: Was brauchen sie? Welche Gesellschaft, welche Natur, welches Erbe wollen wir ihnen hinterlassen?

Als jüngster Kanton der Schweiz ist Freiburg ein Ort der Kontraste, der auf einzigartige Weise Stadt und Land, Spitzenforschung und regionale Produkte sowie französisch- und deutschsprachige Kultur miteinander verbindet.

Ein Kanton, der etwas wagt, der innovativ und naturverbunden, florierend und harmonisch ist, der Kulturen und Sprachen verbindet und eine nachhaltige Lebensqualität anstrebt.

Wir wollen unseren Kanton profilieren und uns zwischen den grossen Wirtschaftszentren des Landes hervorheben und gleichzeitig unsere

Ambitionen bei der nachhaltigen Entwicklung und Innovation bekräftigen.

Alle Kantone streben eine blühende Zukunft an, eine wirtschaftliche Entwicklung durch Innovation. Freiburg

will diese Entwicklung pflegen, indem es seinen Bewohnerinnen und Bewohnern ein angenehmes Lebensumfeld zwischen geschützter Natur und nachhaltiger Siedlungsplanung bietet. Freiburg wertet seine Position am Schnittpunkt der Kulturen und Sprachen des Landes auf.

Werte

Um seinen Auftrag zu erfüllen und seine Ziele zu erreichen, hat der Staatsrat beschlossen, sich Werte zu eigen zu machen, die er in verschiedenen Politikbereichen, darunter auch im Bereich der Humanressourcen (HR), umsetzt, und sie als Leitlinien für die Erfüllung seines Auftrags im Dienste der Freiburger Bevölkerung zu betrachten:

Der Staatsrat stützt sich auf Werte, die seine Arbeitsweise bestimmen und die es ihm ermöglichen, eine starke Vision für die Zukunft des Kantons zu entwickeln.

Agilität

Fähigkeit, auf Veränderungen zu reagieren, Arbeitsmethoden, Denkweisen und Funktionsweisen zu ändern, um zu einem flexibleren Modell zu gelangen, das auf die Bedürfnisse der Bevölkerung reagiert.

Nachhaltigkeit

Wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte so integrieren, dass die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt werden, ohne die Lebensqualität künftiger Generationen zu gefährden.

Bürgerorientierung

Die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger effizient und mit angemessenen Mitteln und Kommunikationskanälen erfüllen.

Diese drei Werte leiten bereits die Personalpolitik des Staates. Qualifiziertes Personal ist der Garant für einen qualitativ hochwertigen öffentlichen Dienst. Durch die Umsetzung seiner Personalpolitik schafft der Staat Freiburg Arbeitsbedingungen, die es ihm ermöglichen, sich an Veränderungen anzupassen und motivierte und kompetente Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anzuziehen und zu halten.

VISION 2035

Ein Kanton, der etwas wagt, der innovativ und naturverbunden, florierend und harmonisch ist, der Kulturen und Sprachen verbindet und eine nachhaltige Lebensqualität anstrebt

Werte

Agilität • Nachhaltigkeit • Bürgerorientierung

Drei strategische Achsen, die von der nachhaltigen Entwicklung inspiriert werden

| 1. WIRTSCHAFT UND INNOVATION Die Erwachsenen von morgen ausbilden, die in der Lage sind, die gesellschaftlichen Herausforderungen zu begleiten. Unsere Kompetenzen Nähe, Einfachheit und Pragmatismus als Zugpferde unserer Entwicklung nutzen. Aus unserer Kultur und unserem Kulturerbe Schlüsseltrümpfe der touristischen Positionierung machen | 2. GESELLSCHAFTLICHER ZUSAMMENHALT Die Gesundheitsstrukturen anpassen, um sie harmonisch in die Schweizer Landschaft in diesem Bereich zu integrieren. Durch Sport die Gesundheit und das Zusammenleben fördern. Die Jugend stützen und die gefährdeten Personen schützen | 3. ÖKOLOGISCHER WANDEL Eine Klimapolitik, die unser Lebensumfeld bewahrt, umsetzen. Unser Energie- und Mobilitätsmanagement zum Wohle unserer Bevölkerung anpassen |
|--|---|---|
| 1.1 Ausbildung und digitale Bildung Entwicklung einer digitalen Bildungsstrategie in der obligatorischen Schule, im allgemeinbildenden postobligatorischen Bereich und in der Berufsbildung | 2.1 Gesundheit und Gesundheitsstrukturen Die Gesundheitsstrukturen (Gesundheitspol Bertigny und regionale Gesundheitszentren) anpassen und stärken | 3.1 Klimaplan und Erhaltung der natürlichen Ressourcen Eine Querschnittspolitik zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen und zur Anpassung an den Klimawandel umsetzen |
| 1.2 Innovationscluster entwickeln Förderung von Innovationen, des Technologietransfers und des Übergangs zu Industrie 4.0 | 2.2 Jugend, Perspektiven, Prävention und Sport Kinder und Jugendliche in den Bereichen Gesundheit (Prävention und Förderung), Zusammenleben und Sport unterstützen | 3.2 Energiewende Beschleunigung des Energiewandels, Umsetzung einer nachhaltigen, erneuerbaren, verantwortungsbewussten, rationalen, effizienten und sparsamen Energiepolitik |
| 1.3 Tourismus, Kultur und Kulturerbe Die Kultur und das Kulturerbe werden aufgewertet. Dies fördert die Wirtschaft, den Tourismus und den Zusammenhalt | 2.3 Familien, schutzbedürftige Personen und Inklusion Den Schutz, die Handlungsfähigkeit und die Autonomie von gefährdeten Personen und Familien verstärken und die Inklusion fördern | 3.3 Nachhaltige Mobilität Politik der nachhaltigen Mobilität, indem versucht wird, die Auswirkungen der verwendeten Transportmittel auf die Umwelt zu verringern |

Zwei Katalysatoren als Sockel unserer Entwicklung

4. Governance : Die Gemeinwesen verfügen bis 2026 über einen erneuerten rechtlichen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Organisation agiler und resilienter zu gestalten. Die Zweisprachigkeit wird zu einem grossen Trumpf des Kantons gemacht

5. Digitalisierung : Der Staat setzt die Digitalisierung der öffentlichen Leistungen über den virtuellen Schalter fort und verstärkt die allgemeine digitale Sicherheit. Der Staat trägt zur Erhöhung der Cybersicherheit der Unternehmen und der Bevölkerung bei

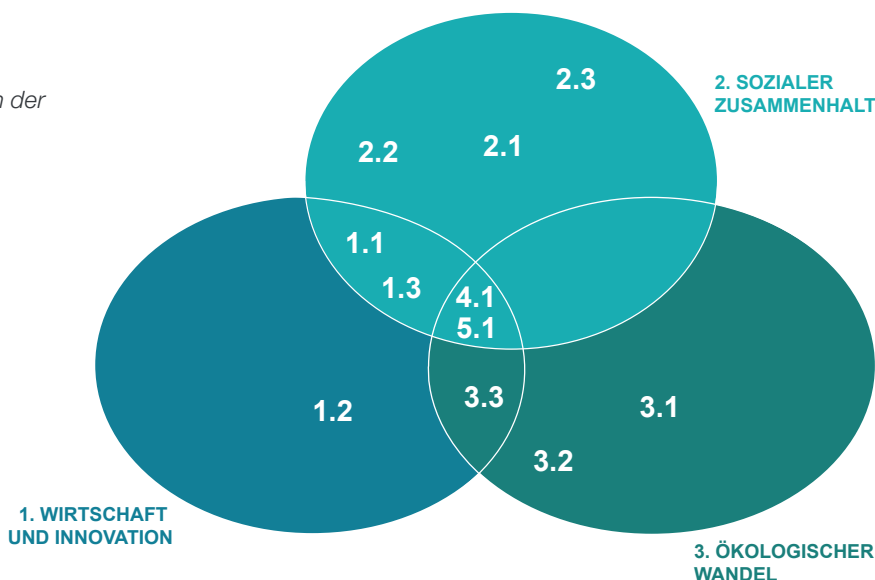
Die Struktur des Handelns während der Legislaturperiode

Drei strategische Achsen und zwei Katalysatoren

Die Politik der Legislaturperiode wird auf der Unterteilung der drei Bereiche der nachhaltigen Entwicklung in drei strategische Achsen aufgebaut: Wirtschaft und Innovation – sozialer Zusammenhalt – ökologischer Wandel. Die drei strategischen Achsen werden von zwei übergreifenden Katalysatoren getragen, die für die Konkretisierung der strategischen Achsen unerlässlich sind.

Es wurden Entscheidungen getroffen, um die Arbeitsthemen der Legislaturperiode in die drei vom Staatsrat gewählten strategischen Achsen zu integrieren. In Wirklichkeit sind die Kapitel des Regierungsprogramms ausgewogen in die drei Grundsätze, welche die nachhaltige Entwicklung ausmachen, eingebunden: Wirtschaft, Soziales und Umwelt. Das gilt auch für die Katalysatoren, mehrere Themen hätten auf unterschiedliche Weise integriert werden können, je nachdem, welcher Schwerpunkt auf die geplanten Aktivitäten gelegt wird.

Die Abbildung zeigt die Aufteilung der Programmkapitel nach den drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung.



Fünf Schwerpunktthemen

Der Staatsrat beabsichtigt, fünf Themen besondere Aufmerksamkeit zu schenken, die er zu Prioritäten seines Programms macht, weil ihre Konkretisierung für die Zukunft unseres Kantons von entscheidender Bedeutung ist:

- › Die Strategie zur digitalen Bildung umsetzen.
- › Die Entwicklung der Gesundheitsstruktur unterstützen.
- › Den Klimaplan umsetzen.
- › Die Organisation der regionalen und lokalen Gemeinwesen modernisieren.
- › Den virtuellen Schalter weiterentwickeln.

Diese Priorisierung soll insbesondere die Überlegungen lenken, wenn es darum geht, über die Zuteilung von Ressourcen zu entscheiden.

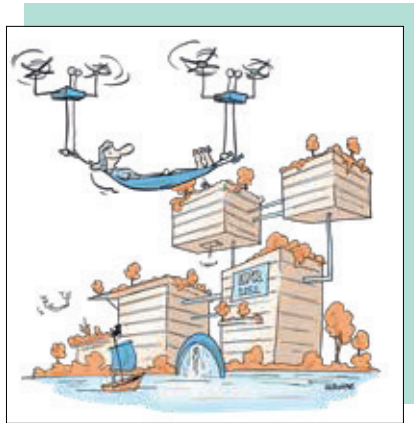
Die Aktionen des Regierungsprogramms

Drei strategische Achsen

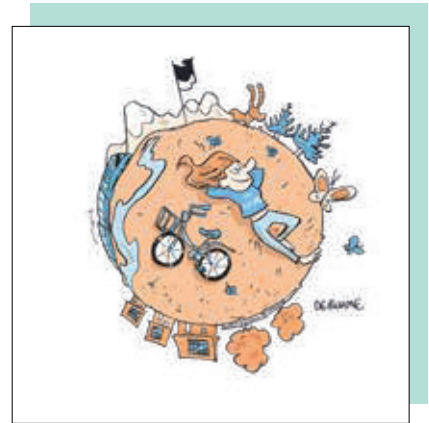
1. Wirtschaft und Innovation



2. Sozialer Zusammenhalt

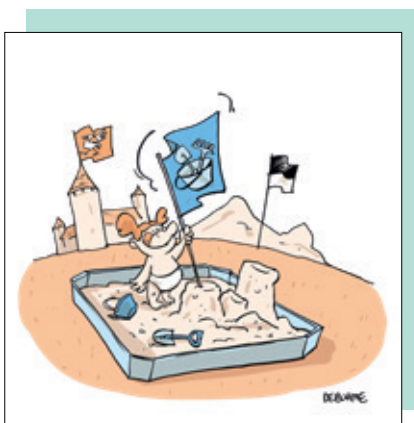


3. Ökologischer Wandel



Zwei Katalysatoren

4. Governance

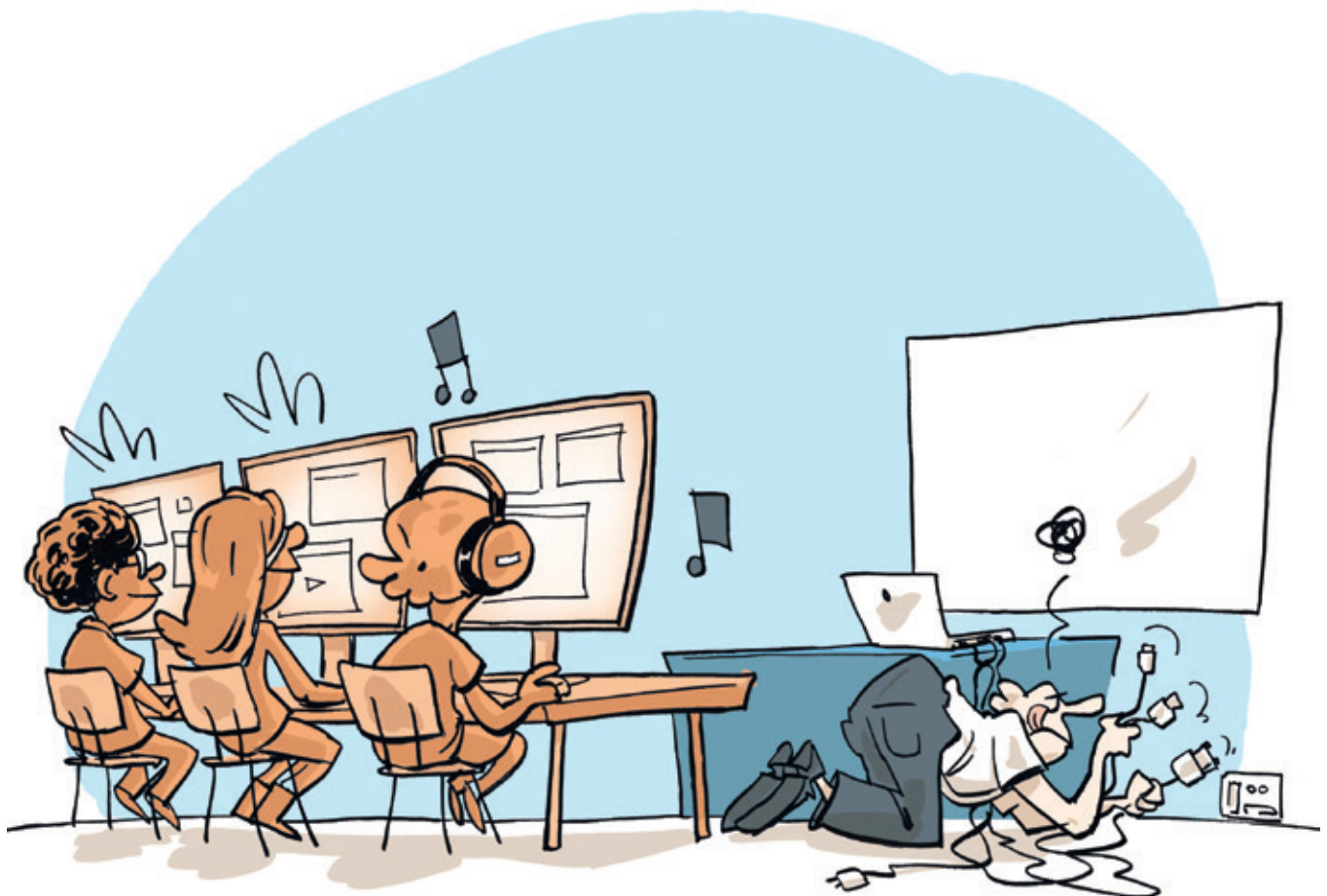


5. Digitalisierung



1 Strategische Achse: Wirtschaft und Innovation

Ausbildung der Erwachsenen von morgen, um sie auf die Bewältigung der gesellschaftlichen Herausforderungen vorzubereiten. Der Staatsrat will die Kompetenzen der Bürgernähe, der Einfachheit und des Pragmatismus als Zugpferde unserer Entwicklung nutzen. Kultur und Kulturerbe als Schlüsseltrümpfe der touristischen Positionierung.



DEBUHME

1.1 Ausbildung und digitale Bildung

Die mit der Informatik verbundenen Technologien haben die pädagogischen Handlungsmöglichkeiten der Lehrkräfte stark erweitert. Sie ermöglichen es, die Inhalte zu modernisieren, neue pädagogische Situationen zu schaffen und somit die Ansätze zu diversifizieren. Es wird von entscheidender Bedeutung sein, dass Lehrkräfte und Schulen in der Lage sind, Hardware, Software und Multimediaprodukte, die ihren Bedürfnissen entsprechen, entwickeln oder erwerben können.

Um das Potenzial dieser Trümpfe auszuschöpfen, sind grosse Projekte zum Bau neuer und zur Renovation der bestehenden Infrastruktur erforderlich. Diese Arbeiten erhöhen nicht nur die Glaubwürdigkeit unserer Bildungseinrichtungen, sondern werden sich auch positiv auf ihren ökologischen Fussabdruck auswirken, was den nationalen Klimazielen entspricht. Die Erwachsenenbildung trägt nicht nur zum Wirtschaftswachstum, sondern auch zur persönlichen Entfaltung bei. Sie muss sich weiterentwickeln, um den neuen Bedürfnissen des Arbeitsmarkts gerecht zu werden (insbesondere in den digitalen Berufen und den durch die nachhaltige Entwicklung geschaffenen Berufen) und bei den Betroffenen bekannt zu werden.



«Die Innovationen der nächsten Jahre werden entscheidend sein, um den Jugendlichen eine vielversprechende und realisierbare berufliche Zukunft im Kanton zu garantieren. Das geschieht auch durch die Ausbildung zur nachhaltigen Entwicklung.»

Sylvie Bonvin-Sansonnens, Staatsrätin, BKAD

1.1.1 Die Strategie zur digitalen Bildung umsetzen

Priorität

Die Schule muss den Erwerb grundlegender Kenntnisse und Fähigkeiten sicherstellen, um die Schülerinnen und Schüler auf die Welt von heute und morgen vorzubereiten.

Der Kanton Freiburg wollte zwar schon früh die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), die unsere Gesellschaft tiefgreifend verändern, in das Schulprogramm aufnehmen, doch die ständigen Entwicklungen im Bereich der Digitalisierung und die neuen Anforderungen der Lehrpläne im Bereich der Digitalisierung erfordern heute eine Aktualisierung des Konzepts. Um die Chancengleichheit unter den Schülerinnen und Schülern zu verbessern, ist eine technologische Weiterentwicklung der Schulen erforderlich.

Der Staatsrat hat beschlossen, eine umfassende Strategie für die digitale Bildung in den Freiburger obligatorischen Schulen und Sonderschulen zu entwickeln. Diese zielt auf die Schaffung eines klaren und harmonischen Rahmens ab, um die Schulleitungen beim Übergang zu einer didaktischen, materiellen und organisatorischen Integration der Informatik in den Unterricht zu unterstützen: Umsetzung des Lehrplans Digitale Bildung (PER EdNum) im allgemeinbildenden post-obligatorischen Bereich (einschliesslich BYOD (Bring Your Own Device) / AVEC (Bring Your Personal Communication Equipment)) und im berufsbildenden Bereich mit dem Projekt COPE (Abkürzung für corporate owned, personally enabled oder «Unternehmenseigentum mit privatem Zugang»).

Die Anpassung der Schule an die digitale Transformation der Gesellschaft wird die Autonomie der Schülerinnen und Schüler auf dem Arbeitsmarkt durch die Erhöhung ihrer Kompetenzen im digitalen Bereich verbessern.



1.1.2 Die gymnasiale Maturität und die übrigen Bildungsgänge der Sekundarstufe II weiterentwickeln

Das Inkrafttreten der Revision des Reglements/der Verordnung über die Anerkennung der gymnasialen Maturität und des neuen Rahmenlehrplans (RLP) ist derzeit für August 2024 geplant. In der Folge müssen der kantonale Lehrplan, die Stundentafel, das Reglement über die Gymnasialausbildung und die Zugangsvoraussetzungen angepasst werden, damit die ersten Abschlüsse «nach neuer Formel» voraussichtlich im Jahr 2030 ausgestellt werden können. Die Weiterbildung der Lehrkräfte muss den Neuerungen, die eingeführt werden, Rechnung tragen. Das Inkrafttreten der neuen Bundesverordnungen und der neuen Lehrpläne für Kauffrau/Kaufmann EFZ wurde auf den Schuljahresbeginn 2023 festgelegt. In der neuen kaufmännischen Grundbildung (EFZ) werden die Berufskennnisse in Form von Handlungskompetenzen vermittelt. Diese werden die bisherigen Fächer (Französisch, Deutsch, Mathematik ...) ersetzen. Eine der Hauptherausforderungen wird sein, dass die Vollzeit-Handelsschulen attraktiv bleiben und dass die Verbindung zwischen EFZ und Berufsmaturität so reibungslos wie möglich verläuft.

Die Schaffung eines Kompetenzzentrums im Bereich Pädagogik und Didaktik wird ein originelles und attraktives Modell darstellen, das Synergien fördert und sich als zweisprachig auszeichnen wird.

1.1.3 Die Ausbildung des Lehrkörpers unter einem Dach zusammenführen

Es geht darum, die gesamte Lehrerausbildung (UniFR - PH-FR) unter dem institutionellen Dach der Universität zu vereinen und ein Zentrum für Lehrerausbildung zu schaffen, in dem alle Stufen der Lehrerinnen- und Lehrerausbildung vereint sind: obligatorische Schule (1H-11H), Sekundarstufe II und Sonderschulunterricht. Diese vollständige Zusammenfassung der Lehrerinnen- und Lehrerausbildung, die auch die Ausbildung von Fachlehrerinnen und Fachlehrern umfasst, wird grössere Synergien und Kooperationen im gesamten Bereich fördern. Die Schaffung eines Kompetenzzentrums im Bereich Pädagogik und Didaktik wird ein originelles und attraktives Modell darstellen, das Synergien fördert und sich durch Zweisprachigkeit auszeichnet. Ein vielversprechendes Modell in vielerlei Hinsicht: Es wird die Aktivitäten der Universität Freiburg in diesem Bereich auf nationaler Ebene stärken, der Lehrerinnen- und Lehrerausbildung des Kantons mehr Gewicht verleihen und die Zweisprachigkeit als attraktive Stärke und Besonderheit bestätigen.

1.1.4 Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Erwachsenen

Mit dem Ziel, die Berufsbildung bei Erwachsenen zu fördern, organisiert das Amt für Berufsbildung Kurse, die an die jeweiligen Bedürfnisse (Stundenplan, Pädagogik) angepasst sind. Die theoretische Ausbildung wird kostenlos, um die Betroffenen zu ermutigen. Ein Projekt zur Karriereberatung und Prüfung der Beschäftigungsfähigkeit für Erwachsene ab 40 Jahren (viamia) wird in Form eines kostenlosen Angebots zur beruflichen Bilanzierung und Karriereberatung eingerichtet. Das Projekt umfasst auch die Entwicklung einer Online-Plattform, welche die Betroffenen bei der Planung ihres beruflichen Werdegangs unterstützen soll. Das neue Karrierezentrum in Freiburg soll ein Kompetenz- und Dienstleistungszentrum für die Berufswahl, die berufliche Eingliederung und die Berufsberatung

Mit dem Ende der «lebenslangen Karrieren» in ein und demselben Unternehmen stellt die Beschäftigungsfähigkeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Fähigkeit und Beweglichkeit dar, in jedem Alter und in verschiedenen Funktionen einen Arbeitsplatz zu bekommen oder zu behalten.

Ausserdem fördert sie kurz-, mittel- und langfristig die Leistungsfähigkeit von Unternehmen.

sowie ein Ort der Begegnung und des Zugangs zu Berufsinformationen und Berufsberatung sein, das der Öffentlichkeit ab der Primarschule zur Verfügung steht. Das Gesetz über Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung bedarf einer umfassenden Überarbeitung, um die neue nationale Strategie für Berufs- und Laufbahnberatung umzusetzen und die Aktivitäten der regionalen Beratungszentren neu zu gestalten.

«Bildung ist zentral. Dank ihr kann jede Person sich entsprechend ihrem Potenzial verwirklichen und gleichzeitig ihre Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt steigern. Unser Ziel ist es, Jugendlichen und Erwachsenen in jedem Alter dabei zu helfen, sich für einen beruflichen Weg oder ein Studium zu entscheiden oder einen Karriereweg festzulegen.»

Sylvie Bonvin-Sansonnens, Staatsrätin, BKAD



1.2 Entwicklung von Innovationsclustern

Der Kanton Freiburg will die bestehende Wirtschaftsstruktur erhalten und ausbauen, die Schaffung von Arbeitsplätzen anregen und die Wertschöpfung pro Arbeitsplatz erhöhen. Er baut auf seinen wirtschaftlichen Trümpfen und den in den letzten Jahren getätigten Investitionen auf.

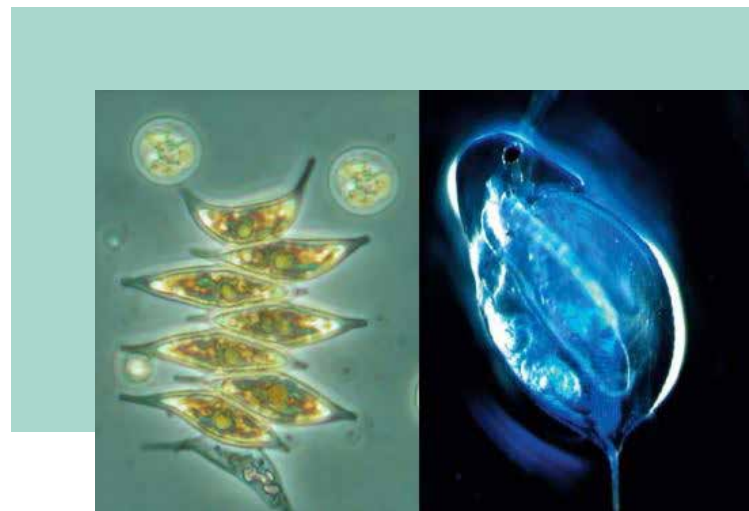
Die Schwerpunkte liegen dabei auf der Bioökonomie mit dem Lebensmittelsektor, der Industrie 4.0 und der Stärkung der diversifizierten Wirtschaft. Der Kanton will auch das unternehmerische Potenzial seiner Jugend nutzen und insbesondere neu entstehende Ökosysteme fördern und Unternehmen, öffentliche und private Forschungszentren und Hochschulen zusammenbringen.

1.2.1 Schaffung eines günstigen und attraktiven Ökosystems und aktive Bodenpolitik

Freiburg setzt sich als Wirtschafts- und Innovationszentrum durch: Es strebt eine führende Position in der Bioökonomie und der Industrie 4.0 an, die Unternehmen, öffentliche und private Forschungszentren sowie Hochschulen vereint. Der Staatsrat will ein günstiges und attraktives Ökosystem schaffen, um die Wettbewerbsfähigkeit und die Innovation zu fördern, und zwar durch die Entwicklung eines attraktiven Steuersystems (konsequentere Patentbox), durch die vollständige Steuererleichterung für Start-ups in den ersten fünf Jahren ihres

Bestehens, durch die Schaffung von Infrastrukturen, welche die Innovation unterstützen, und durch die Beibehaltung des Programms Phare Fribourg als Zentrum für Innovation und Arbeitsplatzschaffung (Bsp.: verstärkte Präsenz der EPFL im Bereich des nachhaltigen Bauens und der neuen Materialien, Projekt einer privat-öffentlichen Partnerschaft für eine technologische Demonstrationshalle für Biotechnologie usw.).

Es wird weiterhin darum gehen, Grossprojekte zu lancieren, welche die Notwendigkeit des Gesetzes über die aktive Bodenpolitik (ABPG), des Erwerbs neuer Grundstücke und der Verdichtung (Romont ...) aufzeigen, und die Beziehungen zu den in diesem Bereich tätigen Unternehmen zu kapitalisieren.



Bioökonomie und Industrie 4.0

1.2.2 Das unternehmerische Potenzial der Jugend verstärken

Freiburg will Talente anziehen, indem es eine Strategie umsetzt, die das unternehmerische Potenzial der Jugend aufwertet (Bsp: Student Venture Program (HES-SO), Association for Student Innovation ASI) durch die Integration von Metriken im Zusammenhang mit Innovation für Hochschulen (Patente, Start-ups, Spin-offs, Sensibilisierung der Studierenden: nach dem Prinzip «Proof of Concept» und durch die Umwandlung von FriUP und Innosquare in ständige Einrichtungen als Hebel für Innovationen). All dies sollte zur Einrichtung eines Hauses der Innovation führen.

Die Förderung der Lust und der Fähigkeit zum Unternehmertum bei Studierenden und Lehrenden und Forscherinnen und Forschern ist einer der Schlüssel, um langfristig das Wachstum der Freiburger Unternehmen zu unterstützen.

1.2.3 Die Lebensmittelstrategie konkretisieren

Diese Strategie stützt sich auf ein Freiburger Ökosystem, das in diesem Sektor schon sehr reich ist, und sowohl bei der Beschäftigung als auch bei der Wertschöpfung über dem Schweizer Durchschnitt liegt. Das derzeitige Umfeld ist besonders positiv und günstig für die Lancierung dieser Strategie: die Stärkung von Agroscope im Kanton und die Entwicklung des Campus AgriCo und des Campus Grangeneuve-Posieux, die Aufnahme des Kantons Freiburg in den Exekutivausschuss des Swiss Food & Nutrition Valley und auch die Ansiedlung eines NTN-Innobooster (nationales thematisches Netzwerk) in Freiburg, welcher der Lebensmittelwirtschaft gewidmet ist und von Innosuisse finanziert wird. Die aus einem partizipativen Ansatz hervorgegangene Strategie für die Lebensmittelwirtschaft und die drei Vorzeigeprogramme sind somit Teil einer starken Dynamik und haben zum Ziel, aus den getätigten Investitionen Kapital zu schlagen, um ihre Auswirkungen zu vervielfachen und das Bestreben zu bekräftigen, den Kanton zum Leader in diesem Bereich zu machen. Ausserdem steht sie im Einklang mit den neuen Strategien des Kantons zur Wirtschaftsförderung und zur nachhaltigen Entwicklung, mit dem Ziel, die Grundsätze der Kreislaufwirtschaft und der kurzen Wege zu fördern.

1.2.4 Das Adolphe Merkle Institut positionieren

Als nationales Kompetenzzentrum für Nanomaterialien wird das Adolphe Merkle Institut (AMI) eine Strategie für das nächste Jahrzehnt schaffen, die auf eine moderate, aber strategisch wichtige Expansion abzielt. Vor dem Hintergrund des besonderen Umfelds des Kantons mit seiner starken Lebensmittelindustrie hat das AMI zum Ziel, das vorhandene Know-how im Bereich der weichen Materialien mit neuen Kompetenzen im Bereich der Lebensmitteltechnologie zu verbinden, um gesunde und hochwertige Lebensmittel zu entwickeln, Schadstoffe in Lebensmitteln zu diagnostizieren und eine nachhaltige Nutzung und Verarbeitung natürlicher Ressourcen zu ermöglichen. So würde die Schaffung

eines fünften Lehrstuhls für Lebensmittelwissenschaften eine Brücke zum interdisziplinären Institut für Lebensmittelwissenschaften schlagen, das die Universität Freiburg plant, wie sowohl in ihrer Strategie 2030 als auch in ihrer Mehrjahresplanung erwähnt wird. Eine Zusammenarbeit kann auch mit dem Cluster Food & Nutrition, Agroscope und mit dem Innovationscluster in Saint-Aubin erfolgen.



«Unsere Wirtschaft hat während der Gesundheitskrise ihre grosse Widerstandsfähigkeit bewiesen, und der Kanton wird in den nächsten Jahren weiterhin dynamischer werden, indem er seinem Motto bei der wirtschaftlichen Entwicklung treu bleibt: konsolidieren, ausbilden, investieren, innovieren. Die Innovationsparks* werden dabei eine wesentliche Rolle spielen.»

Olivier Curty, Staatsrat, VWBD

* AgriCo in Saint-Aubin, BlueFactory, La Maillarde in Romont, Le Vivier in Villaz, Marly Innovation Center (MIC)

1.2.5 Die Infrastruktur für die Mathematisch-Naturwissenschaftliche und Medizinische Fakultät und die Rechtswissenschaftliche Fakultät anpassen

Der Staatsrat beabsichtigt, ein neues Gebäude zu errichten, um den Gesamtbedarf der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen und Medizinischen Fakultät für die nächsten 30-40 Jahre zu decken und insbesondere dem Bedarf des Fachbereichs Chemie an modernen, den aktuellen Standards entsprechenden Laboren und dem Masterstudiengang Medizin zu entsprechen. Das Projekt des Gebäudes der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg auf dem Gelände des Thierryturms wird realisiert und steigert die Attraktivität der Universität.

1.2.6 Den Campus Grangeneuve entwickeln

Hier soll ein nationales Kompetenzzentrum für Forschung, Ausbildung und Beratung im Agrar- und Lebensmittelbereich entwickelt werden. Dies soll in Zusammenarbeit mit Agroscope und unter Einbezug der anderen Landwirtschaftsbetriebe des Kantons (Bellechasse, Sorens, St-Aubin, Les Faverges) geschehen. Mehrere Investitionsprojekte (Grange Neuve mit neuer Käserei, Gebäude für Käsekulturen, Lebensmitteltechnologiehalle) von Grangeneuve und eine Struktur der Zusammenarbeit mit Agroscope auf der Ebene der Basisinfrastruktur und des Betriebs des Campus werden zur guten Entwicklung beitragen.

Der Ausbau des Standorts Grangeneuve-Posieux wird die angewandte Forschung im Bereich der Landwirtschaft beschleunigen und dazu beitragen, den Kanton als Leader im Lebensmittelsektor zu positionieren.



Campus Grangeneuve-Posieux

1.27 Eine innovative Landwirtschaft fördern

Der Kanton will eine Agrarpolitik umsetzen, die Innovation und Digitalisierung sowie lokale Produkte, Produkte mit geschützter Ursprungsbezeichnung und kurze Transportwege fördert. Die finanzielle Unterstützung von Produktions- und Verarbeitungsanlagen (landwirtschaftliche Bauten, Käsereien) trägt zur innovativen Entwicklung und zur Digitalisierung des Lebensmittelsektors bei. Eine leistungsfähige Infrastruktur im Labor des Amtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen ist für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit und der Tiergesundheit unerlässlich. Beides ist für einen leistungsfähigen und innovativen Agrar- und Lebensmittelsektor notwendig.

Die Notwendigkeit einer neuen Denkweise und eines koordinierten Ansatzes setzt tiefgreifende Veränderungen bei allen Akteuren des Ernährungssystems voraus. Dies ist der Schlüssel zur Lebensmittelstrategie des Kantons Freiburg für seine Entwicklung hin zu Nachhaltigkeit und einer Kreislaufwirtschaft.



« Eine unserer grössten Herausforderungen ist es, den Lebensmittelsektor zu entwickeln und dabei ökologische Ziele mit dem wachsenden Bedarf an lokaler Versorgung zu verbinden, um potenzielle Krisen zu bewältigen. »

Didier Castella, Staatsrat, ILFD

1.3 Tourismus, Kultur und Kulturerbe

Freiburg ist ein Ausflugs-kanton mit einer grossen Mehrheit an Schweizer Gästen. Im Vergleich zu den anderen Tourismusregionen der Schweiz ist die Zahl der Übernachtungen jedoch immer noch relativ niedrig. Das unzureichende Hotelangebot des Kantons ist eines der grössten Hindernisse für die Entwicklung des Aufenthaltstourismus, der stärkere wirtschaftliche Auswirkungen hat. Der Tourismus ist im Übrigen im Vergleich zu anderen Schweizer Tourismusdestinationen noch ein sehr junger Bestandteil der Freiburger Wirtschaft, da der Tourismus mit dem Bau von Skiliften erst in den 1960-er-Jahren in Schwung kam. Der Kanton Freiburg hat jedoch unbestreitbare Trümpfe. Abgesehen von der Vielfalt seiner Landschaft, von seiner privilegierten geografischen Lage und seinem reichen kulturellen Erbe, das eine echte Authentizität garantiert, ist Freiburg ein Kanton, der sich für die Entwicklung innovativer und ehrgeiziger Projekte anbietet.

Die Gesundheitskrise hat gezeigt, wie wichtig der Kulturbereich als echter Wirtschaftssektor und Träger des sozialen Zusammenhalts ist. Denn sowohl Kultur als auch Kulturerbe prägen die Identität einer Gesellschaft, die dann mit der Vergangenheit, der Gegenwart und der Zukunft verbunden werden kann.

Die Spuren, die unsere Vorfahren hinterlassen haben und die dank der Archäologie aufgedeckt und als das Kulturerbe bewahrt werden, ermöglichen es uns, die Verankerung unserer Gesellschaft in der Vergangenheit zu erforschen. Künstlerinnen und Künstler prägen die Gegenwart, indem sie Momente des Austauschs und der Reflexion schaffen, die für das Gleichgewicht jeder und jedes Einzelnen von entscheidender Bedeutung sind, und indem sie zum Zusammenhalt der Gesellschaft beitragen. Die Kreationen von heute sind Zeugnisse für künftige Generationen.

Mit seiner vielfältigen Landschaft und seinem reichen kulturellen Erbe ist Freiburg ein Kanton, der sich für die Entwicklung innovativer und ehrgeiziger Projekte eignet, die dem neuen Trend des authentischen Tourismus gerecht werden.

Auf diese Weise bewahrt der Staat Freiburg die Schätze der Vergangenheit mithilfe geeigneter Methoden und bringt sie zur Geltung. Er fördert das zeitgenössische Kulturschaffen, erleichtert gleichzeitig den Zugang zum bestehenden Kulturangebot und setzt die Aufwertung des gemeinsamen Erbes fort. Schliesslich sorgt er für die notwendigen Voraussetzungen für die Schaffung und Erhaltung zukünftiger Werke. Von diesen Aktionen profitieren nicht nur die Menschen hier, sondern auch die Menschen anderswo.

1.3.1 Einen nachhaltigen Tourismus fördern, der mit der Kultur und dem Kulturerbe verbunden ist

Das im Oktober 2021 verabschiedete Gesetz schafft die Grundlage für die Entwicklung des Tourismus im Kanton und für die notwendigen Infrastrukturen, die insbesondere mit der Raumplanung vereinbar sind und den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung entsprechen. Sein Ziel ist es, einen

nachhaltigen Tourismus zu fördern und das materielle, immaterielle, natürliche, historische und industrielle Erbe zu erschliessen. Ausserdem sollen Synergien zwischen Tourismus, Kultur, Freizeit und anderen wirtschaftlichen Aktivitäten, insbesondere dem Primärsektor, genutzt werden. Dank einer modernen Entwicklungsstrategie für den Freiburger Tourismus, die den Werten des Kantons Rechnung trägt, will sich der Staatsrat mit der Vielfalt des Angebots in den vier Bereichen Geschichte, Gastronomie, Seen und Berge positionieren. In diesem günstigen Umfeld gilt es, Besucherinnen und Besuchern und Freiburgerinnen und Freiburgern ein einzigartiges, authentisches und volksnahes Erlebnis zu bieten.

Die Aufwertung der regionalen Produkte und die Stärkung der Sharing Economy werden die Verbindung zwischen den Bewohnerinnen und Bewohnern unseres Kantons und unseren Gästen stärken. Durch eine stärkere Unterstützung lokaler und regionaler Projekte sollen die Akteure in den Bereichen Tourismus, Kultur und Kulturerbe vernetzt werden.



Das Freiburgerland ist reich an natürlichen, historischen, kulturellen und traditionellen Reichtümern, die Trümpfe der wirtschaftlichen Entwicklung darstellen. Der Aufschwung des Tourismus auf Freiburger Gebiet stellt in der Tat eine nicht zu vernachlässigende Gelegenheit dar, die wirtschaftlichen Tätigkeiten des Kantons zu diversifizieren. Der Staat setzt sich also für die Förderung eines qualitativ hochwertigen Tourismus ein, der mit der Raumplanung und dem Umweltschutz vereinbar ist.

1.3.2 Kultur fördern und den Zugang dazu erleichtern

Die Kulturstrategie sieht vor, innovative Projekte und neue Modalitäten der öffentlich-privaten Förderung zu identifizieren und zu prüfen, um das Potenzial für die Entwicklung von Kunstprojekten im Rahmen einer kreativen Wirtschaft zu ermitteln. Im gleichen Zug kann die Verbindung zwischen Kultur, wirtschaftlicher Attraktivität und Tourismus gestärkt werden. Es sollte ein Instrumentarium zur Stärkung der Verbindung zwischen Innovation, Wirtschaft und Kultur geschaffen werden (Impulsprojekte, für die eine Finanzierung aus dem Kulturfonds vorgesehen ist).

Die selektive Schaffensförderung muss in mehreren künstlerischen Bereichen verstärkt werden, um den steigenden Produktionskosten zu begegnen und die professionelle Qualität sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Freiburger Kunstprojekte zu erhalten. Insbesondere soll in den darstellenden Künsten (z. B. Künstlerresidenz) sowie in den visuellen und digitalen Künsten die Mobilität der Künstlerinnen und Künstler und die Zirkulation der Werke (interkantonale Zusammenarbeit, Unterstützung der Verbreitung usw.) weitergeführt werden. Die

zweisprachigen kulturellen Aktivitäten werden vom Bundesamt für Kultur vermehrt gefördert (Vereinbarung 2021-2024), wobei der Schwerpunkt auf der interkantonalen Zusammenarbeit liegt.

Alle Menschen müssen Zugang zu Kultur haben, da diese dem Wohlbefinden und dem sozialen Zusammenhalt zugutekommt. Finanzielle, physische (Behinderung) oder andere Gründe sollten kein Hindernis für die Kultur darstellen. Die interessierten Zielgruppen sollten erweitert und der Zugang zur Kultur und die Teilhabe daran erleichtert werden.

Insbesondere muss die Sensibilisierung von Kindern und Jugendlichen für die Kultur verbessert werden. Die Fortsetzung des Programms Kultur & Schule im Legislaturprogramm 2022-2026 ist geplant, um alle Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schule zu erreichen.

Im selben Zusammenhang sollten Massnahmen zur Förderung des Zugangs zur Kultur und der Sensibilisierung dafür in Kultureinrichtungen gefestigt werden, insbesondere für Familien, Jugendliche, Senioren, benachteiligte Personen und neue Einwohnerinnen und Einwohner.

Durch die Erweiterung und Umstrukturierung der Kantons- und Universitätsbibliothek (KUB) wird eine innovative und attraktive Bibliothek geschaffen, die des 21. Jahrhunderts würdig ist und den Anforderungen der Informationsgesellschaft und der digitalen Welt entspricht. Die Inbetriebnahme der neuen KUB ist für Ende 2024 geplant.



1.3.3 Die Dienstleistungen der Bibliotheken und des Konservatoriums im ganzen Kanton zugänglich machen

Die Freiburger Bevölkerung soll im ganzen Kanton einen angemessenen Zugang zu vielfältigen und qualitativ hochstehenden Bibliotheksdienstleistungen haben. Ein kantonales Netzwerk von öffentlichen Lese- und Schulbibliotheken wird es ermöglichen, Dienstleistungen zu entwickeln, die den Bedürfnissen entsprechen, Ressourcen gemeinsam zu nutzen und die Mobilität der Einwohnerinnen und Einwohner zu berücksichtigen (Vision Bibliotheken 2025). Die Verbindungen zwischen dem Konservatorium (KF) und der Freiburger Schule müssen gefestigt werden. Die Qualität der Unterrichtsbedingungen sowie der Zugang zur Musik und die Sensibilisierung dafür können in den Bezirken mit einer schrittweise räumlichen Neuorganisation des Konservatoriums, bei der in Absprache mit den Gemeinden regionale Schwerpunkte geschaffen werden, noch weiter verbessert werden.

1.3.4 Das bauliche Erbe aufwerten

Der Staatsrat beabsichtigt, das Ortsbildverzeichnis von 1991 für das gesamte Kantonsgebiet zu revidieren (Projekt Isos & Baukultur). Die entsprechenden Bauten sollen besucht, bewertet und klassifiziert werden. Nachdem der Bundesrat die interdepartamentale Strategie zur Förderung der Baukultur verabschiedet hat, soll aber auch eine Baukulturstrategie entwickelt werden. Das Projekt Religiöses Erbe zielt darauf ab, eine Bestandsaufnahme durchzuführen und in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinschaften Entwicklungen im Bereich des religiösen Erbes, der Erfassung des beweglichen Erbes und der Archive in Pfarreien und Klöstern vorwegzunehmen.



Revision des Verzeichnisses von 1991:
Projekt Isos & Baukultur

1.3.5 In Infrastruktur investieren:

KUB, NHMF, SIC

Drei grosse Investitionsprojekte werden die Freiburger Kulturlandschaft nachhaltig verändern und befinden sich derzeit in der Bauphase. Die Erweiterung der Kantons- und Universitätsbibliothek (KUB) wird der Bevölkerung eine moderne Bibliothek mit einem Schulungs- und öffentlichen Lesebereich, Zugang zu den Beständen des Kulturerbes und verschiedene kulturelle Dienstleistungen bieten. Der Umzug des Naturhistorischen Museums (NHMF) ins Zeughausquartier wird den Empfang des Publikums deutlich verbessern, die Sammlungen entscheidend aufwerten und es dem Museum gleichzeitig ermöglichen, den kulturellen, sozialen und ökologischen Entwicklungen zu folgen. Schliesslich wird der Bau des künftigen interinstitutionellen kantonalen Lagerzentrums (SIC) in Givisiez die Verwaltung und die Qualität der Lagerung von Kulturgütern erheblich verbessern.

Ein gerechter Zugang zu Informationen und Wissen, der durch die Verfügbarkeit von Informations- und Kommunikationstechnologien gefördert wird, trägt zu einer nachhaltigen Entwicklung bei und verbessert die Lebensbedingungen aller Menschen.

1.3.6 Die Kulturbestände digitalisieren

Das Projekt (DIGIFONDS) besteht darin, die bestehenden Bestände der verschiedenen Institutionen des Staates Freiburg, wie z. B. kulturelle Einrichtungen und Archive, zu digitalisieren. Dazu gehören Fotos, Negative, Dias, Pläne, Berichte, Dokumente und Archivbestände in jeglicher Form. Das Ziel dieses Projekts ist die langfristige Erhaltung der Bestände, ihre Erschliessung und die Verbesserung des Zugangs zu diesen Beständen. Dieses Projekt soll auch die Strukturierung der Bestände in jeder Institution und die Anschaffung der Speicher- und Zugriffslösungen ermöglichen.



Projekt DIGIFONDS:
Dokumente des Staatsarchivs werden digitalisiert und können online eingesehen werden

2 Strategische Achse: Sozialer Zusammenhalt

Die Gesundheitsstrukturen anpassen, um sie harmonisch in die Schweizer Landschaft in diesem Bereich zu integrieren. Durch Sport die Gesundheit und das Zusammenleben fördern. Die Jugend betreuen und die Schwächsten schützen.



2.1 Gesundheitsstrukturen und Gesundheit

Der Kanton bereitet sich auf künftige Herausforderungen vor und schafft ein koordiniertes und bereichsübergreifendes System. Konkret passt er die Gesundheitsstrukturen an und stärkt sie, um eine bürgernahe und qualitativ hochstehende, den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechende Pflege zu gewährleisten. Er unterstützt die Strategien des HFR, des FNPG und des HIB und sorgt dafür, dass sowohl die finanzielle Nachhaltigkeit als auch der Zugang zu den Leistungen in beiden Amtssprachen sichergestellt werden. Bei den Institutionen und Pflegeheimen passt er das Angebot dem nachgewiesenen Bedarf an und schafft Rahmenbedingungen, damit die Freiburgerinnen und Freiburger ein gesundes Umfeld und eine gute Lebensqualität geniessen können. Der Kanton Freiburg sorgt so für das Wohlbefinden der Bevölkerung und motiviert diese, ihre Gesundheit selber in die Hand zu nehmen. Der Kanton entwickelt und konkretisiert insbesondere Leistungskonzepte in verschiedenen Bereichen der somatischen und psychischen Gesundheit, vor allem für gefährdete Personen und Jugendliche. Er unterstützt die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den staatlichen Einheiten und den vor Ort tätigen Institutionen und Verbänden.

2.1.1 Die Entwicklung von Gesundheitsstrukturen unterstützen

Priorität

Bau (und Renovierung) von HFR, FNPG, HIB und Anpassung der Plätze in Einrichtungen und Pflegeheimen: Das Ziel des Staatsrats besteht darin, die Infrastruktur und Ausstattung der öffentlichen Spitäler zu verbessern und das Angebot in Einrichtungen anzupassen, um einem nachgewiesenen Bedarf gerecht zu werden. Insbesondere für das HFR besteht das Ziel darin, seine kritische Finanzlage zu verbessern, um seine Lebensfähigkeit und die Konkretisierung seiner Strategie zu ermöglichen. In diesem Rahmen ist eine Revision des Gesetz über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser erforderlich.

Das Ziel des Staatsrats besteht darin, die Infrastruktur und Ausstattung der öffentlichen Spitäler zu verbessern.

«Die Gesundheit von morgen zu denken, bedeutet, ein zwischen den verschiedenen Gesundheitseinrichtungen und Partnern koordiniertes Ökosystem rund um ein starkes Spital zu entwickeln. Der Zugang zu einer qualitativ hochwertigen und bürgernahen Versorgung, insbesondere über die spitalexterne Krankenpflege, Pflegeheime und Gesundheitszentren, ermöglicht die Verankerung einer Vision, die sich auf das Wohl der Patientinnen und Patienten konzentriert.»

Philippe Demierre, Staatsrat, GSD



2.1.2 Förderung der körperlichen und geistigen Gesundheit

Umsetzung des Programms Ernährung, körperliche Aktivität und psychische Gesundheit. In Übereinstimmung mit der Strategie zur Gesundheitsförderung und Prävention bietet der Kanton Freiburg ein günstiges Lebensumfeld zur Förderung der körperlichen und geistigen Gesundheit der Bevölkerung, zur Stärkung der persönlichen Ressourcen jeder und jedes Einzelnen und für gesundheitsfördernde Verhaltensweisen in den Bereichen Bewegung, körperliche Aktivität, ausgewogene Ernährung und psychische Gesundheit.

2.1.3 Rahmenbedingungen für betagte und gefährdete Menschen implementieren

Die Rahmenbedingungen für eine gute Gesundheit, das Wohlbefinden und die gute Lebensqualität der Freiburgerinnen und Freiburger hängen von Massnahmen und Aktionen ab, die anhand verschiedener Konzepte und Projekte verwirklicht werden. Für gefährdete und betagte Menschen sollen Massnahmen entwickelt und konkretisiert werden, die mit mehreren Konzepten verbunden sind, insbesondere in den Bereichen neurokognitiver Verfall (Demenz), Unterstützung pflegender Angehöriger, Beteiligung von Seniorinnen und Senioren am Gemeinschaftsleben, Palliativpflege, Behinderung, sexuelle Gesundheit und Umgang mit Suchtmitteln.

Ein Lebensumfeld schaffen, das es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, ihr ganzes Leben lang gesund zu bleiben, ist unsere Priorität. So streben wir die Umsetzung von Massnahmen an, die es allen ermöglichen, gesunde Ernährung, körperliche Aktivität und Tätigkeiten zur Förderung der psychischen Gesundheit in den Alltag zu integrieren.

2.1.4 Gewaltopfern helfen

Die Unterstützung von Opfern, insbesondere im Zusammenhang mit häuslicher und sexueller Gewalt, wird durch den Ausbau der Anlaufstelle für Gewaltmedizin konkretisiert.

2.1.5 Den Aufbau der Schulgesundheitspflege fortsetzen

Die Organisation der Schulgesundheitspflege im Kanton Freiburg wird an die aktuellen Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler angepasst und weiter schrittweise umgesetzt.

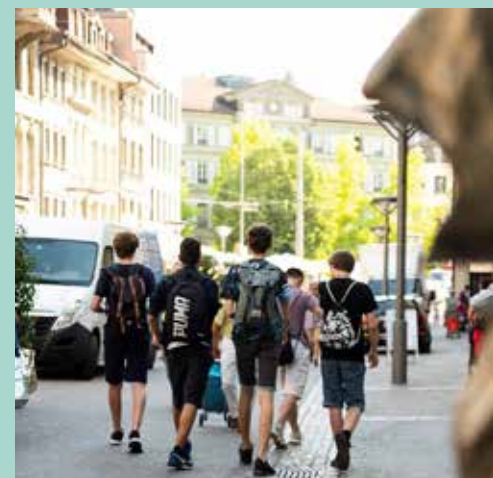
2.2 Jugend, Perspektiven, Prävention und Sport

Die COVID-Krise hat Kinder und Jugendliche in ihrem Alltag schwer getroffen und sich auf ihre Entwicklung ausgewirkt. Die Freiburger Bürgerinnen und Bürger von morgen müssen Rahmenbedingungen und Unterstützung erhalten, die es ihnen ermöglichen, wieder Vertrauen in die Zukunft zu gewinnen und sich harmonisch zu entwickeln. Durch die Frühförderung, die Massnahmen des Jugendförderplans und die Entwicklung des Konzepts SSA (Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter) werden insbesondere gute Rahmen-

bedingungen und ein gutes Schulklima gefördert, die das Lernen begünstigen. Der Kanton will die Jugendlichen bei der Vorbereitung auf ihre Zukunft und ihr Erwachsenenleben unterstützen und ihnen helfen, einen Platz in der Berufswelt zu finden, insbesondere mit der Umsetzung der nationalen Strategie für die Berufsberatung. Ausserdem will der Kanton seine Politik zur Förderung des Sports auf allen Ebenen und in allen Altersgruppen intensivieren. Zu diesem Zweck möchte der Kanton ein Zentrum für Sport und Gesundheit einrichten.

«Die Pandemie hatte beträchtliche Folgen für junge Menschen. Die Einschränkungen, die das soziale Leben und die Ausbildung betrafen, wirkten sich insbesondere auf ihre psychische Gesundheit aus. Es ist zwingend notwendig, alle möglichen Lösungen zu implementieren, um ihnen zu helfen, ihr Selbstvertrauen und ihr Wohlbefinden wiederzufinden und ihr Lernen zu fördern.»

Philippe Demierre, Staatsrat, GSD



Im Bereich der beruflichen Eingliederung und Orientierung soll das Projekt «Case Management Berufsbildung» ausgebaut werden.

2.2.1 Die nationale Beratungsstrategie umsetzen

Die EDK will erreichen, dass 95 % der 25-Jährigen einen Abschluss der Sekundarstufe II besitzen. Die Einführung der nationalen Beratungsstrategie ist eines der Mittel, um dieses Ziel zu erreichen. Zudem definiert sie Massnahmen, die zur Senkung der Studienabbruchquote an den universitären Hochschulen beitragen. Sie fördert den Zugang zu Bildung, Umschulung und Wiedereingliederung im gesamten Schweizer Bildungssystem.

2.2.2 Jugendlichen in Schwierigkeiten bei der Integration helfen

Schülerinnen und Schüler, die grosse Schwierigkeiten bei der Bewältigung ihrer Aufgaben haben, können angesichts der hohen Zahl der zu betreuenden Jugendlichen oft nicht von einer individuellen Unterstützung und gezielten Betreuung profitieren. Jedes Jahr beenden Jugendliche ihre obligatorische Schulzeit ohne Lösung und begeben sich in Übergangsmassnahmen oder verschwinden ganz einfach aus dem Blickfeld der Dienststellen des Staats und der Gemeinden. Ziel ist es, diese Problematik antizipieren zu können und diese Personen dabei zu unterstützen, sich nach Abschluss ihrer Schullaufbahn beruflich zu integrieren («Case Management Berufsbildung»).

2.2.3 Die soziale Betreuung im schulischen Umfeld verstärken

Ein gutes Schulklima beeinflusst die Qualität des Lernens positiv. In der Schulgesetzgebung wurde ihm ab 2014 grosse Bedeutung beigemessen, indem den Schulen mehrere Instrumente zur Verfügung gestellt wurden, u. a. die Schulmediation und die Schulsozialarbeit. Beide Einrichtungen bieten Beratung und Unterstützung für Schulen, Schülerinnen und Schüler und Familien in sozial schwierigen Situationen. Sie erleichtern auch die soziale Integration der Schülerinnen und Schüler und die Entwicklung eines lernfördernden Umfelds. In den letzten Jahren stellten die Akteurinnen und Akteure vor Ort und die Behörden einen Bedarf an zusätzlichen Stellen für die Schulsozialarbeit fest. Die Sozialarbeit war bisher hauptsächlich im deutschsprachigen Teil und in der überwiegenden Mehrheit der französischsprachigen Schulen der Orientierungsstufe vertreten; sie ist künftig für alle obligatorischen Schulen von der 1H bis zur 11H zugänglich.

2.2.4 Jugendliche in Schwierigkeiten und gefährdete Familien begleiten

Ausbau der bestehenden Massnahmen, insbesondere derjenigen des Jugendunterstützungsplans: SPFB (Sozialpädagogische Familienbegleitung), AOS (Betreuung von Opfern verschiedener sexueller Handlungen im schulischen Rahmen), L'Alternative, Psymobile, ambulante sozialpädagogische Begleitung, Unterstützung von Jugendaktivitäten usw. Kantonales Konzept zur Frühförderung, insbesondere mit folgenden Massnahmen: Unterstützung von Interventionsangeboten in gefährdeten Familien, Unterstützung bei der Einrichtung von Familienräumen, die insbesondere die Sozialisierung, das Wohlbefinden der Familien und den sozialen Zusammenhalt fördern usw.

2.2.5 Ein Kompetenzzentrum für Sport und Gesundheit schaffen

Dieses Zentrum bündelt die Kompetenzen der für Sport, Gesundheit und Bildung zuständigen Direktionen; es bietet Sporträume und -infrastruktur (Kursräume, Versammlungsräume, Räume für körperliche Tests usw.), Sportmaterial, Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Ausübung des Sports (Sportmedizin, Physiotherapie usw.) oder fördert die Aufwertung des Sports auf kantonaler Ebene (Velomuseum, Ausstellungen usw.).

«Das multidisziplinäre Kompetenzzentrum für Sport und Gesundheit hat eine doppelte Aufgabe: Es richtet sich nicht nur an Athletinnen und Athleten, die Höchstleistungen anstreben, sondern fördert auch die körperliche und sportliche Betätigung als entscheidendes Element für Gesundheit und Wohlbefinden für alle und während des gesamten Lebens.»

Romain Collaud, Staatsrat, SJSD



2.3 Familien, gefährdete Personen und Inklusion

Der Kanton überarbeitet das institutionelle und soziale System, um es an den gesellschaftlichen Wandel anzupassen und den Schutz der Bevölkerung angesichts neuer sozialer Risiken zu verbessern. Die Freiburgerinnen und Freiburger haben Zugang zu Leistungen und Informationen, und die Handlungsfähigkeit der Schwächsten wird gestärkt. Die berufliche Eingliederung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen wird unterstützt, um die Teilhabe jeder und jedes Einzelnen an der Gemeinschaft zu fördern. In diesem Sinne wertet der Staat das Engagement von Personen, die zum sozialen Zusammenhalt beitragen, insbesondere von Freiwilligen, auf und stärkt seine Zusammenarbeit mit Vereinen.

2.3.1 Ergänzungsleistungen für Familien einführen

Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien mit Kleinkindern, die trotz Erwerbstätigkeit finanzielle Schwierigkeiten haben, mit dem Ziel, Armut zu verhindern.

2.3.2 Das Sozialhilfedispositiv verstärken

Fertigstellung des Sozialhilfegesetzes mit einer Stärkung des Dispositivs, einer Verbesserung der Instrumente, die den regionalen Sozialdiensten (RSD) zur Verfügung stehen, und der Entwicklung einer Präventionspolitik.



Das Sozialhilfedispositiv verstärken

Heute muss die Sozialhilfe auf strukturelle Probleme und veränderte soziale Risiken wie Langzeitarbeitslosigkeit, das Phänomen der Working Poor, Scheidungsraten, mangelnde Ausbildung der bedürftigen Personen und Migration reagieren.

2.3.3 Das Wohn- und Immobilienobservatorium zu einer festen Einrichtung machen

Der Kanton beabsichtigt, den Bestand an Wohnungen, die vom Wohnungsobservatorium im Kanton Freiburg erfasst werden, auszubauen, um qualitativ hochwertige Informationen über die Realität im Immobiliensektor des Kantons zu liefern.

Es sollen alle Gemeinden des Kantons mit Immobiliendaten und Partnerimmobilienverwaltungen abgedeckt und deren Zahl erhöht werden. Ein Instrument zur strategischen Überwachung, das anhand verschiedener Indikatoren angemessene Entscheidungen über künftige Immobilienprojekte ermöglicht, soll bereitgestellt werden. Damit soll zu offenen und öffentlich zugänglichen Informationen beigetragen werden. Für Akteure im Immobilienbereich sollen besondere Leistungen in Form von Mandaten erbracht werden.

Alle Kinder und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf sollen im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Schule in ihrem Dorf oder Quartier besuchen können, wobei ihr Umfeld und die Schulorganisation beachtet werden.

Dementsprechend werden integrative Lösungen gegenüber separierenden Lösungen bevorzugt.

2.3.4 Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen integrieren

Die integrative Schulung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen ist ein Prinzip, dem sich der Kanton bereits 1999 angeschlossen hat (mit der Schaffung und Finanzierung der kantonalen Integrationsstelle). Im Gesetz über die obligatorische Schule wird in Artikel 35 Abs. 3 erwähnt: «Integrative Lösungen werden separierenden Lösungen vorgezogen, wobei das Wohl und die Entwicklungsmöglichkeiten der betreffenden Schülerinnen und Schüler beachtet sowie das schulische Umfeld und die Schulorganisation berücksichtigt werden».

Das Gesetz über die Sonderpädagogik legt genauer fest, welche Einrichtungen und Anbieterinnen und Anbieter an der Betreuung von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf arbeiten. Um den von den Ämtern für Unterricht getragenen Grundsatz der inklusiven Schule umzusetzen, müssen Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen während der Schulzeit die Unterstützung von Hilfskräften erhalten können. Zudem sollen ein neues Modell für die Verwaltung der Unterstützungsmassnahmen und des kantonalen Dispositivs vorgeschlagen und die Kriterien für die Gewährung von Massnahmen zur verstärkten sonderpädagogischen Unterstützung im ausserfamiliären und schulischen Bereich gefestigt werden.

2.3.5 Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf beraten

Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf müssen Zugang zu einer auf ihre Lebenswirklichkeit zugeschnittenen Berufsberatung haben. Sie kommen in den Genuss eines individuellen pädagogischen Projekts im Rahmen verstärkter sonderpädagogischer Fördermassnahmen (VM) und anschliessend eines individuellen Übergangsplans (IÜP), der zwei Jahre vor dem Ende der obligatorischen Schulzeit erstellt wird, um ihre Kompetenzen bestmöglich an die Anforderungen der offenen oder geschützten Arbeitswelt oder der anschliessenden Schulstufe anzupassen. Dieser individuelle Übergangsplan wird unter der Verantwortung der schulischen Heilpädagogin oder des schulischen Heilpädagogen erstellt. Wenn die Invalidenversicherung (IV) sich nicht einschaltet, wird dieser individuelle Plan unter der Verantwortung der «spezifischen Berufsberatungsstelle» erstellt. Die Berufsberaterinnen und Berufsberater werden als Verantwortliche der Beratung bei der Erstellung des IÜP in den individuellen Plan der verstärkten Massnahmen (VM) einbezogen. Im Rahmen des Lehrplans für die 10H werden diese Schülerinnen und Schüler besonders betreut. Es werden ein oder mehrere Netzwerktreffen mit der oder dem Jugendlichen, ihren oder seinen Eltern, den Lehrkräften und der «Integrationsreferentin» oder dem «Integrationsreferenten» organisiert. Das Beratungszentrum kann sich auf den IÜP stützen, um die Schülerin oder den Schüler in besonderer Weise zu begleiten und zu betreuen.

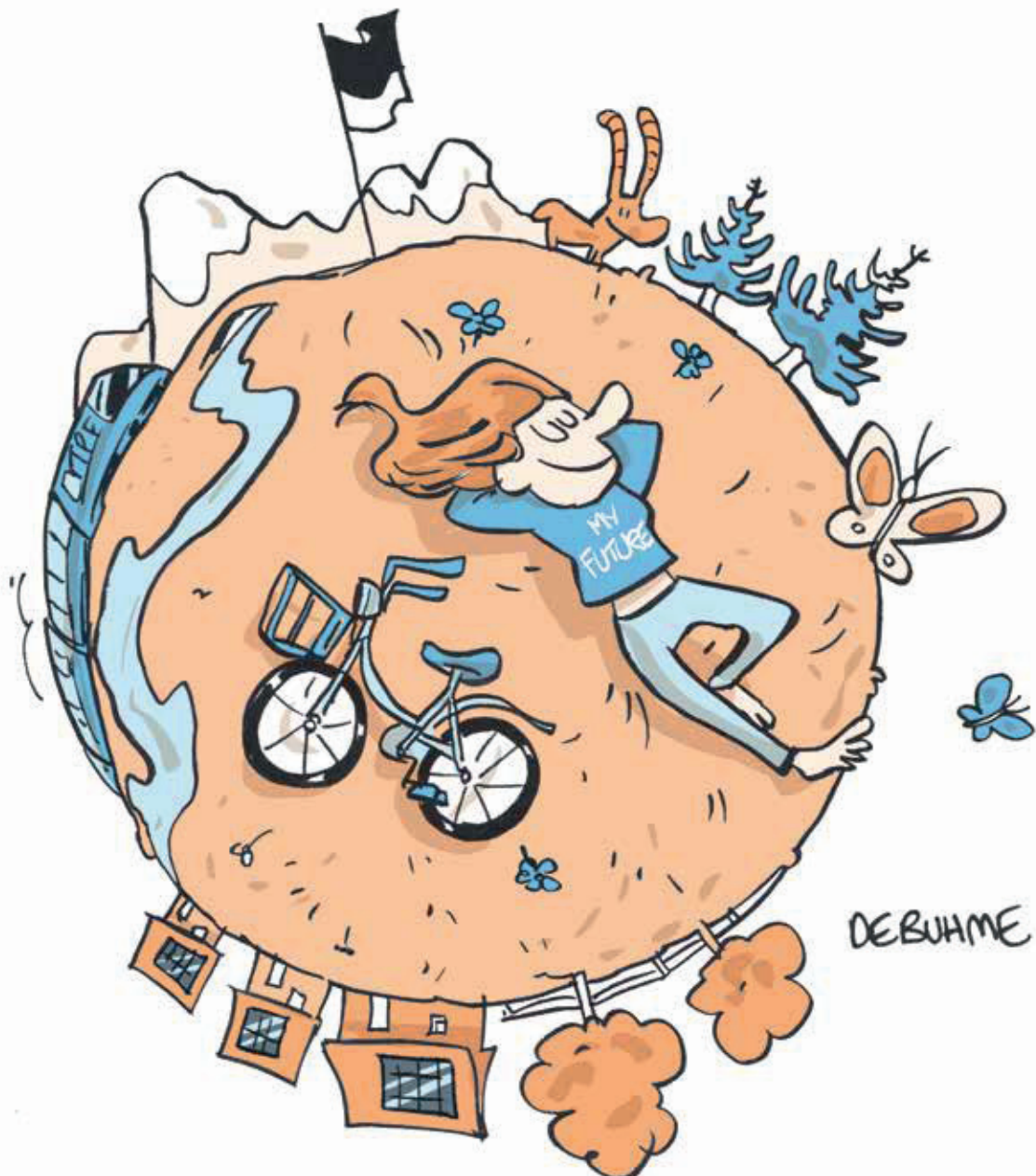
Von Autismus-Spektrum-Störungen ist in der Schweiz eines von hundert Kindern betroffen. Die intensive Frühförderung autistischer Kinder ist die am besten geeignete Antwort auf diese Störung und erfüllt die Erwartungen der Eltern.

2.3.6 Bei Jugendlichen mit einer autistischen Störung frühzeitig eingreifen

Die Situation von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen mit Autismus-Spektrum-Störungen (ASS) muss verbessert werden. Zu diesem Zweck hat der Bund eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Schwerpunkte festgelegt hat, die sicherstellen, dass Menschen mit ASS Zugang zu qualitativ hochwertigen und nachhaltigen Angeboten haben. Das Freiburger Projekt besteht aus der Schaffung eines Kompetenzzentrums für Früherkennung und Diagnostik durch das Amt für Gesundheit GesA in Verbindung mit dem FNPG/PPP, einer Struktur, die intensive Frühinterventionen durch das SoA praktiziert, und der Entwicklung von Beratung und Koordination durch das SVA.

Strategische Achse: Ökologischer Wandel

Umsetzung einer Klimapolitik, die unser Lebensumfeld bewahrt.
Anpassung unseres Energie- und Mobilitätsmanagements im Sinne
der Nachhaltigkeit und zum Wohle unserer Bevölkerung.



3.1 Klimaplan und Erhaltung der natürlichen Ressourcen

Der Staat entfaltet eine sektorübergreifende Politik zur Erhaltung des Klimas, der natürlichen Ressourcen und der Biodiversität. Dazu legt er neue Strategien für den Bodenschutz, die Biodiversität und die Kreislaufwirtschaft fest. Er setzt die verschiedenen Pläne und Strategien um, die er sich in den letzten Jahren gegeben hat, wie die Strategie für nachhaltige Entwicklung, den Sachplan Gewässerbewirtschaftung oder den kantonalen Klimaplan. Er sorgt für die Anpassung seiner Gesetzgebung und die Einrichtung der Finanzmechanismen, die für ihre Umsetzung und die Erreichung seiner strategischen Ziele in diesen Bereichen unerlässlich sind.

Das Handeln des Staates ermöglicht es somit, der Freiburger Bevölkerung langfristig einen vielfältigen, harmonischen und gesunden Lebensraum sowie die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse zu garantieren und gleichzeitig die Entwicklung der Aktivitäten auf seinem Territorium in Einklang zu bringen. Öffentliche Räume sind von hoher Qualität, sparsam im Umgang mit Boden und anderen Ressourcen, an den Klimawandel und die Energieproblematik angepasst, aber auch anpassungsfähig an veränderte Lebens- oder Arbeitsformen und damit resilient.

3.1.1 Den Klimaplan umsetzen

Priorität

Der Staat setzt den kantonalen Klimaplan um. Auf diese Weise sorgt er dafür, dass die mit dem Klimawandel verbundenen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Risiken und Schäden verringert werden.

Insbesondere unterstützt er die Umstellung der landwirtschaftlichen Produktion auf eine resiliente und nachhaltige Nutzung und die Anpassung von Waldbeständen, damit diese weiterhin alle ihre Funktionen, insbesondere die Produktions- und Schutzfunktion, erfüllen können. Er entwickelt ein Konzept für ein integriertes Risikomanagement, insbesondere bei Extremereignissen (Stürme, Brände).

Der Staat setzt den kantonalen Klimaplan um. Auf diese Weise sorgt er dafür, dass die mit dem Klimawandel verbundenen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Risiken und Schäden verringert werden.



«In der Stadt ist die Natur ein wunderbarer Verbündeter. Begrünungsprojekte tragen zur Wiederherstellung der Biodiversität bei und bauen soziale Bindungen zwischen den Stadtbewohnern auf.»

Jean-François Steiert, Staatsrat, RIMU

3.1.2 Eine Strategie für den Bodenschutz entwickeln

Der Staat entwickelt eine Strategie für den Bodenschutz. Er leitet die Kartografie von Böden zu deren Schutz in die Wege. Er identifiziert Beeinträchtigungen und Defizite, um sie zu beheben. Bei der Entwicklung von Grossprojekten und Infrastrukturen achtet er darauf, dass die Auswirkungen auf den Boden vermindert werden. Gemeinsam mit dem Bund unterstützt er die Sanierung der Böden in städtischen Gebieten.

3.1.3 Die Grundsätze der nachhaltigen Siedlungsgestaltung anwenden

Um eine qualitativ hochwertige Verdichtung zu gewährleisten, wendet der Staat bei allen von ihm durchgeführten Projekten bereits bei den ersten Überlegungen die Grundsätze einer nachhaltigen Siedlungsgestaltung an. In diesem Sinne entwickelt er städtebauliche Projekte zur Verdichtung, wie die Autobahnüberdachung in Chamblioux, den Gesundheits- und Arbeitspol im Sektor Bertigny oder die Planung der Poya-Kaserne. Zu diesem Zweck fördert er partizipative Verfahren, um die Bedürfnisse der Bevölkerung zu berücksichtigen. Er fördert die Ausschreibung von Projekten (PDA, Wettbewerbe). Er informiert und berät Gemeinden, welche die Prinzipien einer nachhaltigen, ressourcenschonenden Siedlungsgestaltung umsetzen wollen.

Die Natur in der Stadt neu zu denken, wird zur Priorität. Was bislang eine Frage der Ästhetik war, wird zu einer Frage der öffentlichen Gesundheit und des Wohlbefindens.

3.1.4 Die Gewässer schützen

Der Schutz der Wasserressourcen ist lebenswichtig. Der Staat setzt den Sachplan Gewässerbewirtschaftung und den kantonalen Aktionsplan Pflanzenschutz um. Er setzt sich dafür ein, die Nährstoffe Nitrat und Phosphor gemäss den Zielen des Bundes zu reduzieren und gleichzeitig eine nachhaltige landwirtschaftliche Produktion zu gewährleisten. Er erstellt einen Sachplan Trinkwasserinfrastrukturen. Er stärkt den Schutz des Grundwassers und trägt dazu bei, die Konzentration von Nährstoffen in den Gewässern zu verringern.

3.1.5 Die Biodiversitätsstrategie umsetzen

Die biologische Vielfalt erfüllt lebenswichtige Ökosystemleistungen. Der Staat entwickelt eine Biodiversitätsstrategie, die es ermöglicht, die biologische Vielfalt und die Ökosysteme langfristig zu erhalten und wo immer möglich wiederherzustellen, und setzt sie um. Er integriert die ökologische Infrastruktur in die Raumplanung, schützt und verbessert sie, insbesondere Biotope, Wildtierkorridore und Schutzzonen für Flora und Fauna. Er unterstützt die Renaturierung von Gewässern und schützt Flüsse durch die Legalisierung eines Gewässerraums.

3.1.6 Die Landschaft erhalten

Die Landschaftsqualität spielt eine sehr wichtige Rolle für die Lebensqualität und die touristische Attraktivität. Die Ziele des Landschaftsschutzes, der Landschaftspflege und der Landschaftsgestaltung werden bei raumwirksamen Vorhaben systematisch berücksichtigt. Der Staat setzt die 12 Objektblätter der Landschaften von kantonaler Bedeutung (LKB) um, die im Richtplan enthalten sind.

3.1.7 Die Steuerungsinstrumente anpassen

Der Staat passt seine Gesetzgebung an, überarbeitet seine Strategie für nachhaltige Entwicklung im Zusammenhang mit ressourcenbezogenen Massnahmen und führt Finanzmechanismen ein, um die Erhaltung der Ressourcen und der Biodiversität sowie die Anpassung an den Klimawandel zu gewährleisten und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Grundbedürfnisse aller Menschen befriedigt werden.

3.1.8 Eine Roadmap für die Kreislaufwirtschaft festlegen

Die Wirtschaft muss dafür sorgen, dass der Einsatz von Material und Energie zur Herstellung von Waren und Dienstleistungen auf ein Minimum reduziert wird. Der Staat gibt sich daher eine Roadmap für eine Kreislaufwirtschaft. Als Vorbild wendet er diese Grundsätze auf die Arbeitsweise seiner Verwaltung an. Entsprechend passt er seine Abfallplanung (AP), seinen Sachplan Materialabbau (SaM) und seine Lebensmittelstrategie an. Er fördert die Verwendung von Freiburger Holz.



«Die Kreislaufwirtschaft geht über die Abfallbewirtschaftung und das Recycling hinaus. Sie ist ein unumgänglicher Paradigmenwechsel. Sie ist ein neuer Ansatz für die Wettbewerbsfähigkeit, bei dem Wachstum und Mittelverbrauch entkoppelt werden. Sie wird Strategien für Innovationen, die Schaffung neuer Dienstleistungen und Geschäftsmodelle für Unternehmen mit sich bringen. Neue Produktions- oder Betriebslösungen werden bereits in ihrer Konzeption an die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts angepasst.»

Jean-François Steiert, Staatsrat, RIMU

3.2 Energiewende

Der Kanton Freiburg will bei der Umsetzung der Ziele der Energiestrategie 2050+ und der Klimapolitik weiterhin in der vordersten Reihe stehen. Die Substitution fossiler Energieträger durch erneuerbare Energien sowie die effiziente Nutzung von Energieressourcen und die Vorbildfunktion der Gemeinwesen bleiben in diesem Bereich vorrangig.

3.2.1 Förderung der Gebäuderenovationen

Konkret werden neue Massnahmen und Projekte die bereits in den letzten Jahren unternommenen Anstrengungen verstärken, insbesondere im Gebäudebereich. Vor diesem Hintergrund verbindet die Einrichtung eines Kompetenzzentrums für Gebäudesanierung, das als zentrale Anlaufstelle fungiert, die verschiedenen Akteure miteinander, um die Begleitung und Unterstützung der Eigentümerinnen und Eigentümer bei ihren Arbeiten effizienter zu gestalten.



Der Staat Freiburg fördert die Ökobauweise, eine nachhaltige Bautechnik, bei der die Wahl der Materialien und die Konzeption selbst in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung gehen.

Der Gebäudebereich macht fast 46 % des gesamten Energieverbrauchs aus, der in unserem Kanton noch zu fast 70 % durch umweltschädliche und teure fossile Energieträger (Heizöl und Erdgas) gedeckt wird. Der Übergang zu erneuerbaren Energien sollte daher als Investition und nicht als Kostenfaktor betrachtet werden.

3.2.2 Erzeugung von erneuerbarer Energie

Im Bereich der Stromerzeugung aus erneuerbaren Ressourcen werden Massnahmen ergriffen, um das starke Wachstum der Photovoltaik fortzusetzen und die Umsetzung verschiedener Projekte zu unterstützen, die insbesondere den Anteil der einheimischen erneuerbaren Energien im Produktionsmix erhöhen sollen.



Eine Energiepolitik, die der Klimapolitik und unserer Wirtschaft entspricht.

3.2.3 Die Ausbildung organisieren

Um der Marktnachfrage gerecht zu werden, wird auch die Ausbildung in Qualität und Anzahl der qualifizierten Personen organisiert werden müssen, damit die ehrgeizigen Ziele der Energiepolitik erreicht werden können.

3.2.4 Den staatlichen Immobilienbestand sanieren

Die Vorbildfunktion der Gemeinwesen ist ein vorrangiger Ansatz. Auf der Grundlage einer diagnostischen Analyse wird ein Programm zur schrittweisen Sanierung der Gebäude im Eigentum des Staats, einschliesslich der historischen Gebäude, erstellt und schrittweise umgesetzt. Bei Sanierungsprojekten für Gebäude des staatlichen Immobilienbestands wird die Installation von Photovoltaikanlagen systematisch geprüft.



Die Einrichtung eines Kompetenzzentrums für Gebäudesanierung wird Hausbesitzerinnen und -besitzern eine wirksame Unterstützung bieten.

3.3 Nachhaltige Mobilität

Gemäss der kantonalen Strategie der nachhaltigen Entwicklung verfolgt der Kanton eine ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltige Mobilitäts-politik. Sie ist auf die Mobilitätsbedürfnisse seiner Bevölkerung und Wirtschaft zugeschnitten, hält die Auswirkungen auf die Umwelt möglichst gering und ermöglicht es, die Ziele des Klimaplanes bei den Treibhausgasemissionen zu erreichen: Reduzierung um 50 % bis 2030 und CO₂-Neutralität bis 2050. Diese Politik wird vom neuen Mobilitätsgesetz und seiner Ausführungsverordnung, die am 1. Januar 2023 in Kraft treten, vorgegeben. Nachhaltige Mobilität bedeutet, die Nutzung von motorisierten Fahrzeugen zugunsten des öffentlichen Verkehrs, des Gehens und des Radfahrens zu verringern, aber auch die hohe Zahl der von den Freiburgerinnen und Freiburgern täglich zurückgelegten Kilometer zu senken. Eine bessere Nutzung der Verkehrsinfrastruktur ermöglicht es, der Bevölkerung und der Wirtschaft ein effizientes und sicheres Netz zur Verfügung zu stellen und ist ebenfalls ein erstrebenswertes Ziel.

3.3.1 Das Angebot des öffentlichen Verkehrs erhöhen

Der Kanton wird das Angebot des öffentlichen Verkehrs weiter ausbauen und dabei das Fahrgastpotenzial berücksichtigen. Dies geschieht durch eine Verdichtung des Takts, die Erhöhung der Fahrzeugkapazitäten und die Einrichtung neuer Regional-, Lokal- und touristischen Linien. Auf der Schiene wird der RegioExpress Fribourg/Freiburg - Bulle dank des Ausbaus des Abschnitts Bulle - Broc-Fabrique auf Normalspur bis Broc verlängert. Zwischen Bulle und Gruyères wird der 30-Minuten-Takt eingeführt und zwischen Freiburg und Avry-Matran, wo eine neue Bahnhaltestelle gebaut wird, der 15-Minuten-Takt. Im Auftrag des Bundes und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kantonen werden die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) die Einrichtung neuer Streckenabschnitte zwischen Bern und Lausanne prüfen, damit mehr Züge verkehren können. Im Auftrag der RIMU werden eine kantonale Eisenbahnstrategie 2040 und eine kantonale Strategie für den Schienengüterverkehr festgelegt, um den Kanton mit einer langfristigen Vision auszustatten.



Es ist dringend notwendig, die nachhaltige Mobilität in unserem Kanton zu stärken und zu beschleunigen.

Die jüngste Entwicklung zahlreicher Initiativen zur Förderung der nachhaltigen Mobilität, darunter Fahrgemeinschaften, «Co-Working-Spaces», Cargo-Velos, Velos in Selbstbedienung oder Pedibusse, wird dazu beitragen und muss intensiviert werden. Auch eine gute Koordination von Siedlungsgestaltung und Mobilität ist unerlässlich: Eine qualitativ hochwertige Verdichtung wird den Umfang der Fahrten verringern und den Anteil von sanfter Mobilität und öffentlichen Verkehrsmitteln im Modal Split erhöhen.

3.3.2 Die Einführung von Transportsystemen mit hoher Kapazität vorbereiten

Eine Studie zu Transportsystemen mit hoher Kapazität (Hochleistungsbusse, Trams) in der Agglomeration Freiburg wurde 2021 durchgeführt. Sie empfiehlt, die Varianten Tram und Hochleistungsbus (HLB) zwischen Marly, dem Bahnhof Freiburg und dem künftigen Gebiet Bertigny-Chamblioux weiter zu prüfen. Diese Achse wird ein erster Schritt zur Schaffung eines Netzes von starken Achsen des öffentlichen Verkehrs sein, das die Agglomeration Freiburg bis 2040 benötigt, um den Bedürfnissen der Bevölkerung des ganzen Kantons gerecht zu werden. Die Studien dieser Varianten werden die technischen und finanziellen Aspekte vertiefen und ein Kosten-Nutzen-Verhältnis ergeben. Die genaue Streckenführung des künftigen Hochleistungsverkehrs, die erforderliche Infrastruktur und das Potenzial müssen festgelegt werden. Ab 2025 und nach dem Erhalt von Studienkrediten könnte ein konkretes Vorprojekt erstellt werden, bevor das Bauprojekt bis 2033 ausgearbeitet und ein erster Teil des Netzes 2040 in Betrieb genommen werden könnte.



Ein Transportsystem mit hoher Kapazität, das auf einer Kombination von Trams und Bussen für die Agglomeration Freiburg basieren würde.

3.3.3 Das Radwegnetz ausbauen, um das Radfahren zu fördern

Der Kanton wird das kantonale Radwegnetz auf der Grundlage des 2018 verabschiedeten Sachplans Velo weiter ausbauen. Diese Planung wird mithilfe eines Aktionsplans zur Umsetzung der vorgesehenen Massnahmen schrittweise umgesetzt. Achsen mit einem hohen Potenzial für Verkehrsverlagerungen (oft in der Nähe von Ballungsräumen und grossen Gemeinden) wird der Vorrang gegeben, aber auch eine opportunistische Strategie, aufgrund der von Umgestaltungs- oder Sanierungsprojekten profitiert werden kann (Strasseninstandhaltung, Lärmsanierung an Strassen, Einrichtung von Bushaltestellen usw.), wird eingebaut. Für jeden Abschnitt wird im Rahmen einer Studie die geeignete Gestaltung unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten (Topografie, Benutzer/innen, Verkehrsaufkommen usw.) und nach den derzeit geltenden Normen festgelegt.

Im Sachplan Velo wird auch die Förderung des Radfahrens vorgesehen. Der Kanton wird beispielsweise Kursangebote oder begleitete Velotouren unterstützen, die von Vereinen oder «Werbe»-Kampagnen angeboten werden. Die RIMU unterstützt auch die Einrichtung von Velobus-Linien, bei denen sich Kinder zusammenschliessen, um mit dem Velo und in Begleitung von Erwachsenen zur Schule zu fahren.

3.3.4 Multimodale Plattformen schaffen und verbessern

Multimodale Plattformen ermöglichen es Pendlerinnen und Pendlern, ihre Autos oder Fahrräder am nächstgelegenen Ort abzustellen und mit öffentlichen Verkehrsmitteln weiterzufahren. Ihre Einrichtung fördert daher die Verlagerung vom Auto auf öffentliche Verkehrsmittel und sanfte Mobilität. Der Staat verfügt über einen Sachplan Park-and-Ride-Anlagen, in dem eine Strategie festgelegt und solche Infrastrukturen in unmittelbarer Nähe der Bahnhöfe des Kantons geplant werden. In der Legislaturperiode 2022-2026 wird ihre Umsetzung geprüft, und es werden Kriterien für die Nutzung und die Preisgestaltung festgelegt. Auf diese Weise kann ermittelt werden, welche Projekte zur Einrichtung von Park-and-Ride-Anlagen für eine finanzielle Unterstützung durch den Staat in Frage kommen. Ihre Realisierung liegt in der Hand der Verkehrsunternehmen oder der Gemeinden.

Die Freiburger Verkehrsbetriebe (tpf) planen ihrerseits die Einrichtung von Busbahnhöfen in der Nähe der Bahnhaltstellen der Regionalzentren: Bulle, Châtel-St-Denis, Estavayer-le-Lac, Givisiez, Murten und Romont sowie Avry-Matran, Düdingen und Broc. Die Finanzierung muss noch festgelegt werden, aber zunächst wird der Staat diese Projekte über den kantonalen Wiederankurbelungsplan, der am 13. Oktober 2020 vom Grossen Rat genehmigt wurde, unterstützen. Die Massnahme 6, die mit 5,86 Millionen Franken für die «Realisierung der von den tpf vorgezogenen Projekte» dotiert ist, wird nämlich dazu dienen, über rückzahlbare Darlehen die Studien und einen Teil der Arbeiten für die Realisierung dieser Busbahnhöfe zu finanzieren.

3.3.5 Die Elektromobilität fördern

Durch den Elektroantrieb von Autos werden die Treibhausgasemissionen (THG) und der Lärm reduziert. Durch die Förderung der Elektromobilität können also die Ziele des kantonalen Klimaplan erreicht werden, auch wenn diese Art von Fahrzeugen nicht frei von negativen Auswirkungen auf die Umwelt ist und die Probleme der verstopften Strassen nicht löst. Die Einführung einer Strategie und von Massnahmen zur Förderung der Elektromobilität im Kanton wird gemäss den Vorgaben des Klimaplan geprüft. Das Unternehmen tpf wird weiterhin schrittweise Elektrobusse für den Agglomerationsverkehr anschaffen. Ein Pilotprojekt für eine wasserstoffbezogene Technologie ist ebenfalls vorgesehen.



Die Gestaltung von Plattformen für mehrere Verkehrsmittel und Dienstleistungen wird die Einwohner des Kantons dazu bewegen, ihre Verkehrsgewohnheiten zu ändern. Dieser Ansatz dient einem doppelten Ziel, nämlich der Sicherheit und dem Verkehrsfluss einerseits und dem Umweltschutz andererseits.

3.3.6 Die Mobilitätsstrategie für das Staatspersonal umsetzen

Auf der Grundlage einer Mobilitätsplanung führen die staatlichen Dienststellen ihre eigenen Mobilitätspläne ein, wie dies in der Strategie für nachhaltige Entwicklung vorgesehen ist (Mobilitätspläne, Organisation von Arbeitsplätzen, Verwaltung staatlicher Parkplätze, finanzielle Unterstützung für Abonnements des öffentlichen Verkehrs und der sanften Mobilität). Die Möglichkeit, Flottenrabatte und Ermässigungen auf Abonnements für den öffentlichen Verkehr für das Staatspersonal zu erhalten, wird geprüft. Ein Konzept zur Förderung umweltbewussten Verhaltens und zur Förderung sanfter Mobilität bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wird erarbeitet.

Diese Mobilitätsbeobachtungsstelle wird ein System zur Erfassung von Daten und deren anschließenden Auswertung umfassen, um insbesondere das unterschiedliche Mobilitätsverhalten

zu untersuchen und das Potenzial für eine Verlagerung des Verkehrs auf andere Verkehrsträger zu ermitteln.



Der Kanton Freiburg möchte eine beispielhafte Politik verwirklichen, was das Mobilitätsmanagement seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anbelangt, indem er schrittweise Mobilitätspläne für die verschiedenen Standorte der kantonalen Verwaltung erstellt.

3.3.7 Mobilitätsdaten sammeln und auswerten

Die von der RIMU eingerichtete Mobilitätsbeobachtungsstelle sammelt, bündelt und verwertet Mobilitätsdaten und -indikatoren. Sie wird weiterentwickelt und an neue Technologien angepasst. Eine solche Beobachtungsstelle ermöglicht es zum Beispiel, die Auswirkungen von Infrastruktur- oder Entwicklungsprojekten auf den Verkehr zu bewerten, aber auch die Entwicklung der Mobilität und ihrer Trends im Kanton zu beobachten. Die gesammelten Daten reichen von Verkehrsbelastungen, Unfallorten, Strassennetzen, Netzen des öffentlichen Verkehrs, Routen der sanften Mobilität, Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, Informationen über Pendlerströme, ÖV-Nutzung usw.

4 Katalysator: Governance

Die Gemeinwesen verfügen bis 2026 über einen erneuerten rechtlichen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Organisation agiler und resilienter zu gestalten. Die Zweisprachigkeit wird zu einem grossen Trumpf des Kantons gemacht.



4.1 Regionale Governance und Zweisprachigkeit

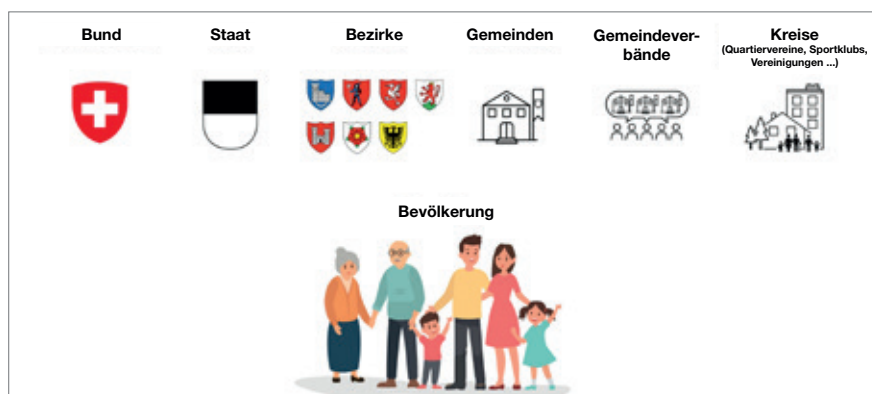
Die Struktur der Freiburger Institutionen stammt im Wesentlichen aus der Mitte des 19. Jahrhunderts. Seitdem wurden mehrere wichtige Anpassungen vorgenommen (Gemeindefusionen, Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, Volkswahl der Oberamtfrauen und -männer ...). Diese Anpassungen zeigen jedoch einige Grenzen auf und sind manchmal ein Hindernis für die Gemeinwesen, wenn sie eine ehrgeizige und wirksame öffentliche Politik umsetzen wollen. Verwaltungsgrenzen stimmen nicht immer mit funktionalen Perimetern überein, was eine Herausforderung für die optimale Zuweisung der verfügbaren Ressourcen und für die Durchführung wichtiger Projekte darstellt. Der Staat unterstützt und fördert die Zweisprachigkeit als wesentliches Merkmal der Freiburger Identität und als kulturelle und wirtschaftliche Chance. Der gesellschaftliche Wandel und die jüngste Gesundheitskrise zeigen, dass auf allen institutionellen Ebenen (Kanton, Regionen und Gemeinden) eine agile Governance erforderlich ist, um jeder Ebene die grösstmögliche organisatorische Freiheit zur Anpassung an die Herausforderungen zu lassen. Der Staat verfügt über ein Krisenmanagementmodell, das es ihm ermöglicht, in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Partnerinnen und Partnern Katastrophen und extreme Ereignisse zu bewältigen.

4.1.1 Die Organisation der Gemeinwesen modernisieren



Der Staat modernisiert die Organisation der Gemeinwesen auf lokaler und regionaler Ebene. Er klärt die Governance der regionalen Ebene, damit öffentliche Politik, die über die Gemeindegrenzen hinausgeht, von den lokalen Behörden übernommen werden kann. Er bietet Organisationsmodelle an, die es jeder Region ermöglichen, aktiv an ihrer Entwicklung sowie an derjenigen des gesamten Kantons mitzuwirken. Er fördert institutionelle Pilotprojekte, die von den lokalen Behörden durchgeführt werden, namentlich durch die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung. Er überarbeitet das Gesetz über die Oberamtfrauen und Oberamtänner, damit sie ihre Rolle als treibende Kraft in den Regionen voll wahrnehmen und Vorschläge machen können. Er unterstützt die Agglomerationen institutionell und finanziell, damit sie zur Entwicklung ihrer Region und des ganzen Kantons beitragen können.

Der Staat modernisiert die Organisation der Gemeinwesen auf lokaler und regionaler Ebene.



4.1.2 Die Gesetzgebung über die Gemeinden revidieren

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat eine allgemeine Revision des Gesetzes über die Gemeinden. Die Organisation und Arbeitsweise der Gemeindebehörden wird überarbeitet, um jeder Gemeinde die grösstmögliche Freiheit zu lassen, wobei die Besonderheiten grosser Gemeinden mit einem Generalrat berücksichtigt werden. Die allgemeine Gesetzgebung bietet viel Flexibilität, damit sich die Gemeinden anpassen können, um neue Aufgaben wahrzunehmen. Der Staatsrat schenkt dem Kapitel der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden besondere Aufmerksamkeit und definiert auf regionaler Ebene eine klare, effiziente und demokratische Governance.

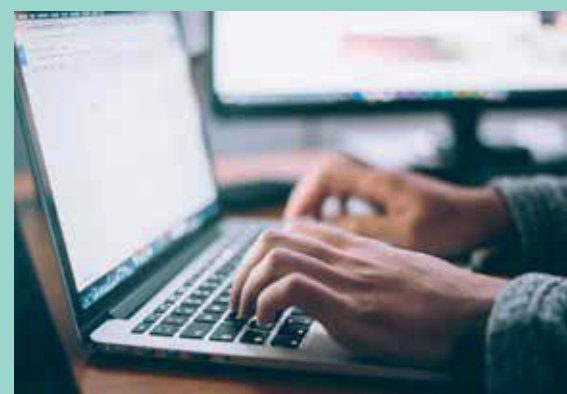
4.1.3 Die Infrastruktur im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit optimieren

Die neuen Technologien, der neue gesetzliche Rahmen des AVIG werden es ermöglichen, die mit der Arbeitslosigkeit verbundenen Pflichten differenziert zu verwalten. Die Anzahl der Präsenzbesuche dürfte daher angesichts der Durchführung von Videogesprächen zurückgehen. Bestimmte Pflichten wie die Abgabe der AVP (Angabe der versicherten Person), Arbeitssuchen und sogar die Anmeldung können nun aus der Ferne erfüllt werden. Diese digitalen und gesellschaftlichen Veränderungen stellen die derzeitige Organisation, die stärker auf die Nähe der Dienstleistungen ausgerichtet ist, in Frage. Wir könnten uns beispielsweise ein RAV pro Region (Mitte/Süd/Nord) oder sogar ein zentrales RAV mit Logistik für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAMM), öffentlicher Kasse und gemeinsamen Räumlichkeiten (Konferenzräume, Cafeteria usw.) vorstellen.

Ein solches Projekt muss über mehrere Jahre hinweg mit einer angemessenen politischen Begleitung und Unterstützung sowie mit einer kompetenten und dynamischen Projektorganisation (Hochbauamt, HBA) konzipiert und entwickelt werden.

«Eine stärkere Einbindung von Gemeinden und Verbänden durch die Modernisierung der institutionellen Governance bringt mehr Transparenz und Demokratie für die Bürgerinnen und Bürger mit sich.»

Didier Castella, Staatsrat, ILFD



Digitalisierung der Verwaltung der Verpflichtungen im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit: Anmeldung und Arbeitssuche aus der Ferne, Videogespräche usw.

4.1.4 Ein integratives Modell der Krisenbewältigung einführen

Die Revision des Bevölkerungsschutzgesetzes, bei der alle Lehren aus der Bewältigung der Covid-19-Pandemie gezogen werden, stattet den Kanton mit einem integrativen und leistungsfähigen Krisenmanagement- und -führungsmodell aus und stärkt seine eigenen Kapazitäten für Nothilfeaktionen, insbesondere durch den Zivilschutz.

4.1.5 Eine Gesetzgebung zu den Amtssprachen schaffen

Der Staatsrat beantragt eine Gesetzgebung, mit der die Bestimmungen der Kantonsverfassung über die Amtssprachen der Gemeinden umgesetzt werden. Es klärt insbesondere die Kriterien für den Status einer zweisprachigen Gemeinde und die Pflichten, die dieser mit sich bringt, wobei die Verfassungsgrundsätze und die Achtung der Autonomie für jede Gemeinde miteinander in Einklang gebracht werden. Es schützt die Rechte von Sprachminderheiten und unterstützt Gemeinden, die dies wünschen, bei der Einführung der Zweisprachigkeit.

Der Staatsrat möchte die Zweisprachigkeit im Kanton fördern. Zu diesem Zweck verpflichtet er sich, einen Rahmen zu verstärken, der das Verständnis, das gute Einvernehmen und den Austausch zwischen den kantonalen Sprachgemeinschaften fördert.

4.1.6 Systematisch Immersionsprojekte in der Partnersprache anbieten

Die Öffnung für die Partnersprache durch die Verallgemeinerung von Immersionssituationen verfügt über eine solide gesetzliche Grundlage. Es gibt mehrere Initiativen vor Ort, mit denen das Erlernen der Partnersprache durch Immersion eingeführt werden soll. Der Staat übernimmt die Rolle des Initiators und Vermittlers von Immersionsprojekten und gewährleistet die pädagogische Kohärenz. Was geplant wird:

- › Sicherstellung von Austauschaktivitäten für jede Schülerin und jeden Schüler der Orientierungsstufe (OS);
- › Konsolidierung der Projekte für zweisprachige Klassen und Unterricht von Sequenzen in der Partnersprache im 3. Zyklus;
- › Einführung von Pilotprojekten für zweisprachige Klassen und Unterrichtssequenzen in der Partnersprache in den Zyklen 1 und 2, welche die teilweise Immersion in der anderen Sprache in beiden Teilen des Kantons ermöglichen;
- › Untersuchung der Voraussetzungen für die Einführung von zweisprachigen Bildungsgängen während der Legislaturperiode 2022-2026;
- › Entwicklung einer Immersionsdidaktik für alle Unterrichtsstufen.

5 Katalysator: Digitalisierung

Der Staat setzt die Digitalisierung der öffentlichen Leistungen über den virtuellen Schalter fort und verstärkt die allgemeine digitale Sicherheit. Er trägt dazu bei, die Cybersicherheit für die Unternehmen und die Bevölkerung des Kantons zu erhöhen.



5.1 Virtueller Schalter, Digitalisierung und digitale Sicherheit

Die Gemeinwesen stellen der Bevölkerung, den Institutionen und der Wirtschaft sämtliche Leistungen des Staates und der Gemeinden in digitaler Form zur Verfügung. Der virtuelle Schalter, die digitale Bildung, das elektronische Patientendossier und auch das Cyber-Kommissariat verändern die Art und Weise, wie unsere Gesellschaft funktioniert. Um einen effizienten Übergang zu gewährleisten, begleiten Kompetenzzentren innerhalb des Staates die Benutzerinnen und Benutzer durch den Prozess. Der Staat legt besonderen Wert darauf, das Veralten der Informationssysteme in den Griff zu bekommen, um das reibungslose Funktionieren seiner Leistungen dauerhaft zu gewährleisten.

5.1.1 Den virtuellen Schalter einrichten

Priorität

Die Gemeinwesen setzen ihre Bemühungen um die Digitalisierung ihrer Aktivitäten und Verfahren fort, um schrittweise die Leistungen des Staates und der Gemeinden in digitaler Form zur Verfügung zu stellen. Der virtuelle Schalter etabliert sich allmählich als einheitliches Zugangsportal für die Bevölkerung, die Wirtschaft und die Institutionen. Die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und dem Freiburger Gemeindeverband (FGV) im Rahmen des Programms DIGI-FR gewährleistet ein gemeinsames und koordiniertes Vorgehen.

Der virtuelle Schalter etabliert sich allmählich als einheitliches Zugangsportal für die Bevölkerung, die Wirtschaft und die Institutionen.



«Die letzten fünf Jahre waren gleichbedeutend mit digitaler Transformation. Sie haben eine solide Grundlage geschaffen, die wir nun in grossem Massstab ausweiten werden.»

Danielle Gagnaux-Morel, Staatskanzlerin, SK

5.1.2 Gewährleistung der Informationssicherheit und Umgang mit dem Altern der Informatikmittel

Die Informationssicherheit ist untrennbar mit der Digitalisierung verbunden, z. B. die Sicherheit der Informatikmittel, und nimmt bei der Strategie zur Investition der Mittel eine Vorrangstellung ein. Der Staat garantiert den Schutz seines digitalen Erbes und der Daten, die er bearbeitet.

5.1.3 Daten zur Verfügung stellen

Der Kanton Freiburg stellt seine offenen Verwaltungsdaten schrittweise allen interessierten Parteien rasch in aktueller und qualitativ optimaler Form, die den Grundsätzen von Open Government Data (OGD) entspricht, zur Verfügung.

Der Kanton Freiburg spielt mit seinen Hochschulen eine führende Rolle im Bereich der Digitalisierung und insbesondere der Cybersicherheit.

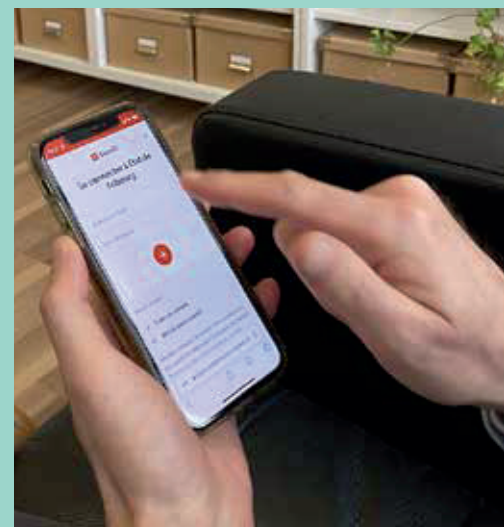
5.1.4 Die Cybersicherheit fördern

Der Staat trägt dazu bei, das digitale Sicherheitsniveau der Bevölkerung, der Unternehmen und der Gemeinwesen zu konsolidieren. Zu diesem Zweck verstärkt er die Ausbildung, die Prävention, die Förderung bewährter Praktiken und die Bekämpfung der Cyberkriminalität.

Ausserdem trägt er zur Entwicklung eines Grundrechts auf digitale Integrität und zur Verbesserung des Schutzes digitaler Daten bei.

«Die Cybersicherheit hat enorm an Bedeutung gewonnen und spielt eine zentrale Rolle in der nationalen und interkantonalen Sicherheitspolitik. In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass es der Kanton Freiburg war, der im April 2022 die Schweizer Cybersicherheitstage (Swiss Cyber Security Days 2022) ausrichtete. Wir werden auf dieser Dynamik «surfen», indem wir in die Ausbildung unserer Teams und in Spitzentechnologien investieren und die Zusammenarbeit auf allen Ebenen verstärken.»

Romain Collaud, Staatsrat, SJSD



6. Finanzen

6.1 Rechtlicher Hintergrund

In der Verfassung des Kantons Freiburg wird vorgeschrieben, dass der Grosse Rat das Regierungsprogramm und den Finanzplan prüft, die ihm der Staatsrat zu Beginn der Legislaturperiode unterbreitet. Gemäss dem SVOG, das 2021 in dieser Hinsicht geändert wurde, muss der Finanzplan nicht mehr gleichzeitig mit der Veröffentlichung des Regierungsprogramms vorgelegt werden, sondern letzteres wird mehrere Monate vor dem Finanzplan unterbreitet.

In der Finanzgesetzgebung wird vorgeschrieben, dass der Staat seinen jährlichen Voranschlag ausgleicht und die darin enthaltenen Ausgaben nach einer im Finanzplan festgelegten Prioritätenfolge einstellt. Das Gesetz schreibt zwar nicht vor, dass der Finanzplan ausgeglichen sein muss, es ist jedoch klar, dass etwaige Aufwandüberschüsse, die je nach betroffenem Jahr auftreten können, im Rahmen der Erstellung des jährlichen Voranschlags ausgeglichen werden müssen, um ein Gleichgewicht zu erreichen. Die finanziellen Mittel sowie die Ressourcen (insbesondere die Humanressourcen) werden die Geschwindigkeit vorgeben, mit der bestimmte Projekte des Regierungsprogramms umgesetzt werden.

6.2 Allgemeiner Überblick über die vom Staatsrat festgelegten Richtlinien

Gleich zu Beginn der Arbeiten am Finanzplan legt der Staatsrat den finanziellen Rahmen fest, in den er seine Tätigkeit einordnen will. Daraus ergeben sich Richtlinien sowie spezifische quantitative Ziele. Es ist wichtig, die Tatsache in Erinnerung zu rufen, dass der Finanzplan nicht von einem leeren Blatt ausgeht, sondern sich in ein Umfeld einfügt, in dem viele Projekte bereits umgesetzt werden. Diese wirken sich erheblich auf die kurz- und mittelfristige Entwicklung der Staatsfinanzen aus.

Die Richtlinien, die der Staatsrat am 15. Februar 2022 beschloss, beziehen sich insbesondere auf folgende Punkte:

- eine Wachstumsrate der Kosten von höchstens 2,2 % pro Jahr, unter Vorbehalt der Inflation;
- eine Entwicklung des Personalbestands des Staates, die auf 15 VZÄ pro Jahr für das Verwaltungspersonal bzw. 45 VZÄ für den Unterrichtsbereich festgelegt wird;



«Die guten Ergebnisse der Staatsrechnung sind ein wichtiger Trumpf bei der Wettbewerbsfähigkeit und der Attraktivität für Unternehmen und ermöglichen es, das Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger zu sichern.»

Jean-Pierre Siggen, Staatsrat, FIND

- › bestimmte Finanzvolumen für die jährlichen Globalbudgets für Informatik (60 Millionen Franken), Strassenunterhalt (11,5 Millionen Franken) und Gebäudeunterhalt (14,5 Millionen Franken);
- › ein Gesamtvolumen der Nettoinvestitionen in der Grössenordnung von kumuliert 640 Millionen Franken im Planungszeitraum;
- › die Beibehaltung der Steuerfüsse für die direkten Kantonssteuern auf dem Niveau, das für den Voranschlag 2022 angewandt wurde, für die gesamte Periode;
- › ein maximales Volumen der Aufwandüberschüsse in der Erfolgsrechnung, das auf 150 Millionen Franken kumuliert über die Finanzplanperiode festgelegt wird.

6.3 Unsicherheiten und Einschätzung der Hauptrisiken

Mehrere Elemente, die zu den Staatseinnahmen zählen, haben sich in den letzten Jahren besonders entwickelt. Die Einnahmen, die der Staat aus dem eidgenössischen Finanzausgleich bezieht, folgten über viele Jahre einem insgesamt rückläufigen Trend, bevor 2020 eine Wende eintrat und ab 2021 ein starker Anstieg zu verzeichnen war. Es ist jedoch bereits bekannt, dass dieses Wachstum nur vorübergehend ist, bevor mittelfristig eine Stabilisierung eintritt und diese Einnahmen langfristig sehr deutlich zurückgehen werden.

Der Anteil am Gewinn der SNB, den die Kantone erhalten, war in der jüngsten Vergangenheit sehr unterschiedlich und war noch nie so hoch wie im Haushaltsjahr 2021. Der Rahmen für die Zahlungen an den Bund und die Kantone ist zwar mit der SNB vereinbart, doch gibt es keine Garantie für den Umfang dieser Zahlungen in den kommenden Jahren, sodass man beim Voranschlag vorsichtig sein muss.

«In dieser Legislaturperiode soll die Investitionskapazität des Kantons Freiburg es uns ermöglichen, die Entwicklung unserer Wirtschaft zu beschleunigen, die Modernisierung unserer Wirtschaft voranzutreiben und gewinnbringend und kreativ auf Innovation und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu setzen.»

Jean-Pierre Sigg, Staatsrat, FIND



Finanzielle Mittel und verfügbare Ressourcen werden bei der Umsetzung der Projekte eine entscheidende Rolle spielen.

Während trotz der verbleibenden Ungewissheit über den Verlauf der Pandemie eine allmähliche Rückkehr zur Normalität vernünftigerweise erwartet werden kann, hat der Ausbruch des militärischen Konflikts zwischen der Ukraine und Russland die Welt ins Ungewisse gestürzt und birgt grosse Sicherheits- und Wirtschaftsrisiken, sowohl für Europa als auch für die ganze Welt. Insbesondere ist eine Verlangsamung des globalen Wirtschaftswachstums zu erwarten, allerdings in einem Ausmass, das sich nicht vorhersagen lässt. Es ist mit erheblichen Auswirkungen auf die Staatsfinanzen zu rechnen, wobei zunächst die für die Erstellung des Finanzplans verwendeten Grundannahmen wie Inflation oder BIP-Entwicklung angepasst werden müssen, was wahrscheinlich erhebliche Auswirkungen auf die Jahresergebnisse haben wird.

6.4 Anfängliche Ergebnisse des Finanzplans

Auf der Grundlage der Ausgangsdaten, die von den Direktionen des Staatsrats geliefert wurden, zeigen erste Feststellungen, dass der Umfang des Ressourcenbedarfs ein sehr starkes Wachstum aufweist, das weit über den jüngsten Voranschlägen liegt, während die Einnahmen weiterhin ein deutlich mode-

rates Wachstum verzeichnen, das dem Trend der letzten Jahre entspricht.

Im Vergleich zu den oben beschriebenen Zielen liegen die ersten Ergebnisse des Finanzplanentwurfs, in dem die ursprünglichen Vorschläge aller Direktionen zusammengefasst sind, deutlich tiefer.

Insbesondere beträgt der kumulierte Aufwandüberschuss über die Dauer des Finanzplans, d. h. für die Jahre 2023 bis 2026, zum jetzigen Zeitpunkt mehr als 1,45 Milliarden Franken, während der Staatsrat einen Zielwert von 150 Millionen Franken festgelegt hat.

Der Staatsrat erinnert an seinen Willen, die Gewährung zusätzlicher Mittel gezielt auf Schwerpunktthemen auszurichten, die er in seinem Regierungsprogramm ausgewählt hat. Daher wird es notwendig sein, eine Priorisierung vorzunehmen, die aufgrund des hohen Bedarfs, der von den verschiedenen Direktionen geäussert wird, zwangsläufig schwierig sein wird. Eine konsequente Schlichtungsarbeit ist bereits im Gange, um die ersten erhaltenen Zahlen den für den Finanzplan festgelegten Zielen anzunähern, um die Machbarkeit des Regierungsprogramms zu beweisen und eine solide und zuverlässige Grundlage für die Erstellung künftiger Voranschläge zu schaffen.



«Die Ungewissheiten in Bezug auf die Sicherheit, aber auch auf die Versorgung, werden uns zwingen, noch agiler zu werden und anders zu denken. Wir müssen unsere Fähigkeit zur Antizipation und zur Modernisierung der Grundlagen der Freiburger Wirtschaft in einem hohen Tempo steigern.»

Olivier Curty, Staatsrat, VWBD

7. Schlussfolgerung

Der Staatsrat ist überzeugt, dass Freiburg über zahlreiche Trümpfe verfügt, um sich zum Wohl seiner Einwohnerinnen und Einwohner zu profilieren. Mit einer intakten Natur, starken Wurzeln, einer resilienten Wirtschaft, gesunden Finanzen, einer engagierten Bevölkerung und bürgernahen Behörden verfügt unser Kanton über alle notwendigen Mittel, um seine Ansprüche einzulösen.

Die Regierung beginnt die neue Legislaturperiode mit Schwung und Enthusiasmus. Die Diskussionen, der Austausch und die Verhandlungen, aus denen ihr Regierungsprogramm hervorging, waren eine erste Gelegenheit, die Ansprüche ihrer sieben Mitglieder zu bündeln und daraus ein Projekt für den Kanton Freiburg zu machen.

Die Exekutive freut sich, auf engagierte und effiziente Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zählen zu können, deren Kompetenzen sowohl für die Erreichung der in ihrem Legislaturprogramm festgelegten Ziele als auch für die tägliche Erfüllung aller Aufgaben der kantonalen Verwaltung unerlässlich sind.

Der Staatsrat will sich von den Werten «Agilität, Nachhaltigkeit und Bürgernähe» leiten lassen und alles daransetzen, um den Erwartungen der Bevölkerung gerecht zu werden. Ausserdem soll die bereichsübergreifende und multidisziplinäre Zusammenarbeit weiter gestärkt und zum Vorbild genommen werden, um den Dienst an der Allgemeinheit zu optimieren.

Der Staatsrat hat ein offenes Ohr für die Sorgen und Bedürfnisse der Bevölkerung, der Wirtschaft und der Institutionen und verpflichtet sich, sein Bestes für eine wirksame Umsetzung seines Programms zu geben. Dennoch ist er flexibel und jederzeit bereit, sich an aktuelle Erfordernisse anzupassen, die mehr oder weniger tiefgreifende Strategieänderungen erfordern könnten, wie die Aktualität kürzlich gezeigt hat.

Adressen der Direktionen

Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten BKAD

Spitalgasse 1 T +41 26 305 12 02
1701 Freiburg bkad@fr.ch, www.fr.ch/bkad

Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion SJSD

Reichengasse 27 T +41 26 305 14 03
1701 Freiburg sjsd@fr.ch, www.fr.ch/sjsd

Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft ILFD

Liebfrauengasse 2 T +41 26 305 22 05
1701 Freiburg ilfd@fr.ch, www.fr.ch/ilfd

Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion VWBD

Boulevard de Pérolles 25 T +41 26 305 24 02
1701 Freiburg vwbd@fr.ch, www.fr.ch/vwbd

Direktion für Gesundheit und Soziales GSD

Route des Cliniques 17 T +41 26 305 29 04
1701 Freiburg gsd@fr.ch, www.fr.ch/gsd

Finanzdirektion FIND

Rue Joseph-Piller 13 T +41 26 305 31 01
1701 Freiburg find@fr.ch, www.fr.ch/find

Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt RIMU

Chorherrengasse 17 T +41 26 305 36 05
1701 Freiburg rimu@fr.ch, www.fr.ch/rimu

Staatskanzlei SK

Chorherrengasse 17 T +41 26 305 10 45
1701 Freiburg staatskanzlei@fr.ch, www.fr.ch/sk

Impressum

–

Illustrationen: Deuhme (Philippe Baumann, Freiburger Illustrator)

© Staatskanzlei des Kantons Freiburg
Chorherrengasse 17, CH-1701 Freiburg.
www.fr.ch/sk

Juni 2022

–

Grafikdesign und Druck: Amt für Drucksachen und Material, DMA, Granges-Paccot

–

Anzahl Exemplare

420 französisch

300 deutsch

–

Gedruckt auf 100 % recyceltem Papier

Staatskanzlei SK
Chorherrengasse 17, CH-1701 Freiburg

www.fr.ch/sk

Juni 2022

Message 2021-DAEC-182

31 août 2021

—
**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. Origines de l'avant-projet de loi | 1 |
| 2. Organisation des travaux législatifs | 4 |
| 3. Résultats de la Consultation externe | 4 |
| 4. Avant-projet de loi: généralités | 5 |
| 5. Information des propriétaires | 7 |
| 6. Méthodes de calcul de la plus-value | 8 |
| 7. Exigibilité de la taxe | 13 |
| 8. Débiteur ou débitrice | 15 |
| 9. Perception | 16 |
| 10. Disposition transitoire | 16 |
| 11. Commentaires des dispositions | 17 |
| 12. Incidences sur la répartition des tâches État-communes | 23 |
| 13. Conséquences financières | 23 |
| 14. Conformité au droit supérieur | 24 |

1. Origines de l'avant-projet de loi**1.1. Droit en vigueur**

Le 1^{er} mai 2014 est entrée en vigueur la révision partielle de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT). A notamment été modifié l'art. 5 LAT qui concerne le régime de compensation des avantages et inconvénients découlant des mesures d'aménagement et consiste dans le prélèvement d'une taxe sur la plus-value. Depuis cette date, le droit fédéral impose aux cantons de se doter d'un tel régime et fixe les 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, à savoir

le gel des zones à bâtir sur l'ensemble du territoire cantonal jusqu'à l'adaptation du droit cantonal (art. 38a al. 4 et 5 LAT).

L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2018, de la LATeC a permis au canton de Fribourg de se doter de dispositions légales instaurant un régime de compensation répondant aux exigences minimales du droit fédéral. Ces dispositions ont été approuvées par le Conseil fédéral en date du 10 avril 2019. Il ressort notamment de cette décision que la Confédération considère que la sanction de l'art. 38a al. 4 et 5 LAT peut potentiellement être appliquée après l'approbation fédérale du régime cantonal conforme, si certaines dispositions légales importantes devaient être annulées par le Tribunal fédéral ou s'il s'avère que leur application par le canton est non conforme au droit fédéral. Pour cette raison, la Confédération continue

d'exercer une certaine surveillance sur les cantons et la modification de leur législation dans ce domaine doit être soumise à l'approbation du Conseil fédéral.

Les articles 113a ss LATeC prévoient le prélèvement d'une taxe de 20% de la plus-value résultant des nouvelles mises en zone à bâtir (art. 15 LAT) et des changements d'affectation (art. 113a al. 2 LATeC). Les modifications de plans et de règlements qui consistent uniquement en une augmentation des indices de construction ne sont donc pas soumises à cette taxe. C'est la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) qui est compétente pour rendre les décisions de taxation, sur proposition de l'estimation de la plus-value par la Commission d'acquisition des immeubles (art. 113d al. 1 LATeC). Selon l'art. 113b al. 2 LATeC, 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, ce qui nécessite donc une comparaison entre deux valeurs différentes à estimer. La taxe sur la plus-value est perçue six mois après l'entrée en force du premier permis de construire octroyé selon la procédure ordinaire sur le terrain taxé (à l'exception des permis pour l'équipement de détail) ou au moment de l'aliénation de celui-ci. L'exigibilité de la taxe est différée dans les cas d'application de l'art. 43 de la loi cantonale sur l'impôt cantonal direct¹ (art. 113e al. 2 LATeC) et le débiteur ou la débitrice de la taxe est le propriétaire du bien-fonds au moment de la mise à l'enquête publique (art. 113e al. 2 et 3 LATeC). Le produit de cette taxe est versé à raison d'un cinquième dans le Fonds des améliorations foncières et de quatre cinquièmes dans le Fonds de la plus-value instauré par l'art. 113c LATeC. Ce Fonds a pour but de financer prioritairement les indemnités que les communes seraient amenées à verser pour expropriation matérielle découlant de dézonages, puis, une fois atteint le seuil de 20 millions de francs (art. 51a al. 2 du règlement du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions/ReLATeC), différentes mesures d'aménagement, dont les plans directeurs régionaux, les projets d'agglomération ainsi que les études régionales et communales sur la requalification et la densification du milieu bâti, ceci en fonction du montant disponible et selon l'ordre de priorité défini par la LATeC (art. 113c al. 2 LATeC). Il faut relever enfin qu'en vertu de l'art. 113h LATeC, les collectivités publiques sont exemptes de la taxe sur la plus-value lorsque leurs terrains mis en zone à bâtir ou faisant l'objet d'un changement d'affectation sont destinés à la réalisation de tâches d'intérêt public qu'elles accomplissent elles-mêmes ou par délégation de compétence (al. 1 et 2). Par ailleurs, la plus-value n'est pas taxée si elle représente un montant inférieur à 20 000 francs (al. 3).

Le Grand Conseil a instauré un régime de compensation unique, soit une taxation centralisée au niveau cantonal, par opposition à un régime de taxation au niveau commu-

nal ou mixte (qui serait géré pour une partie par le canton et pour l'autre par les communes). Cette solution implique que la totalité des taxes perçues et du financement des affectations prévues pour l'utilisation des recettes est exclusivement gérée par le canton par le biais des décisions de taxation et de la gestion du Fonds de la plus-value². Selon le système mis en place, le canton ne profite pas de ces recettes, comme le montre la liste des mesures susceptibles d'être financées par le Fonds (art. 113c al. 2 LATeC).

Sur la base de ces nouvelles dispositions légales, un équivalent plein temps (EPT) de juriste a été attribué à la DAEC pour assurer les tâches liées au prélèvement de la taxe sur la plus-value (en particulier pour assurer le secrétariat de la commission d'acquisition des immeubles/CAI) et la gestion du Fonds cantonal, la DAEC ayant débloqué de son côté 0,5 EPT supplémentaire (collaborateur technique) pour la saisie des informations nécessaires au traitement des dossiers par le biais de transformation de poste au sein du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA).

A noter que l'ensemble des cantons se sont à présent dotés de dispositions légales pour prélever une taxe sur la plus-value. Le type de régime (unique, communal ou mixte), le taux, les mesures assujetties à la taxe, les modalités d'exigibilité de celle-ci, les autorités de taxation ainsi que les mesures financées par ce biais sont de natures diverses³. Il ressort toutefois d'échanges avec les autres cantons que la plupart d'entre eux sont actuellement confrontés à des problèmes similaires à ceux qui occupent le canton de Fribourg, la mise en œuvre des dispositions légales s'avérant particulièrement complexe. La plus grande difficulté consiste à déterminer les modalités de calcul de la plus-value. La grande majorité des cantons se réfèrent dans leur législation à la notion de «valeur vénale» ou «valeur marchande» pour définir la plus-value et mènent des réflexions approfondies afin de définir une méthodologie appropriée pour la déterminer dans le contexte du droit fédéral et de la nature particulière de la taxe sur la plus-value. Cet aspect sera développé au point 6 du message.

1.2. Nature de la taxe sur la plus-value

La taxe sur la plus-value n'est pas motivée par des motifs fiscaux et ne peut donc être qualifiée d'impôt. L'idée à la base de cette contribution est que les mesures d'aménagement qui entraînent une plus-value créent un avantage particulier pour un certain nombre de propriétaires privilégiés, plus-value dont le prélèvement répond à une exigence d'égalité de traitement. Il convient ainsi de faire la distinction entre le droit de l'aménagement et le droit des contributions, lesquels poursuivent des buts différents. En l'espèce, la taxe sur

² BGC Février 2016, Message 2015-DAEC-138, p. 160 s.

³ Taxe sur la plus-value: comparaison des réglementations cantonale: tableau comparatif, état au 22 avril 2021, EspaceSuisse, Prélèvement de la plus-value dans les différents cantons.

¹ Loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD, RSF 631.1).

la plus-value relève du droit de l'aménagement et doit donc être interprétée à l'aune des buts et principes applicables en la matière. A cet égard, il est important de souligner que la LAT exige des cantons qu'ils veillent à ce que les propriétaires construisent leurs terrains de manière optimale (notamment en ce qui concerne l'utilisation des potentiels de densification), les communes étant tenues d'utiliser en premier lieu les réserves de zones à bâtir existantes et de prendre toutes les mesures de densification nécessaires avant d'envisager une extension de leur zone à bâtir (art. 3 al. 3 let. a^{bis} et 15 al. 4 let. b LAT).

La LAT demande que l'«avantage majeur» (art. 5 al. 1 LAT) découlant de la mesure d'aménagement soit taxé, ce qui ne correspond pas forcément au gain réel découlant de la vente du terrain concerné¹. La taxe sur la plus-value n'est donc pas un impôt, mais une taxe avec un but incitatif et compensatoire. Le gain réel est, quant à lui, taxé par l'impôt sur le gain immobilier, la taxe sur la plus-value étant déductible de ce gain en tant qu'impense (art. 5 al. 1^{sexies} LAT et 113b al. 4 LATeC). La jurisprudence précise que cette taxe correspond à une nouvelle catégorie de contributions, à savoir celles des contributions indépendantes des coûts (prix d'achat, coûts d'équipement, coûts de transaction, coûts d'entretien). Toujours selon la jurisprudence, un prélèvement allant jusqu'à 60% de la plus-value résultant de mesures d'aménagement du territoire ne viole pas la garantie de la propriété et n'est pas confiscatoire².

1.3. Evolution de la pratique dans le canton de Fribourg et mandat urgent

Dès le début 2018, plusieurs notaires se sont adressés à la DAEC pour obtenir des clarifications quant à l'application des dispositions légales en question. Ils faisaient état d'un manque d'information qui conduisait à une insécurité juridique rendant plus difficile la réalisation des transactions immobilières. Ils ont également relevé que le système tel que prévu par la LATeC était susceptible de mettre certains propriétaires dans une situation financière extrêmement difficile, en particulier dans les cas où des transactions ont eu lieu avant l'entrée en vigueur du nouveau droit mais deviennent assujetties à la taxe sur la plus-value à la suite de l'entrée en vigueur des mesures d'aménagement. Par ailleurs, dans le cadre de l'instruction des dossiers de taxation, sur la base de projets de décisions communiqués par la DAEC, certains propriétaires et certaines communes ont réagi en estimant que les prix au m² fixés sur la base d'une estimation de la CAI étaient nettement au-dessus de la valeur du marché dans les secteurs considérés et donc, excessifs.

D'entente avec la DAEC, la CAI a développé une pratique pour l'estimation des biens-fonds en appliquant une méthode officielle dénommée «méthode des classes de situation» et décrite dans le Manuel suisse de l'estimateur publié par l'Union suisse des experts cantonaux en matière d'évaluation des immeubles³. En bref, il s'agit d'une méthode qui se base sur des évaluations statistiques où la valeur du terrain tient compte du rapport dépendant de la valeur de rendement, du prix de vente ou des valeurs à neuf des constructions. La DAEC et la CAI ont considéré que cette méthode permettrait un traitement rapide des dossiers compte tenu des ressources à disposition ainsi qu'une égalité de traitement entre les administré-e-s. Entre le début 2019 et le printemps 2020, la CAI a rendu une centaine d'avis d'estimation.

De décembre 2019 à mars 2020, la DAEC a rendu une trentaine de décisions de taxation, dont trois font l'objet de recours auprès du Tribunal cantonal (TC), les autres décisions étant entrées en force.

En date du 12 mars 2020, la DAEC a rencontré des représentants de la Chambre des notaires fribourgeois pour discuter avec eux des problèmes constatés dans la pratique. Il a été convenu qu'un groupe de travail serait constitué afin d'examiner la situation et de proposer des adaptations de la pratique, voire de modifications législatives ou réglementaires qui seraient ensuite soumises au Conseil d'Etat par l'intermédiaire de la DAEC.

Parallèlement, la DAEC, par l'intermédiaire du SeCA, a attribué un mandat à EspaceSuisse en vue de la transmission d'un avis juridique sur la notion de l'avantage majeur prévue à l'art. 5 LAT et celle de «valeur vénale» dans le contexte du cadre fixé par le législateur fédéral pour le prélèvement de la taxe sur la plus-value. Cet avis a été remis le 1^{er} septembre 2020.

À partir du mois d'avril 2020, la DAEC a suspendu le processus d'estimation et la communication de ses décisions de taxation, compte tenu, dans un premier temps, de la situation particulière résultant des mesures sanitaires prises en lien avec le COVID-19.

Par mandat urgent déposé le 13 mai 2020, les députés Gobet, Doutaz, Kolly et sept cosignataires ont demandé au Conseil d'Etat de suspendre avec effet immédiat les décisions de taxation de la plus-value ainsi que la facturation y relative et ce, jusqu'à la révision de la LATeC faisant l'objet d'une motion qui serait déposée ultérieurement. Ce mandat a été accepté par le Grand Conseil en date du 23 juin 2020 de sorte que le processus d'estimation et de communication des décisions de taxation n'a pas repris depuis.

¹ EspaceSuisse, Calcul de la plus-value: une pluralité de méthodes pour un résultat objectif, Inforum Décembre 4/2020.

² BGC Février 2016, Message 2015-DAEC-138, p. 158.

³ 4^e Edition, 2012.

1.4. Motion Gobet/Boschung

Le 23 juin 2020, les députés Nadine Gobet et Bruno Boschung, accompagnés de 30 cosignataires, ont déposé une motion¹ afin que les dispositions de la LATeC régissant la taxe sur la plus-value soient modifiées. Tout en relevant qu'ils ne remettent pas en cause le principe cette taxe, ils ont constaté que le système tel que mis en œuvre créait une insécurité juridique à laquelle il convenait de remédier urgemment en adaptant en conséquence les articles 113a ss LATeC notamment afin de définir la base de calcul utilisée pour déterminer la plus-value liées aux mesures d'aménagement, à savoir l'utilisation en priorité de la méthode d'estimation officielle dite «comparative» et, à défaut de valeurs comparables appropriées, l'application de la méthode d'estimation officielle dite «de la valeur résiduelle». Les députés ont proposé également de modifier le débiteur ou la débitrice de la taxe afin qu'il soit identifié comme le ou la propriétaire du terrain au moment de l'entrée en force de la mesure d'aménagement (et non au moment de sa mise à l'enquête publique comme le prévoit le droit en vigueur), d'introduire dans la loi des exceptions à l'exigibilité de la taxe en cas de vente d'appartements en PPE sur un terrain bâti, de constructions de peu d'importance, de travaux de rénovations-améliorations énergétiques, de bornage de la parcelle (avec un système de taxation au prorata) et de cas de rigueur. Ils ont également préconisé de remédier à l'insécurité juridique qui a accompagné l'entrée en vigueur du nouveau droit en introduisant une disposition transitoire. Sur proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a adopté la motion le 21 août 2020.

2. Organisation des travaux législatifs

Le groupe de travail constitué par la DAEC à la suite de la rencontre avec les représentants de la Chambre des notaires était composé du Président de la Chambre des notaires fribourgeois, d'un représentant des communes et de représentants de la CAI, de la Direction des finances, du Service cantonal des contributions et du SeCA. Le groupe de travail était chargée d'analyser le processus de taxation et d'application des dispositions de la LATeC en vigueur et de transmettre d'ici la mi-septembre 2020 un rapport contenant diverses propositions d'adaptation de la pratique mise en place avec identification des éventuelles modifications législatives et/ou réglementaires qui en découleraient.

Le groupe de travail s'est réuni à 8 reprises entre le mois de mai et le mois de septembre 2020. Dans la mesure où les propositions de modifications législatives formulées dans la motion Gobet/Boschung portaient sur des points que le groupe de travail avait lui-même identifiés comme nécessitant un examen, ces propositions ont également été discutées par le groupe qui a cependant formulé ses propres conclu-

sions sur les points en question. Le rapport demandé a été remis à la DAEC en date du 18 septembre 2020.

Par arrêté du 1^{er} septembre 2020, complété par arrêté du 6 octobre 2020, le Conseil d'Etat a nommé un Comité de pilotage (COPIL) pour la modification de la LATeC, présidé par le Conseiller d'Etat, Directeur AEC. En plus de compter des représentants de la Direction des finances et du SeCA, le COPIL était composé des personnes suivantes:

- > M. Bruno Boschung, Député, représentant du groupe parlementaire démocrate-chrétien;
- > M^{me} Nadine Gobet, Députée, représentante du groupe parlementaire libéral-radical;
- > M. Bruno Marmier, Député, représentant du groupe parlementaire Vert Centre-Gauche;
- > M. Pierre Mauron, Député, représentant du groupe parlementaire socialiste;
- > M^{me} Gilberte Schär, Députée, représentante du groupe parlementaire Union Démocratique du Centre;
- > M. Pierre-André Burnier, Syndic de la commune de Mont-Vully, représentant de l'Association des communes fribourgeoises (ACF);
- > M. Joseph Aeby, Syndic de la commune de Rue, Directeur de la région Glâne-Veveyse, représentant de l'ACF;
- > M. Christian Pfammatter, Juge cantonal;
- > M. Frédéric Ménétrey, Directeur de la Chambre fribourgeoise d'agriculture;
- > M. Yves Menoud, Président et représentant de la Chambre fribourgeoise de l'immobilier;
- > Me Michel Mooser, notaire, Président de la Chambre des notaires fribourgeois;
- > M^{me} Florence Perroud, juriste, représentante de ASLOCA-Fribourg;
- > M. Philippe Thalmann, Professeur associé à l'EPFL.

Le COPIL s'est réuni à 8 reprises entre le début octobre 2020 et le début juillet 2021. Il a examiné l'ensemble des dispositions légales en vigueur, les propositions formulées par les motionnaires et par le groupe de travail. Il a également discuté des propositions formulées dans le cadre de la consultation externe de l'avant-projet ainsi que d'autres adaptations élaborées au cours de ses travaux.

3. Résultats de la Consultation externe

L'avant-projet de loi a été mis en consultation externe le 1^{er} avril 2021. Compte tenu de l'urgence des travaux législatifs, la consultation interne a eu lieu simultanément (raison pour laquelle certains aspects d'ordre juridique ou technique ne sont ressortis qu'au terme de la consultation et sont traités dans le message) et le délai de réponse a été fixé au 10 juin 2021.

La DAEC a reçu 25 réponses de destinataires externes, dont 13 communes qui se rallient pour l'essentiel à la prise de position de l'ACF. Le nombre peu élevé de réponses par rapport

¹ 2020-GC-107.

à l'ensemble des instances et milieux consultés s'explique essentiellement dans le fait que l'avant-projet consiste à modifier une base légale existante, sans remettre en cause fondamentalement le système en vigueur, et porte un domaine technique.

De manière générale, les intervenants relèvent au préalable la complexité du domaine et l'impossibilité de régler l'ensemble des cas problématiques par le biais de la modification légale. Sur le fond, ils se prononcent favorablement sur l'avant-projet de loi en relevant qu'il contribuait effectivement à renforcer la sécurité du droit et à assouplir le régime en vigueur pour tenir compte de solutions particulières¹.

Doivent être en particulier relevées dans ce contexte les éléments suivants:

En se référant à une jurisprudence récente du Tribunal fédéral rendue en relation avec le régime de compensation prévu par le canton de Bâle-Campagne², l'ACF souhaite que le droit cantonal reconnaisse expressément que les communes possèdent une compétence résiduelle pour taxer les mesures d'aménagement dans la mesure où le canton se contente du minimum prévu par le droit fédéral. L'ACF estime que l'interdiction d'une telle possibilité irait à l'encontre de l'autonomie communale et pourrait priver les communes d'importantes recettes, en particulier celles résultant des mesures de densification, qui leur seraient utiles pour mieux aménager leur territoire.

S'agissant des variantes présentées pour l'article 113b al. 2a de l'avant-projet (méthodes d'estimation de la plus-value), la grande majorité des intervenants se prononcent en faveur de la proposition principale, en vertu de laquelle le prix convenu, lorsqu'il existe, est en principe représentatif de la valeur vénale, tandis que l'Office fédéral du développement territorial (ARE) se prononce en faveur de la variante, estimant que la proposition principale n'est pas conforme à l'art. 5 LAT³.

Il est à relever enfin que la Chambre des notaires fribourgeois a demandé que l'avant-projet soit modifié afin de prévoir que le débiteur ou la débitrice de la taxe soit le ou la propriétaire du bien-fonds au moment de l'entrée en force de la mesure d'aménagement (et non au moment de la mise à l'enquête publique), comme le demandent les motionnaires, mais aussi d'introduire une notion dynamique du débiteur de la taxe, seul le ou la propriétaire bénéficiant de la plus-value devant être imposé-e.

Le Conseil d'Etat se détermine sur ces différentes propositions ainsi que sur d'autres aspects ayant fait l'objet de remarques ou demandes de modification figure dans les cha-

pitres 5 ss du présent message ainsi que dans les commentaires des dispositions légales.

4. Avant-projet de loi: généralités

Le projet de loi (ci après: P-LATeC) a pour principal objectif de lever l'insécurité juridique qui a été constatée par les autorités et les praticiens sur la base des premières expériences tirées de l'application des dispositions légales en vigueur. De manière générale, il prévoit de modifier la LATeC sur les points suivants:

- > information des propriétaires;
- > calcul de la plus-value (méthodes d'estimation);
- > exigibilité de la taxe (exceptions, taxation au prorata, imposition différée);
- > perception de la taxe;
- > droit transitoire.

Il doit être relevé que la majorité des adaptations législatives couvrent le champ d'application des propositions des motionnaires, avec une systématique et des solutions parfois différentes qui seront décrites et explicitées dans les chapitres suivants du message. D'autres modifications résultent de propositions et remarques formulées dans le cadre de la consultation ou d'une analyse complémentaire effectuée au cours des travaux législatifs faisant ressortir le besoin d'apporter des modifications mineures à certaines dispositions légales en vigueur.

Le projet de loi ne remet pas en question le type de régime en vigueur, à savoir un régime cantonal unique avec un Fonds de la plus-value exclusivement géré par le canton, ni le taux de taxation (20%), ni les mesures d'aménagement assujetties à la taxe sur la plus-value. A cet égard, seules sont taxés les mises en zone à bâtir et les changements d'affectation conformément à ce que prévoit l'art. 113a al. 3 LATeC. Il n'est donc toujours pas proposé de taxer les mesures qui ne font qu'augmenter les indices de constructions sans modifier l'affectation des biens-fonds.

Le Conseil d'Etat a pris connaissance de la jurisprudence fédérale⁴ à laquelle se réfère l'ACF dans sa prise de position déposée dans le cadre la consultation pour demander la reconnaissance explicite d'une compétence résiduelle des communes pour taxer les mesures d'aménagement procurant un avantage majeur aux propriétaires. Il ressort de cette prise de position et de remarques formulées par d'autres communes que, par rapport au régime en vigueur, deux voies de compensation au niveau communal sont possibles: les communes pourraient percevoir (avec un taux à définir) une taxe additionnelle sur les mises en zone à bâtir et les changements d'affectation assujettis à la taxe prélevée par le canton en vertu de la LATeC et/ou elles pourraient taxer d'autres

¹ Un rapport de consultation détaillé qui contient l'ensemble des prises de position est disponible sur le site internet de la DAEC.

² 1C 245/2019 du 19 novembre 2020 (Münchenstein BL).

³ Infra Chapitre 6.

⁴ Voir référence note 9.

mesures d'aménagement procurant un avantage majeur non couvertes par le droit cantonal, en particulier les augmentations d'indice.

Dans le cas de Bâle-Campagne, le canton s'est contenté d'introduire une compensation de la plus-value de 20% pour les nouvelles mises en zone à bâtir. Il a, de plus, interdit à ses communes d'aller au-delà de ce minimum. Tout au plus les communes ont-elles été autorisées à conclure des contrats de droit administratifs pour régler la contribution de propriétaires aux infrastructures, mais uniquement dans le cadre d'un plan de quartier et d'un autre plan d'affectation spécial. La commune de Münchenstein s'y est opposée en estimant que la réglementation proposée n'était pas suffisante et la limitait dans son autonomie.

Dans sa décision, le Tribunal fédéral (TF) s'est penché sur le mandat de droit fédéral défini par la LAT et sur la réglementation adoptée par le canton de Bâle-Campagne. Il a conclu que l'interdiction faite aux communes d'aller au-delà du minimum prévu par le droit cantonal n'est pas conforme au droit fédéral, en se fondant pour cela sur le mandat législatif général défini à l'article 5 alinéa 1 LAT, qui exige des cantons qu'ils établissent un «régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent des mesures d'aménagement», comme le demandait déjà la LAT avant sa révision. Cette disposition concerne notamment les avantages découlant des changements d'affectation et des augmentations des possibilités de construire, alors que les nouvelles mises en zone à bâtir sont réglées de manière détaillée par les dispositions issues la LAT révisée (art. 5 LAT al. 1^{bis} à 1^{sexies}). Le Tribunal fédéral fait ainsi observer que le mandat législatif contenu dans l'alinéa 1 de l'article 5 LAT peut être rempli soit par le canton lui-même, soit par les communes, de manière alternative ou cumulative. Le Tribunal fédéral souligne explicitement que l'interdiction d'aller au-delà du minimum peut induire une perte de recettes significative pour la commune concernée, recettes dont elle pourrait avoir besoin pour aménager au mieux son territoire – notamment au regard d'éventuelles demandes d'indemnisation liées à une expropriation matérielle. Selon le TF, le mandat législatif général donné par l'art. 5 al. 1 LAT – qui va au-delà du minimum mentionné par l'al. 1^{bis} – reste valable et doit être mis en œuvre, que ce soit par le canton lui-même ou par les communes. Par conséquent, si des changements d'affectation ou des augmentations des possibilités de construire engendrent des avantages majeurs, ceux-ci doivent être compensés¹.

Comme le précisait le message accompagnant le projet de loi initial², les articles 113a ss LATeC ont introduit un régime de compensation unique, exclusivement cantonal, sans laisser

aux communes la possibilité de prélever une taxe sur la plus-value. Il faut relever toutefois qu'à la différence du canton de Bâle-Campagne, le législateur fribourgeois est allé au-delà du régime minimal en prévoyant de taxer non seulement les mises en zone à bâtir, mais aussi les changements d'affectation. S'agissant de l'affectation des recettes, il a établi, avec un ordre de priorité, une liste énumérant l'ensemble des mesures d'aménagement pouvant faire l'objet d'un financement par le biais du Fonds de la plus-value (art. 113c al. 2 LATeC). Cela signifie que pour ce qui concerne les mises en zone à bâtir et les changements d'affectation, dont la plupart s'accompagne d'une augmentation d'indices, le canton a légiféré de manière exhaustive sur la compensation des avantages majeurs qui en résultent, de sorte que les communes n'ont en principe pas de compétence résiduelle pour prélever de manière additionnelle une taxe sur ces mesures. Ainsi, la jurisprudence fédérale ne trouve pas application immédiate et directe dans ces deux cas de figure, ce qui a contrario n'empêcherait pas le Grand Conseil de prévoir une disposition idoine telle que la propose l'ACF.

On l'a vu, le canton taxe déjà une partie des mesures de densification lorsqu'elles s'accompagnent d'un changement d'affectation au sens de l'art. 113a al. 3 LATeC. Reste donc le cas des mesures qui ne font qu'augmenter les indices de construction sans changer l'affectation de la zone à bâtir. Il ressort du message accompagnant le projet de loi initial³ que le canton a volontairement renoncé à taxer ces mesures compte tenu de la difficulté considérable à estimer la plus-value dans de tels cas et la lourdeur qui en découlerait d'un point de vue administratif. Selon la jurisprudence fédérale, ce choix du législateur cantonal de ne pas taxer ce type de mesures d'aménagement ne devrait pas empêcher les communes de le faire.

Toutefois, avec le recul offert par deux années de pratique dans l'application des dispositions légales et d'échanges avec d'autres cantons sur leurs propres expériences en la matière, le motif invoqué à l'appui du choix du législateur cantonal apparaît clairement justifié. Si l'estimation de la valeur vénale est relativement simple dans les cas de mise en zone à bâtir, le prix du terrain agricole étant aisé à déterminer, il n'en est pas de même dans le cas des changements d'affectation pour lesquels il n'existe bien souvent pas de prix de référence utilisables pour déterminer la valeur vénale du bien-fonds avant la mesure d'aménagement et encore moins après l'entrée en force de celle-ci. Il découle d'un arrêt du Tribunal cantonal rendu sur un recours dirigé contre une décision de taxation de la DAEC que la CAI ne peut avoir uniquement recours à la méthode dite des classes de situation pour estimer la plus-value mais doit utiliser en priorité d'autres méthodes (quitte à les combiner avec la première) qui ne reposent pas sur une approche statistique mais nécessitent une analyse plus approfondie des particularités des biens-fonds. La difficulté relative

¹ EspaceSuisse, Inforum Avril 1/2021, Une aide pour financer le développement vers l'intérieur.

² BGC Février 2016, Message 2015-DAEC-138 p. 160 s.

³ BGC Février 2016, Message 2015-DAEC-138 p. 162 s.

de procéder à des estimations dans le contexte de la taxe sur la plus-value, déjà avérée en cas de changement d'affectation, serait encore plus grande s'il fallait déterminer au niveau cantonal la valeur vénale de biens-fonds en cas de mesures augmentant les indices mais sans modifier la destination de la zone et la typologie des constructions. En premier lieu, toute augmentation d'indice, aussi minime soit-elle, devrait faire l'objet d'une estimation de la part de la CAI qui verrait sa charge de travail s'alourdir de manière considérable. Ensuite, il faut tenir compte du fait que de nombreuses communes choisissent de ne pas fixer d'indice dans les zones à bâtir dans leur réglementation, en utilisant la possibilité que leur offre le droit cantonal¹: dans de tels cas, la détermination de l'augmentation du potentiel de construction afin d'estimer l'augmentation de la valeur vénale serait extrêmement difficile à effectuer.

La pratique et l'expérience des autres cantons ont montré qu'il n'est pas possible d'estimer la valeur vénale d'un terrain avant et après l'entrée en force de la mesure d'aménagement sans avoir recours à des experts en estimation immobilière, quotidiennement en contact avec le marché². C'est la raison pour laquelle le canton a choisi de confier cette estimation à la CAI dont les compétences et l'expérience dans le domaine est reconnue. Si l'on donnait la possibilité aux communes de prélever une taxe sur la plus-value en relation avec des augmentations d'indice, cela signifie qu'elles devraient elles aussi avoir recours à des experts pour l'ensemble de ces mesures, même en cas d'augmentation faible des indices dans une zone à bâtir, étant donné que l'application du régime de compensation doit se faire dans le respect de l'égalité de traitement entre les administrés. Il en résulterait non seulement des coûts élevés à financer au niveau communal, mais aussi une importante charge de travail supplémentaire pour l'administration cantonale. Celle-ci devrait d'une part, examiner et approuver les réglementations communales prévoyant cette taxation et d'autre part, traiter les recours à l'encontre des décisions de taxation communales, étant souligné que ces décisions ne présenteraient pas du point de vue de la méthode d'estimation la même unité que celles rendues par la DAEC qui s'appuie le travail d'une commission cantonale. Enfin, il va de soi qu'une ouverture de la compétence de taxer aux communes irait à l'encontre du principe de sécurité du droit que cherche à atteindre le projet de loi, selon le vœu notamment des notaires ainsi que des motionnaires.

Au vu de ce qui précède, étant donné que le canton a prévu un régime de compensation allant au-delà du minimum prévu par l'art. 5 LAT et que les difficultés accompagnant la mise œuvre d'une taxation des augmentations d'indice seraient considérables, en menaçant encore davantage la sécurité du

droit, il apparaît disproportionné d'étendre le champ d'application du régime en permettant aux communes de prélever une taxe sur les augmentations d'indice sans changement d'affectation et de maintenir la solution d'un régime de compensation exclusivement cantonal.

Pour lever toute ambiguïté à ce sujet, l'article 113a al. 1 et 3a P-LATeC prévoit ainsi que la taxe sur la plus-value est prélevée par le canton et que les communes ne peuvent pas la prélever elles-mêmes, y compris pour compenser les avantages majeurs procurés par d'autres mesures d'aménagement que les mises en zone à bâtir et les changements d'affectation.

5. Information des propriétaires

Le processus suivi pour la taxation conformément au droit en vigueur est décrit dans l'annexe au message.

Selon le système en vigueur, dès l'entrée en force de la mesure d'aménagement, l'assujettissement du bien-fonds à la taxe fait l'objet d'une mention opérée au RF, sur réquisition de la DAEC (art. 113a al. 4 LATeC). La taxe fixée par la DAEC dans sa décision – une fois que celle-ci est entrée en force – fait l'objet d'une nouvelle mention qui remplace la première, avec indication du montant.

Depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la LATeC, le SeCA est saisi de très nombreuses demandes de la part de notaires cherchant à savoir si des terrains seront soumis ou non à la taxe sur la plus-value. Le traitement de ces demandes mobilise des ressources non négligeables au SeCA qui a constaté que bon nombre de demandes émanant des notaires n'étaient pas accompagnées d'attestation de la part des communes – lesquelles sont pourtant dépositaires des plans d'aménagement local – concernant l'affectation des terrains et la réglementation en vigueur et, cas échéant, en cours de révision (mise à l'enquête publique).

S'il est relativement aisé de déterminer qu'une taxe sera vraisemblablement perçue pour les nouvelles mises en zone à bâtir, cette question peut être plus difficile à trancher dans le cas des changements d'affectation, en fonction des catégories de zones possibles et des règles de construction fixées dans la réglementation communale. Les propriétaires et autres parties concernées ne sont actuellement pas automatiquement informés du fait que le terrain faisant l'objet d'une mise en zone à bâtir ou d'un changement d'affectation est assujéti à la taxe tant que la DAEC n'a pas approuvé le PAL et les mesures d'aménagement en question. Cela apparaît problématique dans la mesure où un à deux ans, voire davantage notamment en cas de recours, peuvent s'écouler entre le moment de la première mise à l'enquête publique de la révision du PAL et son approbation par le canton. Même lorsque les propriétaires se renseignent spontanément, ils peuvent éprouver parfois des difficultés à déterminer si la mesure d'aménagement touchant leur terrain tombera ou non dans

¹ Art. 80 al. 3 et 81 al. 1 ReLATeC.

² A cet égard, voir aussi l'avis de Zufferey/Vago/Rayroux, «Taxe sur la plus-value d'aménagement du territoire (art. 5 LAT): les méthodes d'évaluation des biens-fonds, in BR/DC 2/2021, p. 79 ss.

le champ d'application de la loi. Pour des raisons de sécurité du droit, il se justifie que toutes les personnes concernées puissent être informées dès que la mesure d'aménagement prévue par la commune devient publique. De cette manière, il leur sera possible d'anticiper le paiement de cette taxe et de l'intégrer dans le cadre des transactions qu'ils effectueront, dans de nombreux cas, avant la décision d'approbation de la DAEC, voire même avant l'adoption du PAL par la commune.

S'agissant du processus de taxation suivi en application du droit en vigueur, il ne commence que lorsque la décision d'approbation du PAL rendue par la DAEC est entrée en force, de sorte que les propriétaires et autres parties concernées ne connaîtront le montant de taxe que plusieurs mois après cette décision. Il faut toutefois tenir compte du fait que le processus de taxation serait sensiblement alourdi s'il devait débiter dès la mise à l'enquête publique du PAL ou dès la transmission du dossier de PAL pour examen final au canton, compte tenu des modifications qui seront, pour un bon nombre de parcelles touchées, apportées par la commune elle-même en cas de mise à l'enquête complémentaire ou par la DAEC au terme de la procédure d'approbation. Dans de tels cas, il faudrait en effet procéder à des estimations complémentaires ou à des correctifs, ce qui, vu le nombre considérable de dossiers à traiter, serait une source de travail supplémentaire pour l'administration.

Plus l'information est donnée tôt en relation avec le processus de planification et la possible perception d'une taxe à futur, plus les propriétaires seront à même d'anticiper les conséquences financières des mesures d'aménagement prévues et de les intégrer dans les projets de construction et les transactions qu'ils envisagent de réaliser. Il faut toutefois être conscient du fait que si des informations sont données avant que la DAEC ait rendu sa décision d'approbation du PAL, certaines mesures sont susceptibles d'être modifiées en raison des mises à l'enquête complémentaires effectuées par les communes, le traitement des éventuelles oppositions, puis des recours, et la prise en compte par la DAEC des restrictions formulées dans les préavis des services consultés. Cela étant dit, les cas dans lesquels ces modifications conduiraient à une augmentation du montant de la taxe seront rares étant donné que si la DAEC peut refuser d'approuver telles quelles certaines mesures ou y apporter des restrictions, elle ne peut en revanche aller au-delà de ce que proposent les communes en décidant d'augmenter le potentiel constructif des terrains mis en zone à bâtir ou faisant l'objet d'un changement d'affectation.

Dans ce sens, l'avant-projet mis consultation prévoyait de faire inscrire une mention au RF sur les biens-fonds potentiellement soumis à la taxe dès la mise à l'enquête publique du plan d'aménagement local, le rapport explicatif esquissant des moyens d'information complémentaires dans l'attente du déploiement d'une application qui permettrait la digitalisation des plans d'affectation et la tenue à jour par le canton

d'un guichet cartographique. Dans le cadre de la consultation, l'Association fribourgeoise des conservateurs et conservatrices du registre foncier a toutefois fait savoir que la solution de la mention au RF dès la mise à l'enquête publique n'était pas conforme au droit fédéral dans la mesure où elle ne reposait pas sur une décision définitive et exécutoire¹, comme c'est le cas en vertu de l'art. 113a al. 4 LATeC. Par conséquent, la solution préconisée dans l'avant-projet de loi ne peut être retenue.

Reste la possibilité de mettre en place un guichet cartographique alimenté par les communes au fur et à mesure des mises à l'enquête publique des PAL révisés et qui indiquerait les parcelles potentiellement soumises à la taxe sur la plus-value. Cette base de données permettrait d'avoir un système d'information levant en grande partie l'insécurité juridique par rapport à l'assujettissement des terrains à la taxe sur la plus-value, à l'exception de la détermination du montant de la plus-value dans la mesure où ce calcul ne se fera qu'au moment de la procédure de taxation, une fois la mesure d'aménagement entrée en force. En l'absence d'un système global de digitalisation des dossiers de PAL permettant leur traitement par voie électronique et une utilisation numérique des géodonnées qu'ils contiennent (système qui ne pourra pas être déployé avant trois ans au minimum s'il est remis en première priorité des projets informatiques de l'Etat à réaliser), il convient de trouver une solution transitoire qui puisse satisfaire au besoin d'information des propriétaires et de leurs mandataires. Une base légale est ainsi introduite à cet effet à l'art. 113a^{bis} P-LATeC prévoyant que le canton mette à disposition des communes une solution informatique leur permettant de saisir, avant de mettre à l'enquête leur dossier de planification, la liste des biens-fonds concernés, en vue d'une publication de cette information sur un portail cartographique.

6. Méthodes de calcul de la plus-value

6.1. Notion de valeur vénale

Au sens traditionnel du terme, défini par la jurisprudence notamment pour les impôts directs, les droits de mutation, l'impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole et en droit civil (art. 617 CCS) la valeur vénale doit être comprise pour la valeur «actuelle» du marché. Selon le manuel de l'estimateur, le terme de valeur vénale est identique au terme également utilisé de valeur marchande. Celle-ci se définit comme le montant estimé pour lequel une valeur immobilière devrait être échangée le jour de l'estimation entre un aliénateur ou une aliénatrice prêt-e à vendre et un ou une acquéreur-e prêt à acheter après une période de commercialisation adaptée, dans une transaction commerciale habituelle, dans le cadre de laquelle chaque partie agit en connaissance

¹ Cf. art. 80 al. 4 de l'ordonnance du 23 septembre 2011 sur le registre foncier (RS 211.432.1).

de cause, avec circonspection et sans contrainte. Les circonstances inhabituelles qui augmentent ou baissent le prix d'achat (telles les modalités de financement particulières, un vendeur sous contrainte, des circonstances générant une valeur particulière, etc.) sont éludées. Il s'agit donc dans l'estimation d'essayer de simuler le plus réellement possible les rapports existants pour un immeuble particulier, afin d'obtenir une valeur correspondant au marché. Toutes les méthodes et les procédés utilisés pour le calcul d'une valeur marchande doivent servir à atteindre cet objectif¹.

L'article 113b al. 2 LATeC dispose que 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. En d'autres termes, il exige que l'autorité de taxation détermine l'augmentation de la valeur vénale du terrain générée par la mesure d'aménagement (mise en zone à bâtir ou changement d'affectation), dont l'entrée en force est le moment déterminant pour le calcul du montant à taxer. Cette opération passe donc par une comparaison entre deux valeurs: la valeur vénale qui était celle du terrain juste avant l'approbation par la DAEC de la mesure d'aménagement et celle qui est la sienne immédiatement après cette décision. La difficulté consiste à déterminer ces deux valeurs de manière objective étant donné que dans la grande majorité des cas, l'autorité de taxation ne disposera pas de prix convenus puisqu'elle devra taxer le bien-fonds avant même qu'une aliénation à titre onéreux ait lieu et que même si elle dispose du prix d'une transaction ayant eu lieu avant l'entrée en force de la mesure d'aménagement, elle devra apprécier si le prix convenu qui est porté à sa connaissance reflète ou non une valeur du marché «actuelle» pour le terrain selon son ancienne affectation ou si les parties ont au contraire déjà anticipé la mesure d'aménagement qui allait être approuvée par la DAEC.

6.2. Avis d'EspaceSuisse

Dans son avis du 1^{er} septembre 2020², EspaceSuisse relève que selon l'art. 5 al.1 LAT, seuls les avantages majeurs qui résultent de mesures d'aménagement sont soumis à l'obligation de compensation. L'avantage majeur économique consiste en une augmentation de la valeur vénale du sol. La valeur vénale du sol correspond à la valeur marchande objective du terrain en question. Elle correspond au prix qu'un acheteur serait prêt à payer dans des circonstances normales.

EspaceSuisse estime toutefois que la notion de valeur vénale ne peut pas être identique à celle utilisée en droit fiscal et en particulier en lien avec l'impôt sur les gains immobiliers (valeur liée concrètement à un prix de vente réalisé). La détermination de la valeur vénale dans le cadre de la compensa-

tion de la plus-value n'est pas celle qui se fait dans le cadre de l'estimation officielle des biens-fonds, car cette dernière porte également sur les bâtiments qui s'y trouvent alors que seules les valeurs foncières sont pertinentes dans le cadre de l'art. 5 al. 1^{bis} LAT. Lorsqu'une mesure d'aménagement du territoire (par exemple un changement d'affectation avec une augmentation d'indice) permet une meilleure utilisation du bien-fonds, cela se répercute sur le prix du terrain. La valeur d'une construction existante n'est en revanche pas déterminante pour établir la plus-value, pas plus que son éventuelle démolition.

Dans une de ses récentes publications, EspaceSuisse indique que, de l'avis de la Confédération, il convient de prélever la plus-value sur l'intégralité des possibilités de construire offertes, que celles-ci soient utilisées ou non. En d'autres termes, il faut compenser la plus-value sur l'avantage majeur accordé et non sur la plus-value effectivement réalisée. Le TF a ajouté que dès que le canton a décidé de compenser non seulement les mises en zone à bâtir mais aussi d'autres mesures d'aménagement tels que les changements d'affectation, il doit faire en sorte de respecter le droit fédéral et que tous les avantages majeurs ainsi créés soient compensés³.

Toujours selon EspaceSuisse, le calcul de la valeur vénale dans le cadre du prélèvement de la plus-value est un calcul spécifique et objectif qui ne peut pas être lié uniquement à une éventuelle transaction concrète. Une telle transaction ne peut donc pas être déterminante à elle seule pour le calcul de la plus-value.

Une quinzaine de cantons se réfèrent également dans leur législation à la notion de «valeur vénale» pour déterminer la plus-value et, tout comme le canton de Fribourg, éprouvent certaines difficultés à l'estimer au moyen d'une méthodologie claire, ce d'autant que bon nombre d'entre eux laissent aux communes la compétence exclusive de prélever la taxe, parfois sans même donner dans la loi d'indications quant à la méthode d'estimation à suivre. Bon nombre de cantons (dont douze se sont dotés de régime de compensation après le 1^{er} janvier 2018) sont encore en phase de rodage, en se fondant sur leur expérience de taxation des premiers dossiers afin de définir les contours exacts de leur processus d'estimation.

Sur la base de la comparaison des quelques cantons contactés par EspaceSuisse, il apparaît néanmoins que le pluralisme de méthodes semble être la manière de procéder la plus objective possible, d'autant plus si un canton ne dispose pas d'une base de données suffisamment riche en transactions passées. L'art. 5 LAT ayant été conçu pour compenser tant les avantages que les inconvénients majeurs liés à une mesure d'aménagement, il apparaît logique que le calcul pour estimer la plus-value soit le même que celui utilisé pour calculer une

¹ Arrêt du Tribunal cantonal du 17 novembre 2020 (604 2020 19), consid. 4.2.1 et les références citées; Manuel de l'estimateur, p. 12.

² EspaceSuisse, Avis juridique: Notion de valeur vénale en lien avec l'art. 5 LAT, 1^{er} septembre 2020.

³ Calcul de la plus-value: une pluralité de méthodes pour un résultat objectif, Christa Perregaux-Dupasquier, in EspaceSuisse, Inforum, Décembre 4/2020 et les références jurisprudentielles citées.

moins-value. L'opération pour calculer la plus-value apparaît ainsi comparable à celle, inverse, qui intervient en cas d'expropriation matérielle.

6.3. Arrêt du Tribunal cantonal 17 novembre 2020 et méthodes d'estimation officielles

Saisi d'un recours contre une décision de taxation de la DAEC¹, le TC a annulé cette décision et renvoyé le dossier à la Direction afin qu'il soit procédé à une nouvelle estimation tenant compte plus objectivement des particularités du terrain en cause. Le TC a considéré que la méthode des classes de situation appliquée par la CAI ne pouvait pas être utilisée à elle seule pour calculer la plus-value et qu'elle pourrait seulement – pour autant qu'il soit nécessaire de s'y référer – être combinée avec les autres méthodes d'estimation officielles.

Constatant que la juridiction cantonale disposait d'une certaine latitude dans l'interprétation de la notion indéterminée d'«avantage majeur», le TC a souligné que le caractère majeur de l'avantage procuré par la mesure d'aménagement doit être apprécié au regard de la variation réelle et concrète de la valeur de l'immeuble en cause et non dans l'abstrait. La méthode d'estimation permet d'évaluer le nouveau potentiel qui est nécessairement pris en compte sur le marché libre.

Le TC a confirmé que la valeur vénale correspond à la valeur du marché, soit au prix qui peut être obtenu en cas de vente d'un bien aux conditions normales du marché et que les éléments inhabituels ou subjectifs ne sont pas pris en considération. A la différence de l'avis exprimé par EspaceSuisse, le TC considère que taxe sur la plus-value est une contribution publique de sorte qu'il n'y a pas lieu de donner une autre interprétation à la notion de valeur vénale. Selon lui, la valeur vénale doit correspondre à celle prévalant dans le domaine de l'expropriation.

La valeur objective du terrain s'estime par comparaison du prix du terrain avant et après la mesure d'aménagement en s'appuyant sur des critères objectifs. Selon le Tribunal fédéral, en cas de vente, l'estimation ne peut pas se baser uniquement sur les prix effectivement payés, ni sur la valeur cadastrale². A cela s'ajoute la difficulté qu'à la différence de l'imposition du gain immobilier, il n'y aura bien souvent dans le contexte de la plus-value pas de vente, la taxation devant être effectuée à la suite de l'entrée en force de la mesure d'aménagement considérée.

En l'absence d'une méthode d'estimation particulière de la valeur vénale du bien-fonds avant et après l'entrée en force de la mesure d'aménagement, il convient de se référer aux méthodes reconnues en matière d'expropriation matérielle. Prioritairement, la valeur vénale d'un terrain doit être déter-

minée 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 connues³, soit les méthodes de la valeur résiduelle, des classes de situation et de la valeur du terrain selon la courbe du nombre structurel.

Sont repris ci-après les considérants de l'arrêt du TC du 17 novembre 2020 qui résumant de manière détaillée et claire les différentes méthodes officielles d'estimation utilisées usuellement.

«**La méthode de la valeur comparative directe** implique que la valeur résulte directement de la comparaison, de la constitution de la valeur moyenne résultant du prix de la transaction ou à l'aide de prix unitaires, par exemple par m² de surface utile ou par unité de pièce d'objets de référence; on dégage les avantages et désavantages de l'immeuble, notamment par le biais de majorations ou de déductions sur le prix de vente de l'immeuble de comparaison.

La méthode comparative ou statistique directe convient avant tout aux immeubles non bâtis. Elle permet de définir une valeur résultant directement de la comparaison, de la constitution de la valeur moyenne résultant du prix de la transaction ou à l'aide de prix unitaires, par exemple par m² de surface utile ou par unité de pièce d'objets de référence. On dégage les avantages et désavantages de l'immeuble, notamment par le biais de majorations ou de déductions sur le prix de vente de l'immeuble de comparaison. Cette méthode consiste à déterminer la valeur marchande d'un objet à estimer à l'aide d'un procédé statistique composé de prix d'achat aussi récents que possible pratiqués sur des transactions immobilières abouties d'immeubles comparables. La nature et la complexité du procédé statistique dépendent en premier lieu de la problématique (mandat, besoin d'une estimation) et de l'importance des divergences entre les caractéristiques des objets comparables influençant la valeur et celles de l'objet à estimer (Manuel de l'estimateur p. 45 et 57).

Il s'agit de rechercher, parmi les transactions récentes intervenues dans la région avant le dies aestimandi, les prix payés pour des fonds de même nature, de même qualité et de même situation. Dès lors, cette méthode ne devrait conduire à des résultats fiables qu'en présence de suffisamment d'objets comparables. Le Tribunal fédéral a toutefois retenu qu'un seul objet de comparaison peut suffire, si l'on peut en déduire le niveau général des prix. Il a précisé qu'il ne faut pas poser des exigences trop élevées

¹ 604 220 19.

² ATF 132 II 402 consid. 2.1.

³ BGC Février 2016, Message 2015-DAEC-138, p. 172.

pour déterminer si l'on dispose d'objets comparables. Ainsi, pour tenir compte des différences que présentent les objets, il est possible de corriger les valeurs. C'est précisément à ce niveau que réside la difficulté de cette méthode. Les corrections de valeur doivent être entreprises lorsque les biens-fonds utilisés à titre de comparaison présentent des particularités par rapport au bien-fonds à évaluer. On peut ainsi constater des différences liées à la forme particulière d'un bien-fonds, à sa situation, à ses possibilités d'utilisation, aux alentours et aux caractéristiques du sol. La doctrine cite également d'autres éléments qui doivent être pris en compte: d'une part, il est nécessaire de considérer le degré d'équipement des parcelles, une exigence d'alignement, d'autres restrictions des possibilités de construire prévues par les règles d'aménagement du territoire et d'éventuelles normes techniques ainsi que la charge ou le bénéfice de servitudes. D'autre part, les circonstances qui ont entouré la vente peuvent avoir influencé le prix de l'objet. Il en va par exemple ainsi des prix d'ami, des prix plus favorables payés dans le contexte familial ou d'une succession, de ceux fortement influencés par un contexte spéculatif ainsi que des montants versés dans le but d'éviter une procédure d'expropriation. Ce procédé de corrections de valeur a ses limites: les biens-fonds qui présentent des différences trop importantes ne doivent pas être pris en compte. Ainsi, d'un point de vue géographique, il convient en principe de rester dans la localité où est situé le bien-fonds à évaluer. De plus, les terrains bâtis ne peuvent servir de comparaison lorsqu'il s'agit d'évaluer des objets non bâtis. Un bien-fonds bâti ne peut davantage être comparé au terrain inconstrucible sur lequel se trouve une route. Concrètement, cette méthode peut consister dans une comparaison directe de biens ou dans la détermination d'un prix de référence au mètre carré. Elle est donc particulièrement adaptée au cas des terrains constructibles non bâtis (...).

La méthode de la valeur résiduelle consiste à déterminer la valeur sur la base du calcul rétroactif de la valeur de rendement ou du prix de vente après déduction des investissements correspondants.

Avec **la méthode de la valeur selon les classes de situation**, une méthode qui se base sur des évaluations statistiques et qui a été adoptée par la CAI pour fixer la plus-value ici en cause, la valeur du terrain tient compte du rapport dépendant de la valeur de rendement, du prix de vente ou des valeurs à neuf des constructions.

Quant à **la méthode de la valeur de terrain selon la courbe du nombre structurel**, il s'agit d'une méthode où l'on tient compte de la situation et de la valeur de rendement, du prix de vente ou des valeurs à neuf des constructions, le système du nombre structurel se basant sur des évaluations statistiques (voir p. 45 et 47). Plus récemment, dans sa version en langue allemande publiée

en 2019, le Manuel de l'estimateur retient principalement deux méthodes seulement pour évaluer les terrains non bâtis, à savoir celle de la valeur comparative directe et celle de la valeur résiduelle, et considère comme partiellement appropriée une troisième méthode, celle de la valeur selon les classes de situation.»

Le TC relève que la méthode à adopter dépend du type d'objet et qu'il est possible d'estimer un bien immobilier à l'aide de plusieurs méthodes. Une telle démarche présente l'avantage de pouvoir contrôler un résultat au moyen d'une seconde estimation réalisée selon une autre méthode. Les méthodes d'estimation ne fonctionnent pas indépendamment les unes des autres. D'autres méthodes peuvent partiellement être employées dans une méthode.

En reprenant notamment la jurisprudence fédérale en matière de taxation de la plus-value, le Tribunal cantonal donne une ligne claire pour la méthodologie à suivre par l'autorité de taxation, en lui laissant la latitude nécessaire pour choisir la méthode d'estimation appropriée ou une application combinée des méthodes existantes propre à déterminer de manière objective la valeur vénale avant et après la mesure d'aménagement assujettie à la taxe.

6.4. Solution préconisée par le projet de loi

L'avant-projet de loi mis en consultation proposait deux formulations pour l'article 113b al. 2a en relation avec la méthodologie à suivre pour l'estimation de la valeur vénale. La proposition principale indique qu'en cas d'aliénation à titre onéreux, le prix convenu est en principe considéré comme étant représentatif de la valeur vénale alors que le texte de la variante, en reprenant l'avis d'EspaceSuisse et les considérants de l'arrêt du TC précité, indique que le prix convenu est un élément parmi d'autres – certes important lorsqu'il existe – pour déterminer cette valeur.

Consulté dans le cadre de la consultation publique, la Confédération, par le biais de l'ARE, relève que la proposition principale figurant dans l'avant-projet semble contredire le principe selon lequel la valeur vénale doit être estimée par le biais de critères objectifs, les prix convenus étant susceptibles d'être influencés, voire tronqués, par des facteurs subjectifs. L'ARE relève à cet égard que le moment déterminant pour l'estimation de la valeur vénale est celui de l'entrée en force de la mesure d'aménagement et non celui de l'aliénation. Il considère par conséquent qu'en se focalisant sur le prix convenu pour déterminer la valeur vénale, la proposition principale n'apparaît pas compatible avec l'art. 5 LAT. Aussi l'ARE souligne que, si le canton devait choisir cette formulation dans la LATeC, il serait contraint d'examiner si des sanctions d'ordre juridique doivent être prises en application de l'art. 38a al. 5 LAT.

Compte tenu du fait que la grande majorité des intervenants dans le cadre de la consultation externe se sont prononcés en faveur de la proposition principale qui figurait dans l'avant-projet, il se justifie de retenir cette formulation indiquant que lorsque le prix convenu existe, il doit en principe être considéré comme étant représentatif de la valeur vénale. Par rapport à la prise de position de la Confédération, il faut relever que, concrètement, la plus-value par rapport à la variante demandée par la Confédération demeure faible étant donné que l'estimation devra toujours tenir compte de ce prix en cas d'aliénation à titre onéreux et qu'il sera relativement aisé de se rendre compte s'il reflète ou non la valeur du marché, l'application des méthodes officielles étant toujours ouverte si des indices montrent que tel n'est pas le cas.

Le texte de la variante qui figure dans le projet de loi (et à laquelle la Confédération est favorable), signifie concrètement que l'organe d'estimation devra dans tous les cas procéder à une estimation pour vérifier à l'aide d'une méthode officielle si ce prix reflète effectivement la valeur du marché.

Les motionnaires ont proposé qu'un nouvel al. 5 soit introduit à l'art. 113b LATeC, en prévoyant que la Direction fixe la valeur vénale du bien-fonds sur la base de la méthode comparative et qu'en l'absence de valeurs comparables appropriées, elle procède selon la méthode de la valeur résiduelle.

Si la méthode de la valeur comparative est la plus usuelle pour estimer la valeur vénale d'un bien immobilier, dans la mesure où son caractère prioritaire est reconnu par la jurisprudence applicable en matière d'expropriation matérielle¹, elle n'est applicable qu'à trois conditions: le bien de référence doit être identique à celui à estimer; la date de transaction à laquelle la comparaison se réfère doit être récente; dite transaction doit avoir lieu dans les conditions d'un marché parfait².

Etant donné que la taxation aura lieu bien souvent immédiatement après l'entrée en force de la nouvelle mesure d'aménagement, sans qu'il y ait eu préalablement aliénation à titre onéreux et que les valeurs de terrain devront ainsi être estimées de manière certes objective, mais hypothétique, les registres fonciers ne disposeront pas dans la plupart des cas de prix convenus en relation avec des transactions immobilières portant sur les terrains à taxer et pouvant servir de référence fiable pour une approche comparative, de même qu'il sera difficile de trouver des terrains pouvant servir de comparaison compte tenu des très nombreuses différences entre les prescriptions de construction prévues par les communes pour des zones de même type. Il est notamment probable que l'on ne trouvera pas beaucoup de prix connus pour des transactions portant sur terrains nus³.

¹ Voir ATF 122 I 168 cons. 3a.

² Zufferey/Vago/Rayroux, op. cit., p. 80.

³ Des tests menés par la CAI sur deux communes du canton, de taille moyenne, sur la base de données transmises par le RF, confirment ce constat. La grande majorité des transactions portaient sur des appartements en PPE ou sur des biens-fonds bâtis.

En l'absence de données suffisamment fiables pour effectuer une comparaison objective, la méthode de la valeur résiduelle permettra bien souvent d'atteindre une appréciation équitable de la valeur marchande, que le terrain soit construit ou non. Pour déterminer la valeur vénale selon cette méthode, il convient de:

- > déterminer dans un premier temps une valeur marchande de l'immeuble s'il était construit de manière optimale par rapport au potentiel donné par l'affectation et la réglementation communale, en utilisant une méthode usuelle (p.ex. pour la vente la méthode hédonique pour des maisons individuelles ou immeubles en PPE);
- > soustraire de cette valeur le coût de construction du bâtiment construit de manière optimale, les frais de mise en valeur et d'aliénation ainsi qu'une marge tenant compte des risques et bénéfices du projet (taux de marge normal qui pourrait être fixé par l'autorité dans le cadre d'une fourchette définie, p.ex. en% du prix de revient);
- > ajouter les coûts de démolition des bâtiments existants selon une estimation sommaire dans la mesure où ils n'ont quasi pas d'incidence pour la plus-value.

Cette opération doit être effectuée en relation avec l'affectation du terrain avant et après la mesure d'aménagement.

A relever encore que dans ses observations préliminaires sur la motion Gobet/Boschung, l'ARE a émis une réserve concernant l'utilisation de la méthode de la valeur résiduelle en cas de classements de terrains en zone à bâtir, dans la mesure où il est possible d'influencer le résultat par l'adaptation des hypothèses prises en compte. Afin d'apprécier la fiabilité de cette méthode, sa sensibilité devrait être systématiquement testée en faisant varier les paramètres qui ont conduit au résultat⁴.

Quant à la méthode des classes de situation, dont l'application unique par l'autorité de taxation a été considérée comme insuffisante par le TC, elle pourra être utilisée afin de vérifier les résultats obtenus par le biais d'autres méthodes officielles. D'autres méthodes officielles doivent pouvoir également être utilisées au besoin.

Pour ces motifs, le projet de loi prévoit d'introduire un nouvel art. 113b al. 2a, en utilisant une formulation d'ordre général qui précise la méthodologie à suivre et en laissant ainsi à la CAI et à l'autorité de taxation la marge de manœuvre nécessaire pour estimer la plus-value de manière objective, claire pour les administré-e-s et dans le respect du principe d'égalité de traitement.

L'application de ces méthodes aura pour effet d'augmenter le temps nécessaire pour chaque estimation. Les conséquences financières et en personnel sont estimées au chapitre 12

⁴ Zufferey/Vago/Rayroux, op. cit., p. 81.

du message. Cela étant dit, il semble qu'il soit judicieux de maintenir la compétence de la CAI pour effectuer ces estimations. La CAI dispose d'une expérience considérable dans le domaine de l'estimation immobilière et présente l'avantage d'être rattachée administrativement à la DAEC. Une externalisation générale du processus d'estimation générerait des coûts nettement supérieurs.

7. Exigibilité de la taxe

7.1. Conformité au droit fédéral

L'art. 5 al. 1^{bis} LAT prévoit que la taxe sur la plus-value est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné. Le droit fédéral ne prévoit pas d'exception à l'exigibilité de cette taxe qui doit au minimum être perçue pour le classement des terrains en zone à bâtir.

Comme l'a indiqué aussi l'ARE dans le cadre de la consultation externe, compte tenu du cadre fixé par le législateur fédéral, des exceptions à l'exigibilité ne sont envisageables que dans les cas des taxes prélevées sur les changements d'affectation mais non pour les nouvelles mises en zone à bâtir.

L'art. 113e al. 1 LATeC en vigueur dispose que la contribution est exigible dans les six mois qui suivent l'entrée en force du permis de construire octroyé pour la première construction 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 (let. a) ou en cas d'aliénation du bien-fonds au sens de l'article 42 LICD (let b). Cette disposition ne fait l'objet d'aucune disposition d'exécution dans le ReLATeC.

Il ressort de la lettre a de l'art. 113e al. 1 LATeC que l'octroi d'un permis pour des constructions de peu d'importance¹ ne déclenche pas l'exigibilité de la taxe puisque ces constructions sont soumises à la procédure simplifiée. En font partie notamment les murs de soutènement, les murs de clôture, les travaux d'entretien, de réparation, de rénovation de façades et de toitures qui modifient sensiblement l'aspect de l'ouvrage (donc y compris les travaux d'isolation périphérique des bâtiments), les changements d'affectation de locaux et d'installations sans travaux et sans effet sur l'environnement, les changements de système de chauffage (y compris les travaux nécessaires à l'aménagement de la nouvelle installation), les installations sanitaires, les déblais et remblais d'une hauteur maximale de peu d'importance et toutes les constructions annexes comptant dans les surfaces utiles secondaires telles que les réduits, buanderies, garages, couverts à voitures et places de stationnement, cabanes de jardins, jardins d'hiver non chauffés et piscines privées. En revanche, dès qu'un permis est octroyé selon la procédure ordinaire, le débiteur ou la débitrice est tenu-e de s'acquitter de la totalité du montant de la taxe.

¹ Art. 85 ReLATeC.

Dans sa décision d'approbation du 10 avril 2019, la Confédération n'a pas émis de réserve à l'égard du champ d'application de l'art. 113e al. 1 LATeC.

7.2. Taxation au prorata

Selon le droit en vigueur, dès qu'une partie du bien-fonds est aliénée, le débiteur ou la débitrice devra s'acquitter de la totalité du montant de la taxe.

La question de prévoir l'exigibilité d'une taxe au prorata, sur la base du morcellement de grandes parcelles effectué par les propriétaires, avait déjà été abordée dans le cadre des débats parlementaires initiaux. Le message accompagnant le projet mentionnait expressément qu'il se justifiait d'exiger le paiement de la taxe sur l'ensemble d'un grand terrain bénéficiant de la mesure d'aménagement six mois après la délivrance du premier permis pour la construction du premier bâtiment sur une portion limitée de la parcelle². Dans le cadre des débats, il avait été précisé qu'une taxation par étapes serait difficile à mettre en œuvre dans la mesure où elle nécessiterait un suivi administratif sur de longues années. Dans ce contexte, le Commissaire du gouvernement avait toutefois indiqué que le Conseil d'Etat, respectivement, la DAEC, prendrait en considération des cas de rigueur où un paiement direct de la totalité du montant constituerait pour le débiteur une charge excessive en comparaison de l'avantage retiré de la transaction.

Tant les notaires, dans le cadre de leurs différentes interventions auprès de la DAEC, que les motionnaires ont relevé que si le montant total de la taxe sur la plus-value est très élevé, en particulier lorsque la surface du terrain est étendue, il est possible que le paiement de la totalité de la somme due dissuade le propriétaire de vendre une partie de son terrain, voire que certains propriétaires se retrouvent dans une situation financière difficile.

En donnant suite à la proposition des motionnaires, il se justifie de prévoir une adaptation de la LATeC pour inscrire dans la loi le principe d'une perception de la taxe au prorata étant donné que les cas de figure mentionnés dans le cadre des travaux parlementaires sont nombreux et que l'absence d'une solution atténuant le principe de paiement du montant total sera de nature à entraver de manière importante les transactions immobilières³. L'art. 113e al. 2 let. a P-LATeC prévoit ainsi que la taxe due pour l'entier d'un bien-fonds est payable au prorata des parcelles construites ou aliénées lorsque le bien-fonds considéré a fait l'objet d'une division.

² BGC Février 2016, Message 2015-DAEC-138, p. 166 s.

³ A relever que les cantons des Grisons (Art. 19n KRG), de Berne (art. 142c al. 2 LC), Zoug (Art. 52b Abs. 3 PBG), Neuchâtel (art. 37 al. 4 LCAT) et Appenzell Rhodes-Extérieures (Art. 56g Abs. 4 BG) prévoient une solution similaire dans leur législation respective.

Dans le même ordre d'idée, et comme le relèvent aussi les motionnaires, il apparaît que les conséquences de l'assujettissement à la taxe sur la plus-value des immeubles faisant l'objet d'une propriété collective peuvent être problématiques en cas d'aliénation d'une part de propriété (copropriété ou propriété commune), que le propriétaire concerné soit au bénéfice d'une seule part ou de la totalité des parts. Le problème se posera fréquemment lorsque l'immeuble est soumis au régime de la propriété par étage. Dans le cadre de l'imposition du gain immobilier, celui-ci est à calculer en comparant le prix d'achat et le prix de vente d'une part de propriété: par conséquent, l'exigibilité ne porte pas sur la parcelle dans sa totalité. En revanche, il n'existe pas d'exception ou de report de l'exigibilité s'agissant du gain immobilier, contrairement aux cas prévus à l'art. 43 LICD. S'il ne se justifie pas d'introduire un nouveau cas d'imposition différée en relation avec l'aliénation de parts de propriété, l'introduction d'un système de taxation au prorata des parts de propriété collectives aliénées fait du sens pour le prélèvement de la plus-value en lien avec les mesures d'aménagement. Cette nouveauté est prévue à l'art. 113e al. 2 let. b P-LATeC.

7.3. Imposition différée

Selon l'art. 113e al. 2 LATeC, l'imposition est différée dans les cas prévus par l'art. 43 LICD.

Exemple: la commune X met à l'enquête publique une mise en zone sur la parcelle art. 55 RF le 13 janvier 2019. À ce moment, A était le propriétaire de l'art. 55 RF. La DAEC approuve la mise en zone le 5 décembre 2019. Le 15 janvier 2020, A cède l'art. 55 à sa fille par le biais d'une donation. En application de l'art. 43 LICD, il s'agit d'un cas qui diffère la perception de la taxe sur la plus-value. Un an plus tard, la fille vend la parcelle 55 à B, un acte d'aliénation qui déclenche l'exigibilité de la taxe. Etant donné que A était propriétaire de l'art. 55 RF au moment de la mise à l'enquête publique de la mise en zone, c'est également lui qui est le débiteur de la taxe sur la plus-value, même si la fille a effectué la vente.

En reprenant la proposition des motionnaires avec une formulation légèrement différente, et toujours dans l'idée de renforcer la sécurité juridique, la DAEC estime qu'il se justifie de prévoir qu'en cas de changement de propriétaire ne déclenchant pas l'exigibilité de la taxe, l'obligation de supporter la taxe doit être transférée aux nouveaux propriétaires. Un alinéa 3 est créé dans ce sens à l'article 113 e^{bis} P-LATeC pour les cas de figure visés par l'alinéa 1 et 2. Pour reprendre l'exemple ci-dessus, une telle modification aura pour effet que la fille, qui effectue la vente et bénéficie de la plus-value, est la débitrice de la taxe, quand bien même le père était propriétaire au moment de la mise à l'enquête publique de la mesure d'aménagement.

7.4. Report de l'exigibilité

Selon l'art. 113e al. 1 let. a LATeC, la contribution est exigible dans les six mois qui suivent l'entrée en force du permis de construire pour la première construction 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'al. 2 (cas d'imposition différée selon la LICD). Cette disposition ne fait l'objet d'aucune disposition d'exécution dans le ReLATeC.

Pour aller dans le sens des motionnaires, dont la proposition d'adaptation sur ce point est en partie déjà couverte par la disposition en vigueur (cf. 6.1), il est proposé d'utiliser la marge de manœuvre dont dispose le canton concernant la possibilité de prévoir des exceptions à l'exigibilité en cas de taxation liée à un changement d'affectation. L'al. 2 let. a de l'art. 113e^{bis} P-LATeC prévoit ainsi que le paiement de la taxe soit reporté pour l'ensemble du montant dû si le potentiel de construction encore à disposition n'est utilisé que de manière négligeable; cette notion devra être précisée dans le ReLATeC.

En outre, il se justifie de prévoir dans cette même disposition une autre exception à l'exigibilité de la taxe pour les exploitant-e-s agricoles, propriétaires d'immeubles et parties d'immeubles comprenant des bâtiments et installations agricoles qui sont situés dans une zone à bâtir et font partie d'une entreprise agricole au sens de l'art. 2 al. 2 let. a LDFR (art. 113e^{bis} al. 2 let. b)¹, dans le cas où ils ou elles obtiennent des permis de construire pour des constructions jugées nécessaires à l'exploitation (et donc conformes à l'affectation de la zone agricole au sens du droit fédéral). Cette exception se justifie dans la mesure où tant que le bien est soumis à la LDFR, sa valeur est limitée au prix licite défini en application de l'article 66 LDFR. Le fait qu'un terrain soumis à la LDFR soit constructible n'influence pas la valorisation de son prix licite qui est strictement lié à une exploitation agricole. L'agriculteur ou l'agricultrice qui obtient un permis de construire pour une construction nécessaire à son exploitation, ne peut donc pas réaliser de plus-value découlant du changement d'affectation tant que le bien-fonds reste assujetti à la LDFR, étant donné que le prix licite de vente du bien sera le même avant et après la mesure d'aménagement. Tel ne sera toutefois plus le cas si la parcelle n'est plus soumise à la LDFR. Les modalités de cette requête seront fixées dans le ReLATeC. A relever toutefois que dans la mesure où la très grande majorité des bâtiments d'exploitation agricoles situés dans la zone à bâtir sont affectés à une zone de centre au sens de l'art. 51 LATeC lorsque l'activité agricole y est admise par la réglementation communale, les cas de changement d'affectation entraînant le prélèvement d'une plus-value seront rares.

Enfin, il se justifie d'utiliser la marge de manœuvre laissée par le droit fédéral concernant les modalités de taxation

¹ Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural, RS 211.412.11.

des changements d'affectation en tenant compte de la particularité juridique de la propriété par étages pour prévoir un troisième cas de report de l'exigibilité de la taxe. Il apparaît en effet qu'un ou une propriétaire d'étage ne pourra pas profiter d'un changement d'affectation au sens de l'art. 113a al. 3 LATeC, impliquant une augmentation de potentiel de construction, sans l'accord unanime des copropriétaires. Ainsi l'aliénateur ou l'aliénatrice ne pourra bénéficier en aucune manière de la plus-value résultant du changement d'affectation. Il ou elle ne pourra concrètement tirer profit de l'avantage liée à la mesure d'aménagement qu'au moment de l'octroi du permis de construire (pour un agrandissement significatif ou un nouveau bâtiment) ou de l'aliénation de l'ensemble des parts de propriété par étages. Pour ce motif, il se justifie d'introduire un cas supplémentaire de report de l'exigibilité de la taxe à l'art. 113e^{bis} al. 2 let. c.

8. Débiteur ou débitrice

En vertu de l'art. 113e al. 3 LATeC, le débiteur ou la débitrice de la taxe sur la plus-value est le propriétaire du bien-fonds au moment de la mise à l'enquête publique de la mesure d'aménagement.

Exemple: la commune X met à l'enquête une mise en zone sur la parcelle 55 RF le 13 janvier 2019. À ce moment, A était propriétaire de cette parcelle. Le 20 novembre 2019, A vend la parcelle concernée à B. La DAEC approuve la mise en zone à bâtir le 5 décembre 2019, de sorte que le propriétaire a changé entre le moment de la mise à l'enquête publique de la mesure d'aménagement et l'approbation de celle-ci. Etant donné que A était propriétaire de l'art. 55 RF au moment de la mise à l'enquête publique de la mise en zone, A est également le débiteur de la taxe sur la plus-value.

Les motionnaires demandent une modification de la disposition légale en question afin que le débiteur ou la débitrice de la taxe sur la plus-value soit le ou la propriétaire du terrain au moment de l'entrée en force de la mesure d'aménagement. Ils estiment que la solution actuelle crée une grande insécurité juridique compte tenu du fait que les procédures de révision des PAL durent plusieurs années. Il n'est pas juste selon eux que le ou la propriétaire du bien-fonds au moment de la mise à l'enquête publique de la mesure d'aménagement, qui ne pouvait pas évaluer le montant de la taxe ou savoir si elle serait vraiment perçue au moment de la vente de son terrain, doive payer le montant de cette taxe potentiellement plusieurs années après l'entrée en force de la mesure d'aménagement¹.

La solution prévue par le droit en vigueur s'explique par le fait que l'objectif du législateur était de faire supporter le paiement de la taxe à celui ou celle qui bénéficie de l'avantage

majeur résultant de la mise en zone à bâtir ou du changement d'affectation. Contrairement à la grande majorité des autres cantons, le canton de Fribourg connaît l'effet anticipé positif des plans en application de l'art. 91 al. 2 LATeC. Pour les changements d'affectation, il est ainsi possible, moyennant le respect de certaines conditions, d'obtenir un permis avant l'approbation de la mesure d'aménagement par la DAEC. Par ailleurs, en cas de mise en zone à bâtir, des ventes avant l'entrée en force des mesures d'aménagement seront toujours possibles, les parties anticipant l'augmentation de la valeur sur la base du dossier d'enquête publique de révision générale du PAL de la commune. Le fait de désigner le ou la propriétaire du terrain au moment de l'enquête publique de la mesure d'aménagement comme étant le débiteur ou la débitrice permet de taxer celui qui bénéficie concrètement de l'avantage majeur.

Si l'on modifiait le système afin que le débiteur soit le propriétaire du terrain au moment de l'entrée en force de la décision d'approbation, la difficulté à anticiper la plus-value demeurerait mais ce serait à l'acquéreur-e de prévoir la provision en vue du paiement de la taxe alors que c'est l'aliénateur ou l'aliénatrice qui a bénéficié de la plus-value. En outre, il ne serait alors plus possible de percevoir la taxe pour toutes les mesures prises sur des terrains où des permis auraient été octroyés de manière anticipée ou ayant fait l'objet de transactions effectuées avant l'approbation de la mesure. Cela aurait donc pour effet de diminuer encore les recettes potentielles pour l'alimentation du Fonds de la plus-value en vue d'assurer le financement des objets prévus par le droit cantonal et plus particulièrement les indemnités que les communes seraient appelées à verser en cas d'expropriation matérielle à la suite de dézonage.

La solution prévue par le droit en vigueur se justifie et doit donc être maintenue.

La DAEC reconnaît toutefois qu'une telle solution peut être problématique étant donné que le ou la propriétaire concerné-e ignore son statut de débiteur ou de débitrice pendant une certaine période au cours de laquelle il ou elle va peut-être disposer de son bien sans connaître certains des effets liés à cet acte de disposition. Pour pallier ce manque d'information, il est indispensable que la mesure d'information prévue par l'article 113a^{bis} al. 1 et 2 P-LATeC (saisie des terrains potentiellement assujettis à la taxe sur un guichet cartographique accessible au public sur la base de la liste élaborée dans le cadre de l'examen préalable du dossier de planification) soit effective afin que l'aliénateur ou l'aliénatrice puisse anticiper autant que possible les effets de la taxe dans le contrat de vente.

Dans certains cas particuliers, la personne qui vend son terrain avant la mise à l'enquête publique de la mesure d'aménagement et son approbation par la DAEC, ne tire réellement aucun avantage de la mesure d'aménagement. Il en va tout

¹ A relever que cette demande a été également formulée dans le cadre de la consultation externe de l'avant-projet de loi par la Chambre des notaires fribourgeois.

particulièrement du cas de la vente à terme¹ ou du pacte d'emption². Si par exemple les parties conviennent dans le cadre d'une vente à terme d'un prix fixe pour un terrain bien avant la mise à l'enquête publique d'un changement d'affectation ayant pour effet d'augmenter la valeur dudit terrain, avec une clause qui prévoit que le transfert de propriété ne devient effectif qu'après l'entrée en force de la mesure, soit à l'échéance du terme, c'est l'acquéreur-e du terrain qui bénéficiera alors de l'avantage. Il serait alors contradictoire d'exiger du ou de la propriétaire initial-e le paiement de la taxe alors que le prix du terrain fixé dans l'acte de vente à terme ne pouvait pas tenir compte de l'augmentation de la valeur résultant de la mesure d'aménagement. L'on se trouve ici face à un cas de rigueur qu'il convient de couvrir par un complément de la disposition légale en vigueur.

Exemple: Le 1^{er} décembre 2017, A (propriétaire) et B ont conclu un contrat de vente à terme pour une parcelle art. 55 RF affectée en zone résidentielle à faible densité et pour laquelle ils ont fixé un prix de Fr. 200.-/m². En date du 15 mars 2018, la commune met à l'enquête publique son nouveau PAL qui prévoit un changement d'affectation de la parcelle en question en zone village. Suite à l'approbation de cette mesure par la DAEC en décembre 2018, A devrait en principe payer la taxe sur la plus-value dans la mesure où il était propriétaire du terrain au moment de la mise à l'enquête publique. Toutefois, dans la mesure où le prix de vente avait été fixé de manière définitive avant la mise à l'enquête publique sans que les parties aient pu tenir compte de la plus-value résultant du changement d'affectation, il apparaît problématique que A soit taxé sur la plus-value résultant de cette mesure étant donné qu'il n'aura retiré aucun avantage dans le cadre de la vente à terme.

Au vu de ce qui précède, il est proposé de maintenir la solution de principe prévue par le droit en vigueur selon laquelle le ou la débiteur ou débitrice est propriétaire du terrain au moment de la mise à l'enquête publique du PAL, à condition que toutes les mesures soient prises pour informer dès cet instant les propriétaires d'un possible assujettissement de leur terrain à la taxe. Une exception à ce principe est introduite de manière à ce que la taxe soit due par l'acquéreur-e du terrain lorsque l'aliénateur ou l'aliénatrice démontre qu'il n'a pas pu bénéficier de l'avantage découlant de la mesure d'aménagement en raison d'un rapport contractuel (art. 113^eter al. 2 P-LATeC).

9. Perception

L'art. 113f al. 3 LATeC en vigueur prévoit un renvoi aux dispositions des dispositions pertinentes de la LICD³ sur la perception des impôts cantonaux, lesquelles s'appliquent par analogie, notamment celles qui concernent les facilités de paiement. Ce renvoi général ne permet toutefois pas de savoir exactement quelles sont les dispositions qui sont applicables. S'il est admissible dans son principe, il risque de confronter l'autorité de perception (le Service cantonal des contributions) à des difficultés d'interprétation susceptibles de ralentir le processus.

Quand bien même les motionnaires n'ont pas formulé de propositions de modification concernant l'art. 113f LATeC, il est proposé d'adapter cette disposition de manière à clarifier le processus de perception de la taxe lorsque celle-ci devient exigible. Le but des nouveaux alinéas 1a à 1c est de préciser le déroulement de la procédure à l'attention tant du Service des contributions que du débiteur ou de la débitrice, en supprimant le risque d'interprétations divergentes et de complications juridiques.

10. Disposition transitoire

Même si une information générale a été donnée au public dans le cadre de la consultation publique du projet de loi, puis lors de l'entrée en vigueur du nouveau droit, il s'avère que le cadre légal actuel n'est pas satisfaisant du point de vue de la sécurité du droit dans la mesure où il permet de taxer des propriétaires qui ont conclu des contrats de vente ou autres avant le 1^{er} janvier 2018 en ignorant l'existence de la taxe et sans pouvoir ainsi constituer une provision en prévision du paiement de la taxe. De nombreux propriétaires ont procédé à des actes sans prendre en compte cette taxe et, même s'ils avaient pu l'anticiper, cette prise en compte était limitée puisqu'il ne leur était pas possible de prévoir un montant adéquat en provision en l'absence d'une méthode d'estimation clairement définie et confirmée par la jurisprudence.

Exemple: La commune X met l'enquête publique la révision générale du PAL en mars 2017. Le nouveau PAL prévoit plusieurs mises en zone et changements d'affectation, qui tombent dans le champ d'application de la LATeC et ont pour effet d'assujettir les terrains concernés à la taxe sur la plus-value. En décembre 2017, le propriétaire A vend l'art. 55 RF qui, selon le PAL mis à l'enquête publique, passera de zone agricole en zone à bâtir. La DAEC approuve la révision générale du PAL en février 2018. Selon la loi en vigueur, l'art. 55 RF est soumis à la taxe sur la plus-value dans la mesure où la mise en zone à bâtir a eu lieu après le 1^{er} janvier 2018 et A devra s'acquitter du paiement de la taxe, même si la mise à l'enquête a eu lieu avant l'entrée en vigueur des dispositions légales sur la plus-value.

¹ Il s'agit d'une vente dans laquelle l'exécution (transfert de propriété et paiement du prix) est différée.

² Il s'agit d'un contrat, nécessitant d'être passé en la forme authentique (art. 216 al. 2 CO) par lequel une partie promet à l'autre de lui transférer un bien pour un prix déterminé, dans l'hypothèse où cette dernière déciderait d'en faire l'acquisition (seule la volonté de l'acquéreur-e potentiel-le est donc déterminante).

³ Art. 201 à 218 LICD.

Il est à relever que cette question avait été évoquée dans le cadre des travaux législatifs (au moment de la consultation publique de l'avant-projet de loi), le Conseil d'Etat ayant décidé de ne pas prévoir de disposition transitoire. La problématique n'a pas été abordée par la suite dans le cadre des débats au Grand Conseil, que ce soit au sein de la commission parlementaire ou en plénum.

Dans la mesure où l'un des objectifs du projet de loi est de lever autant que possible l'insécurité juridique actuelle et compte tenu du fait que la situation qui appelle une solution transitoire est clairement limitée dans le temps, il est proposé d'introduire un nouvel article 178d prévoyant que la taxe n'est pas due en cas de conclusion de l'acte d'aliénation ou d'obtention d'un permis antérieur au 1^{er} janvier 2018, mais qui porte sur une parcelle bénéficiant d'une mesure d'aménagement entrée en force après le 1^{er} janvier 2018. Il est peu probable que les actes concernés par cette modification soient nombreux, mais certains ont été passés entre 2015 et 2018 sans prévoir une provision en vue du paiement de la taxe. S'agissant des actes passés après le 1^{er} janvier 2018, il n'y pas de raison de les faire bénéficier de ce régime transitoire puisqu'à partir de cette date, les modifications de la LATeC étaient en vigueur.

Dans le cadre de la consultation de l'avant-projet, la Chambre des notaires fribourgeois et la Chambre fribourgeoise de l'immobilier ont demandé, en se référant à la solution prévue par le canton de Berne¹, que le champ d'application de cette disposition transitoire soit étendu afin que l'ensemble des mesures d'aménagement qui ont été mises à l'enquête publique avant le 1^{er} janvier 2018 ne soient pas assujetties à la taxe. En premier lieu, on peut s'interroger sur la conformité au droit fédéral d'une telle solution, dans la mesure où l'art. 5 LAT exige que les cantons prélèvent une taxe sur la plus-value en relation avec les mesures d'aménagement procurant un avantage majeur et qui sont devenues effectives (en d'autres termes entrées en force) après l'entrée en vigueur des dispositions légales instaurant le régime de compensation. Et à cet égard, il est certain que cette exigence vaut à tout le moins pour les mises en zone à bâtir qui ont été mises à l'enquête publique avant l'entrée en vigueur du nouveau droit cantonal mais approuvées après le 10 avril 2019, date à laquelle la Confédération a reconnu que le régime de compensation introduit dans la LATeC répondait aux exigences de l'art. 5 LAT et retiré le canton de la liste de ceux qui ne remplissaient pas le mandat du législateur fédéral en relation avec la taxe sur la plus-value. D'autre part, une extension du champ d'application de la disposition transitoire aurait pour effet de soustraire à la taxation un très grand nombre de mesures d'aménagement, étant donné que l'écrasante majorité des révisions générales de PAL qui ont été approuvées par la DAEC après le 1^{er} janvier 2018 ou sont encore en cours d'approbation ont été mises à l'enquête publique

avant cette date. Il en va non seulement du respect de l'égalité de traitement entre les propriétaires dont les terrains ont bénéficié de plus-value en raison de mises en zone bâtir et de changements d'affectation approuvées avant le 1^{er} janvier 2018, mais aussi de la nécessité d'alimenter le Fonds de la plus-value, dont on rappelle qu'il doit atteindre les 20 millions de francs² afin d'assurer le financement des indemnités dues par les communes pour expropriation matérielle avant de pouvoir être utilisé pour financer d'autres mesures d'aménagement (dont les plans directeurs régionaux ainsi que les études régionales et communales en vue de la requalification et de la densification du milieu bâti). A cet égard, il faut également tenir compte des conséquences résultant d'une part, de la forte diminution des mises en zone à bâtir qui pourront être approuvées par la DAEC en application de la LAT et des principes du nouveau plan directeur cantonal, et d'autre part, des solutions introduites pour permettre un report de l'exigibilité de la taxe en lien avec les changements d'affectation.

Pour ces motifs, il se justifie de maintenir l'article 178d P-LATeC dans la teneur qui était la sienne au stade de l'avant-projet.

L'introduction de cette disposition transitoire nécessite une adaptation de la LIAA de manière à éviter les cas de figure où des propriétaires aliénant leur terrain ne seraient pas imposés en application de cette loi ni de celle de la LATeC.

11. Commentaires des dispositions

Art. 113a

Al. 1 et 3a

Il est renvoyé sur ce point aux considérations figurant au point 4 du message.

Al. 4

L'inscription au registre foncier d'une mention indiquant l'assujettissement du bien-fonds à la taxe sur la plus-value dès l'entrée en force de la décision d'approbation de la DAEC est maintenue, la disposition étant déplacée dans le nouvel article 113a^{bis} réglant l'information des propriétaires.

Art. 113a^{bis}

Al. 1 et 2

La publication sur un portail cartographique des parcelles potentiellement assujetties à la taxe sur la plus-value implique dans un premier temps que le SeCA identifie dans le cadre de son préavis de synthèse de l'examen préalable du dossier de planification³ les mesures de planification qui seraient

¹ Art. T3-1 al. 2 LC.

² Art. 51a al. 2 ReLATeC.

³ Art. 77 LATeC.

tomberaient dans le champ d'application de l'art. 113a al. 2 LATeC en cas d'approbation par la DAEC. La commune devra ensuite compléter le rapport explicatif et de conformité¹ avec cette liste et procéder, avant la mise à l'enquête publique de son dossier, à la saisie des biens-fonds concernés sur l'application mise à disposition par le canton à des fins de publication. Compte tenu du fait que l'issue de la procédure d'adoption et d'approbation des plans demeure réservée et que les mesures prévues ne seront pas en force au moment de la publication sur le portail cartographique, cette information ne peut avoir qu'une portée indicative.

Al. 3

Cet alinéa reprend avec une légère modification rédaction l'actuel art. 113a al. 4 LATeC.

A noter que le projet de loi prévoit l'abandon de l'inscription de la deuxième mention (cf. art. 113d al. 2).

Art. 113b al. 2a

Selon la proposition principale proposée pour ce nouvel alinéa, lorsque le prix convenu existe, il doit être en principe considéré comme correspondant à la valeur vénale, conformément à l'interprétation traditionnelle de cette notion et la pratique en matière fiscale. Ainsi, en l'absence d'éléments concrets indiquant que le prix convenu ne reflète pas la valeur actuelle du marché en raison de circonstances inhabituelles, l'autorité de taxation pourra s'y référer directement et n'aura pas besoin de recourir à une méthode d'estimation pour déterminer le montant de la plus-value résultant de la mesure d'aménagement.

Même si le prix convenu est sensé refléter de manière générale la réalité économique et donc la valeur marchande d'un terrain, il est bien souvent susceptible d'être influencé par des critères subjectifs, résultant de tractations entre les parties, qui peuvent donc être indépendants de mesures d'aménagements et du potentiel de construction qu'offrent ces dernières. Il faut par ailleurs tenir compte de la particularité de la taxe sur la plus-value qui exige d'effectuer une comparaison entre la valeur vénale dudit terrain avant la mesure d'aménagement et après que celle-ci soit entrée en force, et cela même en l'absence d'actes d'aliénation.

Selon le texte de la variante qui figure dans le projet pour cette disposition, dans la mesure où le prix convenu en cas d'aliénation à titre onéreux est un élément à prendre en considération parmi d'autres, il conviendrait dans tous les cas de vérifier, par le biais de la méthode appropriée, s'il correspond réellement à la valeur vénale sur la base d'éléments objectifs et justifiables.

Bien souvent, l'administration ne disposera pas de prix comparatifs suffisamment fiables et en nombre suffisant pour pouvoir appliquer la méthode comparative directe. Comme expliqué au point 5 du message, les prix convenus portent rarement sur des terrains nus. Par ailleurs, si l'on ne dispose pas de prix pouvant servir de référence pour une comparaison valable dans la commune concernée, il sera difficile d'en trouver dans les communes voisines ou situées dans la région, du moins en suffisance, étant donné que les règlements communaux d'urbanisme prévoient des prescriptions de construction différentes pour des zones similaires, ceci sans même parler des caractéristiques propres à chaque parcelle. Cela étant dit, il apparaît qu'en l'absence de prix comparatifs fiables, la méthode de la valeur résiduelle peut être utilisée tant pour des terrains destinés à de l'habitat individuel que pour du collectif ou de la PPE. Les critères qui y sont appliqués présentent l'avantage d'être clairs et vérifiables de sorte que les propriétaires pourront faire valoir leurs droits en toute connaissance de cause s'ils entendent contester la décision de taxation. Il appartiendra à la jurisprudence d'affiner les contours des méthodes d'estimation en matière de taxation de la plus-value sur la base des différents cas d'espèce.

Art. 113c al. 2

Compte tenu de la charge de travail générée par la méthodologie d'estimation de la plus-value (voir ch. 5.4) ainsi que par l'introduction d'un système de taxation au prorata et d'exceptions à l'exigibilité (voir ch. 6.2 et 6.4), il se justifie de prévoir que les coûts liés aux charges de fonctionnement, correspondant à des montants forfaitaires nécessaires pour la mise en œuvre des nouvelles dispositions légales une fois que la vague des révisions générales des PAL à approuver par la DAEC sera passée, soient compensés par les recettes du Fonds. L'al. 2 de cette disposition est donc modifié en conséquence. Conformément à l'al. 4 en vigueur, le Conseil d'Etat règle les principes de gestion du Fonds de la plus-value et il lui appartiendra donc de déterminer les ressources susceptibles d'être couvertes par ce biais. Les incidences financières de l'avant-projet sont décrites dans le détail au chapitre 13 du message.

Art. 113d

Al. 1a

Dans le cadre de la consultation externe, l'Union suisse des professionnels de l'immobilier Fribourg a indiqué que les personnes les plus habilitées pour établir une expertise immobilière sont selon elle les experts en estimation immobilière brevetés² en demandant par conséquent que, à l'image

¹ Art. 39 al. 2 LATeC reprenant l'instrument instauré par l'art. 47 OAT.

² Une association nommée Chambre suisse des experts en estimations immobilières CEI a été constituée en 1989 (www.cei.ch) et tient à disposition une liste de ses membres qualifiés pour élaborer des expertises.

de ce qui est prévu dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel, l'estimation de la plus-value soit faite sur la base d'une expertise effectuée par un mandataire externe, à financer par le Fonds de la plus-value.

La CAI est une commission chargée d'estimer les immeubles et les droits nécessaires aux réalisations et à d'autres tâches de l'Etat¹ mais elle accepte aussi des mandats particuliers concernant des problèmes immobiliers de la Confédération, des communes, des paroisses et des autres collectivités ou établissements de droit public (art. 8 al. 1 du règlement). Elle ne se prononce pas sur les questions de droit et ne tranche pas les litiges, mais peut, sur demande, communiquer les principes auxquels elle se réfère pour formuler ses appréciations ou ses décisions. Cette commission jouit d'une grande expérience dans l'estimation immobilière et effectue ses tâches de manière indépendante avec toute la neutralité nécessaire. Ses coûts de fonctionnement, régis par l'ordonnance concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat², ne sont pas comparables à ceux que générerait le recours systématique à des experts externes. Dans le cadre de ses attributions, la CAI peut, avec l'accord de la DAEC, faire appel à des experts indépendants pour la soutenir dans ses tâches, la rétribution de ces personnes devant être déterminée par la DAEC d'entente avec la Direction des finances³.

Compte tenu des autres mandats que de la CAI doit assumer dans le cadre de sa mission définie par son règlement, mais aussi du retard accumulé dans le traitement des dossiers de taxation et du fait que l'estimation à effectuer dans le cas de changements d'affectation peut nécessiter dans certaines situations un travail conséquent, il se justifie d'introduire une disposition permettant à la DAEC, sur proposition de la CAI, de confier l'estimation de certains dossiers de taxation à un expert externe qualifié et de prévoir le financement de tels mandats par le biais du Fonds de la plus-value en application de l'art. 113c al. 2 P-LATeC.

Al. 2

Pour des motifs d'efficacité sur le plan administratif, il est proposé de supprimer l'inscription au RF d'une deuxième mention indiquant le montant de la taxe et remplaçant celle opérée en application de l'art. 113a al. 4 LATeC (reprise à l'art. 113a^{bis} al. 3 P-LATeC). Cette deuxième mention paraît en effet superflue, l'inscription de la première mention et de l'hypothèque légale (art. 113g al. 2 LATeC), garantissant le paiement du montant de la taxe, étant suffisante. Par conséquent, l'al. 2 est supprimé.

¹ Art. 1 al. 1, 8 al.1 et 10 du règlement du 28 décembre 1984 concernant la Commission d'acquisition des immeubles, RSF 122.93.12.

² Ordonnance du 16 novembre 2010, RSF 122.8.41.

³ Art. 19 al. 4 du règlement du 31 octobre 2005 sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat (ROFC, RSF 122.0.61) et 9 al. 2 du règlement du 28 décembre 1984 concernant la Commission d'acquisition des immeubles (RSF 122.93.12).

Art. 113d^{bis}

Le TC a souligné dans son arrêt du 20 novembre 2020 que les services de l'Etat devaient collaborer afin d'obtenir des valeurs de comparaison en repérant des parcelles présentant des caractéristiques similaires. Dès lors qu'il s'agit de communiquer des valeurs comparatives, qui peuvent être anonymisées et qui ne sont, sous cette condition, pas soumises à la législation sur la protection des données ou encore au secret fiscal, le TC estime que rien ne s'oppose à une transmission de ces données⁴.

Le problème qui se pose en relation avec les données nécessaires à l'estimation de la valeur vénale est qu'il paraît difficile dans les faits de garantir leur stricte anonymisation, compte tenu de la possibilité pour les autorités de faire des recoupements de celles dont elles disposent déjà pour effectuer d'autres tâches (pour la DAEC et le SeCA, notamment, le traitement des recours dirigés à l'encontre des PAL et PAD ou des demandes de permis). S'il s'avère qu'il n'est pas possible d'assurer cette anonymisation, la législation spéciale applicable en la matière exige que l'étendue des données nécessaires ainsi que les modalités de traitement et de transmission desdites données (procédure d'appel, appariement et utilisation de systèmes d'informations) soient expressément prévues dans une base légale, tout comme la justification de leur traitement en relation avec les dispositions sur la taxation de la plus-value. A défaut, les traitements des données concernées ne pourraient pas être effectués de manière licite, ce qui aurait bien évidemment pour effet de faire obstacle à l'instruction des dossiers de taxation et tout particulièrement l'estimation de la plus-value par la CAI.

Pour ces motifs, il apparaît indispensable de compléter la LATeC en introduisant une nouvelle disposition légale mentionnant les autorités susceptibles de transmettre les données nécessaires et de lister celles-ci de manière exhaustive.

La DAEC doit pouvoir s'adresser tant aux autorités administratives cantonales (Service des contributions, Registre foncier) qu'aux communes dans la mesure où un certain nombre d'entre elles disposent des informations en relation avec les transactions opérées à titre onéreux sur leur territoire. En particulier, les registres fonciers devront communiquer, sur demande, les prix des actes d'aliénation pour autant que ceux-ci soient nécessaires à l'estimation de la valeur vénale des terrains avant et après l'entrée en force de la mesure d'aménagement. Pour pouvoir assurer le suivi de l'exigibilité de la taxe, il est spécifié que les registres fonciers fournissent à la Direction un accès aux mentions inscrites en application de l'article 113a^{bis} al. 3 et lui annoncent – comme c'est déjà le cas dans la pratique – les transferts de propriété d'immeubles qui font l'objet d'une telle mention (al. 2). Par ailleurs, la DAEC (par l'intermédiaire du SeCA) doit pouvoir utiliser les

⁴ Voir le commentaire de Zufferey/Vago/Rayroux, op. cit., p. 79 s.

données auxquelles elle a déjà accès pour l'exercices d'autres tâches et qui sont nécessaires au suivi administratif des dossiers de taxation. Il s'agit des données relatives à l'identité et l'adresse des propriétaires (al. 3 let. a) et des données traitées par le SeCA dans le cadre des dossiers de demandes de permis, les permis de construire octroyés selon la procédure ordinaire étant un élément déclencheur du paiement de la taxe selon l'article 113e al. 1 let. a LATeC (al. 3 let. b).

Art. 113e

Al. 1

Comme indiqué au point 6.1, la notion bien-fonds «construit» au sens de l'art. 5 al. 1^{bis} LAT est concrétisée dans le droit cantonal par l'octroi du permis de construire selon la procédure ordinaire, à l'exception des permis pour l'équipement de détail. L'assouplissement supplémentaire souhaité par les motionnaires concernant le report du paiement est concrétisé aux al. 4 et 5 de cette même disposition. Une légère modification a été apportée à la lettre a de cet alinéa par la suppression du renvoi aux cas d'imposition différée régis par l'art. 43 let. a à c LICD (al. 3). Etant donné qu'en vertu du droit fédéral, les critères pour l'exigibilité de la taxe sont alternatifs, ce renvoi peut porter à confusion. Si le permis est octroyé dans le cadre d'une procédure de permis, la taxe sera due quelle que soit la nature de l'acte d'aliénation qui aurait été effectué avant ou après l'octroi de l'autorisation de construire.

Al. 2

Dans sa détermination rendue en réponse de la consultation externe, l'ARE a indiqué qu'un système de taxation au prorata peut être considéré comme étant conforme au droit fédéral à condition que la disposition légale soit interprétée de manière restrictive. L'ARE estime ainsi qu'une telle disposition ne pourrait trouver application que si le partage du bien-fonds est nécessaire ou à tout le moins judicieux pour atteindre globalement une utilisation mesurée du sol compte tenu de l'affectation des zones. La taxe sur la plus-value devrait également déjà devenir exigible pour les surfaces qui servent aux utilisateurs des parties déjà construites. Si la disposition devait être adoptée telle quelle, le canton aurait à fournir périodiquement des informations sur son application concrète, voire notifier certaines de ses décisions à l'ARE. Cette réserve émise par la Confédération, qui a pour tâche de veiller à ce que l'application par les cantons de leurs dispositions légales ne conduisent pas dans ses effets à éluder le droit fédéral, implique que les cas justifiant une taxation au prorata, en particulier les divisions parcellaires, devront faire l'objet d'un suivi et d'un examen de la part de l'administration cantonale afin que celle-ci s'assure que l'application de cette disposition ne conduise pas à des comportements abusifs.

Al. 3 à 5

Pour des raisons de systématique légale, ces alinéas sont repris avec de légères modifications à l'art. 113e^{ter}.

Art. 113e^{bis}

Al. 1

Après une analyse complémentaire des cas d'imposition différée, il s'avère que le renvoi de l'art. 113 al. 2 LATeC à l'art. 43 LICD dans son intégralité, soit y compris à l'al. 1 let. d et e, semble problématique étant donné que le droit fédéral ne prévoit qu'un cas de remploi pour les constructions agricoles (art. 5 al. 1^{quater} LAT, repris par l'art. 113b al. 3 LATeC) et que les art. 113a ss LATeC ne poursuivent pas le même objectif que l'impôt sur le gain immobilier. Appliqué par analogie, ces deux cas d'imposition différée poseraient des difficultés techniques par rapport à l'inscription de la mention et de l'hypothèque légale, mais surtout pourraient faire obstacle dans bien des cas à l'alimentation du Fonds de la plus-value

Il est encore précisé à cet égard que l'art. 5 al. 1^{quater} LAT (repris par l'art. 113b al. 3 LATeC) régit de manière spécifique la possibilité de remploi, réservé au cas de l'acquisition d'un bâtiment de remplacement par l'exploitant agricole, et s'écarte du régime du report d'imposition prévu à l'art. 12 al. 3 let. d LHID¹ (repris par l'art. 43 al. 1 let. d LICD) dont le champ d'application est légèrement différent. Dans le contexte de la taxe sur la plus-value, on peine à voir un cas qui ne bénéficierait pas de la norme fédérale conduisant à une exonération du propriétaire concerné, mais qui pourrait tout de même bénéficier du report de l'art. 43 al. 1 let. d LICD.

Pour ces motifs, il se justifie de limiter le champ d'application d'une imposition différée aux cas mentionnés à l'art. 43 al. 1 let. a à c LICD.

Al. 2

La formulation utilisée à la lettre a s'inspire directement de celle retenue par le canton d'Argovie², avec cette différence que l'exception ne sera envisageable que dans les cas de taxation liés à des changements d'affectation, compte tenu de la teneur et du champ d'application du droit fédéral tel que rappelé par l'ARE dans sa prise de position sur la motion Gobet/Boschung.

¹ Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14).

² Art. 28d Abs. 2 BauG: «Der Bezug kann ganz oder teilweise aufgeschoben werden, wenn die zusätzliche Nutzungsmöglichkeit nur unwesentlich beansprucht wird». A noter que le canton de Bâle-Ville prévoit une solution similaire (Art. 122 Abs. 3 BPG).

Le ReLAtEC définira les contours de la notion d'utilisation négligeable du potentiel de construction¹, la solution privilégiée étant celle de mesurer l'utilisation du potentiel à l'aune des surfaces de plancher directement utilisables pour l'habitation et le travail, en fonction de l'indice de construction accordé par la réglementation communale. Cette solution impliquera que le SeCA assure par le biais de l'application FRIAC un suivi des surfaces autorisées par le biais des permis de construire octroyés aux propriétaires de terrains qui étaient déjà construits ou partiellement construits avant le changement d'affectation.

S'agissant du cas de report du paiement de la taxe prévue à la let. b de cet alinéa, la formulation proposée permet de spécifier le champ d'application de l'exception prévue (uniquement en lien avec les changements d'affectation) en précisant que l'exploitant-e agricole ne pourra en bénéficier que si le permis de construire qu'il a obtenu par le biais de la procédure ordinaire porte sur une construction ou une installation qui est nécessaire aux besoins de son exploitation. L'assujettissement du bien-fonds à la LDFR ainsi que le lien du projet avec l'exploitation agricole devront alors être vérifiés dans le cadre de la procédure de permis. Les modalités de mise en œuvre de cette exception pourront être spécifiées dans le ReLAtEC.

Un report de l'exigibilité paraît également se justifier en cas d'aliénation d'une part de propriété par étages (let. c) pour les raisons données au point 7.4.

Al. 3

Pour des motifs de sécurité du droit exposés au point 7.3, il convient de prévoir qu'en cas de changement de propriétaire qui ne déclenche pas l'exigibilité de la taxe, l'obligation de supporter la taxe soit transférée aux nouveaux propriétaires

Al. 4

En plus de la nécessité de concrétiser la notion d'utilisation négligeable du potentiel de construction, le Conseil d'Etat examinera dans le cadre de l'adaptation du ReLAtEC si des

précisions doivent être apportées en relation avec les cas de reports prévus aux let. b et c.

Art. 113e^{ter}

En raison des modifications apportées à l'art. 113e LAtEC, par le biais notamment d'alinéas supplémentaires et pour des raisons de systématique légale, il convient de reprendre les al. 3 à 5 de la disposition en vigueur et d'en faire une nouvelle disposition régissant spécifiquement la question du débiteur ou de la débitrice.

Al. 1 et 2

La notion de «rapport contractuel» justifiant l'exception au principe consacré par la première phrase de cet alinéa désigne par exemple la vente à terme ou le pacte d'emption. Des critères objectifs doivent exister pour justifier l'application de cette exception au principe d'exigibilité. Il n'est en effet pas exclu que, même dans le cas d'un pacte d'emption, les parties aient anticipé un futur changement d'affectation. A l'inverse, il ne faut pas que l'applicabilité de cette disposition soit laissée à la seule discrétion des parties, qui pourraient décider de la personne (aliénateur ou acquéreur) qui prend en charge la taxe. Les exceptions que feront valoir le débiteur ou la débitrice devront ainsi être dûment justifiées et examinées attentivement par l'administration cantonale.

Al. 3 et 4

Ces alinéas reprennent les al. 4 et 5 avec de légères modifications rédactionnelles qui ne changent rien à la portée des dispositions en vigueur.

Art. 113f

Al. 1a

Le délai de trente jours est le même que celui prévu pour le paiement des montants dus en application des art. 204 ss LICD.

Al. 1b

Cette disposition reprend pour l'essentiel la teneur de l'art. 210 al. 1 LICD.

Al. 1c

Cette disposition reprend essentiellement la teneur de l'art. 211 al. 1 LICD. A relever qu'elle va également dans le sens voulu par les motionnaires par rapport à la nécessité de prévoir des facilités de paiement pour des cas de rigueur. Il convient enfin de mentionner que dans sa prise de position sur l'avant-projet de loi, l'ARE a émis une réserve sur cette possibilité dans la mesure où elle n'était pas prévue par le

¹ Selon ce qu'indiquait le rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi, il est prévu à cet effet d'introduire dans le ReLAtEC un nouvel article 51i qui aurait la teneur suivante: «1 Dans les cas prévus par l'article 113e al. 4 let. a de la loi, le paiement de la taxe est reporté pour l'ensemble du montant dû si les surfaces supplémentaires obtenues par le biais des permis de construire octroyés ne dépassent pas le 10% des surfaces utiles principales déjà légalisées sur le bien-fonds considéré». Par surface utile principale, il faut entendre la partie de la surface utile (SU) qui est affectée aux fonctions répondant à la destination, au sens strict, de l'immeuble, par opposition aux surfaces utiles secondaires qui comprennent la partie de la surface utile (SU) affectée à des fonctions complétant celles de la surface utile principale et déterminée en fonction de la destination particulière de l'immeuble. Dans l'habitation par exemple, les surfaces utiles secondaires sont notamment – les buanderies, – les greniers et caves, – les débaras, – les garages, – les abris de protection civile, – les locaux à poubelles. A relever que si l'intervention se limite à des mesures d'économie d'énergie, y compris l'isolation périphérique des bâtiments, elle ne devrait pas dépasser une augmentation de 10% des surfaces légalisées des bâtiments existants. Les aménagements mentionnés réalisés à l'intérieur des volumes existants ou sous forme d'aménagements ou installations extérieurs n'engendreront pas d'augmentation des surfaces utiles principales.

droit fédéral en relation avec la taxation des mises en zone à bâtir. L'Office fédéral précise que si la disposition devait être adoptée telle quelle, le canton devrait fournir périodiquement des informations sur son application concrète, voire notifier à la Confédération certaines décisions.

Al. 3

Compte tenu des nouveaux alinéas décrivant de manière précise les modalités de perception, cet alinéa doit être supprimé.

Art. 113g al. 3

Pour des raisons d'efficacité sur le plan administratif, il apparaît justifié de modifier la disposition en vigueur afin que la radiation de l'hypothèque soit requise non pas par le Service cantonal des contributions mais par la DAEC qui est l'autorité requérant son inscription.

Art. 178d

Il est renvoyé aux explications données au point 9 du présent rapport.

Disposition finale – Modification de la LIAA

Compte tenu de l'introduction d'une disposition transitoire dans la LATeC prévoyant, pour des motifs de sécurité juridique, que la taxe sur la plus-value ne soit pas perçue si des actes d'aliénation ont été effectués entre la mise à l'enquête publique de la révision du plan d'aménagement local mais avant l'entrée en vigueur du nouveau droit cantonal introduisant le régime de compensation (le 1^{er} janvier 2018), le champ d'application de la LIAA doit être modifié afin d'éviter que certains propriétaires qui auraient passé de tels actes avant cette date échappent au final à toute imposition alors qu'ils ont pu bénéficier de l'avantage créé par la mesure d'aménagement.

Art. 1 al. 1

La deuxième partie de l'alinéa en vigueur est supprimée compte tenu des modifications découlant de l'introduction d'un nouvel art. 1a LIAA. On rappelle que conformément à l'art. 51 al. 2 LIAA, cette loi est applicable pendant quinze ans à compter du 1^{er} janvier 2018.

Art. 1a

Al. 1

La lettre a de cet alinéa reprend la teneur de l'article de la deuxième partie de l'art. 1 al. 1 en vigueur en mentionnant directement la date d'entrée en vigueur des dispositions

introduisant le prélèvement de la taxe sur la plus-value dans la LATeC.

A défaut de perception d'une taxe sur la plus-value sur les terrains ayant fait l'objet d'une mise en zone à bâtir approuvée après le 1^{er} janvier 2018 lorsque l'acte d'aliénation a eu lieu avant cette date, il convient de modifier la LIAA afin que l'impôt soit dû en application de cette loi en introduisant une lettre b à ce nouvel alinéa.

Par «acte d'aliénation», il faut entendre ici l'acte donnant lieu au transfert (soit la date de la signature de l'acte devant notaire) et non pas son inscription au registre foncier qui opère le transfert juridique. Il doit en être de même en cas de pacte d'emption, lequel peut être convenu pour une durée de plusieurs années: le moment déterminant de «l'acte d'aliénation» doit être celui de la date de la conclusion du pacte d'emption, où le ou la propriétaire a pris l'engagement, même conditionnel, et non pas la date d'exercice du droit. Il paraît en effet trop dur de soumettre ce genre de cas – où les parties se sont tout de même déjà liées – au nouveau droit. Cela est d'autant plus dur si le ou la contribuable est l'aliénateur ou l'aliénatrice. En effet, dans ce cas, la réalisation de la vente ne dépend plus de lui ou d'elle, mais du seul empteur, qui peut décider d'exercer son droit ou non à tout moment jusqu'à échéance du contrat. Ainsi, toujours dans le souci d'assurer une certaine sécurité juridique, lorsque le transfert de propriété repose sur un pacte d'emption, l'acquisition de l'immeuble par l'empeur devrait rester soumise à l'ancien droit.

Al. 2

Il paraît nécessaire d'adapter les dispositions de la LIAA pour tenir compte de l'introduction de l'art. 178d P-LATeC et éviter la lacune résultant de l'art. 3 al. 1 LIAA en vigueur.

Exemple: A est propriétaire de l'art. 222 RF affecté à la zone agricole, avec une valeur vénale est de 5.-/m². En juin 2015, la DAEC approuve la mise en zone à bâtir de ce terrain dont la valeur vénale passe, selon estimation, à 300.-/m². En avril 2020, la DAEC approuve le changement d'affectation de ce même terrain dont la valeur vénale passe, selon estimation, à 400.-/m². L'article 222 RF est vendu au mois de mars 2021. En application de l'article 3 al. 1 LIAA, l'impôt dû selon la LIAA ne serait pas perçu puisque l'acte d'aliénation a eu lieu après le changement d'affectation du terrain, tandis que la taxe sur la plus-value serait perçue sur une valeur vénale de 100.-/m² (400.-/m²-300.-/m²). Il en résulte que l'augmentation de la valeur vénale de 295.-/m² résultant de la mise en zone à bâtir ne serait pas imposée.

Cette lacune justifie l'introduction de l'alinéa 2.

12. Incidences sur la répartition des tâches État-communes

Dans la mesure où le régime de compensation unique, géré exclusivement par le canton, mais sans que celui-ci en retire un quelconque bénéfice du point de vue financier, est maintenu, les modifications légales n'ont pas d'incidence sur la répartition des tâches État-communes.

13. Conséquences financières

Depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la LATeC, 1^{er} janvier 2018 jusqu'à la fin juin 2021, 37 révisions générales de PAL ont été approuvées par la DAEC. Dans le cadre du plan de relance décidé par le Grand Conseil, le SeCA s'est vu attribuer des postes supplémentaires de juristes et d'aménagistes jusqu'à la fin 2022, afin que la vague de révisions générales de PAL en cours d'examen auprès du canton (accompagné de quelques 200 recours déposés contre les décisions communales) puisse être traitée d'ici là. Il faut par conséquent s'attendre à un nombre très importants d'approbation de révisions générales de PAL dans les deux prochaines années, ce qui générera un volume élevé de dossiers de taxation compte tenu du nombre de mesures d'aménagement qui entreront en force (essentiellement des changements d'affectation).

Depuis la fin 2018 à la fin 2019, soit jusqu'à la suspension du processus d'estimation et de taxation au printemps 2020 pour les motifs exposés dans le message¹, la CAI avait procédé, dans le cadre de 4 séances plénières (alimentées par les dossiers préparés par les sous-commissions), à l'estimation de 80 dossiers de taxation liés à des mesures d'aménagement assujetties à la taxe. Ces mesures résultaient de l'approbation de 12 révisions générales de PAL et de 35 modifications de PAL, toutes approuvées avant le 3 septembre 2019, date de l'arrêt du TC exigeant que la DAEC analyse les PAL sous l'angle des principes restrictifs du nouveau plan directeur cantonal. Ces estimations effectuées sur la base de la méthode des classes de situation représentaient un montant total de près de 8 millions de francs. La DAEC a par la suite notifié une trentaine de décisions de taxation qui devront probablement être reconsidérées sur la base de nouvelles estimations de la Commission compte tenu de l'arrêt du TC dont les considérants concernant la méthodologie à suivre ont été concrétisés dans le nouvel al. 2a de l'art. 113a LATeC.

Etant donné que la DAEC a continué d'approuver des dossiers de révisions générales et de modification de PAL et que le processus de taxation est suspendu depuis plus d'une année, 57 dossiers ouverts en relation avec les dossiers susmentionnés n'ont pas encore été estimés par la CAI. De plus, des dossiers de taxation supplémentaires devront être estimés pour les autres révisions générales de PAL approuvées par la DAEC depuis le 1^{er} janvier 2018 et 30 dossiers de modi-

fication de PAL, le nombre de mesures d'aménagement effectivement assujetties à la taxe devant encore être déterminé.

En raison du retard pris et du nombre de PAL approuvés par la DAEC d'ici la fin 2022, il est actuellement estimé qu'à la suite de l'entrée en vigueur de la modification législative, ce sont quelque 500 dossiers qui devront faire l'objet d'une estimation par la CAI et d'une décision de taxation de la DAEC. Un traitement rapide de ces dossiers revêt une urgence certaine pour des motifs de sécurité juridique et en raison du délai de prescription de 5 ans à compter de l'entrée en force de la mesure d'aménagement (art. 113d al. 3 LATeC).

La mise en œuvre d'une nouvelle méthodologie pour estimer la plus-value des terrains nécessitera un renforcement des ressources tant au niveau de la CAI qu'au niveau de son secrétariat, dans une ampleur qui dépendra des choix méthodologiques précis ainsi que des possibilités de s'appuyer sur des solutions digitales existantes. En effet, si la méthode des classes de situation – dont l'application exclusive par la DAEC n'a pas été admise par le TC – permettait de suivre un certain schématisme pour évaluer la valeur vénale sur l'ensemble d'un secteur faisant l'objet d'une mesure d'aménagement (mise en zone à bâtir ou changement d'affectation), tout en assurant une égalité de traitement entre les propriétaires, le recours aux autres méthodes officielles d'estimation reconnues, en particulier à la méthode comparative directe et la méthode de la valeur résiduelle, nécessite une analyse plus circonstanciée des caractéristiques de chaque parcelle, impliquant de nombreuses visions locales, et donc un investissement en temps nettement plus important. La CAI estime qu'il lui serait utile de pouvoir former une sous-commission supplémentaire impliquant la nomination de nouveaux membres, du moins jusqu'à la fin 2023, de manière à pouvoir rattraper le retard pris dans le processus de taxation. Dès 2023, la grande majorité des révisions générales de PAL aura été traitée; compte tenu du principe de stabilité des plans et du cadre restrictif fixé par le plan directeur cantonal en application de la LAT, les mesures d'aménagement donnant lieu à taxation seront moins nombreuses et la CAI devrait être en mesure d'assumer ses tâches d'estimation avec sa composition actuelle.

Compte tenu du temps supplémentaire nécessité pour chaque estimation, la charge du travail du secrétariat de la CAI, assuré par le SeCA, augmentera également de manière conséquente (demandes d'information aux RF, analyse des données transmises par le RF pour déterminer s'ils peuvent être utilisées pour l'application de la méthode comparative, compilation des documents détaillant les possibilités de construction des biens-fonds concernés et rédaction de procès-verbaux plus complexes).

Enfin, l'introduction d'un système de taxation au prorata (art. 113e al. 2 P-LATeC) et de cas de reports de l'exigibilité de la taxe en cas d'octroi de permis (art. 113e^{bis} al. 2 P-LATeC), nécessiteront une charge administrative supplémentaire par rapport au système en vigueur.

¹ Supra 1.3.

Au vu de ce qui précède, la DAEC estime que la mise en œuvre des nouvelles dispositions légales nécessitera les ressources supplémentaires suivantes:

- > attribution d'un montant supplémentaire à prévoir au budget du SeCA pour les années 2022 et 2023, afin de doter la CAI d'une plus grande force de travail (création provisoire d'une sous-commission dédiée à l'estimation de la plus-value en plus de celle existante) permettant de rattraper le retard accumulé depuis le printemps 2020 dans le processus de taxation;
- > ressources complémentaires juridiques/applicatives au SeCA en fonction de l'évaluation des besoins éventuels qui devront être validés par le Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure budgétaire.

Les ressources particulières devront faire l'objet de décisions du Conseil d'Etat selon des modalités qui devront être élaborées parallèlement à la procédure d'adoption du présent projet.

S'agissant de l'alimentation du Fonds de la plus-value, il convient de revenir sur les scénarios que le Conseil d'Etat avait établis dans le cadre de l'analyse des conséquences financières du projet de loi initial dans le message qui l'accompagnait¹. Tout d'abord, on constate que la proposition de taxer à 30% les nouvelles mise en zone à bâtir ainsi que les zones spéciales n'ont pas été retenues par le législateur, un taux minimal de 20% ayant été retenu pour les premières et la taxation des deuxièmes ayant été abandonnée. Si trois actions en indemnisation pour expropriation matérielle sont actuellement ouvertes devant la Commission d'expropriation contre des communes à la suite de dézouage (dont une pour un montant annoncé de 25 millions de francs), aucune décision en force n'a encore été rendue à ce jour. Les chiffres provenant des quelques 80 estimations effectués par la CAI ne peuvent pas non plus servir de nouvelle référence pour déterminer un prix moyen de la plus-value liée aux mises en zone à bâtir et aux changements d'affectation dans la mesure où le TC a remis en cause la méthode d'estimation qui avait été privilégiée dans un premier temps par la DAEC pour des motifs d'efficacité et d'égalité de traitement.

Compte tenu de la suspension du processus de taxation et de facturation depuis le début 2020 et des conséquences de l'arrêt du TC, aucun montant n'a pour l'instant été encaissé dans le Fonds de la plus-value, de sorte que l'on ne peut pas mesurer aujourd'hui, sur la base d'une période représentative, les répercussions financières de l'introduction des articles 113a ss LATeC pour le Fonds de la plus-value et les recettes fiscales en relation avec les mesures d'aménagement qui ont été approuvées par la DAEC depuis le 1^{er} janvier 2018. Par ailleurs, il faut tenir compte des incidences des principes restrictifs du nouveau plan directeur cantonal en application de la LAT révisée dont la trans-

position dans les révisions générales de PAL, applicable depuis l'arrêt du TC du 3 septembre 2019, limite fortement les possibilités de mise en zone à bâtir au cours de ces 20 prochaines années ainsi que, dans une certaine mesure, les changements d'affectation impliquant une densification.

A cela s'ajoutent les répercussions du présent projet de loi sur l'alimentation du Fonds (et donc également du Fonds des améliorations foncières en application de l'art. 113c al. 1 LATeC) compte tenu de l'introduction d'un système de taxation au prorata en fonction des divisions parcellaires et de cas de reports de l'exigibilité de la taxe prévus par l'art. 113e^{bis} al. 2 P-LATeC (soit l'utilisation négligeable du potentiel de construction, les permis octroyés pour les constructions nécessaires à l'exploitation agricole et l'aliénation d'unités de propriété par étages). Ces nouvelles modalités auront forcément pour effet de ralentir l'alimentation du Fonds de la plus-value.

Il faut donc s'attendre à ce qu'il faille encore un certain temps, dès l'entrée en vigueur de la modification légale, pour atteindre le seuil de 20 millions de francs prévu par l'art. 51a al. 2 ReLATeC qui permettrait non seulement au canton de couvrir le financement des éventuelles indemnités à verser par les communes dans le cadre des procédures d'expropriation, mais aussi des autres mesures d'aménagement prévues par l'article 113c al. 2 let. b à d LATeC (en deuxième priorité, les plans directeurs régionaux et les études régionales et communales en vue de la requalification et de la densification du milieu bâti). Au 30 juin 2021, les demandes de financement pour ces mesures, liées à pour l'instant exclusivement à l'élaboration des plans directeurs régionaux, s'élèvent à 1 175 000 francs (un montant qui pourrait être financé par le biais du Fonds de la plus-value à concurrence de 352 000 francs²), la DAEC n'ayant fait jusqu'à présent que constater pour certaines d'entre elles qu'elles remplissaient les conditions de l'art. 51f al. 1 ReLATeC, sans être en mesure de rendre des décisions en application de l'art. 51f al. 4 ReLATeC.

14. Conformité au droit supérieur

Le projet de loi est conforme au droit constitutionnel. A priori, il apparaît conforme au droit fédéral dans la mesure où il a été tenu compte de l'avis de principe donné par l'ARE sur les propositions des motionnaires. En particulier, aucune nouvelle exception à l'exigibilité du paiement de la taxe n'est introduite dans les cas où la plus-value résulte du classement d'un terrain en zone à bâtir (relevant du champ d'application de l'art. 5 LAT).

Il ne présente pas d'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne.

¹ BGC Février 2016, Message 2015-DAEC-138 p. 175 ss.

² Cf. art. 51^e al. 1 let. a ReLATeC.

Botschaft 2021-DAEC-182

31. August 2021

—
**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Raumplanungs-
und Baugesetzes (RPBG)**

| | |
|--|-----------|
| 1. Ursprünge des Gesetzesvorentwurfs | 25 |
| 2. Organisation der Gesetzgebungsarbeiten | 28 |
| 3. Ergebnisse der externen Vernehmlassung | 29 |
| 4. Gesetzesentwurf: Allgemeines | 29 |
| 5. Information der Eigentümerschaft | 31 |
| 6. Methoden zur Berechnung der Mehrwertabgabe | 33 |
| 7. Abgabepflicht | 37 |
| 8. Schuldner oder Schuldnerin | 39 |
| 9. Erhebung | 40 |
| 10. Übergangsbestimmung | 41 |
| 11. Kommentar zu den einzelnen Artikeln | 42 |
| 12. Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden | 47 |
| 13. Kosten | 47 |
| 14. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht | 49 |

1. Ursprünge des Gesetzesvorentwurfs**1.1. Geltendes Recht**

Am 1. Mai 2014 trat die Teilrevision des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) in Kraft. Dabei wurde insbesondere Artikel 5 RPG geändert, der den angemessenen Ausgleich für erhebliche Planungsvor- und -nachteile betrifft und die Erhebung einer Mehrwertabgabe zum Ausgleich der Vorteile vorsieht. Seither verpflichtet das Bundesrecht die Kantone, ein solches System einzuführen, und legt die Mindestanforderungen an dessen Ausgestaltung fest. Auch sieht Artikel 38a Abs. 4 und 5 RPG einen Einzonungsstopp für die Kantone vor, die es unterlassen, ihre Gesetzgebung nach den Anforderungen des RPG anzupassen. Diese

Sanktion besteht, solange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich verfügt.

Mit dem Inkrafttreten am 1. Januar 2018 des RPBG erliess der Kanton Freiburg eine gesetzliche Regelung für den Mehrwertausgleich, die den Mindestanforderungen des Bundesrechts entspricht. Die kantonalen Bestimmungen wurden vom Bundesrat am 10. April 2019 genehmigt. In diesem Entscheid hält der Bund auch fest, dass die in Artikel 38a Abs. 4 und 5 RPG vorgesehene Sanktion auch nach der Genehmigung der konformen kantonalen Regelung durch den Bund zur Anwendung kommen kann, wenn bestimmte wichtige gesetzliche Bestimmungen vom Bundesgericht für nichtig erklärt werden sollten oder wenn sich herausstellte, dass deren Anwendung durch den Kanton nicht im Einklang

mit dem Bundesrecht steht. So übt der Bund weiterhin eine gewisse Aufsicht über die Kantone aus; Änderungen der kantonalen Gesetze in diesem Bereich müssen dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt werden.

Die Artikel 113a ff. RPBG sehen eine Abgabe von 20% des Mehrwerts vor, der sich aus der Zuweisung von Land zur Bauzone (Art. 15 RPG) oder einer Nutzungsänderung (Art. 113a Abs. 2 RPBG) ergibt. Änderungen von Plänen und Reglementen, die lediglich in einer Erhöhung von Nutzungsziffern bestehen, unterliegen nicht dieser Abgabe. Artikel 113d Abs. 1 RPBG legt fest, dass die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) die Besteuerung auf Antrag der Kommission für Grundstückerwerb vornimmt. Nach Artikel 113b Abs. 2 RPBG entspricht der Mehrwert der Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks vor und nach Rechtskraft der Planungsmassnahme, weshalb ein Vergleich zwischen beiden zu schätzenden Werten erforderlich ist. Die Abgabe wird innert sechs Monaten ab Rechtskraft der Baubewilligung, die für die erste Baute auf dem betroffenen Grundstück nach dem ordentlichen Bewilligungsverfahren erteilt wurde (mit Ausnahme von Detailerschliessungsbewilligungen), oder bei der Veräusserung des Grundstücks fällig. In den Fällen nach Artikel 43 des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern¹ wird die Besteuerung aufgeschoben (Art. 113e Abs. 2 RPBG). Der Schuldner oder die Schuldnerin der Mehrwertabgabe ist die Eigentümerin oder der Eigentümer des Grundstücks im Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme (Art. 113a Abs. 2 und 3 RPBG). Vom Abgabenertrag werden ein Fünftel dem Bodenverbesserungsfonds und vier Fünftel dem mit Artikel 113c RPBG eingerichteten Mehrwertfonds zugewiesen. Der kantonale Mehrwertfonds dient vorrangig dazu, die Finanzierung der Entschädigungen, die die Gemeinden wegen materieller Enteignung infolge von Auszonen leisten müssen, zu decken. Wenn die im Fonds kumulierten Beträge 20 Millionen Franken überstiegen haben (Art. 51a Abs. 2 des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz [RPBR]), können verschiedene Planungsmassnahmen wie regionale Richtpläne, Agglomerationsprogramme sowie regionale und kommunale Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung finanziert werden, wobei die in Artikel 113c Abs. 2 RPBG festgelegte Prioritätenordnung gilt. Schliesslich ist auf Artikel 113h RPBG zu verweisen, der festlegt, dass öffentlich-rechtliche Körperschaften von der Mehrwertabgabe befreit sind, wenn sie Eigentümerinnen von Grundstücken sind, die eingezont werden oder eine Nutzungsänderung erfahren, und wenn diese Grundstücke der Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse dienen, die sie selbst oder durch Zuständigkeitsdelegation ausführen (Abs. 1 und 2). Weiter wird die Werterhöhung eines Grundstücks von der Mehrwertabgabe befreit, wenn die Werterhöhung einen Gesamtbetrag von 20 000 Franken nicht übersteigt (Abs. 3).

Der Grosse Rat hat ein einheitliches Ausgleichssystem eingeführt, d. h. eine zentralisierte Mehrwertabschöpfung auf kantonaler Ebene, im Gegensatz zu einer Mehrwertabschöpfung auf kommunaler Ebene oder einem Mischsystem, das teilweise vom Kanton und teilweise von den Gemeinden verwaltet würde. Diese Lösung bedeutet, dass alle eingenommenen Abgaben und die Zuweisung der Einnahmen ausschliesslich vom Kanton verwaltet werden, mittels Veranlagungsverfügungen und Verwaltung des kantonalen Mehrwertfonds². Nach dem bestehenden System profitiert der Kanton nicht von diesen Einnahmen, wie die Liste der Massnahmen zeigt, die aus dem Fonds finanziert werden können (Art. 113c Abs. 2 RPBG).

Für die neuen Aufgaben im Zusammenhang mit der Mehrwertabschöpfung (namentlich für die Sicherstellung des Sekretariats der Kommission für Grundstückerwerb) und der Verwaltung des kantonalen Mehrwertfonds wurde der RUBD ein Vollzeitäquivalent (VZÄ) für eine Juristin oder einen Juristen zugestanden; die RUBD hat zusätzlich 0,5 VZÄ (technischer Sachbearbeiter/in) für die Eingabe der für die Bearbeitung der Dossiers erforderlichen Informationen mittels Stellenumwandlung innerhalb des Bau- und Raumplanungsamts (BRPA) freigestellt.

Mittlerweile haben alle Kantone Regelungen für den Mehrwertausgleich geschaffen, wobei sich Art (kantonal einheitlich, kommunal oder gemischt), Satz, Massnahmen, die der Abgabe unterliegen, Zahlungsbedingungen, Veranlagungsbehörden und Massnahmen, die über die Mehrwertabgabe finanziert werden, unterscheiden³. Die Gespräche mit den anderen Kantonen haben jedoch gezeigt, dass die meisten von ihnen derzeit vor ähnlichen Problemen stehen wie der Kanton Freiburg, da die Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen besonders komplex ist. Die grösste Schwierigkeit besteht in der Festlegung der Modalitäten für die Berechnung des Mehrwerts. Die überwiegende Mehrheit der Kantone bezieht sich in ihrer Gesetzgebung auf den Begriff «Verkehrswert» oder «Bodenwert» zur Definition des Mehrwerts und führt derzeit vertiefte Überlegungen durch, um eine geeignete Methodik zu dessen Bestimmung im Rahmen des Bundesrechts und der Besonderheiten der Mehrwertabgabe zu definieren. Auf diesen Aspekt wird in Kapitel 6 der Botschaft eingegangen.

1.2. Qualifikation der Mehrwertabgabe

Der Mehrwertabgabe liegen keine steuerlichen Erwägungen zugrunde. Entsprechend kann sie auch nicht als Steuer qualifiziert werden. Mit der Mehrwertabgabe sollen vielmehr durch öffentliche Planungsmassnahmen geschaffene individuelle Sondervorteile für einzelne Grundeigentümerinnen

² TGR Februar 2016, Botschaft 2015-DAEC-138, S. 188 f.

³ Mehrwertausgleich: Kantonale Bestimmungen zum Mehrwertausgleich im Wortlaut (Stand 22. April 2021), EspaceSuisse, Mehrwertausgleich in den Kantonen.

¹ Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG, SGF 631.1).

und -eigentümer (Bodenwertsteigerung) im Sinne der Gleichbehandlung ausgeglichen werden. Entsprechend ist zwischen Raumplanungsrecht und Steuerrecht zu unterscheiden, die je unterschiedliche Ziele verfolgen. Die Mehrwertabgabe fällt unter das Raumplanungsrecht und muss daher im Licht der in diesem Bereich geltenden Ziele und Grundsätze ausgelegt werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Kantone laut RPG dafür sorgen müssen, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer ihre Grundstücke optimal bebauen (namentlich in Bezug auf die Nutzung des Verdichtungspotenzials), während die Gemeinden verpflichtet sind, zuerst die vorhandenen Bauzonenreserven zu nutzen und alle erforderlichen Verdichtungsmassnahmen zu treffen, bevor sie eine Erweiterung ihrer Bauzone in Erwägung ziehen (Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis} und 15 Abs. 4 Bst. b RPG).

Weiter schreibt Artikel 5 Abs. 1 RPG einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vorteile infolge von raumplanerischen Massnahmen vor. Dieser Vorteil entspricht nicht zwangsläufig dem tatsächlichen Gewinn aus dem Verkauf des betroffenen Grundstücks¹. Die Mehrwertabgabe verfolgt also kein fiskalisches, sondern ein Lenkungs- und Ausgleichsziel. Der Gewinn aus dem Verkauf wird durch die Grundstückgewinnsteuer besteuert, wobei die Mehrwertabgabe von diesem Gewinn als Aufwand abziehbar ist (Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG und 113b Abs. 4 RPBG). Die Rechtsprechung präzisiert, dass diese Abgabe einer neuen Kategorie öffentlicher Abgabe entspricht und als «kostenunabhängige Kausalabgabe» qualifiziert werden kann (unabhängig von Kaufpreis, Erschliessungskosten, Transaktionskosten, Unterhaltskosten). Weiter gilt laut Rechtsprechung des Bundesgerichts, dass eine Abgabe von bis zu 60% des durch Planungsmassnahmen verursachten Mehrwerts weder die Eigentumsgarantie verletzt noch konfiskatorisch ist².

1.3. Entwicklung der Praxis im Kanton Freiburg und dringlicher Auftrag

Bereits Anfang 2018 wandten sich mehrere Notarinnen und Notare mit der Bitte um Klärung in Bezug auf die Anwendung der betreffenden gesetzlichen Bestimmungen an die RUBD. Sie stellten einen Mangel an Informationen fest, der zu Rechtsunsicherheit führe und die Durchführung von Immobilientransaktionen erschwere. Sie wiesen auch darauf hin, dass das im RPBG vorgesehene System einige Eigentümerinnen und Eigentümer in eine äusserst schwierige finanzielle Lage bringen könne, insbesondere in Fällen, in denen die Transaktion vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts stattfand und nach dem Inkrafttreten der Planungsmassnahmen mit der Mehrwertabgabe belegt wird. Ausserdem waren gewisse Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Gemeinden im Rahmen der Prüfung des Mehrwertabgabedossiers auf der

Grundlage der von der RUBD mitgeteilten Beschlussentwürfe der Auffassung, dass die auf der Grundlage einer Schätzung der Kommission für Grundstückerwerb festgesetzten Quadratmeterpreise in den betreffenden Sektoren deutlich über dem Marktwert lagen und daher überhöht waren.

Im Einvernehmen mit der RUBD hat die Kommission für Grundstückerwerb eine Praxis für die Bewertung von Immobilien entwickelt, bei der sie eine offiziell anerkannte Methode, die sogenannte Lageklassenmethode, anwendet, die im Schweizerischen Schätzerhandbuch³ der Schweizerischen Vereinigung kantonaler Grundstückerwertungs-experten beschrieben ist. Kurz gesagt handelt es sich um eine Methode, die auf statistischen Bewertungen basiert, bei der der Wert des Grundstücks in Abhängigkeit vom Ertragswert, dem Verkaufspreis oder dem Neubauwert ermittelt wird. Die RUBD und die Kommission für Grundstückerwerb waren der Ansicht, dass diese Methode angesichts der verfügbaren Ressourcen eine schnelle Bearbeitung der Dossiers und eine Gleichbehandlung aller Bürgerinnen und Bürger ermöglichen würde. Von Anfang 2019 bis Frühjahr 2020 hat die Kommission für Grundstückerwerb rund 100 Schätzungsprotokolle erstellt.

Zwischen Dezember 2019 und März 2020 hat die RUBD rund 30 Veranlagungsverfügungen erlassen, von denen drei Gegenstand einer Beschwerde beim Kantonsgericht (KG) sind; die anderen Verfügungen sind in Kraft getreten.

Am 12. März 2020 traf sich die RUBD mit Vertretern der Freiburger Notariatskammer, um mit ihnen die in der Praxis beobachteten Probleme zu diskutieren. Dabei wurde die Einsetzung einer Arbeitsgruppe vereinbart, um die Situation zu untersuchen sowie Anpassungen der Praxis oder nötigenfalls Gesetzes- oder Reglementsänderungen vorzuschlagen, die dann über die RUBD dem Staatsrat vorgelegt werden sollten.

Gleichzeitig beauftragte die RUBD über das BRPA den Verband EspaceSuisse mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens zum Begriff des «erheblichen Vorteils» gemäss Artikel 5 RPG und des «Verkehrswerts» im Rahmen der vom Bundesgesetzgeber gesetzten Rahmenbedingungen für die Erhebung der Mehrwertabgabe. Das Gutachten wurde am 1. September 2020 übermittelt.

Ab April 2020 setzte die RUBD die Schätzungsverfahren und Rechnungsstellungen aus, zunächst aufgrund der besonderen sanitären Situation im Zusammenhang mit Covid-19.

Mit dem am 13. Mai 2020 eingereichten dringlichen Auftrag forderten Grossrätin Gobet, Grossrat Kolly, Grossrat Doutaz und sieben Mitunterzeichnende dann den Staatsrat auf, die Verfügungen und Rechnungsstellungen betreffend Mehrwertabgabe mit sofortiger Wirkung bis zur Revision des RPBG, die Gegenstand einer bald folgenden Motion sein

¹ EspaceSuisse, Mehrwertberechnung: Mit einer Vielzahl von Methoden zu einem objektiven Ergebnis, Inforum Dezember 4/2020.

² TGR Februar 2016, Botschaft 2015-DAEC-138, S. 186.

³ 5., überarbeitete und erweiterte Auflage, 2019.

würde, zu suspendieren. Dieser Auftrag wurde vom Grossen Rat am 23. Juni 2020 angenommen, sodass die Schätzungsverfahren und Rechnungsstellungen seither nicht wieder aufgenommen wurden.

1.4. Motion Gobet/Boschung

Am 23. Juni 2020 reichten Grossrätin Nadine Gobet und Grossrat Bruno Boschung zusammen mit 30 Mitunterzeichnenden eine Motion¹ zur Änderung der Bestimmungen zur Mehrwertabgabe im RPBG ein. Die Motionäre hielten darin fest, dass sie das Prinzip der Abgabe nicht in Frage stellten, wiesen jedoch gleichzeitig darauf hin, dass das System in seiner jetzigen Form Rechtsunsicherheit schaffe, die dringend durch eine entsprechende Anpassung der Artikel 113a ff. RPBG beseitigt werden müsse, damit bei der Festsetzung dieser Abgabe vorrangig die Vergleichsmethode und, bei Fehlen hinreichend verlässlicher Vergleichspreise, die Residualwertmethode angewendet werde. Die Motionäre schlugen zudem vor, die Schuldnerin oder den Schuldner der Mehrwertabgabe neu als die Person zu definieren, die Eigentümerin oder Eigentümer des Grundstücks zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme (und nicht wie nach geltendem Recht zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage) ist. Weiter sollen Ausnahmen von der Abgabepflicht beim Verkauf von Stockwerkeigentumswohnungen auf bebauten Grundstücken und von Bauten von geringer Bedeutung, bei energetischen Sanierungen sowie bei Grundstücksabgrenzungen (mit einem System einer anteiligen Abgabe) und bei Härtefällen in das Gesetz aufgenommen werden. Sie sprachen sich auch dafür aus, die mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes einhergehende Rechtsunsicherheit durch die Einführung einer Übergangsbestimmung zu beseitigen. Dem Vorschlag des Staatsrats folgend nahm der Grosse Rat die Motion am 21. August 2020 an.

2. Organisation der Gesetzgebungsarbeiten

Die Arbeitsgruppe, die die RUBD im Anschluss an das Treffen mit den Vertretern der Notariatskammer gebildet hat, setzte sich aus dem Präsidenten der Notariatskammer Freiburg, einem Vertreter der Gemeinden sowie Vertreterinnen und Vertretern der Kommission für Grundstückerwerb, der Finanzdirektion, der Kantonalen Steuerverwaltung und des BRPA zusammen. Die Arbeitsgruppe wurde damit beauftragt, das Veranlagungsverfahren und die Anwendung der geltenden Bestimmungen des RPBG zu analysieren und bis Mitte September 2020 einen Bericht vorzulegen, der Vorschläge zur Anpassung der Praxis enthält und die sich allenfalls daraus ergebenden gesetzlichen und/oder regulatorischen Änderungen aufzeigt.

Die Arbeitsgruppe kam achtmal zwischen Mai und September 2020 zusammen. Soweit die in der Motion Gobet/Boschung gemachten Vorschläge für Gesetzesänderungen Fragen betrafen, die die Arbeitsgruppe selbst als bedenkenswert identifiziert hatte, wurden diese Vorschläge auch von der Gruppe diskutiert, die jedoch zu ihren eigenen Schlussfolgerungen zu den fraglichen Punkten kam. Der geforderte Bericht wurde am 18. September 2020 an die RUBD übermittelt.

Mit Beschluss vom 1. September 2020, ergänzt durch den Beschluss vom 6. Oktober 2020, ernannte der Staatsrat einen Lenkungsausschuss (COPIL) für die Änderung des RPBG unter dem Vorsitz des Staatsrats, Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektors. Neben den Vertreterinnen und Vertretern der Finanzdirektion und des BRPA setzte sich der COPIL aus folgenden Personen zusammen:

- > Herr Bruno Boschung, Grossrat, Vertreter der Christlich-demokratischen Fraktion;
- > Frau Nadine Gobet, Grossrätin, Vertreterin der Freisinnig-Demokratischen Fraktion;
- > Herr Bruno Marmier, Grossrat, Vertreter der Fraktion Mitte Links Grün;
- > Herr Pierre Mauron, Grossrat, Vertreter der Sozialdemokratischen Fraktion;
- > Frau Gilberte Schär, Grossrätin, Vertreterin der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei;
- > Herr Pierre-André Burnier, Gemeindeammann von Mont-Vully, Vertreter des Freiburger Gemeindeverbands (FGV);
- > Herr Joseph Aeby, Gemeindeammann von Rue, Direktor der Region Glane-Vivisbach, Vertreter des FGV;
- > Herr Christian Pfammatter, Kantonsrichter;
- > Herr Frédéric Ménétreay, Direktor der Freiburger Landwirtschaftskammer;
- > Herr Yves Menoud, Präsident und Vertreter der Immobilien-Kammer Freiburg;
- > Herr Michel Mooser, Notar, Präsident der Freiburger Notariatskammer;
- > Frau Florence Perroud, Juristin, Vertreterin von ASLOCA-Fribourg;
- > Herr Philippe Thalmann, assoziierter Professor an der ETH Lausanne.

Der Ausschuss traf sich achtmal zwischen Anfang Oktober 2020 und Anfang Juli 2021. Er prüfte alle geltenden gesetzlichen Bestimmungen sowie die Vorschläge der Motionäre und der Arbeitsgruppe. Weiter erörterte er die Vorschläge, die im Rahmen der externen Vernehmlassung gemacht wurden, sowie weitere Anpassungen, die im Laufe seiner Arbeit entwickelt wurden.

¹ 2020-GC-107.

3. Ergebnisse der externen Vernehmlassung

Der Gesetzesvorentwurf war ab dem 1. April 2021 in der externen Vernehmlassung. Aufgrund der Dringlichkeit der Gesetzgebungsarbeiten fand die interne Vernehmlassung zeitgleich statt (weshalb einige rechtliche und technische Aspekte erst am Ende der Vernehmlassung zu Tage traten und in der Botschaft behandelt werden); die Frist für Antworten wurde auf den 10. Juni 2021 festgelegt.

Die RUBD erhielt 25 Antworten von externen Vernehmlassungsadressaten, darunter 13 Gemeinden, von denen sich die meisten der Stellungnahme des FGV anschlossen. Die im Vergleich zur Zahl der konsultierten Behörden und Kreise geringe Zahl der Stellungnahmen erklärt sich im Wesentlichen dadurch, dass der Vorentwurf in der Änderung einer bestehenden Rechtsgrundlage besteht, das geltende System nicht grundsätzlich in Frage stellt und einen technischen Bereich betrifft.

Generell weisen die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer vorab auf die Komplexität des Bereichs und die Unmöglichkeit hin, alle problematischen Fälle durch eine Gesetzesänderung zu lösen. In der Sache sprachen sie sich für den Vorentwurf des Gesetzes aus und merkten an, dass er in der Tat dazu beitrage, die Rechtssicherheit zu stärken und die derzeitige Regelung flexibler zu gestalten, um spezifische Lösungen zu berücksichtigen¹.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere Folgendes zu beachten:

Unter Verweis auf eine aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts zum im Kanton Basel-Landschaft vorgesehenen Mehrwertausgleich² möchte der FGV, dass das kantonale Recht ausdrücklich anerkennt, dass die Gemeinden eine Restkompetenz zur Besteuerung von Planungsmassnahmen haben, sofern sich der Kanton mit dem bundesrechtlich vorgesehenen Minimum begnügt. Der FGV ist der Ansicht, dass das Verbot einer solchen Möglichkeit der kommunalen Autonomie zuwiderlaufe und den Gemeinden wichtige Einnahmen vorenthalten könnte, insbesondere solche, die sich aus Verdichtungsmassnahmen ergeben und die ihnen für eine bessere Planung ihres Gebiets nützlich wären.

In Bezug auf die beiden Vorschläge für Artikel 113b Abs. 2a des Vorentwurfs (Methoden zur Schätzung des Mehrwerts) sprach sich die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer für den Hauptvorschlag aus, wonach der vereinbarte Preis, sofern vorhanden, grundsätzlich repräsentativ für den Verkehrswert ist, während das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) die

Variante befürwortete, da es der Meinung ist, der Hauptvorschlag sei mit Artikel 5 RPG nicht vereinbar³.

Die Freiburger Notariatskammer schliesslich beantragte im Sinne der Motion, den Vorentwurf dahingehend zu ändern, dass die Eigentümerin oder der Eigentümer des Grundstücks zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme (und nicht zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage) zur Schuldnerin oder zum Schuldner der Abgabe erklärt wird. Ausserdem solle ein dynamischer Begriff der Schuldnerin oder des Schuldners der Abgabe eingeführt werden, wobei nur die Person, die von der Wertsteigerung profitiert, mit der Mehrwertabgabe belegt wird.

Die Stellungnahme des Staatsrats zu diesen verschiedenen Vorschlägen sowie zu weiteren Aspekten, die Gegenstand von Bemerkungen oder Änderungswünschen waren, ist in den Kapiteln 5 ff. dieser Botschaft sowie in den Kommentaren zu den einzelnen Artikeln aufgeführt.

4. Gesetzesentwurf: Allgemeines

Hauptziel des Gesetzesentwurfs (RPBG-E) ist es, die Rechtsunsicherheit zu beseitigen, die von den Behörden und Fachleuten aufgrund der ersten Erfahrungen bei der Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften festgestellt wurde. Ganz allgemein ist geplant, das RPBG in den folgenden Punkten zu ändern:

- > Information der Eigentümerschaft;
- > Berechnung des Mehrwerts (Schätzungsmethoden);
- > Abgabepflicht (Ausnahmen, anteilige Abgabe, Aufschub der Fälligkeit);
- > Erhebung der Abgabe;
- > Übergangsbestimmungen.

Die meisten Änderungen im Gesetz decken die in der Motion gemachten Vorschläge ab, mit teilweise unterschiedlicher Systematik und anderen Lösungen; diese sind in den folgenden Kapiteln der Botschaft beschrieben und erläutert. Andere Anpassungen sind das Ergebnis von Vorschlägen und Bemerkungen, die während des Vernehmlassungsverfahrens gemacht wurden, oder einer weiteren Analyse, die während des Gesetzgebungsverfahrens durchgeführt wurde und die Notwendigkeit kleinerer Änderungen an bestimmten bestehenden Gesetzesbestimmungen ergab.

Der Gesetzesentwurf stellt weder die Art des geltenden Systems (d. h. eine kantonale einheitliche Lösung mit einem ausschliesslich vom Kanton verwalteten Mehrwertfonds), noch den Abgabesatz (20%), noch die der Mehrwertabgabe unterstellten Planungsmassnahmen in Frage. So werden auch zukünftig nur Einzonungen und Nutzungsänderungen nach Artikel 113a Abs. 3 RPBG mit der Mehrwertabgabe belegt. Massnahmen, die lediglich die Nutzungsziffern erhöhen und

¹ Ein ausführlicher Vernehmlassungsbericht mit allen Stellungnahmen ist auf der Website der RUBD verfügbar.

² IC 245/2019 vom 19. November 2020 (Münchenstein BL).

³ Siehe unten Kapitel 6.

keine Nutzungsänderung der Zone umfassen, sollen weiterhin nicht besteuert werden.

Der Staatsrat hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung¹ zur Kenntnis genommen, auf die sich der FGV in seiner im Rahmen der Vernehmlassung eingereichten Stellungnahme bezieht, um die ausdrückliche Anerkennung einer Restkompetenz der Gemeinden zur Abschöpfung des Mehrwerts von Planungsmassnahmen zu verlangen. Aus dieser Stellungnahme und aus den Ausführungen anderer Gemeinden geht hervor, dass im Vergleich zum heutigen System zwei Möglichkeiten der Ausgleichs auf kommunaler Ebene denkbar sind: Die Gemeinden könnten (zu einem noch festzulegenden Satz) eine zusätzliche Mehrwertabgabe auf Einzonungen und Nutzungsänderungen erheben, die der kantonalen Abgabe nach RPBG unterliegen, und/oder sie könnten andere Planungsmassnahmen, die einen wesentlichen, vom kantonalen Recht nicht gedeckten Vorteil bringen, insbesondere Erhöhungen der Nutzungsziffer, mit der Abgabe belegen.

Im Fall von Basel-Landschaft beschränkte sich der Kanton darauf, eine Mehrwertabgabe von 20% für Neueinzonungen einzuführen. Darüber hinaus legte er fest, dass die Gemeinden nicht über dieses Minimum hinausgehen dürfen. Die Gemeinden durften höchstens verwaltungsrechtliche Verträge abschliessen, um den Beitrag der Eigentümerinnen und Eigentümer an die Infrastruktur zu regeln, aber nur im Rahmen eines Quartierplans und eines weiteren speziellen Nutzungsplans. Die Gemeinde Münchenstein reichte beim Bundesgericht Beschwerde ein mit der Begründung, dass die vorgeschlagene Regelung unzureichend sei und ihre Autonomie einschränke.

In seinem Urteil berücksichtigte das Bundesgericht (BGer) den bundesrechtlichen Auftrag gemäss RPG und das vom Kanton Basel-Landschaft erlassene Gesetz. Es kam zum Schluss, dass das Verbot für die Gemeinden, über das im kantonalen Recht vorgesehene Minimum hinauszugehen, nicht im Einklang mit dem Bundesrecht stehe, und stützte sich dabei auf den allgemeinen Gesetzgebungsauftrag in Artikel 5 Abs. 1 RPG, der von den Kantonen verlangt, einen angemessenen Ausgleich für planungsbedingte erhebliche Vor- und Nachteile zu schaffen, ein Auftrag, der schon vor der Revision des RPG Bestand hatte. Diese Bestimmung betrifft insbesondere die Vorteile aus Um- und Aufzonungen, während Neueinzonungen im Detail durch die Bestimmungen des revidierten RPG geregelt werden (Art. 5 RPG Abs. 1^{bis} bis 1^{sexies}). So hält das Bundesgericht fest, dass der Gesetzgebungsauftrag von Artikel 5 Abs. 1 RPG entweder durch den Kanton selbst und/oder durch die Gemeinden erfüllt werden könne. Weiter erwähnt das Bundesgericht, dass das Verbot, weitergehende Mehrwertabgaben zu erheben, zu einem empfindlichen Einnahmeverlust der Standortgemeinde führen könne. Hinzu komme, dass der Ertrag aus der Abgabe namentlich zur Ent-

schädigung verwendet wird, wenn Planungen eine materielle Enteignung zur Folge haben. Der teilweise Wegfall von Einnahmen aus Mehrwertabgaben könne somit faktisch den planerischen Spielraum einer Gemeinde verkleinern. Laut Bundesgericht behält der allgemeine Gesetzgebungsauftrag in Artikel 5 Abs. 1 RPG neben der ihn konkretisierenden Mindestvorschrift von Absatz 1^{bis} seinen Charakter als bindendes Recht und muss entweder vom Kanton selbst oder von den Gemeinden umgesetzt werden. Daraus folgt, dass Um- und Aufzonungen, die einen erheblichen Vorteil zur Folge haben, ausgeglichen werden müssen².

Wie in der Botschaft zum ursprünglichen Gesetzesentwurf ausgeführt³, wurde mit den Artikeln 113a ff. RPBG ein einheitliches, ausschliesslich kantonales Ausgleichssystem eingeführt, ohne den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, ihrerseits eine Mehrwertabgabe zu erheben. Es ist jedoch anzumerken, dass der Freiburger Gesetzgeber im Gegensatz zum Kanton Basel-Landschaft über die Minimalregelung hinausging, indem er einen Mehrwertausgleich nicht nur für Neueinzonungen, sondern auch für Nutzungsänderungen vorsah. Weiter hat der Freiburger Gesetzgeber betreffend Zuweisung der Einnahmen eine Prioritätenordnung mit allen Planungsmassnahmen definiert, die über den Mehrwertfonds finanziert werden können (Art. 113c Abs. 2 RPBG). Das bedeutet, dass der Kanton den Ausgleich der wesentlichen Vorteile infolge von Einzonungen und Nutzungsänderungen, die meist mit einer Erhöhung der Nutzungsziffer einhergehen, umfassend gesetzlich geregelt hat, sodass die Gemeinden grundsätzlich keine Restkompetenz haben, diese Massnahmen mit einer zusätzlichen Mehrwertabgabe zu belegen. Die Rechtsprechung des Bundes ist also in diesen beiden Fällen nicht unmittelbar und direkt anwendbar, was den Grosse Rat nicht daran hindert, eine entsprechende Bestimmung, wie sie der FGV vorschlägt, zu erlassen.

Wie erwähnt, erhebt der Kanton bereits eine Abgabe auf Verdichtungsmassnahmen, wenn sie mit einer Nutzungsänderung im Sinne von Art. 113a Abs. 3 RPBG einhergehen. Damit bleiben noch die Massnahmen, bei denen lediglich die Nutzungsziffern erhöht werden, ohne die Nutzung der Bauzone zu ändern. Aus der Botschaft zum ursprünglichen Gesetzesentwurf geht hervor⁴, dass der Kanton ganz bewusst auf einen Ausgleich bei diesen Massnahmen verzichtet hat, weil die Bestimmung der Wertsteigerung in solchen Fällen mit erheblichen Schwierigkeiten und einem grossen Verwaltungsaufwand verbunden sind. Diese Entscheidung des kantonalen Gesetzgebers, diese Art von Planungsmassnahmen nicht mit der Mehrwertabgabe zu belegen, sollte die Gemeinden nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht daran hindern, dies zu tun.

² EspaceSuisse, Inforum 1/2021, Um- und Aufzonungen finanzieren die Innenentwicklung mit.

³ TGR Februar 2016, Botschaft 2015-DAEC-138, S. 188 f.

⁴ TGR Februar 2016, Botschaft 2015-DAEC-138, S. 189 f.

¹ Siehe Referenz Fussnote 9.

Nach zwei Jahren praktischer Erfahrung in der Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen und dem Austausch mit anderen Kantonen über deren Erfahrungen in diesem Bereich erscheint die Wahl des kantonalen Gesetzgebers jedoch gerechtfertigt. Während die Schätzung des Verkehrswerts bei Einzonungen relativ einfach ist, da der Preis von Landwirtschaftsland einfach zu ermitteln ist, sind Nutzungsänderungen komplizierter, weil es oft keine Referenzpreise gibt, anhand derer der Verkehrswert des Grundstücks vor der Planungsmassnahme ermittelt werden könnte, geschweige denn nach deren Inkrafttreten. Aus einem Entscheid des Kantonsgerichts zu einer Beschwerde gegen eine Veranlagungsverfügung der RUBD geht hervor, dass die Kommission für Grundstückerwerb zur Schätzung des Wertzuwachses nicht allein auf die sogenannte Lageklassenmethode zurückgreifen kann, sondern vorrangig andere Methoden, die nicht auf einem statistischen Ansatz beruhen und somit eine eingehendere Analyse der Eigenheiten der Immobilien erfordern, anwenden muss (wobei diese mit der Lageklassenmethode kombiniert werden können). Die relative Schwierigkeit der Schätzungen im Rahmen der Mehrwertabgabe, die sich bereits bei Nutzungsänderungen zeigt, wäre noch grösser, wenn der Verkehrswert bei Massnahmen, die die Nutzungsziffern erhöhen, ohne die Nutzung der Fläche oder die Art der Gebäude zu verändern, auf kantonaler Ebene ermittelt werden müsste. Erstens würde jede noch so kleine Erhöhung der Nutzungsziffer eine Schätzung von der Kommission für Grundstückerwerb erforderlich machen, wodurch ihre Arbeitslast erheblich erhöht würde. Zweitens ist zu berücksichtigen, dass viele Gemeinden von der im kantonalen Recht vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch machen, in ihren Reglementen auf die Festlegung der Nutzungsziffern verzichten¹, und dass die Ermittlung der Erhöhung des Baupotenzials zur Ermittlung der Verkehrswerthöhung in solchen Fällen äusserst schwierig wäre.

Die Praxis und die Erfahrungen in anderen Kantonen haben gezeigt, dass es nicht möglich ist, den Verkehrswert eines Grundstücks vor und nach Inkrafttreten der Planungsmassnahme ohne die Hilfe von Sachverständigen der Immobilienbewertung, die in täglichem Kontakt mit dem Markt stehen, zu schätzen². Aus diesem Grund hat sich der Kanton entschieden, diese Bewertung der Kommission für Grundstückerwerb anzuvertrauen, deren Kompetenz und Erfahrung auf diesem Gebiet anerkannt sind. Würde den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, im Zusammenhang mit Erhöhungen der Nutzungsziffern eine Mehrwertabgabe zu erheben, würde dies bedeuten, dass sie auch bei geringen Erhöhungen der Nutzungsziffern in einer Bauzone für alle derartigen Massnahmen Sachverständige hinzuziehen müssten, da die Anwendung des Ausgleichssystems unter Beach-

tung des Gebots der Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger erfolgen muss. Dies würde nicht nur zu hohen Kosten führen, die auf kommunaler Ebene zu finanzieren wären, sondern auch zu einem erheblichen Mehraufwand für die kantonale Verwaltung. Diese müsste nämlich die Gemeindereglemente, die eine solche Abgabe vorsehen, prüfen und genehmigen und sich mit Beschwerden gegen kommunale Veranlagungsverfügungen befassen. Weiter hätten diese Verfügungen vom Standpunkt der Veranlagungsmethode her nicht die gleiche Einheitlichkeit wie die der RUBD, die sich auf die Arbeit einer kantonalen Kommission stützt. Schliesslich versteht es sich von selbst, dass eine Ausweitung der Besteuerungsbefugnis auf die Gemeinden dem mit dem Gesetzesentwurf angestrebten Grundsatz der Rechtssicherheit, wie ihn insbesondere die Notarinnen und Notare sowie die Motion anstreben, zuwiderlaufen würde.

In Anbetracht der Tatsache, dass der Kanton ein Ausgleichssystem vorgesehen hat, das über das in Artikel 5 RPG vorgesehene Minimum hinausgeht, und dass die Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer Abgabe auf Erhöhungen der Nutzungsziffern beträchtlich wären und die Rechtssicherheit noch stärker gefährden würden, erscheint es unverhältnismässig, den Anwendungsbereich des Systems auszuweiten, indem den Gemeinden die Erhebung einer Mehrwertabgabe bei Erhöhungen der Nutzungsziffern ohne Nutzungsänderung gestattet wird, bei gleichzeitiger Beibehaltung eines ausschliesslich kantonalen Ausgleichssystems.

Um diesbezüglich jegliche Unklarheit zu beseitigen, ist in Artikel 113a Abs. 1 und 3a RPBGE festgelegt, dass der Kanton die Mehrwertabgabe erhebt und die Gemeinden sie nicht selbst erheben dürfen, auch nicht zum Ausgleich wesentlicher Vorteile, die sich aus anderen Planungsmassnahmen als Einzonungen und Nutzungsänderungen ergeben.

5. Information der Eigentümerschaft

Das Veranlagungsverfahren nach geltendem Recht ist im Anhang zu dieser Botschaft abgebildet.

Nach dem geltenden System wird die Mehrwertabgabepflicht auf das Grundstück ab Inkrafttreten der Planungsmassnahme auf Antrag der RUBD im Grundbuch angemerkt (Art. 113a Abs. 4 RPBGE). Die von der RUBD in ihrer Verfügung festgesetzte Abgabe ist – sobald sie in Kraft getreten ist – Gegenstand einer neuen Anmerkung im Grundbuch, die die erste ersetzt und den Betrag angibt.

Seit dem Inkrafttreten der RPBGE-Bestimmungen erhält das BRPA viele Anfragen von Notarinnen und Notaren, die wissen wollen, ob ein bestimmtes Grundstück der Mehrwertabgabe unterliegt. Die Bearbeitung dieser Anfragen erfordert erhebliche Ressourcen beim BRPA, das festgestellt hat, dass eine grosse Zahl dieser Anfragen nicht von einer Bescheinigung der Gemeinden über die Nutzung der Grundstücke und

¹ Art. 80 Abs. 3 und 81 Abs. 1 RPBR.

² Siehe auch Kommentar von Zufferey/Vago/Rayroux, «Taxe sur la plus-value d'aménagement du territoire (art. 5 LAT): les méthodes d'évaluation des biens-fonds», in BR/DC 2/2021, S. 79 ff.

die geltenden bzw. allenfalls in Überarbeitung befindlichen Vorschriften (öffentliche Auflage) begleitet wird, obwohl der Ortsplan bei der Gemeinde aufbewahrt wird.

Während es bei neuen Bauzonen relativ einfach zu bestimmen ist, ob eine Abgabepflicht wahrscheinlich ist, kann diese Frage bei Nutzungsänderungen schwieriger zu beantworten sein, je nach Art der möglichen Zonen und in Abhängigkeit von den kommunalen Bauvorschriften. Die Eigentümerschaft und andere Betroffene werden derzeit nicht automatisch darüber informiert, wenn Grundstücke, die Gegenstand einer Einzonung oder Nutzungsänderung sind, abgabepflichtig werden. Erst wenn die RUBD den OP und die entsprechenden Planungsmassnahmen genehmigt hat, erfolgt die Information. Dies erscheint insofern problematisch, als zwischen dem Zeitpunkt der ersten öffentlichen Auflage der OP-Revision und deren Genehmigung durch den Kanton ein bis zwei Jahre vergehen können – und noch länger im Fall einer Beschwerde. Selbst wenn Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer sich von sich aus erkundigen, haben sie manchmal Schwierigkeiten, zu ermitteln, ob die Planungsmassnahme, die ihr Grundstück betrifft, in den Anwendungsbezug des Gesetzes fällt. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist es gerechtfertigt, dass alle betroffenen Personen informiert werden können, sobald die von der Gemeinde geplante Planungsmassnahme öffentlich wird. Auf diese Weise sind sie in der Lage, die Zahlung dieser Abgabe zu antizipieren und sie in die Transaktionen einbeziehen, die sie in vielen Fällen vor dem Genehmigungsentscheid der RUBD oder sogar vor der Annahme des OP durch die Gemeinde durchführen werden.

Was das Veranlagungsverfahren nach geltendem Recht betrifft, so beginnt es erst mit dem Inkrafttreten der Genehmigung des OP durch die RUBD, sodass die Eigentümerschaft und andere Betroffene die Höhe der Abgabe erst mehrere Monate nach dem Beschluss erfahren. Es ist jedoch zu bedenken, dass das Veranlagungsverfahren erheblich schwerfälliger wäre, wenn es beginnen würde, sobald der OP öffentlich aufgelegt wird oder das OP-Dossier zur Schlussprüfung dem Kanton unterbreitet wird, weil für viele der betroffenen Parzellen die Möglichkeit besteht, dass die Gemeinde selbst, im Fall einer ergänzenden Auflage, oder die RUBD bis zum Ende des Genehmigungsprozesses Änderungen vornimmt. In solchen Fällen müssten zusätzliche Schätzungen oder Korrekturen vorgenommen werden, was angesichts der zahlreichen zu bearbeitenden Dossiers einen zusätzlichen Arbeitsaufwand für die Verwaltung bedeutete.

Je früher Informationen in Bezug auf den Planungsprozess und die mögliche künftige Erhebung einer Mehrwertabgabe bereitgestellt werden, desto besser sind die Eigentümerinnen und Eigentümer in der Lage, die finanziellen Folgen geplanter Planungsmassnahmen zu antizipieren und in die von ihnen in Betracht gezogenen Bauvorhaben und Transaktionen zu integrieren. Bei Information vor der OP-Genehmigung durch die RUBD ist jedoch zu bedenken, dass bestimmte Mass-

nahmen aufgrund der von den Gemeinden durchgeführten zusätzlichen öffentlichen Auflage, der Behandlung etwaiger Einsprachen und Beschwerden sowie der Berücksichtigung durch die RUBD der in den Gutachten der konsultierten Dienststellen verlangten Einschränkungen geändert werden müssen. Die Fälle, in denen diese Änderungen zu einer Erhöhung der Abgabe führen, werden jedoch selten sein, da die RUBD zwar die Genehmigung bestimmter Massnahmen verweigern oder gewisse Einschränkungen auferlegen kann, aber nicht mit einer Erhöhung des Überbauungspotenzials der Grundstücke, die eingezont oder einer Nutzungsänderung unterzogen werden sollen, über das hinausgehen kann, was die Gemeinden vorschlagen.

Diesbezüglich sah der in die Vernehmlassung gegebene Vorentwurf vor, im Amtsblatt eine Anmerkung zu den potenziell abgabepflichtigen Grundstücken eintragen zu lassen, sobald der Ortsplan öffentlich aufgelegt ist, und der erläuternde Bericht skizzierte zusätzliche Informationsmöglichkeiten bis zur Einführung einer Anwendung, die die Digitalisierung von Ortsplänen und die Einrichtung und Nachführung durch den Kanton eines Kartenportals ermöglichen würde. In der Vernehmlassung wies der Freiburger Verband der Grundbuchführer jedoch darauf hin, dass die Lösung mit der Anmerkung im Grundbuch, sobald die öffentliche Auflage eingeleitet ist, nicht mit dem Bundesrecht und auch nicht mit Artikel 113a Abs. 4 RPBG vereinbar wäre, da sie nicht auf einem rechtskräftigen und vollstreckbaren Entscheid beruht¹. Daher kann die im Gesetzesvorentwurf vorgesehene Lösung nicht beibehalten werden.

Es bleibt die Möglichkeit, ein Kartenportal einzurichten, das bei der öffentlichen Auflage der revidierten OP auf der Basis der von den Gemeinden übermittelten Daten aktualisiert wird und die potenziell abgabepflichtigen Grundstücke anzeigt. Mit dieser Datenbank bestünde ein Informationssystem, das die Rechtsunsicherheit bezüglich der Mehrwertabgabepflicht von Grundstücken weitgehend beseitigt; offen bliebe lediglich die Höhe der Abgabe, da die Festlegung erst zum Zeitpunkt des Veranlagungsverfahrens erfolgt, nachdem die Planungsmassnahme in Kraft getreten ist. In Ermangelung eines globalen Systems zur Digitalisierung der OP-Dossiers, mit dem diese elektronisch verarbeitet und die darin enthaltenen Geodaten digital genutzt werden können (wird frühestens in drei Jahren zur Verfügung stehen, sofern dieses Projekt als staatliches Informatikprojekt der ersten Priorität eingestuft wird), muss eine Übergangslösung gefunden werden, um den Informationsbedarf der Gemeinden, der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer sowie der Planerinnen und Planer zu decken. Zu diesem Zweck wird in Artikel 113a^{bis} RPBG-E eine Rechtsgrundlage geschaffen, die vorsieht, dass der Kanton den Gemeinden eine Informatiklösung zur Verfügung stellt, die es ihnen ermöglicht, vor der

¹ Siehe Art. 80 Abs. 4 der Grundbuchverordnung des Bundesrats vom 23. September 2011 (SR 211.432.1).

Auflage ihrer Planungsunterlagen die Liste der Grundstücke einzutragen, die möglicherweise der Mehrwertabgabe unterliegen, damit diese Information auf einem Kartenportal veröffentlicht werden kann.

6. Methoden zur Berechnung der Mehrwertabgabe

6.1. Der Begriff des Verkehrswerts

Im traditionellen Sinne des Begriffs, wie er von der Rechtsprechung insbesondere für direkte Steuern, Handänderungssteuern, Steuern zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes und im Zivilrecht (Art. 617 ZGB) verwendet wird, ist der Verkehrswert als «aktueller» Marktwert zu verstehen. Laut Schätzerhandbuch ist der Begriff Marktwert identisch mit dem Begriff Verkehrswert und bezeichnet den geschätzten Betrag, für welchen ein Immobilienvermögen am Tag der Bewertung zwischen einem verkaufsbereiten Veräusserer und einem kaufbereiten Erwerber, nach angemessenem Vermarktungszeitraum, in einer Transaktion im gewöhnlichen Geschäftsverkehr ausgetauscht werden sollte, wobei jede Partei mit Sachkenntnis, Umsicht und ohne Zwang handelt. Ungewöhnliche Umstände, die den Kaufpreis erhöhen oder vermindern könnten, werden ausgeklammert. Darunter fallen zum Beispiel besondere Finanzierungsmodalitäten, ein unter Zwang stehender Verkäufer oder einen Sonderwert generierende Gegebenheiten. Bei der Schätzung geht es also darum, die bestehenden Verhältnisse für ein bestimmtes Gebäude möglichst realitätsnah zu simulieren, um einen dem Markt entsprechenden Wert zu erhalten. Alle Methoden und Verfahren, die bei der Berechnung eines Verkehrswerts eingesetzt werden, müssen diesem Zweck dienen¹.

Nach Artikel 113b Abs. 2 RPBG entspricht der Mehrwert der Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks vor und nach Rechtskraft der Planungsmassnahme. Mit anderen Worten: Die Veranlagungsbehörde muss die durch die Planungsmassnahme (Einzonung oder Nutzungsänderung) verursachte Erhöhung des Verkehrswerts des Grundstücks ermitteln, deren Inkrafttreten der massgebliche Zeitpunkt für die Berechnung des zu steuernden Betrags ist. Es werden also zwei Werte verglichen: der Verkehrswert des Grundstücks unmittelbar vor der Genehmigung durch die RUBD der Planungsmassnahme und der Verkehrswert des Grundstücks unmittelbar nach dieser Entscheidung. Die Schwierigkeit besteht darin, diese beiden Werte objektiv zu bestimmen, da die Veranlagungsbehörde das Grundstück in den meisten Fällen bereits vor einer entgeltlichen Veräusserung einschätzen muss – also bevor sich Käuferin und Verkäuferin bzw. Käufer und Verkäufer über einen Preis einigen. Und selbst wenn die Veranlagungsbehörde Kenntnis vom Preis einer Transaktion hat, die vor Inkrafttreten der

Planungsmassnahme stattgefunden hat, muss sie beurteilen, ob der vereinbarte Preis, der ihr zur Kenntnis gebracht wird, einen «aktuellen» Marktwert für das Grundstück in seiner alten Nutzung widerspiegelt oder ob die Parteien die Planungsmassnahme und deren Genehmigung durch die RUBD bereits vorweggenommen haben.

6.2. Gutachten von EspaceSuisse

EspaceSuisse weist in seinem Gutachten vom 1. September 2020² darauf hin, dass nach Artikel 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung nur erhebliche Vorteile, die sich aus Planungsmassnahmen ergeben, der Ausgleichspflicht unterliegen. Der erhebliche Vorteil besteht in der Steigerung des Verkehrswerts des Grundstücks, also dessen objektiven Marktwerts. Es ist der Preis, den eine Käuferin oder ein Käufer unter normalen Umständen zu zahlen bereit wäre.

EspaceSuisse ist jedoch der Meinung, dass der Begriff des Verkehrswerts nicht identisch sein kann mit demjenigen, der im Steuerrecht und insbesondere im Zusammenhang mit der Grundstücksgewinnsteuer verwendet wird (Wert, der konkret an den erzielten Verkaufspreis gebunden ist). Die Ermittlung des Verkehrswerts im Rahmen der Mehrwertabschöpfung ist nicht dieselbe wie bei der amtlichen Grundstücksbewertung, da diese auch die Gebäude auf dem Grundstück einbezieht, während im Rahmen von Artikel 5 Abs. 1^{bis} RPG nur die Grundstückswerte relevant sind. Ermöglicht eine raumplanerische Massnahme (z. B. eine Nutzungsänderung mit Erhöhung der Nutzungsziffer) eine bessere Ausnutzung des Grundstücks, spiegelt sich dies im Bodenpreis wider. Der Wert eines bestehenden Gebäudes oder dessen allfällige Abbruch ist indes nicht massgebend für die Ermittlung des Mehrwerts.

In einer aktuellen Publikation hält EspaceSuisse fest, dass der Mehrwertausgleich aus Sicht des Bundes auf dem vollen Potenzial der neuen baulichen Möglichkeiten erhoben werden muss. Dabei spielt es keine Rolle, ob dieses auch wirklich genutzt wird oder nicht. In anderen Worten: Auszugleichen ist der Mehrwert des maximal möglichen Vorteils und nicht der effektiv realisierte Mehrwert. Das BGer fügte hinzu, dass der Kanton, weil er beschlossen hat, die Mehrwertabgabe nicht nur bei Einzonungen, sondern auch bei anderen Planungsmassnahmen wie Nutzungsänderungen zu erheben, für die Einhaltung des Bundesrechts und den Ausgleich aller erheblichen Vorteile sorgen muss³.

Gemäss EspaceSuisse handelt es sich bei der Berechnung des Verkehrswerts im Rahmen der Mehrwertabgabe um eine spezifische und objektive Berechnung, die nicht allein an

² EspaceSuisse, Rechtsgutachten: «Notion de valeur vénale en lien avec l'art. 5 LAT», 1. September 2020.

³ Mehrwertberechnung: Mit einer Vielzahl von Methoden zu einem objektiven Ergebnis, Christa Perregaux-Dupasquier, in Inforum Dezember 4/2020 und zitierte Rechtsprechung.

¹ Urteil des Kantonsgerichts vom 17. November 2020 (604 2020 19), E. 4.2.1 und zitierte Referenzen; Schätzerhandbuch, S. 20.

eine mögliche konkrete Transaktion geknüpft werden kann. Eine solche Transaktion kann denn auch nicht für sich allein massgebend sein für die Berechnung des Mehrwerts.

Ein gutes Dutzend Kantone beziehen sich in ihrer Gesetzgebung ebenfalls auf den Begriff «Verkehrswert», um den Mehrwert zu bestimmen, und haben wie der Kanton Freiburg gewisse Schwierigkeiten, diesen anhand einer klaren Methodik zu schätzen, zumal viele von ihnen es den Gemeinden überlassen, die Abgabe zu erheben, manchmal sogar, ohne im Gesetz einen Hinweis auf die zu befolgende Schätzungsmethode zu geben. Zahlreiche Kantone (von denen zwölf nach dem 1. Januar 2018 Ausgleichsbestimmungen erlassen haben) befinden sich noch in der Optimierungsphase und nutzen ihre Erfahrungen mit der Abgabeveranlagung der ersten Dossiers, um die genauen Konturen ihres Schätzungsverfahrens festzulegen.

Auf der Grundlage des Vergleichs der wenigen von EspaceSuisse kontaktierten Kantone zeigt sich jedoch, dass der Methodenpluralismus die objektivste Vorgehensweise zu sein scheint, umso mehr, wenn ein Kanton nicht über eine ausreichend umfangreiche Datenbank vergangener Transaktionen verfügt. Weil Artikel 5 RPG sowohl die wesentlichen Vorteile als auch die wesentlichen Nachteile einer Planungsmassnahme ausgleichen soll, erscheint es logisch, dass die Berechnung des Mehrwerts die gleiche ist wie die zur Berechnung des Minderwerts. Die Berechnung des Mehrwerts ist also vergleichbar mit der Berechnung bei einer materiellen Enteignung.

6.3. Urteil des Kantonsgerichts vom 17. November 2020 und offiziell anerkannte Schätzungsmethoden

Gegen eine Veranlagungsverfügung der RUBD¹ wurde beim KG eine Beschwerde eingereicht, worauf das KG die Verfügung aufhob und das Dossier an die Direktion zurückverwies, damit diese eine neue Beurteilung vornehme, die die Besonderheiten des betreffenden Grundstücks objektiver berücksichtigt. Das KG vertrat die Auffassung, dass die von der Kommission für Grundstückerwerb angewandte Lageklassenmethode nicht allein zur Berechnung des Mehrwerts herangezogen werden könne und – soweit es überhaupt notwendig ist, diese Methode heranzuziehen – mit den anderen offiziell anerkannten Schätzungsmethoden kombiniert werden müsse.

Unter Hinweis darauf, dass die kantonale Gerichtsbarkeit einen gewissen Spielraum bei der Auslegung des unbestimmten Begriffs «erheblicher Vorteil» habe, betonte das KG, dass die Erheblichkeit des durch die Planungsmassnahme verschafften Vorteils im Hinblick auf die reale und konkrete Veränderung des Werts des betreffenden Grundstücks und

nicht abstrakt beurteilt werden müsse. Die Schätzmethode ermöglicht die Bewertung des neuen Potenzials, das notwendigerweise auf dem freien Markt berücksichtigt wird.

Das KG bestätigte, dass der Verkehrswert dem Marktwert entspricht, d. h. dem Verkaufspreis, der am Stichtag unter normalen Verhältnissen und ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse erzielbar ist. Im Gegensatz zum Gutachten von EspaceSuisse ist das KG indessen der Ansicht, dass es sich bei der Mehrwertabgabe um eine öffentliche Abgabe handle, sodass es keinen Grund gebe, den Begriff des Verkehrswerts anders zu interpretieren. Nach Ansicht des KG muss der Verkehrswert demjenigen entsprechen, der im Bereich der Enteignung vorherrscht.

Der objektive Wert des Grundstücks wird geschätzt, indem der Preis des Grundstücks vor und nach der Planungsmassnahme anhand objektiver Kriterien verglichen wird. Bei einer Veräusserung kann die Bewertung laut Bundesgericht² nicht nur auf die tatsächlich bezahlten Preise und auch nicht auf den Katasterwert abgestellt werden. Hinzu kommt die Schwierigkeit, dass im Gegensatz zur Besteuerung von Immobiliengewinnen im Rahmen des Mehrwerts häufig keine Veräusserung vorliegt, da die Veranlagung nach Inkrafttreten der jeweiligen Planungsmassnahme erfolgen muss.

In Ermangelung einer spezifischen Methode zur Schätzung des Verkehrswerts des Grundstücks vor und nach Inkrafttreten der Planungsmassnahme sind die anerkannten Methoden für materielle Enteignungen anzuwenden. Der Verkehrswert eines Grundstücks ist in einem ersten Schritt nach der sogenannten statistischen oder Vergleichsmethode zu ermitteln, die darin besteht, sich an den Preisen zu orientieren, die bei freihändigen Verkäufen für ähnliche Objekte in derselben Region und im selben Zeitraum vereinbart wurden. In Ermangelung einer ausreichenden Anzahl solcher Vergleichszahlen ist der Verkehrswert eines Grundstücks zum Stichtag alternativ nach anderen anerkannten Methoden³ zu ermitteln, d. h. nach der Residualwert-, der Lageklassen- und/oder der Strukturwertmethode.

Es folgen die Erwägungen im Kantonsgerichtsurteil vom 17. November 2020, in denen die verschiedenen offiziell anerkannten Methoden, die üblicherweise zur Anwendung gelangen, detailliert und gut verständlich abgehandelt werden:

Bei der **direkten Vergleichswertmethode** ergibt sich der Wert unmittelbar aus dem Vergleich, aus der Mittelwertbildung des Transaktionspreises oder über Einheitspreise, z. B. Preis pro m² Nutzfläche oder pro Raumeinheit von Referenzobjekten; die Vor- und Nachteile des Grundstücks werden insbesondere über die Zu- oder Abschläge auf den Verkaufspreis der Vergleichsobjekte berücksichtigt.

¹ 604 220 19.

² BGE 132 II 402 E. 2.1.

³ TGR Februar 2016, Botschaft 2015-DAEC-138, S. 199.

Die direkte Vergleichs- oder statistische Methode eignet sich vor allem für unüberbaute Grundstücke. Sie ermöglicht die Definition eines Werts, der sich direkt aus dem Vergleich, aus der Mittelwertbildung des Transaktionspreises oder über Einheitspreise, z. B. Preis pro m² Fläche oder pro Raumeinheit von Referenzobjekten, ergibt. Die Vor- und Nachteile des Objekts werden berücksichtigt, insbesondere durch Auf- oder Abschläge auf den Verkaufspreis des Vergleichsobjekts. Bei dieser Methode wird der Verkehrswert eines zu bewertenden Objekts mit Hilfe eines Wertermittlungsobjekts mittels statistischer Verfahren aus möglichst zeitnahen Kaufpreisen von getätigten Immobilientransaktionen vergleichbarer Grundstücke festgestellt. Die Art und Komplexität der statistischen Verfahren hängen in erster Linie von der Fragestellung ab (Auftrag, Bewertungszweck) und von der Grösse der Abweichung der wertbeeinflussenden Merkmale der Vergleichsobjekte von denen des Bewertungsobjektes (Schätzerhandbuch, S. 100 ff.).

Das Ziel ist es, unter den jüngsten Transaktionen, die in der Region vor dem *dies aestimandi* stattfanden, die bezahlten Preise für Grundstücke der gleichen Art, Qualität und Lage zu finden. Daher scheint der Schluss naheliegend, dass diese Methode nur dann zu zuverlässigen Ergebnissen führt, wenn es genügend vergleichbare Objekte gibt. Das Bundesgericht hat indes entschieden, dass ein einziges Vergleichsobjekt ausreichend sein kann, wenn sich daraus das allgemeine Preisniveau ableiten lässt. Es machte auch klar, dass die Anforderungen für die Frage, ob vergleichbare Objekte vorhanden sind, nicht zu hoch sein dürfen. Um die Unterschiede zwischen den Objekten zu berücksichtigen, ist es also möglich, die Werte zu korrigieren. Genau hier liegt die Schwierigkeit dieser Methode. Wertanpassungen müssen vorgenommen werden, wenn die zum Vergleich herangezogenen Objekte sich von dem zu bewertenden Objekt unterscheiden. Unterschiede finden sich in der Form eines Grundstücks, seiner Lage, seinen Nutzungsmöglichkeiten, der Umgebung und den Bodeneigenschaften. Die Lehre erwähnt auch andere Elemente, die berücksichtigt werden müssen: Einerseits müssen der Erschliessungsgrad der Grundstücke, ein Erfordernis betreffend Baulinien, andere Einschränkungen der Baumöglichkeiten, die durch die Regeln der Raumordnung und mögliche technische Normen auferlegt werden, sowie Dienstbarkeiten oder Belastungen berücksichtigt werden. Andererseits können die Umstände des Verkaufs den Preis des Objekts beeinflusst haben. Dies gilt z. B. für Freundschaftspreise, günstigere Preise, die im Rahmen einer Familie oder einer Erbschaft gezahlt werden, solche, die stark von einem spekulativen Kontext beeinflusst sind, oder Beträge, die gezahlt werden, um ein Enteignungsverfahren zu vermeiden. Diese Methode der Wertanpassung hat ihre Grenzen: Objekte mit einer zu grossen Differenz sollten nicht

berücksichtigt werden. So ist es grundsätzlich angebracht, an dem geografischen Ort zu bleiben, an dem sich das zu bewertende Objekt befindet. Ausserdem können bebaute Grundstücke nicht als Vergleich für die Bewertung unbebauter Grundstücke herangezogen werden. Auch kann ein bebautes Grundstück nicht mit einem nicht bebaubaren Grundstück, auf dem eine Strasse liegt, verglichen werden. Konkret kann diese Methode aus einem direkten Vergleich von Grundstücken oder der Ermittlung eines Referenzpreises pro Quadratmeter bestehen. Sie ist daher besonders für unbebautes Bauland geeignet.

Die **Residualwertmethode** besteht in der Wertermittlung auf Basis der rückwirkenden Berechnung des Ertragswerts oder des Verkaufspreises nach Abzug der entsprechenden Investitionen.

Die **Lageklassenmethode**, eine auf statistische Bewertungen basierende Methode, die von der Kommission für Grundstückerwerb angewandt wurde, um den Mehrwert im vom KG beurteilten Streitfall zu ermitteln, beruht auf der Erkenntnis, dass ähnliche Objekte an vergleichbarer Lage stets gleiche Verhältniszahlen zwischen Landwert und Gesamtanlagewert sowie zwischen Landwert und Ertragswert aufweisen.

Die **Strukturwertmethode** schliesslich ist ein Verfahren, die die Lage und den Ertrag, den Verkaufspreis oder den Neubauwert berücksichtigt, während die Strukturzahlfunktion auf statistischen Auswertungen beruht (siehe S. 197 ff.). In der 2019 erschienenen deutschsprachigen Ausgabe stützt sich das Schätzerhandbuch im Wesentlichen nur auf zwei Verfahren zur Bewertung unbebauter Grundstücke, nämlich auf die direkte Vergleichswert- und die Residualwertmethode, und hält ein drittes Verfahren, die Lageklassenmethode, für teilweise geeignet.

Das KG hält fest, dass die zu wählende Methode von der Art des Objekts abhängt und dass es möglich ist, eine Vielzahl von Methoden zu nutzen, um den Wert zu bestimmen. Der Vorteil des Methodenpluralismus ist, dass ein Ergebnis anhand einer zweiten Schätzung, die mit einer anderen Methode vorgenommen wurde, überprüft werden kann. Die Schätzungsmethoden funktionieren nicht unabhängig voneinander. Andere Methoden können teilweise in einer Methode verwendet werden.

Indem das KG insbesondere die Bundesrechtsprechung zur Abschöpfung des Mehrwerts aufgreift, gibt es eine klare Linie für die von der Veranlagungsbehörde zu befolgende Methodik vor und lässt ihr gleichzeitig den nötigen Spielraum, die geeignete Schätzungsmethode oder eine kombinierte Anwendung bestehender Methoden zu wählen, um den Verkehrswert vor und nach der Planungsmassnahme, die die Abgabepflicht auslöst, objektiv zu bestimmen.

6.4. Vom Gesetzesentwurf vorgesehene Lösung

Der in die Vernehmlassung gegebene Gesetzesvorentwurf schlug zwei Formulierungen für Artikel 113b Abs. 2a in Bezug auf die Methodik zur Schätzung des Verkehrswerts vor. Der Hauptvorschlag besagte, dass der vereinbarte Preis bei einer entgeltlichen Veräusserung grundsätzlich als Verkehrswert zu betrachten sei, während die Alternative, die die Meinung von EspaceSuisse und die Erwägungen des oben genannten Kantonsgerichtsurteils aufgriff, besagte, dass der vereinbarte Preis für die Bestimmung dieses Werts nur ein Element unter anderen – wenn auch ein wichtiges – sei.

Im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung hielt der Bund über das ARE fest, dass der Hauptvorschlag im Entwurf dem Grundsatz, wonach der Verkehrswert anhand objektiver Kriterien geschätzt werden muss, zu widersprechen scheint, da vereinbarte Preise durch subjektive Faktoren beeinflusst werden oder sogar unvollständig sein können. Das ARE hob in diesem Zusammenhang hervor, dass der entscheidende Zeitpunkt für die Schätzung des Verkehrswerts der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme und nicht der Zeitpunkt der Veräusserung ist. Es ist daher der Ansicht, dass der Hauptvorschlag durch die Fokussierung auf den vereinbarten Preis zur Bestimmung des Verkehrswerts nicht mit Artikel 5 RPG vereinbar sei. Das ARE wies weiter darauf hin, dass es, sollte sich der Kanton für diesen Wortlaut im RPBG entscheiden, prüfen müsste, ob rechtliche Sanktionen nach Artikel 38a Abs. 5 RPG ergriffen werden müssen.

Da die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer den Hauptvorschlag des Vorentwurfs befürwortet hat, ist es gerechtfertigt, dessen Wortlaut beizubehalten und somit festzulegen, dass der vereinbarte Preis grundsätzlich als repräsentativ für den Verkehrswert angesehen werden soll, wenn er existiert. Zur Stellungnahme des Bundes ist anzumerken, dass der Mehrwert im Vergleich zu der vom Bund verlangten Variante in der Praxis gering ist, da bei der Schätzung im Falle einer entgeltlichen Veräusserung in jedem Fall der vereinbarte Preis berücksichtigt werden muss, und es, wo ein solcher existiert, relativ leicht festzustellen sein wird, ob er den Verkehrswert widerspiegelt oder nicht. Wenn es Anzeichen gibt, dass dies nicht der Fall ist, besteht immer die Möglichkeit, offizielle Methoden anzuwenden.

Der Wortlaut des Vorschlags, der für den Gesetzesentwurf beibehalten wurde (und vom Bund befürwortet wird) bedeutet konkret, dass die Schätzungsbehörde in jedem Fall eine Schätzung durchführen muss, um mit einer offiziellen Methode zu prüfen, ob dieser Preis tatsächlich den Verkehrswert widerspiegelt.

Die Motionäre schlugen vor, dem Artikel 113b RPBG einen neuen Absatz 5 hinzuzufügen und darin festzulegen, dass die

Direktion den Verkehrswert der Liegenschaft auf der Grundlage der Vergleichsmethode bzw. in Ermangelung geeigneter Vergleichswerte der Residualwertmethode ermittelt.

Obwohl die Vergleichsmethode die gebräuchlichste Methode zur Schätzung des Verkehrswerts einer Immobilie ist, ist sie, soweit ihr vorrangiger Charakter von der für die materielle Enteignung geltenden Rechtsprechung anerkannt wird¹, nur unter drei Bedingungen anwendbar: Die Referenzimmobilie muss mit der zu schätzenden identisch sein; das Datum der Transaktion, auf das sich der Vergleich bezieht, muss jüngeren Datums sein; und die besagte Transaktion muss unter perfekten Marktbedingungen stattgefunden haben².

Da die Besteuerung unmittelbar nach Inkrafttreten der neuen Planungsmassnahme und häufig ohne vorherige entgeltliche Veräusserung erfolgt und der Wert der Grundstücke daher objektiv, aber hypothetisch geschätzt werden muss, werden in den Grundbüchern in den meisten Fällen keine vereinbarten Preise für die abgabepflichtigen Grundstücke vorliegen, die als verlässliche Referenz für einen vergleichenden Ansatz herangezogen werden können, und es wird schwierig sein, Grundstücke zu finden, die als Vergleichsbasis dienen können, da die Bauvorschriften der Gemeinden für Zonen gleichen Typs sehr unterschiedlich sind. Insbesondere ist es wahrscheinlich, dass es nicht viele bekannte Preise für Transaktionen, die unbebaute Grundstücke betreffen, gibt³.

In Ermangelung hinreichend verlässlicher Daten für einen objektiven Vergleich ermöglicht die Residualwertmethode häufig eine faire Einschätzung des Verkehrswerts, unabhängig davon, ob das Grundstück bebaut ist oder nicht. Um den Verkehrswert nach dieser Methode zu ermitteln, ist wie folgt vorzugehen:

- > zunächst mit einem Standardverfahren (z. B. mit dem hedonischen Verfahren für den Verkauf von Einfamilienhäusern oder Eigentumswohnungen) den Marktwert des Grundstücks bestimmen, wenn es im Verhältnis zu den durch die Zweckbestimmung und die kommunalen Vorschriften gegebenen Möglichkeiten optimal bebaut würde;
- > von diesem Wert die Baukosten eines die Möglichkeiten optimal nutzenden Gebäudes, die Vermarktungs- und Veräusserungskosten sowie eine Marge abziehen, die die Risiken und den Nutzen des Projekts berücksichtigt (Standard-Margensatz, der von der Behörde innerhalb einer definierten Bandbreite festgelegt werden könnte, z. B. in Prozent der Gesteungskosten);

¹ Siehe BGE 122 I 168 E. 3a.

² Zufferey/Vago/Rayroux, op. cit, S. 80.

³ Von der Kommission für Grundstückerwerb durchgeführte Tests in zwei mittelgrossen Gemeinden des Kantons, die auf den vom GB zur Verfügung gestellten Daten basieren, bestätigen dieses Ergebnis. Die überwiegende Mehrheit der Transaktionen betraf Wohnungen im Stockwerkeigentum oder bebaute Grundstücke.

- > die Kosten für den Abbruch der bestehenden Gebäude nach einer groben Schätzung hinzurechnen, soweit sie kaum Einfluss auf den Mehrwert haben.

Dies muss unter Berücksichtigung der Nutzung vor und nach der Planungsmassnahme erfolgen.

Zu beachten ist auch, dass das ARE in seiner Vorbemerkung zur Motion Gobet/Boschung einen Vorbehalt gegenüber der Anwendung der Residualwertmethode bei der Einzonung von Land in die Bauzone geäussert hat, weil die Wahl der berücksichtigten Hypothesen das Ergebnis beeinflussen könne. Um die Zuverlässigkeit dieser Methode zu bewerten, sollte ihre Empfindlichkeit systematisch durch die Verwendung von unterschiedlichen Ausgangsparametern getestet werden¹.

Was die Lageklassenmethode betrifft, deren alleinige Anwendung durch die Veranlagungsbehörde vom KG als unzureichend angesehen wird, so kann sie zur Überprüfung der durch andere offiziell anerkannte Methoden erzielten Ergebnisse verwendet werden. Bei Bedarf müssen auch andere offiziell anerkannte Methoden angewendet werden können.

Aus diesen Gründen wird im Gesetzesentwurf ein neuer Artikel 113b Abs. 2a eingeführt, der die anzuwendende Methodik in einer allgemein gehaltenen Formulierung festlegt und somit der Veranlagungsbehörde den notwendigen Spielraum lässt, um den Mehrwert auf objektive und für die Abgabepflichtigen nachvollziehbare Weise zu schätzen und den Grundsatz der Gleichbehandlung einzuhalten.

Die Anwendung dieser Methoden erhöht den Zeitbedarf für eine Schätzung. Die finanziellen und personellen Folgen werden in Kapitel 12 dieser Botschaft behandelt. Es erscheint jedoch sinnvoll, die Zuständigkeit der Kommission für Grundstückerwerb für diese Schätzungen beizubehalten. Die Kommission für Grundstückerwerb verfügt nämlich über beträchtliche Erfahrung auf dem Gebiet der Immobilienbewertung und ist zudem administrativ der RUBD zugewiesen. Die generelle Auslagerung des Schätzungsprozesses würde deutlich höhere Kosten verursachen.

7. Abgabepflicht

7.1. Übereinstimmung mit dem Bundesrecht

Artikel 5 Abs. 1^{bis} RPG bestimmt, dass die Mehrwertsteuer bei der Überbauung oder beim Verkauf des Grundstücks geschuldet wird. Das Bundesrecht sieht keine Ausnahme von der Abgabepflicht vor, die mindestens dann zu erheben ist, wenn Boden neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesen wird.

Wie das ARE im Rahmen der externen Vernehmlassung festhielt, sind angesichts des vom Bundesgesetzgeber vorgegebenen Rahmens Ausnahmen von der Abgabepflicht nur beim Ausgleich für Nutzungsänderungen, nicht aber für Einzonungen möglich.

Gemäss geltendem Artikel 113e Abs. 1 RPBG wird die Abgabe innert sechs Monaten ab Rechtskraft der Baubewilligung, die für die erste Baute auf dem betroffenen Grundstück nach dem ordentlichen Bewilligungsverfahren erteilt wurde, fällig, mit Ausnahme der Detailerschliessungsbewilligungen und der Fälle nach Absatz 2 (Bst. a), oder im Falle der Veräusserung des Grundstücks gemäss Artikel 42 DStG (Bst. b). Diese Bestimmung wird im RPBR nicht ausgeführt.

Aus Artikel 113e Abs. 1 RPBG ergibt sich, dass die Erteilung einer Baubewilligung für Bauten von geringer Bedeutung² die Abgabepflicht nicht auslöst, unterliegen diese Bauten doch dem vereinfachten Verfahren. Dazu gehören insbesondere Stützmauern, Einfriedungsmauern, Unterhalts-, Ausbesserungs- und Renovationsarbeiten an Dach und Fassade, die das Aussehen des Bauwerkes wesentlich verändern (d. h. inkl. Arbeiten zur Wärmedämmung von Aussenwänden), Nutzungsänderungen und Anlageänderungen, die weder Arbeiten erfordern noch die Umwelt oder Gewässer beeinträchtigen, der Ersatz von Heiz- und Warmwassersystemen (einschliesslich der damit verbundenen Arbeiten), Sanitäranlagen, Abgrabungen und Aufschüttungen, die eine gewisse Höhe nicht überschreiten, sowie alle Nebenbauten, die zu den Nebennutzflächen gehören, wie Abstellräume, Waschküchen, Garagen, Autounterstände oder Parkplätze, Gartenhäuser, unbeheizte Wintergärten oder private Schwimmbäder. Sobald jedoch eine Bewilligung im ordentlichen Verfahren erteilt wird, ist die Schuldnerin oder der Schuldner verpflichtet, den vollen Betrag der Abgabe zu zahlen.

Der Bund hat in seinem Genehmigungsbeschluss vom 10. April 2019 keinen Vorbehalt bezüglich des Anwendungsbereichs von Artikel 113e Abs. 1 RPBG angebracht.

7.2. Anteilige Abgabe

Nach geltendem Recht muss die Schuldnerin oder der Schuldner, sobald ein Teil des Grundstücks veräussert wird, den vollen Abgabebetrag zahlen.

Die Frage der anteiligen Abgabe, d. h. eine Mehrwertabschöpfung unter Berücksichtigung der Zerstückelung grosser Parzellen durch die Eigentümerin oder den Eigentümer, wurde bereits in den Parlamentsdebatten zum ursprünglichen Gesetzestext behandelt. In der Botschaft zum Gesetzesentwurf wurde ausdrücklich erwähnt, dass es gerechtfertigt sei, die Zahlung der Abgabe für die Gesamtheit eines grossen Grundstücks, das von der Planungsmassnahme profitiert,

¹ Zufferey/Vago/Rayroux, op. cit., S. 81.

² Art. 85 RPBR.

sechs Monate ab Rechtskraft der Baubewilligung für die erste Baute auf einem Teil des betroffenen Grundstücks zu verlangen¹. Während der Debatten wurde präzisiert, dass eine anteilige Besteuerung schwierig umzusetzen wäre, da sie eine administrative Nachbearbeitung über viele Jahre hinweg erfordern würde. In diesem Zusammenhang hatte der Regierungsvertreter jedoch darauf hingewiesen, dass der Staatsrat bzw. die RUBD Härtefälle in Betracht ziehen würde, in denen eine direkte Zahlung des vollen Betrags eine übermässige Belastung für die Schuldnerin oder den Schuldner im Vergleich zum Nutzen aus der Transaktion darstellen würde.

Sowohl die Notarinnen und Notare in ihren verschiedenen Interventionen bei der RUBD als auch die Motionäre merkten an, dass die Zahlung des gesamten fälligen Betrags – wenn der Gesamtbetrag der Mehrwertabgabe sehr hoch ist, etwa weil die Fläche des Grundstücks gross ist – die Eigentümerin oder den Eigentümer davon abhalten kann, einen Teil ihres oder seines Grundstücks zu verkaufen, oder einige Eigentümerinnen und Eigentümer in eine schwierige finanzielle Lage bringen kann.

Im Sinne des Vorschlags der Motionäre ist es gerechtfertigt, eine Anpassung des RPBG vorzusehen, um das Prinzip der anteiligen Abgabe in das Gesetz aufzunehmen, da die im Rahmen der parlamentarischen Arbeit erwähnten Fälle zahlreich sind und das Fehlen einer Lösung, die das Prinzip der Zahlung des Gesamtbetrags abmildert, die Immobilientransaktionen in erheblichem Mass behindern kann². Artikel 113e Abs. 2 Bst. a RPBG-E sieht deshalb vor, dass die für das gesamte Grundstück geschuldete Abgabe im Verhältnis zu den bebauten oder veräusserten Parzellen zu entrichten ist, wenn das betreffende Grundstück Gegenstand einer Teilung war.

In ähnlicher Weise und wie von den Motionären hervorgehoben, scheinen die Folgen der Mehrwertabgabepflicht für Gebäude in gemeinschaftlichem Eigentum (Miteigentum oder Gesamteigentum) im Falle der Veräusserung eines Anteils problematisch zu sein, unabhängig davon, ob die betroffene Eigentümerin bzw. der betroffene Eigentümer Nutzniesserin bzw. Nutzniesser eines einzelnen Anteils oder aller Anteile ist. Das Problem wird bei Stockwerkeigentum häufig auftreten. Im Rahmen der Grundstückgewinnsteuer wird der Gewinn durch den Vergleich des Kaufpreises und des Verkaufspreises eines Anteils des Grundstücks berechnet: Die Steuerpflicht bezieht sich also nicht auf das gesamte Grundstück. Andererseits gibt es keine Ausnahme und auch keinen Steuerausgleich für Grundstücksgewinne, im Gegensatz zu den Fällen, die in Artikel 43 DStG vorgesehen sind. Während die Einführung eines neuen Falls von aufgeschobener Besteuerung im Zusammenhang mit der Veräusserung von Grundstücks-

anteilen nicht gerechtfertigt ist, ist die Einführung einer anteiligen Mehrwertabgabe für die veräusserten Anteile eines gemeinschaftlichen Eigentums im Zusammenhang mit Planungsmaßnahmen sinnvoll. Diese Neuerung wird mit Artikel 113e Abs. 2 Bst. b RPBG-E eingeführt.

7.3. Aufschiebung der Besteuerung

Nach Artikel 113e Abs. 2 RPBG wird die Besteuerung in den Fällen nach Artikel 43 DStG aufgeschoben.

Beispiel: Die Gemeinde X legt am 13. Januar 2019 die Einzonung von Parzelle Art. 55 ihres Grundbuchs (GB) öffentlich auf. Zu diesem Zeitpunkt ist A Eigentümer von Art. 55 GB. Die RUBD genehmigt die Einzonung am 5. Dezember 2019. Am 15. Januar 2020 überträgt A Art. 55 mittels Schenkung auf seine Tochter. Nach Artikel 43 DStG handelt es sich um einen Fall, der die Erhebung der Mehrwertabgabe aufschiebt. Ein Jahr später verkauft die Tochter Art. 55 GB an B, wodurch die Abgabepflicht ausgelöst wird. Da A zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Einzonung Eigentümer von Art. 55 GB war, ist er auch Schuldner der Mehrwertabgabe, obwohl die Tochter den Verkauf vorgenommen hat.

Den Vorschlag der Motionäre mit einer etwas anderen Formulierung aufgreifend und im Hinblick auf die Erhöhung der Rechtssicherheit hält es die RUBD für gerechtfertigt, das Gesetz dahingehend zu ändern, dass die Pflicht zur Tragung der Abgabe bei einer Handänderung, der die Fälligkeit der Abgabe nicht auslöst, auf die neuen Eigentümerinnen und Eigentümer übergeht. So wird in Artikel 113e^{bis} RPBG-E ein Absatz 3 für die in den Absätzen 1 und 2 genannten Fälle geschaffen. Um das obige Beispiel aufzugreifen, hat diese Änderung zur Folge, dass die Tochter, die den Verkauf durchführt und vom Mehrwert profitiert, Steuerschuldnerin ist, auch wenn der Vater zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planungsmaßnahme Eigentümer war.

7.4. Aufschiebung der Fälligkeit

Gemäss Artikel 113e Abs. 1 Bst. a RPBG wird die Abgabe innert sechs Monaten ab Rechtskraft der Baubewilligung, die für die erste Baute auf dem betroffenen Grundstück nach dem ordentlichen Bewilligungsverfahren erteilt wurde, fällig, mit Ausnahme der Detailerschliessungsbewilligungen und der Fälle nach Absatz 2 (Fälle, in denen die Besteuerung nach DStG aufgeschoben wird). Diese Bestimmung wird im RPBG nicht ausgeführt.

Um der Motion zu folgen, deren Vorschlag zur Anpassung dieses Punkts bereits teilweise durch die aktuelle Bestimmung abgedeckt ist (vgl. Punkt 6.1), wird vorgeschlagen, den dem Kanton zur Verfügung stehenden Spielraum bezüglich Ausnahmen von der Abgabepflicht bei einer Nutzungsänderung zu nutzen. Absatz 2 Bst. a von Artikel 113e^{bis} RPBG-E

¹ TGR Februar 2016, Botschaft 2015-DAEC-138, S. 194 f.

² Die Kantone Graubünden (Art. 19n KRG), Bern (Art. 142c Abs. 2 BauG), Zug (Art. 52b Abs. 3 PBG), Neuenburg (Art. 37 Abs. 4 LCAT) und Appenzell Ausserrhoden (Art. 56g Abs. 4 BG) sehen in ihren jeweiligen Gesetzen eine ähnliche Lösung vor.

sieht somit vor, dass die Zahlung der Abgabe für den gesamten geschuldeten Betrag aufgeschoben wird, wenn das noch zur Verfügung stehende Baupotenzial nur vernachlässigbar genutzt wird; dieser Begriff wird im RPBR zu präzisieren sein.

Zudem ist es gerechtfertigt, in derselben Bestimmung eine weitere Ausnahme von der Abgabepflicht vorzusehen, nämlich bei Baubewilligungen zugunsten einer Landwirtin oder eines Landwirts für Bauten und Anlagen in der Bauzone, die für eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung erforderlich sind und auf einem Grundstück vorgesehen werden, das nach Artikel 2 Abs. 2 Bst. a BGG dem bäuerlichen Bodenrecht untersteht (Art. 113e^{bis} Abs. 2 Bst. b)¹. Diese Ausnahme ist insofern gerechtfertigt, als dass der Wert des Grundstücks, soweit es dem BGG untersteht, auf den höchstzulässigen Preis nach Artikel 66 BGG begrenzt ist. Die Tatsache, dass ein Grundstück, das dem BGG untersteht, bebaubar ist, hat keinen Einfluss auf die Bewertung seines höchstzulässigen Preises, der streng an einen landwirtschaftlichen Betrieb gebunden ist. Landwirtinnen und Landwirte, die eine Baubewilligung für eine Baute, die für den Betrieb erforderlich ist, erhalten, können keine Wertsteigerung aus der Nutzungsänderung realisieren, solange das Grundstück dem BGG untersteht, da der höchstzulässige Preis des Grundstücks vor und nach der Planungsmassnahme gleich ist. Dies ändert sich jedoch, wenn die Parzelle nicht mehr dem BGG untersteht. Die Modalitäten der Eingabe werden im RPBR festgelegt. Es ist jedoch zu beachten, dass Fälle von Nutzungsänderungen, die zur Erhebung der Mehrwertabgabe führen, selten sein werden, weil die überwiegende Mehrheit der landwirtschaftlichen Gebäude in der Bauzone einer Kernzone nach Artikel 51 RPBG zugeordnet ist, wenn die landwirtschaftliche Tätigkeit durch die Gemeindevorschriften erlaubt ist.

Schliesslich ist es gerechtfertigt, den Spielraum, den das Bundesrecht hinsichtlich der Modalitäten der Mehrwertabschöpfung bei Nutzungsänderungen lässt, unter Berücksichtigung der rechtlichen Besonderheit des Stockwerkeigentums zu nutzen, um einen dritten Fall vorzusehen, bei dem die Erhebung der Mehrwertabgabe aufgeschoben wird. Denn Stockwerkeigentümerinnen und -eigentümer können ohne die einstimmige Zustimmung der Miteigentümerinnen und -eigentümer keinen Nutzen ziehen aus einer Nutzungsänderung im Sinne von Artikel 113a Abs. 3 RPBG, die eine Erhöhung des Baupotenzials beinhaltet. Die Veräusserin oder der Veräusserer profitiert also in keiner Weise vom Mehrwert, die sich aus der Nutzungsänderung ergibt. In den Genuss des Vorteils der Planungsmassnahme kommt sie oder er erst, wenn eine Baubewilligung (für eine wesentliche Vergrösserung oder einen Neubau) erteilt wird oder wenn alle Anteile am Stockwerkeigentum veräussert werden. Aus diesem Grund wird mit Artikel 113e^{bis} Abs. 2 Bst. c RPBG-E ein zusätzlicher Fall des Aufschubs der Abgabepflicht eingeführt.

8. Schuldner oder Schuldnerin

Nach Artikel 113e Abs. 3 RPBG ist die Eigentümerin oder der Eigentümer des Grundstücks im Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme die Schuldnerin oder der Schuldner der Mehrwertabgabe.

Beispiel: Die Gemeinde X legt am 13. Januar 2019 die Einzonung von Parzelle Art. 55 ihres Grundbuchs (GB) öffentlich auf. Zu diesem Zeitpunkt ist A der Eigentümer dieser Parzelle. Am 20. November 2019 verkauft A die betreffende Parzelle an B. Die RUBD genehmigt die Einzonung am 5. Dezember 2019, sodass der Eigentümer zwischen dem Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme und deren Genehmigung gewechselt hat. Da A zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Einzonung Eigentümer von Art. 55 GB war, ist A auch Schuldner der Mehrwertabgabe.

Die Motionäre fordern eine Änderung der betreffenden gesetzlichen Regelung dahingehend, dass nicht der Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme, sondern der Zeitpunkt deren Inkrafttreten massgebend ist für die Bestimmung der Schuldnerin oder des Schuldners der Mehrwertabgabe. Sie sind der Meinung, dass die derzeitige Lösung eine bedeutende Rechtsunsicherheit schafft, da die Verfahren zur Überarbeitung der OP mehrere Jahre dauern. Es sei nicht fair, dass die Eigentümerin oder der Eigentümer des Grundstücks zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme, ohne die Höhe der Abgabe abschätzen zu können oder zu wissen, ob die Abgabe zum Zeitpunkt des Verkaufs des Grundstücks tatsächlich erhoben werden wird, die Mehrwertabgabe möglicherweise erst mehrere Jahre nach Inkrafttreten der Planungsmassnahme zahlen muss².

Die im geltenden Recht vorgesehene Lösung erklärt sich dadurch, dass der Gesetzgeber das Ziel verfolgte, die Person mit der Mehrwertabgabe zu belegen, die den grössten Vorteil aus der Einzonung oder der Nutzungsänderung zieht. Im Gegensatz zur überwiegenden Mehrheit der anderen Kantone kennt der Kanton Freiburg in Anwendung von Artikel 91 Abs. 2 RPBG die positive Vorwirkung der Pläne. Bei Nutzungsänderungen ist es somit unter bestimmten Voraussetzungen möglich, vor der Genehmigung durch die RUBD und dem Inkrafttreten der raumplanerischen Massnahme eine Baubewilligung zu erhalten. Im Falle von Einzonungen sind im Übrigen jederzeit Veräusserungen vor Inkrafttreten der Planungsmassnahme möglich, wobei die Parteien den Wertzuwachs auf der Grundlage des Dossiers der öffentlichen Auflage für die Gesamtrevision des OP der Gemeinde vorwegnehmen können. Mit anderen Worten, indem man die Eigentümerin oder den Eigentümer des Grundstücks zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme zur Schuldnerin oder zum Schuldner bestimmt, ist es

¹ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht, SR 211.412.11.

² Dieser Antrag wurde im Rahmen der externen Vernehmlassung auch von der Freiburger Notariatskammer gestellt.

möglich, die Person zu besteuern, die tatsächlich vom erheblichen Vorteil profitiert.

Würde das System dahingehend geändert, dass die Eigentümerin oder der Eigentümer des Grundstücks zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Genehmigungsverfügung die Schuldnerin bzw. der Schuldner ist, bliebe die Schwierigkeit, die Wertsteigerung vorwegzunehmen, bestehen, doch wäre es Sache der Käuferin oder des Käufers, für die Rückstellung mit Blick auf die Zahlung der Mehrwertabgabe zu sorgen, obwohl die Verkäuferin oder der Verkäufer von der Wertsteigerung profitiert hat. Darüber hinaus wäre es nicht mehr möglich, die Abgabe für alle Massnahmen auf Grundstücken zu erheben, für die die Bewilligung vorzeitig erteilt wurde oder die vor der Genehmigung der Massnahme Gegenstand von Transaktionen waren. Damit würden die möglichen Einnahmen des Mehrwertfonds zur Finanzierung der im kantonalen Recht vorgesehenen Objekte und insbesondere der Entschädigungen, die die Gemeinden im Falle einer materiellen Enteignung infolge einer Auszonung zu leisten haben, weiter reduziert.

Die im geltenden Recht vorgesehene Lösung ist gerechtfertigt und soll deshalb beibehalten werden.

Die RUBD erkennt jedoch an, dass eine solche Lösung problematisch sein kann, weil die Eigentümerin oder der Eigentümer für einen Zeitraum, in welchem sie oder er allenfalls sein Grundstück veräussert, nicht alle Auswirkungen dieser Veräusserung kennen kann, weil ihr oder sein Status als Schuldnerin oder Schuldner nicht klar ist. Um diesen Informationsmangel zu beheben, ist es unerlässlich, dass die in Artikel 113a^{bis} Abs. 1 und 2 RPBG-E vorgesehene Informationsmassnahme (Eintragung der potenziell abgabepflichtigen Grundstücke in ein öffentlich zugängliches Kartenportal auf der Grundlage der im Rahmen der Vorprüfung des Planungsdossiers erstellten Liste) wirksam wird, damit die Verkäuferin oder der Verkäufer die Mehrwertabgabe im Kaufvertrag so weit wie möglich vorwegnehmen kann.

In einigen Fällen profitiert eine Person, die ihr Grundstück verkauft, bevor die Planungsmassnahme öffentlich ausgeschrieben und von der RUBD genehmigt wurde, nicht wirklich von der Planungsmassnahme. Dies gilt insbesondere bei einem Terminverkauf¹ oder einem Kaufrechtsvertrag². Wenn beispielsweise die Parteien bei einem Terminverkauf den Verkaufspreis lange vor der öffentlichen Auflage einer Nutzungsänderung, die eine Wertsteigerung des betroffenen Grundstücks zur Folge hat, festlegen und zudem vereinbaren, dass die Eigentumsübertragung erst nach Inkrafttreten

der Planungsmassnahme, d. h. mit dem Verfall des Termins, wirksam wird, ist es die Erwerberin oder der Erwerber, die oder der von der Wertsteigerung profitiert. Es wäre dann inkonsequent, die ursprüngliche Eigentümerin oder den ursprünglichen Eigentümer zur Zahlung der Abgabe zu verpflichten, wenn der im Terminverkaufsvertrag festgelegte Grundstückspreis die planungsbedingte Wertsteigerung nicht berücksichtigen konnte. Es handelt sich hier um einen Härtefall, der durch eine Ergänzung der geltenden gesetzlichen Regelung abgedeckt werden muss.

Beispiel: Am 1. Dezember 2017 schliessen A (Eigentümer) und B einen Terminkaufvertrag für ein Grundstück (Art. 55 GB) in einer Wohnzone mit geringer Dichte und vereinbaren einen Preis von Fr. 200.-/m². Mit Datum vom 15. März 2018 legt die Gemeinde ihren neuen OP, der eine Nutzungsänderung der betreffenden Parzelle in eine Dorfzone vorsieht, öffentlich auf. Nach der Genehmigung dieser Massnahme durch die RUBD im Dezember 2018 muss grundsätzlich A die Mehrwertabgabe zahlen, weil er zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage Eigentümer des Grundstücks war. Da jedoch der Verkaufspreis vor der öffentlichen Auflage endgültig festgelegt wurde, ohne dass die Parteien den Mehrwert aufgrund der Nutzungsänderung berücksichtigen konnten, erscheint es problematisch, A mit der Abgabe für den Mehrwert aufgrund dieser Massnahme zu belegen, da er keinen Vorteil aus dem Terminverkauf erlangt.

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen wird vorgeschlagen, die vom geltenden Gesetz grundsätzlich vorgesehene Lösung beizubehalten, wonach die Eigentümerin oder der Eigentümer des Grundstücks zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage des OP die Mehrwertabgabe schuldet (dabei wird vorausgesetzt, dass alle Massnahmen ergriffen werden, um die Eigentümerinnen und Eigentümer ab diesem Zeitpunkt über die mögliche Abgabepflicht zu informieren). Gleichzeitig wird eine Ausnahme von diesem Grundsatz eingeführt, sodass die Mehrwertabgabe von der Erwerberin oder vom Erwerber geschuldet wird, wenn die Veräussererin oder der Veräusserer nachweist, dass sie oder er aufgrund eines Vertragsverhältnisses nicht in der Lage war, den aus der Planungsmassnahme resultierenden Vorteil zu nutzen (Art. 113e^{ter} Abs. 2 RPBG-E).

9. Erhebung

Der geltende Artikel 113f Abs. 3 RPBG verweist auf die einschlägigen Bestimmungen des DStG³ über die Erhebung der kantonalen Steuern, die sinngemäss gelten, insbesondere jene über die Zahlungserleichterungen. Aus diesem allgemeinen Verweis geht jedoch nicht eindeutig hervor, welche Bestimmungen genau anwendbar sind. Dies ist prinzipiell zulässig, kann aber die Erhebungsbehörde (die Kantonale

¹ Verkauf, bei dem die Erfüllung (Eigentumsübertragung und Zahlung des Preises) aufgeschoben wird.

² Vertrag, der einer öffentlichen Beurkundung bedarf (Art. 216 Abs. 2 OR) und mit dem sich eine Partei verpflichtet, der anderen eine Immobile zu einem bestimmten Preis zu übertragen, falls diese sich zum Erwerb entschliesst (entscheidend ist also allein der Wille des potenziellen Käufers).

³ Art. 201 bis 218 DStG.

Steuerverwaltung) mit Auslegungsschwierigkeiten konfrontieren, die den Prozess verlangsamten können.

Obwohl die Motionäre keine Änderungen für Artikel 113f RPBG vorgeschlagen haben, soll diese Bestimmung geändert werden, um den Erhebungsprozess der Abgabe bei Fälligkeit zu klären. Zweck der neuen Absätze 1a bis 1c ist es, den Ablauf des Prozesses sowohl für die Steuerverwaltung als auch für die Schuldnerinnen und Schuldner zu verdeutlichen und das Risiko unterschiedlicher Auslegungen und rechtlicher Komplikationen zu beseitigen.

10. Übergangsbestimmung

Obwohl die Öffentlichkeit im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf und dann beim Inkrafttreten des neuen Gesetzes allgemein informiert wurde, scheint der derzeitige Rechtsrahmen unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit insofern nicht zufriedenstellend zu sein, als er es ermöglicht, dass Eigentümerinnen und Eigentümer, die vor dem 1. Januar 2018 Kaufverträge oder andere Verträge abgeschlossen haben, besteuert werden, ohne dass sie sich der Existenz der Abgabe bewusst gewesen wären und eine Rückstellung für die Zahlung der Abgabe hätten bilden können. Viele Eigentümerinnen und Eigentümer haben Transaktionen durchgeführt, ohne die Mehrwertabgabe zu berücksichtigen; und selbst wenn sie sie hätten antizipieren können, hätten sie es nur in begrenztem Umfang tun können, weil es ihnen in Ermangelung einer klar definierten und von der Rechtsprechung bestätigten Schätzungsmethode nicht möglich war, einen angemessenen Betrag für Rückstellungen vorzusehen.

Beispiel: Gemeinde X legt die Gesamtrevision des OP im März 2017 öffentlich auf. Der neue OP sieht eine Reihe von Einzonungen und Nutzungsänderungen vor, die in den Anwendungsbereich des RPBG fallen und zur Folge haben, dass die betreffenden Grundstücke der Mehrwertabgabe unterliegen. Im Dezember 2017 verkauft Eigentümer A das Grundstück Art. 55 GB, das laut OP, der öffentlich aufgelegt wurde, von der Landwirtschafts- in die Bauzone überführt werden soll. Die RUBD genehmigt die Gesamtrevision des OP im Februar 2018. Nach geltendem Recht ist Art. 55 GB mehrwertabgabepflichtig, weil die Einzonung nach dem 1. Januar 2018 erfolgte. A wird die Abgabe zahlen müssen, auch wenn die öffentliche Auflage vor Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe stattfand.

Es ist anzumerken, dass diese Frage während des Gesetzgebungsverfahrens (zum Zeitpunkt der öffentlichen Vernehmlassung zum Vorentwurf des Gesetzes) aufgeworfen wurde und dass der Staatsrat beschloss, keine Übergangsregelung einzuführen. Das Thema wurde in der Folge in den Debatten im Grossen Rat weder in der Parlamentskommission noch im Plenum aufgegriffen.

Da eines der Ziele des Gesetzesentwurfs darin besteht, die derzeitige Rechtsunsicherheit so weit wie möglich zu beseitigen, und da die Situation, die eine Übergangslösung erfordert, zeitlich eindeutig begrenzt ist, wird vorgeschlagen, einen neuen Artikel 178d einzuführen, der vorsieht, dass Grundstücke, die Gegenstand einer Planungsmassnahme waren, die vor dem 1. Januar 2018 öffentlich aufgelegt worden ist, aber nach diesem Datum von der Direktion genehmigt wurde, nicht der Mehrwertabgabe unterliegen, wenn die Eigentümerinnen und Eigentümer das Veräusserungsgeschäft für diese Grundstücke unterzeichnet haben oder eine Baubewilligung für Arbeiten auf diesen Grundstücken erhalten haben, bevor das neue Recht in Kraft getreten ist. Es werden wahrscheinlich nicht viele Veräusserungsgeschäfte von dieser Änderung betroffen sein, doch wurden zwischen 2015 und 2018 einige abgeschlossen, bei denen die betroffenen Personen keine Rückstellungen für die Zahlung der Abgabe vorgenommen haben. Für Veräusserungsgeschäfte, die nach dem 1. Januar 2018 abgeschlossen wurden, gibt es keinen Grund, sie von dieser Übergangsregelung profitieren zu lassen, da ab diesem Datum die Änderungen des RPBG in Kraft waren.

Im Rahmen der Vernehmlassung zum Vorentwurf forderten die Freiburger Notariatskammer und die Immobilienkammer Freiburg unter Verweis auf die Lösung des Kantons Bern¹, den Anwendungsbereich dieser Übergangsbestimmung dahingehend zu erweitern, dass alle vor dem 1. Januar 2018 öffentlich aufgelegten Planungsmassnahmen von der Abgabe befreit werden. Zum einen ist indes fraglich, ob eine solche Lösung mit dem Bundesrecht vereinbar wäre, da Artikel 5 RPG den Kantonen vorschreibt, eine Mehrwertabgabe auf Planungsmassnahmen zu erheben, die einen erheblichen Vorteil bringen und die nach Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen über den Mehrwertausgleich wirksam geworden sind, sprich in Kraft getreten sind. Sicher ist, dass diese Anforderung zumindest für Einzonungen gilt, die vor Inkrafttreten des neuen kantonalen Rechts öffentlich aufgelegt, aber nach dem 10. April 2019 genehmigt wurden (Datum, an dem der Bund bestätigt hat, dass das im RPBG eingeführte Ausgleichssystem den Anforderungen von Art. 5 RPG entspricht und der Kanton Freiburg somit von der Liste der Kantone, die den Auftrag des Bundesgesetzgebers in Bezug auf die Mehrwertabgabe nicht erfüllt haben, gestrichen werden könne). Zum anderen würde eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Übergangsbestimmung dazu führen, dass sehr viele Planungsmassnahmen von der Mehrwertabschöpfung ausgenommen würden, da die überwiegende Mehrheit der OP-Gesamtrevisionen, die von der RUBD nach dem 1. Januar 2018 genehmigt wurden oder sich noch im Genehmigungsverfahren befinden, vor diesem Datum öffentlich aufgelegt wurden. Hier geht es nicht nur um die Gleichbehandlung der Eigentümerinnen und Eigentümer,

¹ Art. T3-1 Abs. 2 BauG.

deren Grundstücke durch vor dem 1. Januar 2018 bewilligte Einzonungen und Nutzungsänderungen aufgewertet wurden, sondern auch um die Notwendigkeit der Äufnung des Mehrwertfonds, der 20 Millionen Franken¹ erreichen muss, um die von den Gemeinden geschuldete Entschädigung bei materieller Enteignung zu finanzieren, bevor er für die Finanzierung anderer Planungsmassnahmen (u. a. regionale Richtpläne sowie regionale und kommunale Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung) benutzt werden kann. In diesem Zusammenhang sind auch die Folgen der starken Verringerung der Anzahl Einzonungen zu berücksichtigen, die von der RUBD in Anwendung des RPG und der Grundsätze des neuen kantonalen Richtplans genehmigt werden können, sowie der Lösungen, die einen Aufschub der Abgabepflicht im Zusammenhang mit Nutzungsänderungen ermöglichen.

Aus diesen Gründen ist es gerechtfertigt, Artikel 178d RPBG-E in der Fassung des Vorentwurfs beizubehalten.

Die Einführung dieser Übergangsbestimmung erfordert eine Anpassung des KVStG, um zu vermeiden, dass Eigentümerinnen und Eigentümer, die ihr Grundstück verkaufen, weder nach dem KVStG noch nach dem RPBG besteuert werden.

11. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Art. 113a

Abs. 1 und 3a

Es wird auf die Ausführungen in Kapitel 4 der Botschaft verwiesen.

Abs. 4

Das Erfordernis der Eintragung in das Grundbuch der Anmerkung, dass das Grundstück der Mehrwertabgabe unterliegt, sobald die Genehmigungsverfügung der RUBD in Kraft tritt, wird beibehalten, wobei die Bestimmung in den neuen Artikel 113a^{bis} verschoben wird, der die Information der Eigentümerinnen und Eigentümer regelt.

Art. 113a^{bis}

Abs. 1 und 2

Die Veröffentlichung der potenziell abgabepflichtigen Parzellen auf einem Kartenportal bedeutet, dass das BRPA in seinem Gesamtgutachten zur Vorprüfung der Planungsakte² zunächst die Planungsmassnahmen identifizieren muss, die in den Geltungsbereich von Artikel 113a Abs. 2 RPBG fallen, wenn sie von der RUBD genehmigt werden. Die Gemeinde muss dann den erläuternden Bericht³ mit dieser Liste ver-

vollständigen und vor der öffentlichen Auflage die betroffenen Grundstücke in die vom Kanton zur Verfügung gestellte Anwendung für eine Publikation eintragen. Da das Ergebnis des Verfahrens für die Verabschiedung und Genehmigung der Pläne unter Vorbehalt steht und die geplanten Massnahmen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung auf dem Kartenportal noch nicht in Kraft sind, können diese Angaben nur informativen Charakter haben.

Abs. 3

Dieser Absatz übernimmt mit einer kleinen redaktionellen Änderung den aktuellen Artikel 113a Abs. 4 RPBG.

Zu beachten ist, dass der Gesetzesentwurf auf die Eintragung der zweiten Anmerkung verzichtet (vgl. Art. 113d Abs. 2).

Art. 113b Abs. 2a

Gemäss Hauptvorschlag, der für diesen neuen Absatz vorgesehen ist, soll der vereinbarte Preis, wenn ein solcher vorliegt, grundsätzlich als dem Verkehrswert entsprechend berücksichtigt werden, in Übereinstimmung mit der traditionellen Auslegung dieses Begriffs und der Praxis in Steuersachen. Wenn also keine konkreten Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der vereinbarte Preis aufgrund ungewöhnlicher Umstände nicht den aktuellen Marktwert widerspiegelt, kann sich die Veranlagungsbehörde direkt darauf berufen und muss keine Schätzungsmethode anwenden, um die Höhe des planungsbedingten Mehrwerts zu ermitteln.

Auch wenn der vereinbarte Preis die wirtschaftliche Realität und damit den Marktwert eines Grundstücks widerspiegelt, ist er sehr oft anfällig für die Beeinflussung durch subjektive Kriterien, die sich aus den Verhandlungen zwischen den Parteien ergeben und somit unabhängig von Planungsmassnahmen und dem Baupotenzial sein können. Darüber hinaus ist bei der Mehrwertabgabe zu beachten, dass ein Vergleich zwischen dem Verkehrswert des Grundstücks vor und nach Inkrafttreten der Planungsmassnahme vorgenommen werden muss, selbst wenn keine Veräusserung vorliegt.

Aus dem vorgeschlagenen Wortlaut ergibt sich Folgendes: Soweit der bei einer entgeltlichen Veräusserung vereinbarte Preis ein Element unter mehreren ist, die berücksichtigt werden müssen, ist es in allen Fällen notwendig, mit Hilfe der geeigneten Methode zu überprüfen, ob er wirklich dem Verkehrswert auf der Grundlage objektiver und nachweisbarer Elemente entspricht.

In vielen Fällen wird die Verwaltung nicht über eine ausreichende Zahl zuverlässiger Vergleichspreise verfügen, um die direkte Vergleichsmethode anwenden zu können. Wie in Kapitel 5 dieser Botschaft erläutert, betreffen die vereinbarten Preise nur selten unbebaute Grundstücke. Wenn in der betreffenden Gemeinde keine Preise für den Vergleich

¹ Art. 51a Abs. 2 RPBR.

² Art. 77 RPBG.

³ Art. 39 Abs. 2 RPBG, der die Instrumente nach Art. 47 RPV übernimmt.

zur Verfügung stehen, wird es ausserdem schwierig sein, in den Nachbargemeinden oder in der Region ausreichend viele Preise ausfindig zu machen, da die Gemeindebaureglemente für ähnliche Gebiete unterschiedliche Bauvorschriften vorsehen, ganz zu schweigen von den spezifischen Eigenschaften der einzelnen Grundstücke. In Ermangelung zuverlässiger Vergleichswerte kann indes die Residualwertmethode sowohl für Grundstücke, die für Einfamilienhäuser bestimmt sind, als auch für Grundstücke für Mehrfamilienhäuser oder Stockwerkeigentum angewendet werden. Die angewandten Kriterien haben den Vorteil, dass sie klar und überprüfbar sind, sodass die Eigentümerinnen und Eigentümer in voller Kenntnis der Sachlage ihre Rechte geltend machen können, wenn sie beabsichtigen, die Veranlagungsverfügung anzufechten. Es wird Aufgabe der Rechtsprechung sein, die Konturen der Schätzungsmethoden für die Mehrwertabschöpfung anhand der verschiedenen Fälle zu verfeinern.

Art. 113c Abs. 2

In Anbetracht des Arbeitsaufwands, der durch die Methodik zur Schätzung des Mehrwerts (siehe Punkt 5.4) und durch die Einführung eines Systems der anteiligen Abgabe und der Ausnahmen von der Abgabepflicht (siehe Punkte 6.2 und 6.4) entsteht, ist es gerechtfertigt, dass der Funktionsaufwand, der den Pauschalbeträgen entspricht, die für die Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmungen erforderlich sind, sobald die Welle der OP-Gesamtrevisionen, die von der RUBD zu genehmigen sind, vorüber ist, durch die Einnahmen des Fonds ausgeglichen werden. Absatz 2 dieses Artikels wird entsprechend geändert. In Übereinstimmung mit dem geltenden Absatz 4 regelt der Staatsrat die Grundsätze der Verwaltung des Mehrwertfonds und es wird daher ihm obliegen, die Ressourcen zu bestimmen, die auf diese Weise gedeckt werden können. Die finanziellen Auswirkungen des Vorentwurfs sind in Kapitel 13 der Botschaft detailliert beschrieben.

Art. 113d

Abs. 1a

In der externen Vernehmlassung wies die Schweizer Fachvereinigung für Immobilien Freiburg (USPI Fribourg) darauf hin, dass Immobilienbewerterinnen und -bewerter mit eidg. Fachausweis ihrer Meinung nach am besten geeignet sind, eine Immobilienbewertung vorzunehmen¹, und beantragte daher, dass der Mehrwert wie in den Kantonen Waadt und Neuenburg auf der Grundlage einer von einer oder einem externen Beauftragten durchgeführten Bewertung geschätzt wird und dass diese Aufträge über den Mehrwertfonds finanziert werden.

¹ Die 1989 gegründete Schweizerische Kammer der Experten in Immobilienbewertungen CEI (www.cei.ch) führt eine Liste ihrer Mitglieder, die zur Erstellung von Gutachten qualifiziert sind.

Die Kommission für Grundstückerwerb schätzt die Grundstücke und Rechte, die für die Verwirklichung von Projekten und die Erfüllung von anderen Aufgaben des Staats erforderlich sind². Sie kann aber auch Sonderaufträge betreffend Grundstücksprobleme der Eidgenossenschaft, der Gemeinden, der Pfarreien oder anderer Vereinigungen und Institutionen öffentlichen Rechts entgegennehmen (Art. 8 Abs. 1 des Reglements). Sie spricht sich nicht über Rechtsfragen aus und trifft bei Streitsachen keinen Entscheid, kann aber auf Anfrage die Grundsätze mitteilen, auf die sie sich bei ihren Beurteilungen oder Entscheidungen bezieht. Diese Kommission verfügt über eine grosse Erfahrung in der Immobilienbewertung und erfüllt ihre Aufgaben unabhängig und mit der notwendigen Neutralität. Ihre Betriebsausgaben, die in der Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen des Staates³ geregelt sind, sind nicht vergleichbar mit den Kosten, die durch den systematischen Einsatz externer Fachpersonen entstehen würden. Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten kann die Kommission für Grundstückerwerb mit Zustimmung der RUBD unabhängige Sachverständige hinzuziehen, die sie bei ihren Aufgaben unterstützen; die Vergütung dieser Personen wird von der RUBD im Einvernehmen mit der Finanzdirektion festgelegt⁴.

In Anbetracht der anderen Aufträge, die die Kommission für Grundstückerwerb im Rahmen ihres durch ihr Reglement definierten Auftrags wahrnehmen muss, aber auch angesichts des Rückstands bei der Bearbeitung von Veranlagungsdossiers und der Tatsache, dass in bestimmten Fällen für die bei Nutzungsänderungen vorzunehmende Schätzung ein erheblicher Aufwand betrieben werden muss, ist es gerechtfertigt, eine Bestimmung einzuführen, die es der RUBD auf Vorschlag der Kommission ermöglicht, für bestimmte Dossiers eine externe Sachverständige oder einen externen Sachverständigen mit der Schätzung zu betrauen, und die Finanzierung solcher Aufträge in Anwendung von Artikel 113c Abs. 2 RPBG-E durch den Mehrwertfonds vorzusehen.

Abs. 2

Aus Gründen der administrativen Effizienz wird vorgeschlagen, die zweite Anmerkung im Grundbuch, mit der die Höhe der Mehrwertabgabe festgehalten wird und die an die Stelle der ersten Anmerkung nach Artikel 113a Abs. 4 RPBG (bzw. nach Art. 113a^{bis} Abs. 3 RPBG-E) tritt, zu streichen. Diese zweite Anmerkung scheint überflüssig zu sein, da der Eintrag der ersten Anmerkung und des gesetzlichen Grundpfandrechts (Art. 113g Abs. 2 RPBG), der die Zahlung der Mehrwertabgabe garantiert, ausreicht. Daher wird Absatz 2 gestrichen.

² Art. 1 Abs. 1, 8 Abs. 1 und 10 des Reglements vom 28. Dezember 1984 betreffend die Kommission für Grundstückerwerb, SGF 122.93.12.

³ Verordnung vom 16. November 2010, SGF 122.8.41.

⁴ Art. 19 Abs. 4 des Reglements vom 31. Oktober 2005 über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates (KomR, SGF 122.0.61) und 9 Abs. 2 des Reglements vom 28. Dezember 1984 betreffend die Kommission für Grundstückerwerb (SGF 122.93.12).

Art. 113d^{bis}

Das KG betonte in seinem Urteil vom 20. November 2020, dass die staatlichen Stellen zusammenarbeiten müssen, um Vergleichswerte durch die Identifizierung von Parzellen mit ähnlichen Merkmalen zu erhalten. Soweit es darum geht, Vergleichswerte zu kommunizieren, die anonymisiert werden können und somit nicht der Datenschutzgesetzgebung oder dem Steuergeheimnis unterliegen, sieht das KG keine Hindernisse für die Übermittlung solcher Daten¹.

Im Zusammenhang mit den für die Schätzung des Verkehrswerts benötigten Daten ist allerdings zu beachten, dass es in der Praxis schwierig ist, ihre strikte Anonymisierung zu gewährleisten, da die Behörden die Möglichkeit haben, die Daten, über die sie bereits verfügen, zur Erfüllung anderer Aufgaben abzugleichen (bei der RUBD und dem BRPA insbesondere für die Bearbeitung von Beschwerden gegen OP, DBP oder Baubewilligungsgesuchen). Wenn sich herausstellt, dass diese Anonymisierung nicht gewährleistet werden kann, müssen nach der in diesem Bereich geltende Spezialgesetzgebung der Umfang der erforderlichen Daten und die Modalitäten für deren Bearbeitung und Übermittlung (Abrufverfahren, Verknüpfung und Nutzung von Informationssystemen) ausdrücklich in einer Rechtsgrundlage festgelegt werden; dies gilt auch für die Rechtfertigung ihrer Bearbeitung in Bezug auf die Festlegung der Mehrwertabgabe. Andernfalls ist keine rechtmässige Bearbeitung der betreffenden Daten möglich, was die Prüfung der Schätzungsdossiers und insbesondere die Bewertung des Mehrwerts durch die Kommission für Grundstückserwerb behindert.

Aus diesen Gründen erscheint es unerlässlich, das RPBG durch eine neue gesetzliche Bestimmung zu vervollständigen, in der die Behörden erschöpfend genannt werden, die die erforderlichen Daten übermitteln können.

Die RUBD muss sich sowohl an die kantonalen Verwaltungsbehörden (Steuerverwaltung, Grundbuchamt) als auch an die Gemeinden, sofern diese teilweise über Informationen zu entgeltlichen Transaktionen auf ihrem Gebiet verfügen, wenden können. Insbesondere haben die Grundbuchämter auf Anfrage die Veräusserungspreise mitzuteilen, soweit diese für die Schätzung des Verkehrswerts der Grundstücke vor und nach Inkrafttreten der Planungsmassnahme erforderlich sind. Um die Kontrolle der Abgabepflicht sicherstellen zu können, wird festgelegt, dass die Grundbücher der Direktion Zugang zu den Anmerkungen nach Artikel 113a^{bis} Abs. 3 gewähren und sie – wie dies in der Praxis bereits der Fall ist – über Eigentumsübertragungen von Immobilien, die einer solchen Anmerkung unterliegen, informieren (Abs. 2). Darüber hinaus muss die RUBD (über das BRPA) in der Lage sein, die Daten, zu denen sie bereits Zugang hat, für die Ausübung anderer Aufgaben zu verwenden, die für die administrative

Verfolgung der Abgabedossiers erforderlich sind. Dabei handelt es sich um Daten zur Identität und Adresse der Eigentümerin oder des Eigentümers (Abs. 3 Bst. a) sowie um Daten, die vom BRPA im Rahmen von Baubewilligungsgesuchen bearbeitet werden, da die im ordentlichen Verfahren erteilten Baubewilligungen Auslöser für die Abgabefälligkeit nach Artikel 113e Abs. 1 Bst. a RPBG sind (Abs. 3 Bst. b).

Art. 113e**Abs. 1**

Wie in Punkt 6.1 der Botschaft erwähnt, wird der Begriff des «bebauten» Grundstücks im Sinne von Artikel 5 Abs. 1^{bis} RPG im kantonalen Recht durch die Erteilung einer Baubewilligung im ordentlichen Verfahren, mit Ausnahme von Detailerschliessungsbewilligungen, konkretisiert. Die von den Motionären angestrebte zusätzliche Flexibilität in Bezug auf den Zahlungsaufschub ist in den Absätzen 4 und 5 der gleichen Bestimmung verwirklicht. In Buchstabe a dieses Absatzes wurde eine geringfügige Änderung vorgenommen, indem der Verweis auf die in Artikel 43 Bst. a bis c DStG geregelten Fälle der aufgeschobenen Besteuerung gestrichen wurde (Abs. 3). Da die Kriterien für die Abgabepflicht nach Bundesrecht nicht kumulativ, sondern alternativ gelten, kann dieser Verweis irreführend sein. Wird die Genehmigung im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens erteilt, wird die Abgabe unabhängig von der Art der Veräusserung fällig, falls eine solche Veräusserung vor oder nach Erteilung der Baubewilligung vorgenommen wird.

Abs. 2

Im Rahmen der externen Vernehmlassung hielt das ARE fest, dass ein System der anteiligen Abgabe als bundesrechtskonform angesehen werden könne, sofern die gesetzliche Bestimmung restriktiv ausgelegt werde. Das ARE ist der Ansicht, dass eine solche Bestimmung nur dann anwendbar sei, wenn die Teilung des Grundstücks notwendig oder zumindest sinnvoll ist, um eine angemessene Nutzung des Grundstücks insgesamt zu erreichen, wobei die Zonennutzung zu berücksichtigen sei. Die Mehrwertabgabe sollte auch schon auf Flächen fällig werden, die den Nutzern der bereits bebauten Flächen dienen. Das Bundesamt stellt denn auch klar, dass der Kanton bei einer Übernahme der Bestimmung in der vorliegenden Form periodisch über die konkrete Anwendung informieren und allenfalls gewisse Verfügungen dem Bund melden müsste. Dieser im Voraus gemachte Vorbehalt des Bundes, dessen Aufgabe es ist, dafür zu sorgen, dass die Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen durch die Kantone nicht zu einer Umgehung des Bundesrechts führt, bedeutet, dass die Fälle, die eine anteilige Abgabe rechtfertigen, insbesondere die Teilung von Grundstücken, von der Kantonsverwaltung überwacht und kontrolliert werden müssen, um sicherzustellen, dass die Anwendung dieser

¹ Siehe Kommentar von Zufferey/Vago/Rayroux, op. cit., S. 79 f.

Bestimmung nicht zu einem missbräuchlichen Verhalten führt.

Abs. 3 bis 5

Aus Gründen der Systematik werden diese Absätze mit geringfügigen Änderungen in Artikel 113e^{ter} übernommen.

Art. 113e^{bis}

Abs. 1

Nach weiterer Analyse der Fälle der aufgeschobenen Besteuerung zeigte sich, dass der Verweis von Artikel 113 Abs. 2 RPBG auf Artikel 43 DStG in seiner Gesamtheit, einschliesslich Absatz 1 Bst. d und e, problematisch ist, da das Bundesrecht die Ersatzbeschaffung nur bei landwirtschaftlichen Gebäuden vorsieht (Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG, aufgegriffen durch Art. 113b Abs. 3 RPBG) und die Artikel 113a ff. RPBG nicht das gleiche Ziel wie die Grundstückgewinnsteuer verfolgen. In analoger Anwendung würden diese beiden Fälle der aufgeschobenen Besteuerung technische Schwierigkeiten in Bezug auf die Anmerkung und das gesetzliche Grundpfandrecht aufwerfen, vor allem aber in vielen Fällen die Speisung des Mehrwertfonds verhindern.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass Artikel 5 Abs. 1^{quater} RPG (aufgegriffen durch Art. 113b Abs. 3 RPBG) speziell die Möglichkeit der Ersatzbeschaffung regelt, die der Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung vorbehalten ist. Damit unterscheidet sich diese Bestimmung von Artikel 12 Abs. 3 Bst. d StHG¹ (aufgegriffen durch Art. 43 Abs. 1 Bst. d DStG) und dem darin vorgesehenen Besteuerungsaufschub, deren Anwendungsbereich nicht deckungsgleich ist. Im Zusammenhang mit der Mehrwertabgabe ist es schwierig, einen Fall zu konstruieren, der nicht Nutzen aus der Bundesnorm, die zu einer Befreiung der betroffenen Eigentümerschaft führt, ziehen würde, aber dennoch vom Aufschub nach Artikel 43 Abs. 1 Bst. d DStG profitieren könnte.

Aus diesen Gründen ist es gerechtfertigt, den Anwendungsbereich eines Steueraufschubs auf die in Artikel 43 Abs. 1 Bst. a bis c DStG genannten Fälle zu beschränken.

Abs. 2

Die in Buchstabe a verwendete Formulierung lehnt sich direkt an diejenige des Kantons Aargau² an, mit dem Unterschied, dass die Ausnahme nur in Fällen der Besteuerung im Zusammenhang mit Nutzungsänderungen möglich sein wird,

¹ Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14)

² Art. 28d Abs. 2 BauG: «Der Bezug kann ganz oder teilweise aufgeschoben werden, wenn die zusätzliche Nutzungsmöglichkeit nur unwesentlich beansprucht wird». Der Kanton Basel-Stadt kennt eine vergleichbare Lösung (Art. 122 Abs. 3 BPG).

unter Berücksichtigung von Inhalt und Geltungsbereich des Bundesrechts, wie dies das ARE in seiner Stellungnahme zur Motion Gobet/Boschung in Erinnerung gerufen hat.

Das RPBR wird die Konturen des Begriffs der vernachlässigbaren Nutzung des Baupotenzials definieren müssen³, wobei die bevorzugte Lösung darin besteht, die Nutzung des Potenzials in Bezug auf die direkt für Wohnen und Arbeiten nutzbare Geschossfläche zu messen, entsprechend der von den Gemeindevorschriften gewährten Nutzungsziffern. Diese Lösung impliziert, dass das BRPA über die Anwendung FRIAC die in den Baubewilligungen bewilligten Flächen überwacht, die den Eigentümerinnen und Eigentümern von Grundstücken erteilt wurden, die vor der Nutzungsänderung bereits bebaut oder teilweise bebaut waren.

In Bezug auf den in Buchstabe b dieses Absatzes vorgesehenen Fall des Steueraufschubs ermöglicht der vorgeschlagene Wortlaut eine Präzisierung des Anwendungsbereichs der vorgesehenen Ausnahme (nur im Zusammenhang mit Nutzungsänderungen), indem präzisiert wird, dass die Landwirtin oder der Landwirt nur dann davon profitieren kann, wenn sich die Baubewilligung im ordentlichen Verfahren auf ein Bauwerk oder eine Anlage bezieht, die für die Bedürfnisse des Betriebs erforderlich ist. In diesem Fall muss die Anwendbarkeit des BGGB und die Beziehung des Projekts zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens überprüft werden. Die Modalitäten der Umsetzung dieser Ausnahme können im RPBR festgelegt werden.

Auch bei der Veräusserung eines Stockwerkeigentums (Bst. c) scheint ein Aufschub der Fälligkeit aus den in Punkt 7.4 genannten Gründen gerechtfertigt.

Abs. 3

Aus Gründen der Rechtssicherheit (siehe Punkt 7.3) wird festgelegt, dass bei einer Handänderung, die die Fälligkeit der Abgabe nicht auslöst, die Pflicht zur Tragung der Abgabe auf die neue Eigentümerschaft übergeht.

³ Laut dem erläuternden Bericht zum Gesetzesvorentwurf soll ein neuer Artikel 51i in das RPBR eingefügt werden, der wie folgt lautet: «1 In den Fällen nach Artikel 113e Abs. 4 Bst. a des Gesetzes wird die Zahlung der Abgabe für den gesamten geschuldeten Betrag aufgeschoben, wenn die zusätzlichen Flächen, welche durch erteilte Baubewilligungen bewilligt worden sind, 10% der bereits rechtmässigen Hauptnutzflächen auf dem betroffenen Grundstück nicht überschreiten.» Die Hauptnutzfläche (HNF) ist der Teil der Nutzfläche (NF), welcher der Zweckbestimmung und der Nutzung des Gebäudes im engeren Sinn steht – im Gegensatz zur Nebennutzfläche (NNF), die Teil der Nutzfläche ist, welcher die Hauptnutzfläche zur Nutzfläche ergänzt. Sie ist je nach Zweckbestimmung und Nutzung des Gebäudes zu definieren. Zu den Nebennutzflächen gehören in Wohnbauten beispielsweise Waschküche, Estrich- und Kellerräume, Abstellräume, Fahrzeugeinstellräume, Schutzräume, Kehrtrahnenräume. Dem ist anzufügen, dass die Intervention, wenn sie sich auf Energiesparmassnahmen – einschliesslich der Wärmedämmung von Aussenwänden – beschränkt, eine Erhöhung von 10% der rechtskräftigen Flächen bestehender Gebäude nicht überschreiten sollte. Die vorgenannten Arbeiten, die innerhalb des bestehenden Volumens oder in Form von externen Anbauten oder Anlagen durchgeführt werden, dürfen nicht zu einer Vergrösserung der Hauptnutzflächen führen.

Abs. 4

Neben der notwendigen Präzisierung des Begriffs der vernachlässigbaren Nutzung des Baupotenzials wird der Staatsrat im Rahmen der Anpassung des RPBR prüfen, ob Klarstellungen in Bezug auf die in den Buchstaben b und c vorgesehenen Fälle des Aufschubs erforderlich sind.

Art. 113e^{ter}

Infolge der Änderungen von Artikel 113e RPBG, insbesondere durch das Hinzufügen zusätzlicher Absätze, und aus Gründen der Systematik sollen die Absätze 3 bis 5 der geltenden Bestimmung die Form eines eigenständigen Artikels erhalten, die speziell die Frage der Schuldnerin bzw. des Schuldners regelt.

Abs. 1 und 2

Der Begriff «Vertragsverhältnis», der die Ausnahme zum Grundsatz, der im ersten Satz dieses Absatzes definiert wird, begründet, deckt zum Beispiel einen Terminverkauf oder einen Kaufrechtsvertrag. Es müssen objektive Kriterien vorliegen, um die Anwendung dieser Ausnahme vom Grundsatz zu rechtfertigen. Es ist nämlich auch bei einem Kaufrechtsvertrag nicht ausgeschlossen, dass die Parteien eine künftige Nutzungsänderung vorweggenommen haben. Andererseits darf die Anwendbarkeit dieser Bestimmung nicht in das alleinige Ermessen der Parteien gestellt werden, die entscheiden könnten, welche Person (Veräusserer/in oder Erwerber/in) die Abgabe trägt. Die Ausnahmen, die die Schuldnerin oder der Schuldner geltend macht, müssen daher hinreichend begründet und von der Kantonsverwaltung sorgfältig geprüft werden.

Abs. 3 und 4

Diese Absätze übernehmen die Absätze 4 und 5 des aktuellen Artikels 113e RPBG mit leichten redaktionellen Änderungen, die den Anwendungsbereich der aktuellen Bestimmungen nicht verändern.

*Art. 113f**Abs. 1a*

Die dreissigtägige Frist entspricht der Frist für die Zahlung fälliger Beträge nach Artikel 204 ff. DStG.

Abs. 1b

Diese Bestimmung übernimmt im Wesentlichen den Inhalt von Artikel 210 Abs. 1 DStG.

Abs. 1c

Diese Bestimmung übernimmt im Wesentlichen den Inhalt von Artikel 211 Abs. 1 DStG. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass es auch der Absicht der Motionäre entspricht, Zahlungserleichterungen in Härtefällen vorzusehen. Abschliessend sei erwähnt, dass das ARE in seiner Stellungnahme zum Gesetzesvorentwurf einen Vorbehalt gegen diese Möglichkeit geäussert hat, da sie im Bundesrecht in Bezug auf die Mehrwertabschöpfung bei Einzonungen nicht vorgesehen ist. Das Bundesamt stellt denn auch klar, dass der Kanton bei einer Übernahme der Bestimmung in der vorliegenden Form periodisch über die konkrete Anwendung informieren und allenfalls gewisse Verfügungen dem Bund melden müsste.

Abs. 3

In Anbetracht der neuen Absätze, in denen die Erhebungsmodalitäten im Einzelnen beschrieben werden, muss dieser Absatz gestrichen werden.

Art. 113g Abs. 3

Aus Gründen der administrativen Effizienz erscheint es gerechtfertigt, die derzeitige Bestimmung dahingehend zu ändern, dass die Löschung der Hypothek nicht von der Kantonalen Steuerverwaltung, sondern von der RUBD beantragt wird, weil sie die Behörde ist, die ihre Eintragung beantragt.

Art. 178d

Für weitere Erklärungen wird auf Kapitel 9 des Berichts verwiesen.

Schlussbestimmung – Änderung des KVStG

Angesichts der Einführung einer Übergangsbestimmung im RPBG, die aus Gründen der Rechtssicherheit vorsieht, dass die Mehrabgabe nicht erhoben wird, wenn die Veräusserung nach der öffentlichen Auflage des revidierten OP, aber vor dem Inkrafttreten des neuen kantonalen Gesetzes zur Einführung der Mehrwertabgabe (1. Januar 2018) vorgenommen wurde, muss der Anwendungsbereich des KVStG geändert werden, um zu vermeiden, dass Eigentümerinnen und Eigentümer, die Veräusserungsgeschäfte vor diesem Datum vorgenommen haben, sich jeglicher Besteuerung entziehen, obwohl sie von dem durch die Planungsmassnahme geschaffenen Vorteil profitieren konnten.

Art. 1 Abs. 1

Der zweite Teil des aktuellen Absatzes wird infolge der Änderungen, die sich aus der Einführung eines neuen Artikels 1a KVStG ergeben, gestrichen. Es wird daran erinnert, dass

dieses Gesetz nach Artikel 51 Abs. 2 KVStG für fünfzehn Jahre ab dem 1. Januar 2018 anwendbar ist.

Art. 1a

Abs. 1

Buchstabe a dieses Absatzes übernimmt den Inhalt des zweiten Teils des geltenden Artikels 1 Abs. 1 und nennt direkt das Datum des Inkrafttretens der Bestimmungen im RPBG zur Einführung der Mehrwertabgabe.

Da für Grundstücke, deren Einzonung nach dem 1. Januar 2018 genehmigt wurde, keine Mehrwertabgabe erhoben wird, wenn das Veräusserungsgeschäft vor diesem Datum stattgefunden hat, muss das KVStG so geändert werden, dass die Steuer nach diesem Gesetz fällig wird. Dies geschieht mit der Einführung von Buchstabe b dieses neuen Absatzes.

Mit «Veräusserungsgeschäft» ist hier der Akt gemeint, der zur Übertragung führt (d. h. die notariell beglaubigte Unterzeichnung der Urkunde) und nicht die Eintragung im Grundbuch, die die rechtliche Übertragung bewirkt. Das Gleiche muss im Fall eines Kaufrechtsvertrags gelten, der für einen Zeitraum von mehreren Jahren vereinbart werden kann: Der entscheidende Zeitpunkt des «Veräusserungsgeschäfts» muss der Tag des Abschlusses des Vertrags sein, an dem die Eigentümerin oder der Eigentümer die Verpflichtung eingegangen ist, auch wenn diese bedingt ist, und nicht der Tag der Ausübung des Rechts. Es wäre schwierig, solche Fälle – in denen die Parteien bereits gegenseitige Verpflichtungen eingegangen sind – dem neuen Gesetz zu unterstellen. Dies gilt ganz besonders, wenn die abgabepflichtige Person die veräussernde Person ist. Tatsächlich hängt in diesem Fall die Abwicklung des Verkaufs nicht mehr von ihr ab, sondern nur noch von der erwerbenden Person, die sich bis zum Ablauf des Vertrags jederzeit entscheiden kann, ob sie ihr Recht ausübt oder nicht. Um ein gewisses Mass an Rechtssicherheit zu gewährleisten, soll bei einer Handänderung gestützt auf einen Kaufrechtsvertrag der Erwerb durch die Vorkaufsberechtigte oder den Vorkaufsberechtigten weiterhin dem alten Recht unterliegen.

Abs. 2

Es erscheint notwendig, die Bestimmungen des KVStG anzupassen, um der Einführung von Artikel 178d RPBG-E Rechnung zu tragen und die sich aus dem derzeitigen Artikel 3 Abs. 1 KVStG ergebende Regelungslücke zu vermeiden.

Beispiel: A ist Eigentümer von Art. 222 GB, der der Landwirtschaftszone zugeordnet ist und einen Verkehrswert von 5.00 Franken pro m² hat. Im Juni 2015 genehmigt die RUBD die Einzonung dieses Grundstücks in die Bauzonen und der neue Verkehrswert des Grundstücks wird auf 300.00 Franken pro m² geschätzt. Im April 2020 genehmigt die RUBD

die Nutzungsänderung desselben Grundstücks, worauf der geschätzte Verkehrswert auf 400.00 Franken pro m² steigt. Art. 222 GB wird im März 2021 veräussert. In Anwendung von Artikel 3 Abs. 1 KVStG würde die nach dem KVStG geschuldete Steuer nicht erhoben werden, da die Transaktion nach der Nutzungsänderung des Grundstücks stattfand, während die Mehrwertabgabe auf 100.00 Franken pro m² (400.00 Franken pro m² minus 300.00 Franken pro m²) erhoben würde. Folglich würde die durch die Einzonung bewirkte Verkehrswerterhöhung von 295.00 Franken pro m² nicht abgeschöpft werden.

Diese Lücke rechtfertigt die Einführung von Absatz 2.

12. Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Weil das einheitliche Ausgleichssystem, das ausschliesslich vom Kanton verwaltet wird, ihm aber keinen finanziellen Vorteil bringt, beibehalten wird, haben die gesetzlichen Änderungen keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

13. Kosten

Zwischen dem Inkrafttreten der Bestimmungen des RPBG am 1. Januar 2018 und Ende Juni 2021 hat die RUBD 37 OP-Gesamtrevisionen genehmigt. Im Rahmen des vom Grossen Rat beschlossenen Plans zur Wiederankurbelung der Freiburger Wirtschaft wurden dem BRPA bis Ende 2022 zusätzliche Stellen für Fachleute in Recht und Raumplanung zugewiesen, damit bis dahin die zahlreichen Dossiers für OP-Gesamtrevisionen, die beim Kanton in Prüfung sind (und die damit einhergehenden 200 Beschwerden gegen Gemeindeentscheide), abgearbeitet werden können. Es ist daher zu erwarten, dass in den nächsten zwei Jahren sehr viele OP-Gesamtrevisionen genehmigt werden, was angesichts der Zahl der in Kraft tretenden Planungsmassnahmen (hauptsächlich Nutzungsänderungen) ein hohes Volumen an Mehrwertabgabedossiers zur Folge haben wird.

Von Ende 2018 bis Ende 2019, d. h. bis zur Aussetzung des Schätzungs- und Veranlagungsverfahrens im Frühjahr 2020 aus den in der Botschaft genannten Gründen¹, hat die Kommission für Grundstückerwerb in 4 Plenarsitzungen (gestützt auf die von den Unterkommissionen vorbereiteten Dossiers) 80 Veranlagungsdossiers im Zusammenhang mit abgabepflichtigen Planungsmassnahmen beurteilt. Diese Massnahmen resultierten aus der Genehmigung von 12 OP-Gesamtrevisionen und 35 OP-Änderungen, die alle vor dem 3. September 2019 genehmigt wurden, dem Datum des KG-Urteils, das die RUBD verpflichtet, die OP gemäss den restriktiven Grundsätzen des neuen kantonalen Richtplans zu prüfen. Diese Schätzungen, die auf der Lageklassenmethode

¹ Siehe weiter oben Punkt 1.3.

basierten, beliefen sich auf knapp 8 Millionen Franken. Die RUBD hat in der Folge rund 30 Veranlagungsverfügungen erlassen; diese werden angesichts des KG-Urteils, dessen Erwägungen zur anzuwendenden Methodik in den neuen Absatz 2a von Artikel 113a RPBG aufgenommen wurden, auf der Grundlage neuer Schätzungen durch die Kommission überprüft werden müssen.

Da die RUBD weiterhin Dossiers für OP-Gesamtrevisionen und -änderungen genehmigt hat und das Veranlagungsverfahren seit mehr als einem Jahr ausgesetzt ist, wurden 57 offene Dossiers im Zusammenhang mit den oben genannten OP-Dossiers von der Kommission für Grundstückerwerb noch nicht geschätzt. Darüber hinaus werden für die anderen OP-Gesamtrevisionen, die von der RUBD nach dem 1. Januar 2018 genehmigt worden sind, sowie für 30 OP-Änderungen zusätzliche Veranlagungsdossiers bearbeitet werden müssen, da die tatsächliche Zahl der Planungsmassnahmen, die eine Abgabepflicht auslösen, noch nicht feststeht.

Aufgrund der Verzögerung und der Anzahl OP, die die RUBD bis Ende 2022 genehmigt haben wird, wird derzeit erwartet, dass nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung rund 500 Dossiers Gegenstand einer Schätzung der Kommission für Grundstückerwerb und einer Veranlagungsverfügung der RUBD sein werden. Die zügige Bearbeitung dieser Fälle ist aus Gründen der Rechtssicherheit und wegen der fünfjährigen Verjährungsfrist ab Inkrafttreten der Planungsmassnahme (Art. 113d Abs. 3 RPBG) dringend geboten.

Die Umsetzung einer neuen Methodik zur Schätzung des Mehrwerts erfordert eine Verstärkung der Ressourcen sowohl auf der Ebene der Kommission für Grundstückerwerb als auch auf der seines Sekretariats, in einem Umfang, der von den genauen methodischen Entscheidungen und den Möglichkeiten, vorhandene digitale Lösungen zu nutzen, abhängig ist. Während nämlich die Lageklassenmethode, deren ausschliessliche Anwendung durch die RUBD vom KG als nicht zulässig eingestuft wurde, es ermöglichte, bei der Schätzung des Verkehrswerts für einen ganzen Sektor, der Gegenstand einer Planungsmassnahme (Einzonung oder Nutzungsänderung) war, nach dem gleichen Schema vorzugehen, ohne das Gebot der Gleichbehandlung der Eigentümerinnen und Eigentümer zu verletzen, erfordert der Rückgriff auf die anderen offiziell anerkannten Schätzungsmethoden, insbesondere die direkte Vergleichsmethode und die Residualwertmethode, die detailliertere Analyse eines jeden einzelnen Grundstücks und seiner Eigenheiten, was zahlreiche Ortsbegehungen nötig macht und ganz allgemein mit einem deutlich grösseren Zeitaufwand verbunden ist. Die Kommission für Grundstückerwerb ist der Ansicht, dass es sinnvoll wäre, mindestens bis Ende 2023 eine zusätzliche Unterkommission zu bilden und hierfür neue Mitglieder zu ernennen, um den Rückstand im Veranlagungsverfahren aufholen zu können. Ab 2023 wird der überwiegende Teil der OP-Generalrevisionen abgeschlossen sein; angesichts

des Prinzips der Beständigkeit der Pläne und des restriktiven Rahmens, den der kantonale Richtplan bei der Anwendung des RPG vorgibt, werden weniger Planungsmassnahmen zu einer Besteuerung führen, und die Kommission für Grundstückerwerb sollte ab diesem Zeitpunkt in der Lage sein, ihre Schätzungsaufgaben wieder in ihrer derzeitigen Zusammensetzung wahrzunehmen.

Angesichts des zusätzlichen Zeitaufwands für jede Schätzung wird auch die Arbeitslast des Sekretariats der Kommission für Grundstückerwerb, das vom BRPA gestellt wird, erheblich zunehmen (Auskunftsersuchen an die Grundbuchämter; Analyse der von den Grundbuchämtern übermittelten Daten, um zu bestimmen, ob sie für die Anwendung der Vergleichsmethode verwendet werden können; Zusammenstellung von Unterlagen, in denen die baulichen Möglichkeiten der betreffenden Grundstücke detailliert beschrieben werden; Abfassung komplexerer Protokolle).

Schliesslich wird die Einführung der anteiligen Abgabe (Art. 113e Abs. 2 RPBG-E) und eines Aufschubs der Fälligkeit bei Erteilung der Baubewilligung (Art. 113e^{bis} Abs. 2 RPBG-E) im Vergleich zum derzeitigen System einen grösseren Verwaltungsaufwand bedeuten.

Aus den dargelegten Gründen schätzt die RUBD, dass die Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmungen die folgenden zusätzlichen Ressourcen erfordern wird:

- > Zuweisung eines zusätzlichen Betrags, der im Voranschlag des BRPA für die Jahre 2022 und 2023 vorzusehen ist, um der Kommission für Grundstückerwerb mehr Arbeitskräfte zur Verfügung zu stellen (zeitlich beschränkte Einrichtung einer Unterkommission, die sich zusätzlich zu der bestehenden Unterkommission mit der Schätzung des Mehrwerts befasst), um den seit dem Frühjahr 2020 aufgelaufenen Rückstand im Veranlagungsverfahren aufholen zu können;
- > Zusätzliche Rechts-/Anwendungsressourcen für das BRPA in Abhängigkeit von der Bewertung des möglichen Bedarfs, der vom Staatsrat im Rahmen des Voranschlagsverfahrens zu validieren ist.

Die spezifischen Ressourcen werden Gegenstand von Beschlüssen des Staatsrats bilden, entsprechend den Modalitäten, die parallel zum Verfahren zur Verabschiedung dieses Entwurfs auszuarbeiten sind.

Bezüglich der Speisung des Mehrwertfonds lohnt es sich, auf die Szenarien zurückzukommen, die der Staatsrat im Rahmen der Analyse der finanziellen Folgen des ursprünglichen Gesetzesentwurfs in der dazugehörigen Botschaft aufgestellt hatte¹. Zunächst einmal wurde der Vorschlag, neue Bauzonen und Spezialzonen mit einer Mehrwertabgabe von 30% zu belegen, vom Gesetzgeber

¹ TGR Februar 2016, Botschaft 2015-DAEC-138, S. 203 ff.

nicht angenommen: Für erstere wurde der vom Bundesrecht vorgegebene Mindestsatz von 20% beibehalten und für letztere die Besteuerung ganz aufgegeben. Bei der Enteignungskommission sind derzeit drei Entschädigungsbegehren wegen materieller Enteignung infolge von Auszonungen anhängig (darunter eine über einen angekündigten Betrag von 25 Mio. Franken), doch wurde noch kein rechtskräftiger Entscheid gefällt. Auch können die Zahlen aus den rund 80 Schätzungen der Kommission für Grundstückerwerb nicht als neue Referenz für die Ermittlung eines Durchschnittspreises für die mit Einzonungen und Nutzungsänderungen verbundenen Wertsteigerungen herangezogen werden, da das KG die ursprünglich vom RUBD aus Gründen der Effizienz und Gleichbehandlung bevorzugte Schätzungsmethode in Frage gestellt hat.

Aufgrund der Aussetzung des Veranlagungsverfahrens und der Rechnungsstellung seit Anfang 2020 und der Folgen des Urteils des KG wurde noch nichts in den Mehrwertfonds eingezahlt, sodass es heute nicht möglich ist, auf der Grundlage eines repräsentativen Zeitraums die finanziellen Auswirkungen der Einführung der Artikel 113a ff. RPBG für den Mehrwertfonds und die Einnahmen im Zusammenhang mit den vom RUBD seit dem 1. Januar 2018 genehmigten Planungsmassnahmen zu messen. Zudem sind die Auswirkungen der restriktiven Grundsätze des neuen kantonalen Richtplans gemäss revidiertem RPG sowie deren Konkretisierung in den OP-Gesamtrevisionen entsprechend dem KG-Urteil vom 3. September 2019 zu berücksichtigen; denn damit werden die Möglichkeiten von Einzonungen in den nächsten 20 Jahren und in gewissem Umfang auch Nutzungsänderungen mit Verdichtung stark eingeschränkt.

Darüber hinaus wird sich der vorliegende Gesetzesentwurf aufgrund der Einführung einer anteiligen Abgabe nach der Teilung von Grundstücken und der Stundung der Abgabeschuld gemäss Artikel 113e^{bis} Abs. 2 RPBG-E (vernachlässigbare Nutzung des Baupotenzials; Genehmigungen für Bauten und Anlagen, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung nötig sind; sowie Veräusserung von Stockwerkeigentum-Einheiten) auf die Finanzierung des Mehrwertfonds (und damit laut Art. 113c Abs. 1 RPBG auch des Bodenverbesserungsfonds) auswirken. Diese neuen Modalitäten werden zwangsläufig zu einer langsameren Speisung des Mehrwertfonds führen.

Es ist daher zu erwarten, dass es nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung noch einige Zeit dauern wird, bis die in Artikel 51a Abs. 2 RPBR vorgesehene Schwelle von 20 Millionen Franken erreicht ist, die es dem Kanton ermöglicht, neben der Finanzierung allfälliger Entschädigungen, die von den Gemeinden im Rahmen von Verfahren für materielle Enteignung zu leisten sind, auch die weiteren in Artikel 113c Abs. 2 Bst. b bis d RPBG vorge-

sehenen Planungsmassnahmen (in zweiter Priorität die regionalen Richtpläne oder deren Revision und die regionalen und kommunalen Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung) zu decken. Die Gesuche für die Finanzierung dieser Massnahmen, derzeit ausschliesslich für regionale Richtpläne, belaufen sich zum 30. Juni 2021 auf 1 175 000 Franken (wovon 352 000 Franken über den Mehrwertfonds finanziert werden könnten¹), wobei die RUBD bisher nur festgestellt hat, dass ein Teil der Massnahmen die Voraussetzungen nach Artikel 51f Abs. 1 RPBR erfüllt. Es war ihr aber noch nicht möglich, über die Gesuche im Sinne von Artikel 51f Abs. 4 RPBR zu entscheiden.

14. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

Der Gesetzesentwurf ist verfassungskonform. Er sollte mit dem Bundesrecht vereinbar sein, da die grundsätzliche Stellungnahme des ARE zu den Vorschlägen der Motion berücksichtigt wurde. Insbesondere wird keine neue Ausnahme von der Abgabepflicht in den Fällen eingeführt, in denen der Mehrwert aus der Zuweisung eines Grundstücks zur Bauzone resultiert (was in den Anwendungsbereich von Art. 5 RPG fällt).

Schliesslich ist der Entwurf europarechtskonform.

¹ Vgl. Art. 51e Abs. 1 Bst. a RPBR.

Loi modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
 Modifié(s): 635.6.1 | **710.1**
 Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 5 al. 1^{bis} à 1^{sexies} de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT);

Vu le message 2021-DAEC-182 du Conseil d'Etat du 31 août 2021;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 710.1 (Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), du 2.12.2008) est modifié comme il suit:

Art. 113a al. 1 (*modifié*), **al. 3a** (*nouveau*), **al. 4** (*abrogé*)

¹ La compensation des avantages majeurs résultant d'une mesure d'aménagement se fait par le biais d'une taxe sur la plus-value prélevée par le canton.

^{3a} Les communes ne peuvent pas prélever de taxe sur la plus-value liée à des mesures d'aménagement, y compris celles qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'alinéa 2.

⁴ *Abrogé*

Gesetz zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
 Geändert: 635.6.1 | **710.1**
 Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Art. 5 Abs. 1^{bis} bis 1^{sexies} des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG);

nach Einsicht in die Botschaft 2021-DAEC-182 des Staatsrats vom 31. August 2021;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 710.1 (Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG), vom 2.12.2008) wird wie folgt geändert:

Art. 113a Abs. 1 (*geändert*), **Abs. 3a** (*neu*), **Abs. 4** (*aufgehoben*)

¹ Der Ausgleich der erheblichen Vorteile, die durch Planungsmassnahmen entstehen, erfolgt über eine Mehrwertabgabe die vom Kanton erhoben wird.

^{3a} Die Gemeinden können keine Mehrwertabgabe auf Planungsmassnahmen erheben, auch nicht auf solchen, die nicht in den Anwendungsbereich von Absatz 2 fallen.

⁴ *Aufgehoben*

Art. 113a^{bis} (nouveau)

Information des propriétaires

¹ Sur la base des informations figurant dans le préavis de synthèse d'examen préalable émis par le Service (art. 77), les communes identifient les biens-fonds potentiellement soumis à la taxe sur la plus-value dans le rapport explicatif et de conformité accompagnant le dossier de planification (art. 39 al. 2).

² Avant la mise à l'enquête publique de leur dossier de planification, les communes saisissent la liste des biens-fonds concernés sur une application mise à disposition par le canton, à des fins de publication sur un portail cartographique, à titre indicatif.

³ Sur réquisition de la Direction, l'assujettissement d'un bien-fonds à la taxe sur la plus-value fait l'objet d'une mention opérée au registre foncier dès l'entrée en force de la mesure d'aménagement.

Art. 113b al. 2a (nouveau)

^{2a} En cas d'aliénation à titre onéreux, le prix convenu est en principe considéré comme étant représentatif de la valeur vénale. A défaut de prix ou si celui-ci ne correspond pas à la valeur vénale du bien-fonds, cette valeur se détermine sur la base d'une méthode comparative ou, en l'absence de prix comparatifs suffisamment fiables, sur la base de la méthode de la valeur résiduelle ou d'autres méthodes d'estimation officielles reconnues.

Variante:

La valeur vénale du bien-fonds se détermine en tenant compte du prix convenu en cas d'aliénation à titre onéreux, sur la base d'une méthode comparative ou, en l'absence de prix comparatifs suffisamment fiables, sur la base de la méthode de la valeur résiduelle ou d'autres méthodes d'estimation officielles reconnues.

Art. 113c al. 2 (modifié)

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, après déduction des charges de fonctionnement du Fonds:

... (énumération inchangée)

Art. 113a^{bis} (neu)

Information der Eigentümerschaft

¹ Auf der Grundlage der Informationen, die im Gesamtgutachten des Amtes zur Vorprüfung enthalten sind (Art. 77), weisen die Gemeinden im erläuternden Bericht, der das Planungsdossier begleitet (Art. 39 Abs. 2), die Grundstücke aus, die möglicherweise der Mehrwertabgabe unterliegen.

² Vor der öffentlichen Auflage ihres Planungsdossiers tragen die Gemeinden die Liste der betroffenen Grundstücke in eine vom Kanton zur Verfügung gestellte Informatikanwendung ein, die der unverbindlichen Veröffentlichung auf einem Kartenportal dient.

³ Auf Antrag der Direktion wird die Unterstellung eines Grundstücks unter die Mehrwertabgabe im Grundbuch angemerkt, sobald die Planungsmassnahme in Kraft tritt.

Art. 113b Abs. 2a (neu)

^{2a} Im Falle einer entgeltlichen Veräusserung wird der vereinbarte Preis grundsätzlich als repräsentativ für den Verkehrswert erachtet. Mangels eines Preises oder falls dieser nicht dem Verkehrswert des Grundstücks entspricht, bemisst sich dieser Wert auf der Grundlage einer Vergleichsmethode oder, bei Fehlen hinreichend verlässlicher Vergleichspreise, auf der Grundlage der Residualwertmethode oder anderer offiziell anerkannter Schätzungsmethoden.

Variante:

Der Verkehrswert des Grundstücks bemisst sich unter Berücksichtigung des vereinbarten Preises bei einer entgeltlichen Veräusserung, auf der Grundlage einer Vergleichsmethode oder, bei Fehlen hinreichend verlässlicher Vergleichspreise, auf der Grundlage der Residualwertmethode oder anderer offiziell anerkannter Schätzungsmethoden.

Art. 113c Abs. 2 (geändert)

² Der Saldo des Abgabenertrags wird in den Mehrwertfonds eingezahlt. Dieser finanziert, nach Abzug des Funktionsaufwands für den Fonds, in der nachfolgend definierten Prioritätenordnung:

... (Aufzählung unverändert)

Art. 113d al. 1a (nouveau), **al. 2** (abrogé)

^{1a} Sur proposition de la Commission d'acquisition des immeubles, la Direction peut mandater un expert ou une experte externe pour estimer la plus-value. Ce mandat est financé par le Fonds de la plus-value, conformément à l'article 113c al. 2.

² *Abrogé*

Art. 113d^{bis} (nouveau)

Collaboration d'autres autorités et utilisation des données

¹ Les autorités administratives et les communes communiquent sur demande à la Direction les éléments dont elles disposent et qui sont nécessaires à l'application des dispositions légales relatives à la taxe sur la plus-value. Les éléments communiqués sont en particulier les prix d'aliénation de terrains lorsque ces prix sont nécessaires à l'estimation de la plus-value.

² Les registres fonciers fournissent à la Direction un accès aux mentions inscrites en application de l'article 113abis al. 3. Ils lui annoncent en outre les transferts de propriété d'immeubles qui font l'objet d'une telle mention.

³ La Direction peut en outre utiliser les données suivantes, dans la mesure où elles sont nécessaires au traitement des dossiers de taxation:

- a) le nom et prénom, la date de naissance, le numéro AVS et l'adresse des propriétaires des biens-fonds assujettis à la taxe ou de parts de propriété collective sur ces biens-fonds;
- b) les données figurant dans les dossiers de permis de construire.

Art. 113e al. 1, al. 2 (modifié), **al. 3** (abrogé), **al. 4** (abrogé), **al. 5** (abrogé)

¹ La contribution est exigible:

- a) (*modifié*) dans les six mois qui suivent l'entrée en force du permis de construire octroyé au terme d'une procédure ordinaire pour la première construction sur le bien-fonds considéré, sauf s'il s'agit d'un permis pour l'équipement de détail ou

Art. 113d Abs. 1a (neu), **Abs. 2** (aufgehoben)

^{1a} Auf Antrag der Kommission für Grundstückerwerb kann die Direktion eine externe sachverständige Person mit der Schätzung des Mehrwerts beauftragen. Dieser Auftrag wird gemäss Artikel 113c Abs. 2 aus dem Mehrwertfonds finanziert.

² *Aufgehoben*

Art. 113d^{bis} (neu)

Mitwirkung anderer Behörden und Nutzung von Daten

¹ Die Verwaltungsbehörden und die Gemeinden erteilen auf Anfrage der Direktion die ihnen zur Verfügung stehenden Auskünfte, soweit diese für die Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen über die Mehrwertabgabe erforderlich sind. Die mitgeteilten Elemente sind insbesondere die Veräusserungspreise von Grundstücken, wenn diese für die Schätzung des Mehrwerts erforderlich sind.

² Die Grundbuchämter ermöglichen der Direktion eine Einsicht in die Anmerkungen nach Artikel 113abis Abs. 3 und melden der Direktion Eigentumsübertragungen an Grundstücken, die Gegenstand solcher Anmerkungen sind.

³ Die Direktion kann darüber hinaus die folgenden Daten nutzen, soweit sie für die Bearbeitung der Abgabedossiers erforderlich sind:

- a) Name und Vorname, Geburtsdatum, AHV-Nummer und die Adresse der Eigentümerschaft der abgabepflichtigen Grundstücke oder von Anteilen an gemeinschaftlichem Eigentum an diesen Grundstücken;
- b) Daten, die in den Baubewilligungsdossiers enthalten sind.

Art. 113e Abs. 1, Abs. 2 (geändert), **Abs. 3** (aufgehoben), **Abs. 4** (aufgehoben), **Abs. 5** (aufgehoben)

¹ Die Abgabe wird fällig:

- a) (*geändert*) innert sechs Monaten ab Rechtskraft der Baubewilligung, die für die erste Baute auf dem betroffenen Grundstück nach dem ordentlichen Bewilligungsverfahren erteilt wurde, mit Ausnahme der Detailerschliessungsbewilligungen oder

² La taxe sur la plus-value due pour l'entier d'un bien-fonds est payable au prorata:

- a) (*nouveau*) des parcelles construites ou aliénées lorsque le bien-fonds considéré a fait l'objet d'une division;
- b) (*nouveau*) des parts de propriété collective aliénées, à l'exception du cas prévu à l'article 113e^{bis} al. 2 let. c.

³ *Abrogé*

⁴ *Abrogé*

⁵ *Abrogé*

Art. 113e^{bis} (*nouveau*)

Exigibilité différée

¹ L'imposition est différée dans les cas prévus par l'article 43 al. 1 let a à c LICD.

² Lorsque la taxation de la plus-value est liée à un changement d'affectation au sens de l'article 113a al. 2 let. b, le paiement de la taxe est également reporté pour l'ensemble du montant dû:

- a) si le potentiel de construction encore à disposition n'est utilisé que de manière négligeable;
- b) si le permis de construire est octroyé pour une construction ou une installation qui est nécessaire à une exploitation agricole et prévue sur un bien-fonds assujetti à la législation sur le droit foncier rural;
- c) en cas d'aliénation d'une part de propriété par étages.

³ En cas de changement de propriétaire qui ne déclenche pas l'exigibilité de la taxe, l'obligation de supporter la taxe est transférée d'office aux nouveaux propriétaires.

⁴ Le Conseil d'Etat définit les modalités d'application de l'alinéa 2 dans le règlement d'exécution.

² Die auf das gesamte Grundstück geschuldete Mehrwertabgabe ist anteilig zahlbar entsprechend:

- a) (*neu*) den bebauten oder veräußerten Parzellen, wenn das betroffene Grundstück geteilt wurde;
- b) (*neu*) den veräußerten Anteilen eines gemeinschaftlichen Eigentums, mit Ausnahme des Falles nach Artikel 113e^{bis} Abs. 2 Bst. c.

³ *Aufgehoben*

⁴ *Aufgehoben*

⁵ *Aufgehoben*

Art. 113e^{bis} (*neu*)

Aufgeschobene Fälligkeit

¹ Die Besteuerung wird in den Fällen nach Artikel 43 Abs. 1 Bst. a bis c DStG aufgeschoben.

² Steht die Besteuerung des Mehrwerts mit einer Nutzungsänderung im Sinne von Artikel 113a Abs. 2 Bst. b in Zusammenhang, so wird die Zahlung der Abgabe ebenfalls für den gesamten geschuldeten Betrag aufgeschoben:

- a) wenn das noch zur Verfügung stehende Baupotenzial nur vernachlässigbar genutzt wird;
- b) wenn die Baubewilligung für eine Baute oder Anlage erteilt wird, die für eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung erforderlich ist und auf einem Grundstück vorgesehen wird, das der Gesetzgebung über das bürgerliche Bodenrecht untersteht;
- c) im Falle der Veräußerung eines Anteils an Stockwerkeigentum.

³ Bei einer Handänderung, welche die Fälligkeit der Abgabe nicht auslöst, geht die Pflicht zur Tragung der Abgabe von Amtes wegen auf die neue Eigentümerschaft über.

⁴ Der Staatsrat legt die Modalitäten der Anwendung von Absatz 2 im Ausführungsreglement fest.

Art. 113e^{ter} (nouveau)

Débiteur ou débitrice

¹ 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.

² En cas d'aliénation, la taxe est toutefois due par l'acquéreur-e si l'acte d'aliénation a eu lieu avant la mise à l'enquête publique de la mesure d'aménagement et si l'aliénateur ou l'aliénatrice n'a pas pu bénéficier de l'avantage découlant de cette mesure.

³ S'il y a plusieurs débiteurs, ils sont solidairement responsables du paiement.

⁴ Les héritiers répondent solidairement de la taxe due par le défunt ou la défunte, jusqu'à concurrence de leur part héréditaire.

Art. 113f al. 1a (nouveau), **al. 1b** (nouveau), **al. 1c** (nouveau), **al. 3** (abrogé)

^{1a} Le bordereau est adressé au débiteur ou à la débitrice avec l'indication d'un délai de paiement de trente jours. Passé ce délai, il est dû un intérêt moratoire dont le taux correspond à celui qui est fixé en application de l'article 207 al. 3 LICD.

^{1b} Si malgré une sommation, le paiement n'est pas effectué, une poursuite peut être introduite. Les frais de perception sont mis à la charge du débiteur ou de la débitrice.

^{1c} Si le paiement de la taxe dans le délai prescrit devait avoir des conséquences très dures pour le débiteur ou la débitrice, l'autorité de perception peut accorder sur demande motivée un sursis ou la possibilité d'effectuer un versement par acomptes. L'intérêt moratoire reste dû.

³ *Abrogé*

Art. 113g al. 3 (modifié)

³ L'hypothèque est radiée sur requête de la Direction au paiement complet de la taxe.

Art. 113e^{ter} (neu)

Schuldnerin oder Schuldner

¹ Schuldnerin oder Schuldner der Mehrwertabgabe ist die Eigentümerin oder der Eigentümer des Grundstücks zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme gemäss Artikel 113a Abs. 2.

² Bei einer Veräusserung wird die Abgabe jedoch von der Erwerberin oder vom Erwerber geschuldet, wenn das Veräusserungsgeschäft vor der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme stattgefunden hat und die Veräusserin oder der Veräusserer nicht in der Lage war, den aus dieser Massnahme resultierenden Vorteil zu nutzen.

³ Liegen mehrere Schuldnerinnen und Schuldner vor, haften sie solidarisch für die Zahlung.

⁴ Die Erbinnen und Erben haften solidarisch für die von der Verstorbenen oder vom Verstorbenen geschuldete Abgabe bis zur Höhe ihres Erbteils.

Art. 113f Abs. 1a (neu), **Abs. 1b** (neu), **Abs. 1c** (neu), **Abs. 3** (aufgehoben)

^{1a} Die Rechnung wird der Schuldnerin oder dem Schuldner mit einer dreissigtägigen Zahlungsfrist zugesandt. Nach Ablauf dieser Frist sind Verzugszinsen zum Satz, der gemäss Artikel 207 Abs. 3 DStG festgelegt wird, zu zahlen.

^{1b} Wenn die Zahlung trotz Mahnung nicht geleistet wird, kann eine Betreibung eingeleitet werden. Die Kosten der Eintreibung gehen zu Lasten der Schuldnerin oder des Schuldners.

^{1c} Ist die Zahlung der Abgabe innert der vorgeschriebenen Frist für die Schuldnerin oder den Schuldner mit einer erheblichen Härte verbunden, so kann die Bezugsbehörde auf begründeten Antrag hin einen Zahlungsaufschub oder die Möglichkeit einer Ratenzahlung gewähren. Der Verzugszins ist weiterhin geschuldet.

³ *Aufgehoben*

Art. 113g Abs. 3 (geändert)

³ Das Pfandrecht wird nach vollständiger Zahlung der Abgabe auf Antrag der Direktion gelöscht.

Art. 178d (nouveau)

Assujettissement à la taxe sur la plus-value

¹ Sont assujettis à la taxe sur la plus-value les biens-fonds ayant fait l'objet d'une mesure d'aménagement approuvée par la Direction à partir du 1^{er} janvier 2018.

² Font toutefois exception les biens-fonds pour lesquels la mesure d'aménagement a été mise à l'enquête publique avant le 1^{er} janvier 2018, lorsque les propriétaires ont signé l'acte d'aliénation de ces biens-fonds ou ont obtenu un permis de construire avant cette date.

II.

L'acte RSF 635.6.1 (Loi sur l'impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole (LIAA), du 28.09.1993) est modifié comme il suit:

Art. 1 al. 1 (modifié)

¹ L'Etat prélève un impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole (ci-après: l'impôt).

Art. 1a (nouveau)

Champ d'application en lien avec la taxe sur la plus-value

¹ L'impôt est prélevé sur les terrains qui ne sont pas assujettis à la taxe sur la plus-value, soit:

- a) les biens-fonds dont la mise en zone constructible a été approuvée avant le 1^{er} janvier 2018 et
- b) les biens-fonds dont la mise en zone constructible a été approuvée après le 1^{er} janvier 2018 lorsque l'acte d'aliénation de ces terrains (art. 3 et 4) a été signé avant cette date.

² Lorsqu'un bien-fonds dont la mise en zone constructible a été approuvée avant le 1^{er} janvier 2018 a fait l'objet, après cette date, d'un changement d'affectation donnant lieu au prélèvement de la taxe sur la plus-value, l'impôt est calculé sur la base de la valeur vénale du terrain sans la plus-value résultant de la nouvelle mesure d'aménagement.

Art. 178d (neu)

Mehrwertabgabepflicht

¹ Grundstücke, die Gegenstand einer Planungsmassnahme waren, die nach dem 1. Januar 2018 von der Direktion genehmigt worden ist, unterliegen der Mehrwertabgabe.

² Davon ausgenommen sind jedoch Grundstücke, für welche die Planungsmassnahme vor dem 1. Januar 2018 öffentlich aufgelegt worden ist, wenn die Eigentümerschaft vor diesem Zeitpunkt das Veräusserungsgeschäft für diese Grundstücke unterzeichnet oder eine Baubewilligung erhalten hat.

II.

Der Erlass SGF 635.6.1 (Gesetz über die Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes (KVStG), vom 28.09.1993) wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Staat erhebt eine Steuer, die dazu bestimmt ist, die Verminderung des Kulturlandes auszugleichen (die Steuer).

Art. 1a (neu)

Anwendungsbereich im Zusammenhang mit der Mehrwertabgabe

¹ Die Steuer wird auf Grundstücken erhoben, die nicht der Mehrwertabgabe unterliegen, also:

- a) Grundstücke, deren Einzonung vor dem 1. Januar 2018 genehmigt worden ist und
- b) Grundstücke, deren Einzonung nach dem 1. Januar 2018 genehmigt worden ist, wenn das Veräusserungsgeschäft dieser Grundstücke (Art. 3 und 4) vor diesem Zeitpunkt unterzeichnet worden ist.

² Wenn ein Grundstück, dessen Einzonung vor dem 1. Januar 2018 genehmigt worden ist, nach diesem Zeitpunkt Gegenstand einer Nutzungsänderung bildet, die zur Erhebung der Mehrwertabgabe führt, wird die Steuer auf der Grundlage des Verkehrswerts des Grundstücks ohne den Mehrwert, der aus der neuen Planungsmassnahme entsteht, berechnet.

Art. 3 al. 3 (abrogé)

³ *Abrogé*

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 3 Abs. 3 (aufgehoben)

³ *Aufgehoben*

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Rapport complémentaire 2022-GC-209

28 novembre 2022

**de la commission parlementaire au Grand Conseil
accompagnant le projet bis modifiant la loi sur l'aménagement
du territoire et les constructions (LATEC) [2021-DAEC-182]**

La commission parlementaire ordinaire (CoParl) chargée de l'examen du projet de loi modifiant la LATEC transmis par le Conseil d'Etat au Grand Conseil le 31 août 2021 a l'honneur de vous soumettre des propositions de modification dudit projet. Ces propositions modifiant de manière importante le projet initial et l'évaluation de ses conséquences, et conformément à l'art. 24 al. 3 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1), la CoParl les assortit du présent rapport complémentaire, structuré comme suit :

| | |
|--|-----------|
| 1. Evolution de la jurisprudence fédérale | 2 |
| 2. Élaboration des propositions de la CoParl et du rapport complémentaire | 3 |
| 3. Motivations des propositions de la CoParl | 4 |
| 4. Détails des articles | 5 |
| 4.1 Art. 113a | 5 |
| 4.2 Art. 113b | 6 |
| 4.3 Art. 113c | 7 |
| 4.4 113d | 9 |
| 4.5 113d ^{bis} | 9 |
| 4.6 Art. 113e ^{bis} al. 2 | 10 |
| 4.7 Art. 113e ^{ter} | 10 |
| 4.8 Art. 113f al. 1 | 10 |
| 4.9 Art. 113g | 10 |
| 4.10 Art. 113h | 11 |
| 4.10 Art. 178d | 11 |
| 4.11 Modification de la LIAA | 12 |
| 5. Incidences des propositions de la CoParl | 13 |
| 5.1 Incidences en matière de finances et de personnel | 13 |
| 5.2 Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes | 13 |
| 5.3 Conformité au droit supérieur | 13 |

5.4 Conformité au développement durable

13

1. Evolution de la jurisprudence fédérale

Le projet de loi adopté par le Conseil d'Etat faisait suite à la motion Gobet/Boschung¹ acceptée par le Grand Conseil en date du 21 août 2020 et demandant l'adaptation des dispositions relatives à la taxe sur la plus-value afin de remédier à une insécurité juridique résultant du système en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018. La motion demandait notamment de donner des précisions quant à la manière d'estimer la valeur vénale ainsi que de modifier le débiteur ou de la débitrice de la taxe afin qu'il soit identifié comme le ou la propriétaire du terrain au moment de l'entrée en force de la mesure d'aménagement (et non au moment de la mise à l'enquête publique de cette mesure comme le prévoit le droit en vigueur). La CoParl a adopté un projet bis en date du 15 octobre 2021 en apportant quelques modifications au projet du Conseil d'Etat sur les points suivants :

- choix entre les variantes proposées par le projet de loi en faveur de la solution selon laquelle le prix convenu en cas d'aliénation, lorsqu'il existe, est en principe considéré comme étant représentatif de la valeur vénale ;
- ajout d'un cas de report de l'exigibilité de la taxe en relation avec les changements d'affectation, soit lorsqu'il y a aliénation d'un bien-fonds comportant une habitation ;
- modification du débiteur ou de la débitrice de la taxe qui devient la personne propriétaire du terrain au moment de l'entrée en force de la mesure de la taxe, sauf si un permis de construire a été délivré en application de l'effet anticipé des plans, auquel cas le débiteur ou la débitrice reste le ou la propriétaire du terrain au moment de la mise à l'enquête publique du plan d'aménagement local.

A relever que le projet bis était accompagné d'une proposition de minorité qui demandait :

- que les communes puissent prélever si elles le souhaitent une taxe complémentaire sur la base de la taxe cantonale, à concurrence de la moitié de celle-ci ;
- de ne pas accepter les modifications introduites dans le cadre du projet bis.

Au mois de décembre 2021, EspaceSuisse a publié un avis de droit qui revient sur l'arrêt du Tribunal fédéral (TF) du 19 novembre 2020² concernant la commune bâloise de Münchenstein, en en faisant une interprétation différente que ne l'avait fait le Conseil d'Etat lorsque celui-ci avait établi le projet de loi. L'arrêt précité et ses conséquences éventuelles n'avaient donc pas été débattus en séance de Commission. Par la suite, le Président de la CoParl a fait savoir au Président du Grand Conseil que cet avis nécessitait selon lui à tout le moins une nouvelle discussion. D'entente avec le Commissaire du Gouvernement, le Grand Conseil a décidé qu'il se justifiait que la CoParl (recomposée en début de législature) reprenne ses travaux sur le projet de loi compte tenu des développements récents de la jurisprudence et des avis rendus par la doctrine.

En date du 5 avril 2022³, le TF a rendu un nouvel arrêt sur la taxe sur la plus-value en admettant recours d'un administré dans le canton de Berne (commune de Meikirch) au motif que la législation communale (et donc aussi cantonale) doit obligatoirement prévoir la taxation de l'ensemble des avantages majeurs liés à une mesure d'aménagement, donc non seulement pour les mises en zone mais aussi pour les changements d'affectation (ce que prévoit déjà le canton de Fribourg dans le droit en vigueur) ainsi que les augmentations d'indice. Il est indiqué dans cet arrêt que si le canton délègue cette tâche de taxation aux communes, il doit veiller à ce que celles-ci se dotent des

¹ 2020-GC-107.

² 1C 245/2019.

³ 1C 233/2021.

règlements nécessaires pour le faire et perçoivent effectivement la taxe sur la plus-value. Cette jurisprudence a confirmé – tout en la clarifiant - celle rendue à la fin 2020 pour la commune de Münchenstein et qui avait fait l'objet d'un certain nombre de critiques dans la doctrine, critiques que le Tribunal fédéral a écartées dans ce dernier arrêt.

Cette nouvelle jurisprudence a rendu nécessaire une adaptation du projet de loi afin d'assurer sa conformité au droit fédéral s'agissant des mesures d'aménagement assujetties à la taxe sur la plus-value. Sur cette base, la CoParl a procédé au réexamen intégral du projet de loi du 31 août 2021. Ce réexamen a conduit à des modifications importantes qu'il convient de commenter dans le cadre du présent rapport.

Au final, les principales modifications adoptées par la CoParl sont les suivantes :

- Introduction de la possibilité pour les communes de prélever une taxe sur la plus-value liée à des mesures d'aménagement sur la base de la taxation cantonale. Cette taxe se monte au maximum à un quart du prélèvement cantonal. La part dévolue à la commune est déduite de la taxe cantonale et les affectations qu'elle finance doivent être prévues dans un règlement communal de portée générale (art. 113a al. 1a).
- Introduction de la taxation des mesures d'aménagement augmentant les possibilités de construire qui procurent au propriétaire un avantage majeur (art. 113a al. 2 let. c).
- Choix entre les variantes proposées par le projet de loi en faveur de la solution selon laquelle le prix convenu en cas d'aliénation, lorsqu'il existe, est en principe considéré comme étant représentatif de la valeur vénale (art. 113b al. 2a).
- Possibilité de déduire dans le cadre de l'estimation de la valeur vénale les impenses nécessaires à la mise en valeur du terrain (art. 113b al. 2b).
- Non-financement par le Fonds cantonal des indemnités pour expropriation matérielle fixées par le biais d'une entente entre la collectivité publique et un-e propriétaire (art. 113c al. 2 let. a).
- Attribution de la compétence de taxer au Service cantonal des contributions, avec une adaptation de la procédure permettant de contester les avis de taxation (art. 113d).
- Modification du débiteur ou de la débitrice qui devient la personne propriétaire du bien-fonds soumis à la taxe au moment de l'entrée en force de la mesure d'aménagement et non plus au moment de la mise à l'enquête publique de celle-ci, à l'exception des cas où le propriétaire a obtenu un permis de construire avant l'approbation de la mesure d'aménagement (art. 113e^{ter}).
- Modification des modalités d'exemption du paiement de la taxe pour l'Etat, les communes et les associations de communes, pour lesquelles l'exigence de la réalisation d'une tâche d'intérêt public n'est plus demandée (art. 113h).
- Introduction de dispositions transitoires supplémentaires pour tenir compte de la taxation de l'augmentation des possibilités de construire et de la modification du débiteur ou de la débitrice (art. 178d).

Les dispositions figurant dans le projet de loi adopté par le Conseil d'Etat et qui ont été adoptées telles quelles par la CoParl, à savoir les art. 113a^{bis}, 113e LATeC ainsi que 1 et 3 LIAA ne font pas l'objet de commentaire ci-après.

2. Élaboration des propositions de la CoParl et du rapport complémentaire

Dans sa séance du 23 mai 2022, la CoParl a mandaté la DIME de formuler des propositions d'adaptation au projet de loi en tenant compte des modifications qu'elle avait adoptées en date du 15 octobre 2021 ainsi que de la jurisprudence.

Ces propositions ont servi de base de travail pour les débats de la Commission.

Au terme de la deuxième lecture, et en application de l'art. 37 LGC, la CoParl a sollicité l'appui du personnel de la DIME pour l'élaboration du présent rapport qu'elle a adopté moyennant quelques modifications avec le nouveau projet bis, lors de sa séance du 28 novembre 2022.

3. Motivations des propositions de la CoParl

La CoParl a jugé qu'il était nécessaire de tenir compte de la jurisprudence fédérale précitée dans le projet de loi, ceci afin de garantir la conformité au droit fédéral des dispositions légales modifiées, afin d'éviter que dans le cadre de son examen, la Confédération ne prononce un gel des zones à bâtir du canton, en application de l'art. 38a al 5 LAT. Ce faisant, et en tenant compte des avis de la doctrine en relation avec cette jurisprudence, elle a logiquement réexaminé la possibilité pour les communes de taxer la plus-value en complément de la taxation cantonale, le projet de loi adopté par le Conseil d'Etat excluant cette possibilité (art. 113a al. 3a) sur la base de son interprétation de la jurisprudence Münchenstein, interprétation qui s'appuyait sur des avis de la doctrine écartés depuis par le TF. La CoParl a également tenu compte du fait que les adaptations qu'elles apportaient au projet de loi, notamment les exceptions à l'exigibilité, ne devaient pas conduire à une paralysie du système de perception de la taxe revenant concrètement à contourner des exigences posées par le législateur fédéral, avec là aussi un risque de sanction prise par la Confédération. Les autres modifications qu'elle a adoptées concernant la détermination de la valeur vénale (méthodologie et principe de la déduction des impenses), le débiteur ou la débitrice de la taxe ainsi les dispositions transitoires s'inscrivent dans les objectifs visés par la motion Gobet/Boschung adoptée par le Grand Conseil.

Par ailleurs, la CoParl a apporté des modifications de dispositions légales qui n'avaient pas fait l'objet de modification dans le cadre du projet de loi adopté par le Conseil d'Etat, ni ne sont impactées par la jurisprudence fédérale.

En tenant compte d'une proposition de la DIME basée sur un constat tiré de la pratique, la CoParl a adopté la modification de l'art. 113c al. 2 let. a afin que les ententes passées entre les collectivités publiques (essentiellement les communes) et les propriétaires en cours de procédure d'indemnisation pour expropriation matérielle ne puissent pas faire l'objet d'un financement par le Fonds de la plus-value.

Par ailleurs, la CoParl a estimé que, dans un souci d'efficacité du processus de taxation, il convenait d'attribuer la compétence pour taxer au Service cantonal des contributions, qui dispose de toute l'expérience requise dans le domaine de l'estimation immobilière et de la taxation, puisqu'il est l'autorité spécialisée en matière fiscale, en particulier dans le domaine des gains immobiliers (étant rappelé que la taxe sur la plus-value doit être déduite en tant qu'impense de ces gains, conformément à l'art. 113b al. 4 LATeC). Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) conserve ses tâches en relation avec l'identification des mesures assujetties à la taxe et la transmission de toutes les informations nécessaires au Service cantonal des contributions (SCC) pour procéder à la taxation et traiter les contestations dans le cadre de cette procédure, en cas de réclamation et de recours. La Commission est consciente qu'un tel changement nécessite des démarches d'ordre organisationnel et comporte des incidences en termes de ressources en personnel et financières, compte tenu aussi du fait qu'à ce jour, à la suite de la suspension du processus de taxation décidé par le Grand Conseil⁴, quelques 700 dossiers ouverts qui devront faire l'objet d'une taxation.

⁴ 2020-GC-70.

Par ailleurs, la Commission a souhaité assouplir le droit en vigueur au niveau des cas d'exemption du paiement de la taxe, dans la mesure où il est probable, sans que la question juridique ne soit tranchée à ce jour par la jurisprudence, que l'Etat et les communes ne pourraient que difficilement obtenir une indemnisation pour expropriation matérielle en cas de dézonage de terrains leur appartenant. Dans le cadre d'un régime de compensation des avantages et des inconvénients majeurs liés à des mesures d'aménagement, il ne serait pas logique que des collectivités publiques doivent s'acquitter du paiement de la taxe résultant d'une augmentation significative la valeur vénale de terrains dont elles sont propriétaires alors qu'elles ne pourraient pas obtenir de compensation financière en cas de dézonage de ces mêmes terrains. Constatant que le droit fédéral n'exige pas l'existence d'une tâche d'intérêt public lorsqu'une collectivité publique est propriétaire d'un bien-fonds faisant l'objet d'une mesure d'aménagement (mise en zone, changement d'affectation ou augmentation des possibilités de construire), la CoParl propose de modifier l'art. 113h en supprimant cette exigence pour l'Etat, les communes, les associations de communes.

4. Détails des articles

4.1 Art. 113a

Al. 1a

La jurisprudence fédérale laisse ouverte la question de savoir si les communes peuvent percevoir une taxe sur la plus-value dans le cas où le canton prévoit la taxation de l'ensemble des mesures d'aménagement procurant aux propriétaires un avantage majeur. Dans le contexte de la jurisprudence fédérale, il ne serait pas souhaitable du point de vue de la sécurité juridique de passer sous silence la question d'une compétence éventuelle des communes de percevoir une taxe complémentaire.

Tout en maintenant le taux de taxation minimal de 20% initialement arrêté par le Grand Conseil, la proposition de la CoParl donne la possibilité pour les communes de prélever une taxe sur la base de la taxation cantonale, à raison d'un quart du prélèvement cantonal, un montant qui serait donc à déduire de celui-ci. Les communes qui le désirent pourront ainsi financer des mesures d'aménagement au sens du droit fédéral par le biais d'une réglementation communale de portée générale, approuvée par la DIME.

En revanche, et comme l'avait déjà relevé le Conseil d'Etat dans son message, il paraît préférable de ne pas déléguer les tâches liées au processus de taxation aux communes, ceci pour éviter des inégalités de traitement entre les taxations communales, mais aussi une surcharge administrative trop lourde tant au niveau cantonal que communal.

Il résulte de cette proposition qu'une part de 5% de la plus-value prélevée pour chaque mesure d'aménagement (mise en zone, changement d'affectation, augmentation des possibilités de construire) sera versée aux communes qui se seraient dotées d'un règlement de portée générale destiné au financement de mesures d'aménagement.

Consulté de manière informelle dans le cadre des travaux de la CoParl, l'Office fédéral du développement territorial (ODT) a considéré qu'a priori la solution retenue paraissait conforme au droit fédéral pour autant que les mesures financées par le biais de la taxe communale soient des mesures d'aménagement au sens de l'art. 5 al. 1^{er} LAT.

Al. 2 let. c

En application de la jurisprudence fédérale, il convient d'introduire la taxation des augmentations de possibilité de construire (donc en plus des mises en zone à bâtir et des changements d'affectation). Étant donné que seule doit être taxée la plus-value liée à un avantage « majeur » (art. 5 al. 1 LAT) et que la jurisprudence confirme que les cantons disposent d'une marge de manœuvre appréciable pour légiférer sur ce point, il est proposé de définir la notion dans la loi (à l'image de ce

que fait l'art. 113a al. 3 LATeC pour les changements d'affectation) et de prévoir la taxation des augmentations de possibilité de construire uniquement lorsque les surfaces de plancher représentent une augmentation de 50% et plus du potentiel qui était fixé par la précédente disposition du règlement communal d'urbanisme. Comme indiqué par le Conseil d'Etat dans son message, la détermination de la plus-value pour les seules augmentations de possibilité de construire, soit sans qu'il y ait un changement d'affectation) est une tâche délicate et il s'agit d'éviter que le coût administratif global du processus dépasse le montant des taxes perçues pour de telles mesures. La proposition s'inspire de celle prévue par le canton de Neuchâtel⁵, qui prévoit la taxation de « l'augmentation conséquente des droits à bâtir d'un bien-fonds sans aucun changement d'affectation pour la part dépassant les 50% (densification) ». La notion de l'augmentation conséquente des droits à bâtir reste toutefois trop vague et il paraît préférable de la préciser par le biais d'une comptabilisation des surfaces de plancher⁶. Que la réglementation afférente prévoie un indice brut d'utilisation du sol (IBUS, ceci dans la majorité des cas), un indice de masse (dans bon nombre de zones d'activités) ou des règles de volumétrie (distance, hauteur, indice d'occupation du sol ou indice de surface verte, éventuels niveaux), il sera en principe toujours possible de convertir le potentiel attribué par le règlement communal en surfaces de plancher.

Al. 3a

Compte tenu de l'amendement adopté à l'al. 1a, l'al. 3a qui exclut la possibilité pour les communes de prélever une taxe sur la plus-value, doit être supprimé.

4.2 Art. 113b

Al. 2a

La CoParl se rallie à la proposition principale figurant dans le projet de loi, en ce sens qu'en cas d'aliénation à titre onéreux, le prix convenu est en principe considéré comme étant représentatif de la valeur vénale, l'indication des méthodes d'estimation à suivre en l'absence d'un tel prix figurant dans les deux variantes soumises initialement par le Conseil d'Etat.

Al. 2b

La plupart des méthodes d'estimation officielles intègrent une déduction des impenses nécessaires pour la mise en valeur du terrain. Dans la mesure où l'objectif des motionnaires était de renforcer la sécurité juridique du droit, il paraît judicieux de clarifier dans la loi la possibilité d'effectuer une telle déduction. Plutôt que de prévoir dans la loi une liste exhaustive des types d'impenses, comme le fait la législation vaudoise⁷, il semble toutefois préférable de laisser au Conseil d'Etat la compétence pour déterminer la nature de ces impenses dans le règlement d'exécution afin de pouvoir s'adapter plus rapidement à l'évolution de la pratique et de la jurisprudence sur ce point. Dans le cadre des discussions au sein de la CoParl, il a été question des impenses suivantes : frais d'études pour l'élaboration d'un plan d'aménagement de détail obligatoire, frais d'équipement de détail et de fouilles archéologiques, frais découlant d'un remaniement de terrains en zone à bâtir au sens des art. 105 ss. LATeC.

Al. 3

Reprenant en substance l'art. 5 al. 1^{quater} LAT, l'art. 113b al. 3 LATeC fait mention d'un « délai raisonnable » pour le remploi à des fins d'acquisition d'un bâtiment agricole en cas de mise en zone à bâtir. Toujours dans l'objectif de renforcer la sécurité juridique, la CoParl propose, à l'image de

⁵ Art. 34 al. 1 let. d de la loi du 2 octobre 1991 sur l'aménagement du territoire (LCAT).

⁶ cf. 8.2 annexe AIHC qui renvoie à la notion définie par la norme SIA 416 « surfaces et volumes des bâtiments ».

⁷ Art. 66 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC).

ce que prévoient d'autres cantons, de fixer ce délai dans la loi. Un délai de 5 ans (prévu par huit cantons) paraît raisonnable au sens où l'entend le droit fédéral.

4.3 Art. 113c

Al. 1

Étant donné que l'art. 113a al. 1a introduit la possibilité pour les communes de prélever une taxe sur la plus-value, correspondant à une part déduite de la taxe cantonale, à raison d'un quart de celle-ci, il convient de préciser que le taux de 4% de la plus-value affecté au Fonds des améliorations foncières est déduit de la taxe cantonale.

Al. 2

Cet amendement consiste en une correction d'ordre formel, en relation avec la déduction des charges de fonctionnement, afin de faire correspondre la version française du texte du projet de loi adopté par le Conseil d'Etat avec la version allemande, laquelle doit être modifiée par le biais d'un remplacement du terme « *des Funktionsaufwands für den Fonds* » par « *des Betriebsaufwands* ». Par voie de conséquence, il y a lieu de supprimer dans la version française les termes « *du Fonds* ».

Al. 2 let. a

Selon l'art. 113c al. 2 LATeC, le financement des indemnités accordées pour cause d'expropriation matérielle découlant d'une mesure d'aménagement se trouve dans l'ordre de priorité en première position du Fonds de la plus-value. L'art. 51d ReLATeC décrit la procédure et la condition pour ce financement. En cas d'indemnisation pour expropriation matérielle, les communes peuvent déposer une demande de financement auprès du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) selon l'art. 51d al. 2 ReLATeC. La seule condition est que les montants des dépenses imposées aux communes doivent résulter d'une décision définitive au sens de la loi sur l'expropriation⁸ (art. 51d al. 1 ReLATeC). Selon cette législation, un accord entre les parties devant la Commission d'expropriation équivaut à une décision définitive de celle-ci. Il s'agit de prévoir dans ce cas un processus plus conforme à la volonté réelle du Fonds, pour le financement des indemnités pour expropriation matérielle.

La procédure devant la Commission d'expropriation se déroule comme suit : le propriétaire qui entend réclamer une indemnité pour cause d'expropriation matérielle adresse une demande à la Commission. Les parties (propriétaire et commune concernée) sont d'abord invitées par le ou la Président-e de la Commission à une audience de conciliation. Si les parties s'entendent sur les prétentions, le procès-verbal d'audience a la valeur d'une décision définitive de la Commission selon l'art. 60 al. 1 LEx (renvoi de l'art. 142 LEx). Si aucun accord n'a pu être trouvé, la Commission prend une décision sur l'expropriation matérielle et l'indemnité. En cas de conciliation, il n'y a pas d'examen juridique sur l'expropriation matérielle. Le ou la Président-e de la Commission intervient dans ce cas de figure comme une médiatrice et n'a pas à statuer sur les mérites de la demande.

Des demandes d'indemnisation pour un montant cumulé d'environ 92 500 000 francs sont actuellement pendantes devant la Commission d'expropriation. L'une des demandes porte sur un montant de 35 millions de francs. À ce jour, et bien que depuis 2004, près de 550 ha de zones à bâtir aient été réaffectés à la zone agricole, la Commission n'a encore jamais rendu de décision constatant qu'une mesure de dézonage prise par une commune et approuvée par le canton équivalait à une expropriation matérielle. Il faut rappeler à cet égard que la jurisprudence fédérale considère qu'un dézonage effectué afin d'atteindre un dimensionnement correct de la zone à bâtir et ainsi rendre un plan d'aménagement local matériellement conforme à la LAT doit être considéré en

⁸ Art. 60 et 61 de la loi du 23 février 1984 sur l'expropriation (RSF 76.1).

principe comme un non-classement qui, sauf dans ces cas exceptionnels, ne donne pas droit à une indemnité (à la différence d'un déclassement). Aujourd'hui, le canton de Fribourg a presque intégralement remédié au surdimensionnement des zones à bâtir sur son territoire, seules 20 communes étant encore surdimensionnées, la révision générale de leur plan d'aménagement local (PAL) étant toutefois en cours pour une partie d'entre elles. Cela étant dit, une fois que l'ensemble des PAL présenteront un dimensionnement correct de leur zone à bâtir, des dézonages sont encore à attendre, en particulier en relation avec les terrains affectés dans des zones d'activités non construites et non judicieuses du point de vue de la stratégie régionale en matière de zones d'activités. On pourrait aussi imaginer que des terrains non construits et dont les communes n'auront pas fait l'acquisition en application de l'art. 46b LATeC (droit d'emption légal) doivent également être dézonés pour permettre à la commune ou à une commune de la région d'envisager de nouvelles mises en zone pour autant que les autres critères du droit fédéral et du plan directeur cantonal soient remplis. Par conséquent, il est probable qu'à l'avenir certains dézonages décidés dans le cadre de la révision/modification de PAL correctement dimensionnés et matériellement conformes à la LAT soient considérés comme des expropriations matérielles donnant lieu à indemnisation.

A ce jour, comme le Conseil d'Etat l'a souligné dans le message accompagnant le projet de loi du 31 août 2021, le Fonds de la plus-value n'est toujours pas alimenté, alors que l'art. 51a al. 2 ReLATeC exige qu'un seuil de 20 millions de francs réservé au versement d'éventuelles indemnités pour expropriation matérielle soit atteint avant de pouvoir envisager de contribuer au financement des autres mesures d'aménagement énumérées à l'art. 113c al. 2 let. b ss. LATeC.

Face à cette situation, soit le retard pris dans l'alimentation des procédures de taxation et de l'alimentation du Fonds, et compte tenu des montants importants qui sont demandés dans le cadre des procédures devant la Commission d'expropriation, le Conseil d'Etat estime qu'il se justifie d'éviter que les communes passent des ententes avec les propriétaires dont les terrains ont été dézonés pour éviter de devoir rester engagées dans une procédure longue et coûteuse, mais surtout avec la crainte de se voir condamnées à devoir verser des montants très importants pour expropriation matérielle sans pouvoir obtenir à court terme leur financement par le biais du Fonds de la plus-value. Les montants convenus ne résultent ainsi par d'une décision de la Commission dans laquelle celle-ci examine s'il y a expropriation matérielle ou non et si tel est le cas, déterminer de manière objective la valeur vénale du terrain avant et après la mesure et ainsi la moins-value découlant de la mesure d'aménagement. Dans ce contexte, le maintien de la solution prévue dans le droit en vigueur, qui renvoyait à la notion de décision définitive fixée par la loi sur l'expropriation, n'est pas souhaitable étant donné que les communes pourraient être tentées de ne pas se défendre dans le cadre des demandes d'expropriation matérielle et, dans une optique de conciliation, d'accepter de verser aux propriétaires des montants qu'elles estiment raisonnables et supportables en misant sur le fait qu'ils seront à court ou moyen terme financés par le Fonds de la plus-value. Cela pourrait conduire à une sollicitation abusive du Fonds de la plus-value, avec le risque que les autres mesures d'aménagement de priorité inférieure par rapport au financement des indemnités ne puissent jamais être financées ou du moins de manière insuffisante.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, la modification prévoit que le Fonds de la plus-value ne prend pas en charge le financement des montants à verser par les communes résultant d'une entente passée entre elles et les propriétaires. Il ne semble pas opportun à ce stade de modifier la loi sur l'expropriation, dans la mesure où il s'agit d'une loi spéciale qui règle la procédure d'expropriation de manière générale sans prévoir de dispositions spécifiques liées l'application d'autres législations. Il n'est pas judicieux de prévoir dans cette loi une seule exception uniquement pour tenir compte des particularités de financement de mesures d'aménagement par le Fonds de la plus-value.

Concernant la participation de la DIME à la procédure d'expropriation matérielle devant la Commission d'expropriation, il est à signaler que la Direction est partie une fois qu'il y a une dénonciation d'instance (art. 131 LEx) et que la Direction déclare vouloir intervenir dans la

procédure. Dans la pratique, la Commission a la possibilité de demander à la DIME une détermination sur les demandes dont elle sera saisie, détermination que la Direction accompagnera du dossier de la cause.

La DIME relève encore que courant 2022, Region Sense s'est adressée à elle pour connaître les possibilités de financer par le biais du Fonds de la plus-value la perte de valeur résultant de dézonages de terrains en zones d'activités appartenant à des communes pour réaffecter ailleurs dans la région, dans le cadre du plan directeur régional et de la gestion des zones d'activités prévue par le plan directeur cantonal. La DIME propose de ne pas modifier l'art. 113c al. 2 dans ce sens étant donné qu'un tel financement reviendrait à accepter d'office que ces dézonages seraient constitutifs d'une expropriation matérielle, ce qui ne peut être constaté que par l'Autorité cantonale compétente, à savoir la Commission d'expropriation, au terme de la procédure prévue à cet effet. Il faudrait alors modifier la loi sur l'expropriation, selon laquelle une commune ne peut pas tenter une action contre elle-même (puisque'elle est l'autorité qui adopte le PAL), pour tenir compte d'un cas bien particulier ce qui ne paraît pas judicieux, voire ouvrirait la porte à la possibilité pour les communes de demander d'être indemnisées pour d'autres dézonages de terrains dont elles sont propriétaires, en changeant ainsi fondamentalement le système prévu par la loi sur l'expropriation.

Al. 5

Dans la mesure où le législateur doit définir les affectations auxquelles se destine le prélèvement de la taxe, les communes devront se doter d'un règlement adopté par le pouvoir législatif afin de déterminer de manière précise les objets et mesures qu'elles souhaitent financer. L'éventail des différents types de mesures d'aménagement du territoire correspond à celui prévu par l'art. 113c al. 2, s'inscrivant dans le cadre fixé par l'art. 5 al. 1^{er} LAT (indemnité pour expropriation matérielle et mesures prévues à l'art. 3 LAT, y compris celles pour réserver à l'agriculture suffisamment de terres cultivables et celles propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification).

4.4 113d

Al. 1 et 1a

Étant donné que plusieurs Directions et services seront impliqués dans la mise en œuvre de la taxe sur la plus-value avec des tâches particulières, il semble pertinent de régler clairement les services en charge de la mise en œuvre. Selon le projet, les décisions de taxation seront rendues par le SCC, une signature du Directeur des finances dans chaque cas paraissant disproportionné. Il est également nécessaire de préciser que le SCC se chargera également de la perception d'une éventuelle taxe communale. S'agissant de la procédure, dès lors que la taxation relève du SCC, il semble préférable d'appliquer une procédure analogue à celle appliquée dans le cadre de la fiscalité directe. Dès lors, le SCC rendra une décision de taxation sujette à réclamation. La décision sur réclamation pourra quant à elle être contestée auprès du Tribunal cantonal.

Al. 1b

Cet alinéa prévoit qu'il appartient à la Direction des finances de mandater un-e expert-e en estimation immobilière, ceci sur proposition du SCC. Étant donné les coûts élevés d'une estimation externe, il est nécessaire que la Direction ait connaissance de ces cas. Une externalisation pourra notamment être demandée dans des cas particulièrement complexes ou en cas de surcharge importante de travail.

4.5 113d^{bis}

Des précisions sont apportées aux alinéas 1 à 3 de manière à mettre en évidence le fait que les Directions, mais aussi différents services sont impliqués dans la mise en œuvre de la taxe sur la plus-value.

Compte tenu du secret fiscal prévu à l'art. 139 de la loi sur les impôts cantonaux directs, il est en outre indispensable de préciser que le SCC peut transmettre à l'expert-e en immobilier les informations en sa possession lorsque la Direction des finances mandate un tiers pour cette tâche (al. 4).

4.6 Art. 113e^{bis} al. 2

Étant donné l'introduction de la taxation des augmentations des possibilités de construire (art. 113a al. 2 let. c), il convient de compléter cette disposition pour que ce cas de figure soit également intégré aux exceptions possibles à l'exigibilité.

4.7 Art. 113e^{ter}

Al. 1

Dans le sens souhaité par la motion Gobet/Boschung, la CoParl propose de modifier le débiteur ou la débitrice de la taxe, qui serait la personne propriétaire du bien-fonds, non plus au moment de la mise à l'enquête de la mesure d'aménagement (selon le droit en vigueur), mais au moment de l'entrée en force de cette mesure. Cette solution, qui est retenue par tous les autres cantons, a l'avantage de renforcer la sécurité juridique dans la mesure où la pratique montre qu'un temps considérable peut s'écouler (jusqu'à plusieurs années en cas de nombreuses oppositions et recours) entre la mise à l'enquête publique des plans d'aménagement local et la décision d'approbation rendue par la DIME. Quand bien même la solution actuelle peut présenter, selon les cas, l'avantage de rechercher celui ou celle qui a effectivement bénéficié de la plus-value en cas d'aliénation du bien-fonds à titre onéreux entre l'enquête publique et l'approbation de la mesure, elle apparaît problématique en termes de transparence et de sécurité de l'information étant donné que la personne touchée n'est informée du fait qu'elle est débitrice qu'une fois la mesure approuvée, soit souvent plusieurs années après la mise à l'enquête du plan. Il faut aussi tenir compte du fait que le terrain peut changer de mains à plusieurs reprises durant une aussi longue période. La solution préconisée a par ailleurs comme avantage que le débiteur ou la débitrice de la taxe est aussi le propriétaire du bien-fonds grevé par l'hypothèque légale garantissant le paiement de la créance.

Al. 2

Compte tenu du fait qu'il est toujours possible d'obtenir des permis de construire de manière anticipée avant l'approbation du PAL, en application de l'art. 91 al. 2 LATeC, et que ce cas de figure avait conduit à l'adoption de la solution prévue par le droit en vigueur, il se justifie de conserver cette solution en tant qu'exception au principe de l'alinéa 1 et de prévoir ici que le débiteur ou la débitrice de la taxe est la personne propriétaire du terrain au moment de la mise à l'enquête publique de la mesure d'aménagement.

4.8 Art. 113f al. 1

L'introduction de la possibilité pour les communes de prélever une taxe sur la plus-value n'a pas d'incidence sur les compétences et le processus de taxation, en ce sens que le SCC continuera d'être l'autorité de perception pour l'ensemble du montant dû.

Étant donné que les charges de fonctionnement seront financées par le Fonds sur la plus-value, il se justifie de préciser qu'aucun frais ni émolument ne sera facturé aux communes pour la perception centralisée de la taxe.

4.9 Art. 113g

Il est important que la même autorité soit chargée de requérir l'hypothèque légale et de demander sa radiation. Le droit en vigueur prévoit que la DIME est chargée de l'inscription alors que c'est le SCC qui demande sa radiation. Le projet du Conseil d'Etat proposait une modification en vue

d'attribuer la compétence de radiation à la DIME, autorité de taxation. Compte tenu de la volonté d'attribuer la compétence de taxation au SCC, cet article doit être modifié de manière à rester cohérent : l'alinéa 2 doit attribuer au SCC la compétence de requérir l'hypothèque légale. L'alinéa 3 ne doit pas être changé puisqu'il prévoit que le SCC est compétent pour la radiation de dite inscription.

4.10 Art. 113h

Al. 1

La CoParl propose de modifier cet alinéa pour les raisons évoquées au point 3 (p. 4 s.). Etant donné que l'exigence de l'existence d'une tâche d'intérêt public à remplir pour que l'Etat, les communes et les associations de communes puissent être exemptées du paiement de la taxe est abandonnée, la formulation de cet alinéa peut être simplifiée.

Al. 2

L'exigence de l'existence d'une tâche d'intérêt public à remplir est maintenue pour les autres collectivités publiques, à savoir les autres corporations de droit public et les établissements dotés de la personnalité juridique. Cet alinéa ne fait que reprendre la teneur du droit en vigueur à l'art. 113h al. 1 et 2 let. c et d.

4.10 Art. 178d

Al. 1

Pour des raisons de systématique légale liées à l'introduction des alinéas 2 à 4, les alinéas 1 et 2 de l'art. 178d du projet de loi initial sont joints dans un seul alinéa, sans modification de leur teneur.

Al. 2

Suivant la même logique que celle de l'alinéa 1, l'al. 2 prévoit que les seules les augmentations des possibilités de construire approuvées par la DIME dès l'entrée en vigueur de la présente modification de la LATeC seront assujetties à la taxe et ceci pour autant qu'elles aient été mises à l'enquête publique pour la première fois à partir du 1^{er} mai 2019. Cette solution a pour conséquence que ne seront pas taxées les mesures augmentant les possibilités de construire :

- mises à l'enquête publique avant le 1^{er} mai 2019, même si elles sont approuvées par la DIME après l'entrée en vigueur de la présente loi modifiant la LATeC ;
- mises à l'enquête publique dès le 1^{er} mai 2019 si elles ont été approuvées par la DIME avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

La date du 1^{er} mai 2019 apparaît judicieuse en tant que référence pour placer un curseur en vue de la taxation des augmentations de possibilité de construire non approuvées par la DIME au moment de l'entrée en vigueur de la modification légale étant donné qu'il s'agit du jour où le Conseil fédéral a approuvé le plan directeur cantonal, mais aussi validé les dispositions de la LATeC introduisant la taxation de la plus-value.

Dans les deux cas de figure énoncés ci-dessus, il se justifier de renoncer à une taxation pour des motifs de sécurité du droit. En effet, de nombreuses aliénations ont été effectuées sur des biens-fonds ayant fait l'objet d'augmentation de possibilités de construire durant cette période alors que les propriétaires pouvaient partir de l'idée que la transaction ne serait pas soumise à taxation de la plus-value (sur la base aussi de nombreuses demandes de renseignements, à raison d'environ 20 par semaine, adressée par les notaires au SeCA).

S'agissant du premier cas de figure, il est jugé excessif d'aller rechercher une personne propriétaire d'un bien-fonds ayant fait l'objet d'une augmentation des possibilités de construire mise à l'enquête une année et demie avant la validation des dispositions légales cantonales par la Confédération. En

ce qui concerne le deuxième cas de figure, le législateur aurait déjà eu la possibilité de taxer ce type de mesure, mais il y a renoncé dans un premier temps à teneur des dispositions légales entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Soumettre les biens-fonds concernés à une taxation en relation avec des PAL approuvés après cette date reviendrait à une application rétroactive de la nouvelle disposition légale.

De manière similaire à ce que prévoit la deuxième phrase de l'al. 1 pour les mises en zone à bâtir et les changements d'affectation, il se justifie, compte tenu de l'amendement adopté à l'art. 113^e^{ter}, de prévoir que la personne qui a obtenu un permis de construire sur la base d'une mesure mise à l'enquête publique mais non encore approuvée avant la date de la présente modification légale soit dispensée du paiement de la taxe (étant donné que l'art. 113^e^{ter} al. 2 la désigne comme la personne débitrice de la taxe).

Al. 3

Toujours pour des motifs de sécurité du droit, il se justifie de prévoir aussi une disposition transitoire supplémentaire compte tenu de l'amendement adopté par la CoParl dans le projet bis au sujet du débiteur de la taxe. Il est d'abord spécifié dans la première phrase de cet alinéa que l'art. 113^e^{ter} (nouveau) ne s'applique qu'aux biens-fonds ayant fait l'objet d'une mesure d'aménagement (mise en zone à bâtir, changement d'affectation et augmentation des possibilités de construire) approuvée par la DIME dès l'entrée en vigueur de la présente modification légale.

Depuis le 1^{er} janvier 2018 jusqu'à ce jour, la DIME a poursuivi l'ouverture des dossiers de taxation pour l'ensemble des mesures d'aménagement assujetties à la taxe sur la plus-value ceci afin de pas accumuler un retard trop important pendant la suspension du processus d'estimation et de taxation, mais aussi afin de suspendre le délai de prescription prévu par l'art. 113d al. 3⁹. Dans ce cadre, le SeCA a d'ores et déjà écrit aux propriétaires concernés en leur indiquant qu'ils seraient les débiteurs de la taxe lorsque celle-ci sera définie au terme du processus d'estimation et de taxation, ceci sur la base du droit en vigueur au 1^{er} janvier 2018. Par ailleurs, comme évoqué précédemment, de nombreuses aliénations ont été effectuées par les propriétaires durant cette période avec la notion que le débiteur de la taxe était le propriétaire du bien-fonds au moment de la mise à l'enquête publique de la mesure d'aménagement. Pour cette raison, il se justifie d'appliquer la solution retenue par le droit en vigueur aux débiteurs de la taxe pour des mesures approuvées entre le 1^{er} janvier 2018 et la présente modification légale.

Al. 4

Cet alinéa doit être complété afin de tenir compte de la modification de l'autorité de taxation, la volonté de la CoParl n'étant pas que la DIME reste compétente pour le traitement des cas pendants. Il est donc nécessaire de prévoir un renvoi à la disposition qui aménage la compétence de taxer au SCC.

4.11 Modification de la LIAA

Art. 1a al. 2

Cet alinéa est complété pour tenir compte de l'introduction de la taxation des mesures augmentant les possibilités de construire.

⁹ Commentaire romand de la loi sur l'impôt fédéral direct, 2008, Lydia Masméjan-Fey, Art. 120 LIFD note 13.

5. Incidences des propositions de la CoParl

5.1 Incidences en matière de finances et de personnel

Le message accompagnant le projet de loi adopté le 31 août 2021 par le Conseil d'Etat indiquait que les raisons pour lesquelles les modifications légales reprenant en partie le vœu des motionnaires en relation avec la méthodologie d'estimation de la plus-value, l'introduction d'un système de taxation au prorata (art. 113e al.2) et les cas de report de l'exigibilité de la taxe (art. 113e^{bis}) nécessitaient des ressources financières et en personnel supplémentaires, en particulier au niveau du SeCA ainsi que pour développer les applications informatiques requises par ces changements. Le message spécifiait aussi qu'en raison de la suspension du processus de taxation depuis l'été 2020, plusieurs centaines de dossiers ouverts (au nombre de 700 à ce jour) devraient faire l'objet d'une estimation de la plus-value et d'une taxation et que pour des motifs de sécurité juridique, il convenait de se doter des moyens nécessaires afin de rattraper ce retard aussi vite que possible.

L'introduction de la taxation de l'augmentation des possibilités de construire, requise par la jurisprudence fédérale, aura également pour effet d'augmenter la charge administrative dans la mesure où ces mesures d'aménagement constitueront la grande majorité des cas de taxation. L'introduction de la possibilité pour les communes de se doter de règlements communaux qui devront être approuvés par la DIME engendrera aussi une charge administrative supplémentaire.

Par ailleurs, le fait de confier au SCC la compétence de taxer requiert également que des ressources supplémentaires soient attribuées à ce service pour qu'il puisse assumer ses nouvelles tâches.

La CoParl souligne donc la nécessité de prévoir les mesures organisationnelles ainsi que les ressources financières et en personnel nécessaires pour mettre en œuvre, dans un souci de sécurité juridique et d'efficacité administrative, les modifications significatives apportées par le projet de loi, tout en relevant que les charges de fonctionnement induites pourront être prélevées sur le Fonds cantonal de la plus-value (art. 113c al. 2).

5.2 Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Les propositions de la CoParl n'ont pas d'incidence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes dans la mesure où, malgré l'introduction d'une possibilité pour les communes de taxer la plus-value par le biais du prélèvement d'un quart de la taxe cantonale, la taxation demeure intégralement effectuée par l'administration cantonale.

5.3 Conformité au droit supérieur

Les propositions de la CoParl sont conformes au droit supérieur.

5.4 Conformité au développement durable

Les propositions de la CoParl ont les mêmes incidences que le projet initial en matière de développement durable.

Zusatzbericht 2022-GC-209

28. November 2022

—

**der parlamentarischen Kommission im Grossen Rat
zu den Anträgen (*Projet bis*) betreffend die Änderung des Raumplanungs-
und Baugesetzes (RPBG) [2021-DAEC-182]**

Die ordentliche parlamentarische Kommission (Kommission), die mit der Prüfung des Gesetzesentwurfs zur Änderung des RPBG, den der Staatsrat am 31. August 2021 an den Grossen Rat überwiesen hat, beauftragt ist, unterbreitet hiermit ihre Änderungsvorschläge zum Entwurf. Weil diese Anträge den ursprünglichen Entwurf und die Abschätzung seiner Folgen wesentlich verändern, fügt die Kommission gestützt auf Artikel 24 Abs. 3 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) den Anträgen den vorliegenden Zusatzbericht bei, der wie folgt gegliedert ist:

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Entwicklung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung | 2 |
| 2 | Ausarbeitung der Vorschläge der Kommission und des Zusatzberichts | 4 |
| 3 | Begründung für die Vorschläge der Kommission | 4 |
| 4 | Kommentar zu den einzelnen Artikeln | 5 |
| 4.1 | <i>Art. 113a</i> | 5 |
| 4.2 | <i>Art. 113b</i> | 6 |
| 4.3 | <i>Art. 113c</i> | 7 |
| 4.4 | <i>Art. 113d</i> | 9 |
| 4.5 | <i>Art. 113d^{bis}</i> | 10 |
| 4.6 | <i>Art. 113e^{bis} Abs. 2</i> | 10 |
| 4.7 | <i>Art. 113e^{ter}</i> | 10 |
| 4.8 | <i>Art. 113f Abs. 1</i> | 11 |
| 4.9 | <i>Art. 113g</i> | 11 |
| 4.10 | <i>Art. 113h</i> | 11 |
| 4.11 | <i>Art. 178d</i> | 11 |
| 4.12 | <i>Änderung des KVStG</i> | 13 |
| 5 | Auswirkungen der Anträge der Kommission | 13 |
| 5.1 | <i>Finanzielle und personelle Folgen</i> | 13 |
| 5.2 | <i>Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden</i> | 14 |
| 5.3 | <i>Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht</i> | 14 |
| 5.4 | <i>Vereinbarkeit mit der nachhaltigen Entwicklung</i> | 14 |

1 Entwicklung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung

Der vom Staatsrat verabschiedete Gesetzesentwurf folgte der vom Grossen Rat am 21. August 2020 erheblich erklärten Motion Gobet/Boschung¹, die eine Anpassung der Bestimmungen über die Mehrwertabgabe verlangte, um eine Rechtsunsicherheit zu beheben, die die Folge des am 1. Januar 2018 eingeführten Systems ist. Die Motion verlangte insbesondere eine Klärung der Art und Weise, wie der Verkehrswert geschätzt wird. Ausserdem sollte neu festgelegt werden, dass nicht mehr wie bisher die Eigentümerin oder der Eigentümer des Grundstücks zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme als Schuldnerin oder Schuldner der Mehrwertabgabe gilt, sondern die Eigentümerin oder der Eigentümer zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme. Die Kommission verabschiedete am 15. Oktober 2021 die angenommenen Anträge (*Projet bis*) und nahm dabei in folgenden Punkten Änderungen am Entwurf des Staatsrats vor:

- > Entscheid zugunsten der im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Variante, die besagt, dass der vereinbarte Preis bei einer entgeltlichen Veräusserung, wenn es einen solchen gibt, grundsätzlich als Verkehrswert zu betrachten sei;
- > Hinzufügung der Veräusserung eines Grundstücks mit Wohngebäude als weiteren Fall, bei dem die Zahlung der Abgabe im Zusammenhang mit einer Nutzungsänderung aufgeschoben wird;
- > Änderung der Schuldnerin oder des Schuldners der Abgabe: Schuldnerin oder Schuldner ist neu die Eigentümerin oder der Eigentümer des Grundstück zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme, die zur Unterstellung unter die Mehrwertabgabe führt, ausser wenn die Baubewilligung in Anwendung der Vorwirkung der Pläne erteilt wurde; in diesem Fall bleibt der Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme (des Ortsplans) massgebend.

Dem ist anzufügen, dass das *Projet bis* von einem Minderheitsantrag begleitet wurde, der Folgendes forderte:

- > Hinzufügung der Möglichkeit für die Gemeinden, die dies wünschen, eine Zusatzabgabe von bis zur Hälfte der kantonalen Abgabe zu erheben;
- > Ablehnung der mit dem *Projet bis* eingeführten Änderungen.

Im Dezember 2021 veröffentlichte EspaceSuisse ein Rechtsgutachten, das auf das Urteil des Bundesgerichts (BGer) vom 19. November 2020² betreffend die Basler Gemeinde Münchenstein eingeht und dieses anders interpretiert als der Staatsrat bei der Erstellung des Gesetzesentwurfs. Das oben genannte Urteil und seine möglichen Folgen wurden daher in der Kommissionssitzung nicht diskutiert. In der Folge teilte der Präsident der Kommission dem Präsidenten des Grossen Rats mit, dass das Rechtsgutachten seiner Meinung nach zumindest eine weitere Diskussion erfordere. In Absprache mit dem Regierungsvertreter entschied der Grosse Rat, dass die (zu Beginn der Legislaturperiode neu zusammengesetzte) Kommission angesichts der jüngsten Entwicklungen der Rechtsprechung und der Positionen in der Rechtslehre seine Arbeit am Gesetzesentwurf wieder aufnehmen soll.

Am 5 April 2022 fällte das BGer ein neues Urteil zur Mehrwertabgabe³ und hiess die Beschwerde eines Bürgers im Kanton Bern (Gemeinde Meikirch) mit der Begründung gut, dass die kommunale (und damit auch die kantonale) Gesetzgebung zwingend die Abschöpfung aller erheblichen Planungsvorteile vorsehen müsse, also nicht nur bei Einzonungen, sondern auch bei

¹ 2020-GC-107.

² 1C 245/2019.

³ 1C 233/2021.

Nutzungsänderungen (was der Kanton Freiburg im geltenden Recht bereits vorsieht) sowie bei Erhöhungen der Nutzungsziffern. Weiter hielt das BGer in seinem Urteil fest, dass der Kanton, sofern er die Aufgabe zur Regelung der Ausgleichspflicht für erhebliche Planungsvorteile, die durch Um- und Aufzonungen entstehen, an die Gemeinden delegiere, dafür sorgen müsse, dass die Gemeinden sie auch erfüllen. Diese Rechtsprechung bestätigte und klärte die Ende 2020 für die Gemeinde Münchenstein ergangene Rechtsprechung, die in der Lehre zum Teil auf Kritik sties – Kritik, die das Bundesgericht in diesem letzten Urteil abwehrte.

Die neue Rechtsprechung machte eine Anpassung des Gesetzesentwurfs erforderlich, um seine Übereinstimmung mit dem Bundesrecht in Bezug auf die abgabepflichtigen Planungsmassnahmen zu gewährleisten. Auf dieser Grundlage nahm die Kommission die vollständige Überprüfung des Gesetzesentwurfs vom 31. August 2021 vor. Diese Überprüfung hat zu wichtigen Änderungen geführt, die im vorliegenden Bericht kommentiert werden sollen.

Die wichtigsten Änderungen, die von der Kommission angenommen wurden, lauten wie folgt:

- > Einführung der Möglichkeit für Gemeinden, auf der Grundlage der kantonalen Veranlagung eine Mehrwertabgabe im Zusammenhang mit Planungsmassnahmen zu erheben. Diese Abgabe kann höchstens ein Viertel der kantonalen Abgabe betragen. Der auf die Gemeinde entfallende Anteil wird vom kantonalen Anteil abgezogen und die von ihr finanzierten Zwecke müssen in einem allgemein verbindlichen Gemeindereglement vorgesehen sein (Art. 113a Abs. 1a);
- > Einführung der Möglichkeit, Planungsmassnahmen, die die Bebauungsmöglichkeiten eines Grundstücks erhöhen, abzuschöpfen, wenn diese der Eigentümerin oder dem Eigentümer einen erheblichen Vorteil verschaffen (Art. 113a Abs. 2 Bst. c);
- > Entscheid zugunsten der im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Variante, die besagt, dass der vereinbarte Preis bei einer entgeltlichen Veräusserung, wenn es einen solchen gibt, grundsätzlich als Verkehrswert zu betrachten sei (Art. 113b Abs. 2a);
- > Möglichkeit, im Rahmen der Schätzung des Verkehrswerts die für die Erschliessung des Grundstücks notwendigen Ausgaben abzuziehen (Art. 113b Abs. 2b);
- > keine Finanzierung durch den kantonalen Mehrwertfonds von Entschädigungen wegen materieller Enteignung, die durch eine Vereinbarung zwischen der öffentlichen Körperschaft und der Eigentümerin oder dem Eigentümer festgelegt wurde (Art. 113c Abs. 2 Bst. a);
- > Übertragung der Besteuerungskompetenz an die Kantonale Steuerverwaltung und Anpassung des Verfahrens zur Anfechtung der Verfügung (Art. 113d);
- > Änderung des Schuldners oder der Schuldnerin: Neu ist es die Eigentümerin oder der Eigentümer des abgabepflichtigen Grundstücks zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme und nicht mehr zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme. Von dieser Änderung ausgenommen sind die Fälle, in denen die Eigentümerin oder der Eigentümer vor der Genehmigung der Planungsmassnahme eine Baubewilligung erhalten hat (Art. 113e^{ter});
- > Änderung der Modalitäten für die Befreiung von der Abgabepflicht für den Staat, die Gemeinden und die Gemeindeverbände, für die das Erfordernis der Erfüllung einer Aufgabe von öffentlichem Interesse nicht mehr verlangt wird (Art. 113h);
- > Einführung zusätzlicher Übergangsbestimmungen, um der Unterstellung unter die Abgabepflicht von Aufzonungen und der Änderung der Schuldnerin bzw. des Schuldners Rechnung zu tragen (Art. 178d).

Die Bestimmungen im vom Staatsrat verabschiedeten Gesetzesentwurf, die von der Kommission unverändert angenommen wurden, d. h. die Artikel 113a^{bis}, 113e RPBG sowie 1 und 3 KVStG, werden im Folgenden nicht kommentiert.

2 Ausarbeitung der Vorschläge der Kommission und des Zusatzberichts

In ihrer Sitzung vom 23. Mai 2022 beauftragte die Kommission die RIMU, Vorschläge zur Anpassung des Gesetzesentwurfs unter Berücksichtigung der von ihr am 15. Oktober 2021 angenommenen Änderungen sowie der Rechtsprechung zu formulieren.

Diese Vorschläge dienten als Arbeitsgrundlage für die Debatten der Kommission.

Nach Abschluss der zweiten Lesung und in Anwendung von Artikel 37 GRG ersuchte die Kommission die RIMU um Unterstützung bei der Ausarbeitung des vorliegenden Berichts, den sie mit einigen Änderungen und dem neuen *Projet bis* an ihrer Sitzung vom 28. November 2022 verabschiedete.

3 Begründung für die Vorschläge der Kommission

Die Kommission erachtete es als notwendig, die oben erwähnte bundesgerichtliche Rechtsprechung im Gesetzesentwurf zu berücksichtigen, um die Übereinstimmung der geänderten Gesetzesbestimmungen mit dem Bundesrecht zu gewährleisten und so zu vermeiden, dass der Bund in Anwendung von Artikel 38a Abs. 5 RPG einen Einzonungsstopp für den Kanton Freiburg ausspricht. So hat sie unter Berücksichtigung der Positionen in der Rechtslehre in diesem Bereich die Möglichkeit für die Gemeinden, den Mehrwert in Ergänzung zur kantonalen Abgabe auch auf kommunaler Ebene abzuschöpfen, erneut geprüft, nachdem der vom Staatsrat verabschiedete Gesetzesentwurf diese Möglichkeit ausgeschlossen hatte (Art. 113a Abs. 3a). Grundlage für den Entscheid des Staatsrats, diese Möglichkeit auszuschliessen, war seine Interpretation der Rechtsprechung im Fall Münchenstein gewesen, bei der er sich auf die damaligen Positionen der Rechtslehre stützte, die inzwischen vom BGer verworfen wurden. Die Kommission trug auch der Tatsache Rechnung, dass ihre Anpassungen am Gesetzesentwurf, insbesondere die Ausnahmen bei der Fälligkeit, nicht zu einer Lähmung des Systems zur Erhebung der Abgabe führen dürfen, weil dies auf eine Umgehung der Anforderungen des Bundesgesetzgeber hinauslaufen würde, was wiederum das Risiko einer Sanktionierung durch den Bund mit sich brächte. Die anderen Änderungen, die sie in Bezug auf die Ermittlung des Verkehrswerts (Methodik und Grundsatz des Abzugs der Aufwendungen), die Schuldnerin oder den Schuldner der Abgabe sowie die Übergangsbestimmungen verabschiedet hat, entsprechen den Zielen der vom Grossen Rat angenommenen Motion Gobet/Boschung.

Darüber hinaus nahm die Kommission Änderungen an gesetzlichen Bestimmungen vor, die weder im Rahmen des vom Staatsrat verabschiedeten Gesetzesentwurfs geändert worden waren, noch durch die Rechtsprechung des Bundes beeinflusst werden.

Gestützt auf einen Vorschlag der RIMU, der auf einer Feststellung aus der Praxis beruht, hat die Kommission die Änderung von Artikel 113c Abs. 2 Bst. a angenommen, um zu verhindern, dass im Laufe eines Entschädigungsverfahrens wegen materieller Enteignung Vereinbarungen zwischen öffentlichen Körperschaften (hauptsächlich Gemeinden) einerseits und Eigentümerinnen und Eigentümern andererseits über den Mehrwertfonds finanziert werden.

Im Übrigen war die Kommission der Ansicht, dass die Veranlagungszuständigkeit im Interesse der Effizienz des Veranlagungsverfahrens der Kantonalen Steuerverwaltung übertragen werden sollte, die Erfahrung im Bereich der Immobilienbewertung und der Veranlagung hat, da sie die Fachbehörde für Steuerfragen – insbesondere im Bereich der Grundstückgewinnsteuer – ist (wobei daran zu erinnern ist, dass die Mehrwertabgabe nach Art. 113b Abs. 4 RPBG als Teil der Aufwendungen vom steuerbaren Grundstücksgewinn abgezogen wird). Das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) behält seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Identifizierung der abgabepflichtigen Massnahmen und der Übermittlung aller notwendigen Informationen an die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV), damit diese die Veranlagung vornehmen und bei Einsprachen und Beschwerden die Einwände im Rahmen dieses Verfahrens behandeln kann. Die Kommission ist sich bewusst, dass eine solche

Änderung organisatorische Schritte erfordert und Auswirkungen auf die personellen und finanziellen Ressourcen hat, auch weil nach der vom Grossen Rat beschlossenen Suspendierung der Mehrwertabgabeverfügungen und der Rechnungsstellung⁴ rund 700 offene Dossiers veranlagt werden müssen.

Ausserdem wollte die Kommission das geltende Recht in Bezug auf die Fälle, in denen keine Abgabe erhoben wird, flexibler gestalten, weil davon auszugehen ist, auch wenn die juristische Frage durch die Rechtsprechung noch nicht entschieden wurde, dass der Staat und die Gemeinden schwerlich eine Entschädigung wegen materieller Enteignung erhalten können, wenn Grundstücke in ihrem Eigentum ausgezont werden. Im Rahmen einer Regelung zum Ausgleich für erhebliche Planungsvor- und -nachteile wäre es nämlich nicht logisch, dass die Gemeinwesen die Zahlung der Abgabe leisten müssen, wenn der Verkehrswert von Grundstücken in ihrem Eigentum erheblich zunimmt, während sie im Falle einer Auszoning derselben Grundstücke keinen finanziellen Ausgleich erhalten könnten. Aus diesem Grund und weil das Bundesrecht keine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe voraussetzt, wenn ein Gemeinwesen Eigentümer von Grundstücken ist, die Gegenstand einer Planungsmassnahme sind (Ein-, Um- oder Aufzoning), schlägt die Kommission vor, Artikel 113h so zu ändern, dass dieses Erfordernis für den Staat, die Gemeinden und die Gemeindeverbände wegfällt.

4 Kommentar zu den einzelnen Artikeln

4.1 Art. 113a

Abs. 1a

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung lässt die Frage offen, ob die Gemeinden eine Mehrwertabgabe erheben können, wenn der Kanton die Abschöpfung sämtlicher planungsbedingter Vorteile vorsieht. Vor diesem Hintergrund wäre es aus Sicht der Rechtssicherheit nicht wünschenswert, die Frage einer möglichen Befugnis der Gemeinden zur Erhebung einer ergänzenden Abgabe offenzulassen.

Unter Beibehaltung des ursprünglich vom Grossen Rat beschlossenen Mindestsatzes von 20 % gibt der Antrag der Kommission den Gemeinden die Möglichkeit, auf der Grundlage der kantonalen Veranlagung eine Abgabe zu erheben, und zwar in Höhe eines Viertels der kantonalen Abgabe; dieser Betrag ist von der kantonalen Abgabe abzuziehen. Gemeinden, die dies wünschen, können so über ein allgemein verbindliches, von der RIMU genehmigtes Gemeindereglement Planungsmassnahmen im Sinne des Bundesrechts finanzieren.

Hingegen scheint es vorteilhafter zu sein, wie auch der Staatsrat bereits in seiner Botschaft festgestellt hatte, die mit dem Veranlagungsverfahren verbundenen Aufgaben nicht an die Gemeinden zu delegieren, um Unterschiede zwischen den Gemeinden, aber auch eine übermässige administrative Belastung sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene zu vermeiden.

Stattdessen soll ein Anteil von 5 % des Mehrwerts, der bei jeder Planungsmassnahme (Ein-, Um- oder Aufzoning) abgeschöpft wird, an die Gemeinden überwiesen werden, die sich ein allgemein verbindliches Reglement über die Finanzierung von Planungsmassnahmen geben.

Das im Rahmen der Arbeiten der Kommission informell konsultierte Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) war der Ansicht, dass die gewählte Lösung a priori bundesrechtskonform zu sein scheint, sofern es sich bei den über die Gemeindeabgabe finanzierten Massnahmen um Planungsmassnahmen im Sinne von Artikel 5 Abs. 1^{ter} RPG handelt.

Abs. 2 Bst. c

In Anwendung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung muss die Besteuerung von Erhöhungen der Bebauungsmöglichkeiten (zusätzlich zu Einzonungen und Umnutzungen) eingeführt werden. Da

⁴ 2020-GC-70.

einzig «erhebliche» planungsbedingte Vorteile der Abgabe unterstellt werden müssen (Art. 5 Abs. 1 RPG) und die Rechtsprechung bestätigt, dass die Kantone bei der Gesetzgebung in diesem Punkt über einen beachtlichen Spielraum verfügen, wird vorgeschlagen, den Begriff im Gesetz zu definieren (ähnlich wie Art. 113a Abs. 3 RPBG für Nutzungsänderungen) und die Besteuerung von Erhöhungen der Bebauungsmöglichkeiten nur dann vorzusehen, wenn diese Erhöhung mindestens 50 % der Geschossfläche des ursprünglich im Gemeindebaureglement festgelegten Potenzials ausmacht. Wie vom Staatsrat in seiner Botschaft erwähnt, ist die Bestimmung des Mehrwerts allein für die Erhöhung der Bebauungsmöglichkeiten (d. h., ohne dass eine Nutzungsänderung vorliegt) eine heikle Aufgabe, und es gilt zu vermeiden, dass die Verwaltungskosten des Verfahrens die Höhe der für solche Massnahmen erhobenen Abgaben übersteigen. Der Vorschlag orientiert sich an der im Kanton Neuenburg vorgesehenen Besteuerung der erheblichen Erhöhung der Baurechte eines Grundstücks ohne jegliche Nutzungsänderung für den Anteil, der 50 % übersteigt (Verdichtung)⁵. Der Begriff der erheblichen Erhöhung der Baurechte ist jedoch sehr vage und es scheint besser, ihn durch den Rückgriff auf die Geschossflächen⁶ zu präzisieren. Unabhängig davon, ob die entsprechenden Regeln eine Geschossflächenziffer (ist in den meisten Fällen der Fall), eine Baumassenziffer (in vielen Arbeitszonen) oder das Volumen (Abstand, Höhe, Überbauungsziffer oder Grünflächenziffer, allfällige Geschosse) vorsehen, wird es im Prinzip immer möglich sein, das vom Gemeindereglement zugewiesene Potenzial in Geschossflächen umzuwandeln.

Abs. 3a

In Anbetracht des angenommenen Antrags für Absatz 1a muss Absatz 3a, der die Möglichkeit der Gemeinden, eine Mehrwertabgabe zu erheben, ausschliesst, gestrichen werden.

4.2 Art. 113b

Abs. 2a

Die Kommission schliesst sich dem Hauptvorschlag im Gesetzesentwurf des Staatsrats an, der vorsieht, dass bei einer entgeltlichen Veräusserung der vereinbarte Preis grundsätzlich als repräsentativ für den Verkehrswert angesehen wird, wobei die Angabe der Schätzungsmethoden, die bei Fehlen eines solchen Preises anzuwenden sind, in den beiden ursprünglich vom Staatsrat unterbreiteten Varianten enthalten ist.

Abs. 2b

Die meisten offiziellen Schätzmethoden sehen einen Abzug vor für die Ausgaben für die Erschliessung des Grundstücks. Da das Ziel der Motion darin bestand, die Rechtssicherheit zu erhöhen, ist es angebracht, diesen Abzug im Gesetz explizit zu erwähnen. Statt im Gesetz eine erschöpfende Liste der Arten von Ausgaben vorzusehen, wie es das Waadtländer Recht tut⁷, wird vorgeschlagen, dem Staatsrat die Kompetenz zu überlassen, die Art dieser Ausgaben im Ausführungsreglement zu bestimmen, um die Gesetzgebung schneller an die Entwicklung der Praxis und der Rechtsprechung anpassen zu können. Die Kommission hat in diesem Zusammenhang folgende Ausgaben debattiert: Studienkosten für die Ausarbeitung eines obligatorischen Detailbebauungsplans, Kosten für Detailerschliessungen und archäologische Ausgrabungen sowie Kosten für Baulandumlegungen nach Artikel 105 ff. RPBG.

⁵ Art. 34 Abs. 1 Bst. d des Neuenburger Raumplanungsgesetzes vom 2. Oktober 1991 (loi du sur l'aménagement du territoire LCAT).

⁶ Vgl. 8.2 Anhang IVHB, der sich auf den Begriff bezieht, der in der Norm SIA 416 «Flächen und Volumen von Gebäuden» definiert ist.

⁷ Art. 66 des Waadtländer Raumplanungs- und Baugesetzes vom 4. Dezember 1985 (loi sur l'aménagement du territoire et les constructions LATC).

Abs. 3

Artikel 113b Abs. 3 RPBG greift im Wesentlichen Artikel 5 Abs. 1^{quater} RPG auf und erwähnt bei einer Einzonung eine «angemessene Frist» für die Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung. Um die Rechtssicherheit zu erhöhen, beantragt die Kommission, statt einer interpretationsbedürftigen Regel («angemessen») nach dem Vorbild anderer Kantone eine bezifferte Frist im Gesetz festzuschreiben: Eine Frist von 5 Jahren (von acht Kantonen vorgesehen) erscheint im Sinne des Bundesrechts angemessen.

4.3 Art. 113c*Abs. 1*

Weil Artikel 113a Abs. 1a die Möglichkeit für die Gemeinden einführt, eine Mehrwertabgabe zu erheben, die einem von der kantonalen Abgabe abgezogenen Anteil von einem Viertel der kantonalen Abgabe entspricht, muss hier klargestellt werden, dass der Satz von 4 % des Mehrwerts, der dem Fonds für Bodenverbesserungen zugewiesen wird, von der kantonalen Steuer abgezogen wird.

Abs. 2

Diese Änderung besteht in einer formalen Korrektur im Zusammenhang mit dem Abzug des Betriebsaufwands, um die französische Fassung des vom Staatsrat verabschiedeten Textes des Gesetzesentwurfs mit der deutschen Fassung in Einklang zu bringen, die durch die Ersetzung des Begriffs «des Funktionsaufwands für den Fonds» durch «des Betriebsaufwands» geändert werden muss. Infolgedessen werden in der französischen Fassung die Worte «du Fonds» gestrichen.

Abs. 2 Bst. a

Nach Artikel 113c Abs. 2 RPBG stehen Entschädigungen wegen materieller Enteignung, die sich aus einer Planungsmaßnahme ergibt, in der Prioritätenordnung an erster Stelle der Finanzierung durch den Mehrwertfonds. Artikel 51d RPBR definiert das Verfahren und die Voraussetzung für diese Finanzierung. Bei einer Entschädigung wegen materieller Enteignung können die Gemeinden nach Artikel 51d Abs. 2 RPBR beim Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) ein Finanzierungsgesuch stellen. Die einzige Bedingung ist, dass den zu leistenden Beträgen ein rechtskräftiger definitiver Entscheid im Sinne des Gesetzes über die Enteignung⁸ zugrunde liegt (Art. 51d Abs. 1 RPBR). Nach dieser Gesetzgebung ist eine Einigung zwischen den Parteien vor der Enteignungskommission gleichbedeutend mit einem rechtskräftigen Urteil der Kommission. In diesem Fall muss für die Finanzierung von Entschädigungen wegen materieller Enteignung ein Verfahren vorgesehen werden, das dem tatsächlichen Zweck des Fonds eher entspricht.

Das Verfahren vor der Enteignungskommission läuft folgendermassen ab: Die Eigentümerin oder der Eigentümer (der Enteignete), die oder der ein Begehren auf eine Entschädigung wegen materieller Enteignung einreichen will, stellt eine Forderung an die Kommission. Die Parteien (der Enteignete und die betroffene Gemeinde als Enteigner) werden zunächst von der Präsidentin oder dem Präsidenten der Kommission zu einer Einigungsverhandlung eingeladen. Soweit der Enteigner und der Enteignete sich über ihre Forderungen einigen können, kommt dem Verhandlungsprotokoll nach Artikel 60 Abs. 1 EntG die Wirkung eines rechtskräftigen Urteils der Kommission zu (Verweis von Art. 142 EntG). Wenn keine Einigung erzielt wird, trifft die Kommission ein Urteil über die materielle Enteignung und die Höhe der Entschädigung. Im Falle eines Vergleichs gibt es keine rechtliche Prüfung der materiellen Enteignung; die Präsidentin oder der Präsident der Kommission tritt als Vermittlerin auf und entscheidet nicht in der Sache.

Vor der Enteignungskommission sind derzeit Entschädigungsforderungen in einer kumulierten Höhe von rund 92 500 000 Franken anhängig. Bei einem der Gesuche geht es um einen Betrag von 35 Millionen Franken. Bis heute hat die Kommission, obwohl seit 2004 fast 550 ha Bauland in die

⁸ Art. 60 und 61 des Gesetzes vom 23. Februar 1984 über die Enteignung (SGF 76.1).

Landwirtschaftszone umgezont wurden, noch nie geurteilt, dass eine von einer Gemeinde getroffene und vom Kanton genehmigte Rückzonung einer materiellen Enteignung gleichkommt. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die bundesgerichtliche Rechtsprechung davon ausgeht, dass eine Rückzonung, die vorgenommen wird, um eine korrekte Dimensionierung der Bauzone zu erreichen und somit die Ortsplanung materiell mit dem RPG in Einklang zu bringen, grundsätzlich als Nichteinzonung zu betrachten sei, die von Ausnahmefällen abgesehen keinen Anspruch auf eine Entschädigung gibt (im Gegensatz zu einer Rückzonung). Heute hat der Kanton Freiburg die Überdimensionierung der Bauzonen auf seinem Gebiet fast vollständig behoben, nur 20 Gemeinden sind noch davon betroffen. Die Generalrevision der Ortspläne (OP) ist bei einem Teil dieser Gemeinden im Gang. Wenn dann die Bauzonen in allen OP korrekt dimensioniert sind, ist mit Rückzonungen zu rechnen. Dies gilt insbesondere für Grundstücke in der Arbeitszone, die aus der Sicht der regionalen Strategie für die Arbeitszonen nicht mehr sinnvoll sind. Es wäre auch denkbar, dass unbebaute Grundstücke, bei denen die Gemeinden auf die Ausübung des gesetzlichen Kaufrecht nach Artikel 46b RPBG verzichtet hat, ebenfalls rückgezont werden müssen, damit die Gemeinde oder eine andere Gemeinde in der Region neue Einzonungen in Betracht ziehen kann, soweit die übrigen Kriterien des Bundesrechts und des kantonalen Richtplans erfüllt sind. Daher ist es wahrscheinlich, dass in Zukunft einige Rückzonungen, die im Rahmen der Revision oder Änderung von OP, in denen die Bauzonen bereits korrekt dimensioniert sind und die materiell mit dem RPG konform sind, beschlossen werden, als entschädigungspflichtige materielle Enteignungen eingestuft werden.

Wie der Staatsrat in der Botschaft zum Gesetzesentwurf vom 31. August 2021 betonte, flossen bis heute keine Mittel in den Mehrwertfonds; Artikel 51a Abs. 2 RPBG verlangt aber, dass eine Schwelle von 20 Millionen Franken, die für die Zahlung allfälliger Entschädigungen wegen materieller Enteignungen reserviert ist, erreicht wird, bevor eine Finanzierung für die anderen in Artikel 113c Abs. 2 Bst. b ff. RPBG aufgeführten Planungsmassnahmen in Betracht gezogen werden kann.

Angesichts dieser Situation, d. h. der Verzögerung bei den Eingängen aus den Veranlagungsverfahren und der Speisung des Fonds, und angesichts der hohen Beträge, die im Rahmen der Verfahren vor der Enteignungskommission gefordert werden, muss aus Sicht des Staatsrats verhindert werden, dass die Gemeinden Vereinbarungen treffen mit den Eigentümerinnen und Eigentümern, deren Grundstücke rückgezont wurden, weil sie lange und kostspielige Verfahren vermeiden wollen, vor allem aber weil sie befürchten, dass sie in einem Urteil wegen materieller Enteignung zur Zahlung eines grossen Betrags verpflichtet werden, ohne kurzfristig deren Finanzierung über den Mehrwertfonds sicherstellen zu können. Die vereinbarten Beträge ergeben sich in einem solchen Fall nicht aus einem Urteil der Kommission, in der diese prüft, ob eine materielle Enteignung vorliegt, und, wenn dies der Fall ist, den Verkehrswert des Grundstücks vor und nach der Massnahme und damit den durch die Planungsmassnahme entstehenden Minderwert objektiv ermittelt. In diesem Zusammenhang ist die Beibehaltung der im geltenden Recht vorgesehenen Lösung, die auf den im Enteignungsgesetz festgelegten Begriff des rechtskräftigen Urteils verweist, nicht wünschenswert, weil die Gemeinden versucht sein könnten, bei Entschädigungsgesuchen wegen materieller Enteignung nicht den Rechtsweg zu gehen und sich bereit zu erklären, im Rahmen einer Einigung den Eigentümerinnen und Eigentümern Beträge zu zahlen, die sie für angemessen und tragbar halten, mit der Aussicht auf eine Erstattung aus dem Mehrwertfonds. Dies könnte zu einer missbräuchlichen Beanspruchung des Mehrwertfonds führen. Auch bestünde dann die Gefahr, dass andere Planungsmassnahmen, die im Vergleich zur Finanzierung der Entschädigungen eine niedrigere Priorität haben, nie oder zumindest nur unzureichend finanziert werden können.

Aus den oben genannten Gründen sieht die Änderung vor, dass der Mehrwertfonds die von den Gemeinden zu leistenden Entschädigungen nicht finanziert, wenn diese in einer Vereinbarung zwischen ihnen und der Eigentümerschaft festgelegt wurden. Eine Änderung des Enteignungsgesetzes erscheint zum jetzigen Zeitpunkt nicht angebracht, da es sich um ein Spezialgesetz handelt, das das Enteignungsverfahren allgemein regelt, und keine spezifische

Bestimmungen umfasst, die mit der Anwendung anderer Gesetze verbunden sind. So ist es nicht sinnvoll, in diesem Gesetz eine Ausnahme (es wäre die erste) einzuführen, nur um den Besonderheiten der Finanzierung von Planungsmassnahmen durch den Mehrwertfonds Rechnung zu tragen.

Bezüglich der Beteiligung der RIMU am Verfahren zur materiellen Enteignung vor der Enteignungskommission ist zu erwähnen, dass die Direktion Partei ist, sobald es eine Streitverkündung gibt (Art. 131 EntG) und die Direktion erklärt, dass sie sich am Verfahren beteiligen wolle. In der Praxis hat die Kommission die Möglichkeit, die RIMU um eine Stellungnahme zu den Gesuchen zu bitten, mit denen sie befasst wird, wobei die Direktion diese Stellungnahme zusammen mit den Vorakten vorlegt.

Die RIMU weist noch darauf hin, dass sich die Region Sense im Laufe des Jahres 2022 an sie gewandt hat, um die Möglichkeiten für eine Finanzierung über den Mehrwertfonds des Wertverlusts, der sich aus der Rückzonung von gemeindeeigenen Grundstücken in der Arbeitszone ergibt, um diese anderswo in der Region andere Grundstücke der Arbeitszone zuzuweisen, und zwar im Rahmen des regionalen Richtplans und der im kantonalen Richtplan vorgesehenen Bewirtschaftung der Arbeitszonen. Die RIMU schlägt vor, Artikel 113c Abs. 2 nicht in diesem Sinne zu ändern, weil damit im Voraus festgelegt würde, dass solche Rückzonungen eine materielle Enteignung darstellen; eine solche Feststellung kann jedoch einzig von der zuständigen kantonalen Behörde, d. h. der Enteignungskommission, nach Abschluss des dafür vorgesehenen Verfahrens gemacht werden. Das Enteignungsgesetz, nach dem eine Gemeinde nicht gegen sich selbst klagen kann (da sie die Behörde ist, die den OP verabschiedet), müsste dann geändert werden, um einen ganz besonderen Fall zu berücksichtigen, was nicht sinnvoll erscheint und sogar die Möglichkeit eröffnen würde, dass Gemeinden eine Entschädigung für weitere Rückzonungen von Grundstücken, die ihnen gehören, verlangen könnten, was das System gemäss Enteignungsgesetz grundlegend verändern würde.

Abs. 5

Da der Gesetzgeber die Zwecke, für die die Abgabe erhoben werden soll, festlegen muss, müssen die Gemeinden ein von der Legislative verabschiedetes Reglement erlassen, um die Gegenstände und Massnahmen, die sie finanzieren wollen, genau zu bestimmen. Das Spektrum der verschiedenen Arten von raumplanerischen Massnahmen entspricht demjenigen von Artikel 113c Abs. 2, das sich in den von Artikel 5 Abs. 1^{ter} RPG vorgegebenen Rahmen einfügt (Entschädigung wegen materieller Enteignung sowie Massnahmen nach Art. 3 RPG, einschliesslich Massnahmen zur Sicherung von genügend Kulturland für die Landwirtschaft und Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche).

4.4 Art. 113d

Abs. 1 und 1a

Weil bei der Umsetzung der Mehrwertabgabe mehrere Direktionen und Ämter mit je eigenen Aufgaben involviert sein werden, sollen die mit der Umsetzung betrauten Stellen klar definiert werden. Dem Entwurf zufolge werden die Veranlagungsverfügungen von der KSTV erlassen, wobei es unverhältnismässig erscheint, für jedes Dossier eine Unterschrift des Finanzdirektors zu verlangen. Es muss zudem klargestellt werden, dass die KSTV auch die Erhebung einer eventuellen kommunale Abgabe übernehmen wird. Weil die Veranlagung nun in den Zuständigkeitsbereich der KSTV fällt, ist ein Verfahren, das dem im Rahmen der direkten Steuern angewandten Verfahren entspricht, die bessere Lösung. So soll die KSTV einsprachefähige Veranlagungsverfügung vornehmen. Der Einspracheentscheid wiederum kann mit Beschwerde vor dem Kantonsgericht angefochten werden.

Abs. 1b

Dieser Absatz sieht vor, dass die Finanzdirektion (und nicht die Kommission) auf Vorschlag der KSTV eine sachverständige Person beauftragen kann; denn angesichts der hohen Kosten einer externen Schätzung muss die Direktion davon Kenntnis haben. Eine Auslagerung kann insbesondere in besonders komplexen Fällen oder bei erheblicher Arbeitsüberlastung beantragt werden.

4.5 Art. 113d^{bis}

In den Absätzen 1 bis 3 werden Präzisierungen vorgenommen, um die Tatsache hervorzuheben, dass nicht nur die Direktionen, sondern auch verschiedene Ämter an der Umsetzung der Mehrwertabgabe beteiligt sind.

Angesichts des in Artikel 139 des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern vorgesehenen Steuergeheimnisses ist zudem die Präzisierung nötig, dass die KSTV die in ihrem Besitz befindlichen Informationen an die Immobilienexpertin oder den Immobilienexperten weitergeben kann, wenn die Finanzdirektion eine Drittperson mit dieser Aufgabe beauftragt (Abs. 4).

4.6 Art. 113e^{bis} Abs. 2

Weil neu auch Erhöhungen der Bebauungsmöglichkeiten abgabepflichtig sind (Art. 113a Abs. 2 Bst. c), muss die Bestimmung dahingehend ergänzt werden, dass auch in solchen Fällen die Fälligkeit aufgeschoben wird.

4.7 Art. 113e^{ter}*Abs. 1*

Im Sinne der Motion Gobet/Boschung schlägt die Kommission vor, dass nicht mehr wie bisher die Eigentümerin oder der Eigentümer des Grundstücks zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme als Schuldnerin oder Schuldner der Mehrwertabgabe gilt, sondern die Eigentümerin oder der Eigentümer zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme. Diese Lösung, die in allen anderen Kantonen gilt, hat den Vorteil, dass sie die Rechtssicherheit erhöht. Die Praxis zeigt nämlich, dass zwischen der öffentlichen Auflage der Ortsplanung und dem Genehmigungsentscheid der RIMU eine beträchtliche Zeit vergehen kann (bis zu mehreren Jahren bei zahlreichen Einsprachen und Beschwerden). Die derzeit geltende Lösung hat zwar in bestimmten Fällen den Vorteil, dass bei einer entgeltlichen Veräusserung des Grundstücks zwischen der öffentlichen Auflage und der Genehmigung der Massnahme die Person die Mehrwertabgabe bezahlt, die tatsächlich von der Wertsteigerung profitiert hat, doch erscheint sie in Bezug auf die Transparenz und Informationssicherheit problematisch, da die betroffene Person erst nach der Genehmigung der Massnahme, d. h. oft erst mehrere Jahre nach der Auflage des Plans, darüber informiert wird, dass sie Schuldnerin ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass das Grundstück während eines so langen Zeitraums mehrmals die Eigentümerschaft wechseln kann. Die von der Kommission getragene Lösung hat ausserdem den Vorteil, dass die Schuldnerin oder der Schuldner auch die Eigentümerin oder der Eigentümer des Grundstücks ist, das mit dem gesetzlichen Pfandrecht zur Sicherstellung der Zahlung der Forderung belastet ist.

Abs. 2

Weil es in Anwendung von Artikel 91 Abs. 2 RPBG und der Vorwirkung der Pläne möglich ist, eine Baubewilligung vor der Genehmigung des OP zu erhalten, und dieser Fall zur Annahme der im geltenden Recht vorgesehenen Lösung geführt hatte, wird diese Lösung als Ausnahme zum Grundsatz von Absatz 1 beibehalten und es wird hier vorgesehen, dass die Schuldnerin oder der Schuldner der Abgabe die Person ist, die zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme Eigentümerin oder Eigentümer des Grundstücks ist.

4.8 Art. 113f Abs. 1

Die Einführung der Möglichkeit für Gemeinden, eine kommunale Mehrwertabgabe vorzusehen, hat keine Auswirkungen auf die Zuständigkeiten und den Veranlagungsprozess, da die KSTV dessen ungeachtet die Erhebungsbehörde für den gesamten geschuldeten Betrag sein wird.

Da die Betriebskosten aus dem Mehrwertfonds finanziert werden, wird darauf hingewiesen, dass den Gemeinden für die zentrale Erhebung der Abgabe keine Kosten oder Gebühren in Rechnung gestellt werden.

4.9 Art. 113g

Es ist wichtig, dass dieselbe Behörde sowohl für den Antrag auf Eintragung des gesetzlichen Pfandrechts als auch für die Beantragung seiner Löschung zuständig ist. Nach geltendem Recht beantragt die RIMU die Eintragung und die KSTV die Löschung. Der Entwurf des Staatsrats schlug vor, der RIMU als Veranlagungsbehörde die Zuständigkeit für die Löschung zu übertragen. Weil aber die Zuständigkeit für die Veranlagung der KSTV zugewiesen werden soll, muss dieser Artikel zur Wahrung der Kohärenz geändert werden: Absatz 2 weist der KSTV die Zuständigkeit für die Beantragung des gesetzlichen Pfandrechts zu. Absatz 3 muss nicht geändert werden, da er bereits vorsieht, dass die KSTV für die Beantragung der Löschung zuständig ist.

4.10 Art. 113h

Abs. 1

Die Kommission beantragt aus den in Punkt 3 (S. 4 f.) genannten Gründen die Änderung dieses Absatzes. Weil das Erfordernis der Erfüllung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse keine Voraussetzung mehr ist, damit Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände von der Zahlung der Abgabe befreit werden können, kann die Formulierung dieses Absatzes vereinfacht werden.

Abs. 2

Das Erfordernis der Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse wird für andere Gemeinwesen, d. h. für andere öffentliche Körperschaften einschliesslich Bürgergemeinden sowie für Anstalten mit Rechtspersönlichkeit, beibehalten. Dieser Absatz übernimmt lediglich den Inhalt des geltenden Rechts (Art. 113h Abs. 1 und 2 Bst. c und d). Dem ist anzumerken, dass sich das Kantonsgericht (KG) zur Rechtsnatur der Bürgergemeinden, insbesondere derjenigen von Freiburg, geäussert hat⁹. Im Wesentlichen hielt es dabei fest, dass es im freiburgischen Recht keine Bürgergemeinde mehr gibt, da die Bürgergemeinden in die politischen Gemeinden integriert wurden, und dass die Bürgergemeinde eine Art Institution darstellt, die als Befugnisse nur noch die Verwaltung der Bürgergüter und die Verleihung des Bürgerrechts behalten hat. Das KG kam zum Schluss, dass die Bürgergemeinde als öffentlich-rechtliche Einrichtung sui generis im Eigentum der Gemeinde zu qualifizieren ist. Auch wenn die juristische Frage durch die Rechtsprechung noch nicht entschieden wurde, ist es wahrscheinlich, dass Bürgergemeinden eine Entschädigung wegen materieller Enteignung erhalten können, wenn Grundstücke in ihrem Eigentum rückgezont werden. Aus diesem Grund sind die Bürgergemeinden in Absatz 2 statt in Absatz 1 aufgeführt.

4.11 Art. 178d

Abs. 1

Aus gesetzessystematischen Gründen, die mit der Einführung der Absätze 2 bis 4 zusammenhängen, werden die Absätze 1 und 2 von Artikel 178d des ursprünglichen Gesetzesentwurfs ohne inhaltliche Änderung in einem einzigen Absatz zusammengefasst.

⁹ Urteil vom 7. Juli 2006 (4F 05 110/116, FZR 2007, S. 94).

Abs. 2

Der gleichen Logik wie in Absatz 1 folgend, sieht Absatz 2 vor, dass nur die von der RIMU ab Inkrafttreten dieser Änderung des RPBG genehmigten Erhöhungen der Bebauungsmöglichkeiten abgabepflichtig sind, und dies nur, wenn sie erstmals ab dem 1. Mai 2019 öffentlich aufgelegt wurden. Damit sind Massnahmen, die die Bebauungsmöglichkeiten erhöhen, in folgenden Fällen nicht der Abgabe unterstellt:

- > öffentliche Auflage vor dem 1. Mai 2019, selbst wenn die Massnahme nach dem Inkrafttreten der hier behandelten Gesetzesänderung von der RIMU genehmigt wurden;
- > öffentliche Auflage nach dem 1. Mai 2019, sofern die Massnahme vor dem Inkrafttreten der hier behandelten Gesetzesänderung von der RIMU genehmigt wurden.

Der 1. Mai 2019 erscheint sinnvoll als Stichtag für die Mehrwertabschöpfung bei Erhöhungen der Bebauungsmöglichkeiten, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung nicht von der RIMU genehmigt wurden, weil dies der Tag ist, an dem der Bundesrat den kantonalen Richtplan genehmigt und die Bestimmungen des RPBG zur Einführung der Mehrwertabgabe validiert hat.

In beiden oben genannten Fällen wird aus Gründen der Rechtssicherheit auf eine Erhebung der Mehrwertabgabe verzichtet. Tatsächlich wurden viele Veräusserungen von Grundstücken vorgenommen, die in diesem Zeitraum eine Erhöhung der Bebauungsmöglichkeiten erfahren hatten, während dem die Eigentümerinnen und Eigentümer davon ausgehen konnten, dass die Transaktion nicht der Mehrwertabgabe unterliegen würde (was auch die zahlreichen Anfragen von Notaren beim BRPA, die bei etwa 20 pro Woche lagen, zeigten).

Im ersten Fall wird es als übertrieben angesehen, von der Person, der das Grundstück gehört, auf dem eineinhalb Jahre vor der Validierung der kantonalen gesetzlichen Bestimmungen durch den Bund eine Erhöhung der Bebauungsmöglichkeiten öffentlich aufgelegt wurde, die Mehrwertabgabe zu verlangen. Im zweiten Fall hätte der Gesetzgeber schon früher die Möglichkeit gehabt, diese Art von Massnahmen mit der Mehrwertabgabe zu belegen; er verzichtete aber bei der am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen gesetzlichen Bestimmungen darauf. Die betroffenen Grundstücke im Zusammenhang mit nach diesem Datum genehmigten OP heute der Abgabe zu unterstellen, käme einer rückwirkenden Anwendung der neuen gesetzlichen Bestimmung gleich.

In Anlehnung an den zweiten Satz von Absatz 1 für Einzonungen und Nutzungsänderungen wird angesichts der angenommenen Änderung von Artikel 113e^{ter} festgelegt, dass die Person, die eine Baubewilligung auf der Grundlage einer Planungsmassnahme erhält, die vor dem Datum dieser Gesetzesänderung öffentlich aufgelegt wurde, aber erst später genehmigt wird, von der Zahlung der Abgabe befreit ist (da diese Person in Art. 113e^{ter} Abs. 2 als Schuldnerin der Abgabe bezeichnet wird).

Abs. 3

Ebenfalls aus Gründen des übergeordneten Ziels der Rechtssicherheit wird angesichts der von der Kommission angenommene Änderung im *Projet bis* in Bezug auf die Schuldnerin bzw. den Schuldner eine zusätzliche Übergangsbestimmung eingeführt. Zunächst wird im ersten Satz dieses Absatzes präzisiert, dass Artikel 113e^{ter} (neu) nur auf Grundstücke anwendbar ist, die ab dem Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung Gegenstand einer von der RIMU genehmigten Planungsmassnahme (Ein-, Um- oder Aufzonung) sind.

Vom 1. Januar 2018 bis heute hat die RIMU die Eröffnung der Veranlagungsdossiers für alle der Mehrwertabgabe unterliegenden Planungsmassnahmen weiterverfolgt, um während der Aussetzung des Schätzungs- und Veranlagungsverfahrens keine allzu grossen Verzögerungen zu akkumulieren, aber auch um die in Artikel 113d Abs. 3 vorgesehene Verjährungsfrist zu unterbrechen¹⁰. In diesem

¹⁰ Commentaire romand de la loi sur l'impôt fédéral direct, 2008, Lydia Masméjan-Fey, Art. 120 LIFD Rz. 13.

Zusammenhang hat das BRPA die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer bereits angeschrieben und ihnen mitgeteilt, dass sie gestützt auf das am 1. Januar 2018 geltende Recht Schuldnerin oder Schuldner der Abgabe sein werden, sobald diese am Ende des Schätzungs- und Veranlagungsverfahrens festgelegt ist. Ausserdem nahmen in diesem Zeitraum, wie bereits erwähnt, Grundeigentümerinnen und -eigentümer zahlreiche Veräusserungen vor und gingen dabei davon aus, dass die Eigentümerin oder der Eigentümer des Grundstücks zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planungshassamme die Mehrwertabgabe würde zahlen müssen. Aus diesem Grund ist es gerechtfertigt, die vom geltenden Recht gewählte Lösung betreffend Schuldnerin oder Schuldner auf die zwischen dem 1. Januar 2018 und der vorliegenden Gesetzesänderung genehmigten Massnahmen anzuwenden.

Abs. 4

Dieser Absatz muss ergänzt werden, um der Änderung der Veranlagungsbehörde Rechnung zu tragen, da es nicht dem Willen der Kommission entspricht, dass die RIMU für die Behandlung der hängigen Fälle zuständig bleibt. Daher ist es notwendig, einen Verweis auf die Bestimmung vorzusehen, die die Befugnis zur Veranlagung der KSTV überträgt.

4.12 Änderung des KVStG

Art. 1a Abs. 2

Dieser Absatz wird ergänzt, um der Einführung der Besteuerung von Massnahmen, die zu einer Erhöhung der Bebauungsmöglichkeiten, Rechnung zu tragen.

5 Auswirkungen der Anträge der Kommission

5.1 Finanzielle und personelle Folgen

Die Botschaft zum Gesetzesentwurf, der am 31. August 2021 vom Staatsrat verabschiedet wurde, führte auf, weshalb die gesetzlichen Änderungen, die teilweise den Wunsch der Motionäre in Bezug auf die Methode zur Bestimmung des Mehrwerts, die Einführung einer anteiligen Abgabe (Art. 113e Abs. 2) und die Fälle des Aufschiebs der Fälligkeit der Abgabe (Art. 113e^{bis}) aufgriffen, zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen erfordern, insbesondere beim BRPA sowie zur Entwicklung der durch diese Änderungen erforderlichen Informatikanwendungen. In der Botschaft wurde auch darauf hingewiesen, dass aufgrund der Aussetzung des Veranlagungsprozesses seit Sommer 2020 mehrere hundert offene Dossiers (bislang rund 700) auf eine Bestimmung des Mehrwerts und eine Veranlagung warten und dass aus Gründen der Rechtssicherheit die notwendigen Mittel bereitgestellt werden müssen, um diesen Rückstand so schnell wie möglich aufzuholen.

Die Einführung der von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung geforderten Abschöpfung des Mehrwerts infolge der Erhöhung der Bebauungsmöglichkeiten wird ebenfalls eine Erhöhung des Verwaltungsaufwands zur Folge haben, weil diese Planungsmassnahmen die grosse Mehrheit der Besteuerungsfälle ausmachen werden. Dasselbe gilt für die Einführung der Möglichkeit für die Gemeinden, sich Gemeindereglemente zu geben, die von der RIMU genehmigt werden müssen.

Andererseits erfordert die Übertragung der Zuständigkeit für die Veranlagung an das KSTV auch, dass dieser Dienststelle zusätzliche Ressourcen zugewiesen werden, damit sie ihre neuen Aufgaben wahrnehmen kann.

Die Kommission unterstreicht daher die Notwendigkeit, die organisatorischen Massnahmen sowie die finanziellen und personellen Ressourcen vorzusehen, die nötig sind, um im Interesse der Rechtssicherheit und der Verwaltungseffizienz die durch den Gesetzesentwurf eingeführten Änderungen umzusetzen, wobei sie darauf hinweist, dass die dadurch verursachten Betriebskosten dem kantonalen Mehrwertfonds (Art. 113c Abs. 2) entnommen werden können.

5.2 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Die Anträge der Kommission haben keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden, weil die Veranlagung weiterhin vollständig von der Kantonsverwaltung durchgeführt wird, auch wenn die Gemeinden den planungsbedingten Mehrwert durch die Erhebung eines Viertels der kantonalen Mehrwertabgabe abschöpfen können.

5.3 Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

Die Anträge der Kommission sind mit dem übergeordneten Recht vereinbar.

5.4 Vereinbarkeit mit der nachhaltigen Entwicklung

Die Anträge der Kommission haben in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung die gleichen Auswirkungen wie der ursprüngliche Entwurf.

Annexe

GRAND CONSEIL

2021-DAEC-182

Projet de loi :
Modification de la LATEC - taxe sur la plus-value

Propositions de la commission ordinaire CO-2021-023

Présidence : Bertrand Morel

Membres : Solange Berset, Sébastien Dorthe, Lucas Dupré, David Fattebert, Nadine Gobet, Pierre-André Grandgirard, Nicolas Kolly, Bruno Marmier, Pierre Mauron, Elias Moussa

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement 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 :

I. Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC)

Art. 113a al. 1a, al. 2 let. c, al. 3a

^{1a} Les communes peuvent prélever une taxe sur la plus-value liée à des mesures d'aménagement sur la base de la taxation cantonale. Cette taxe se monte au maximum à un quart du prélèvement cantonal. La part dévolue à la commune est déduite de la part cantonale.

Anhang

GROSSER RAT

2021-DAEC-182

Gesetzesentwurf:
Änderung des RPBG - Mehrwertabgabe

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2021-023

Präsidium: Bertrand Morel

Mitglieder: Solange Berset, Sébastien Dorthe, Lucas Dupré, David Fattebert, Nadine Gobet, Pierre-André Grandgirard, Nicolas Kolly, Bruno Marmier, Pierre Mauron, Elias Moussa

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:

I. Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG)

Art. 113a Abs. 1a, Abs. 2 Bst. c, Abs. 3a

A1 ^{1a} Die Gemeinden können auf der Grundlage der kantonalen Veranlagung eine Mehrwertabgabe im Zusammenhang mit Planungsmassnahmen erheben. Diese Abgabe beträgt höchstens ein Viertel der kantonalen Abgabe. Der auf die Gemeinde entfallende Anteil wird vom kantonalen Anteil abgezogen.

[² Est considérée comme un avantage majeur l'augmentation de la valeur d'un bien-fonds qui résulte :]

c) de l'augmentation des possibilités de construire d'un bien-fonds situé en zone à bâtir, lorsque cette augmentation représente au minimum le 50 % des surfaces de plancher du potentiel initial.

^{3a} *Biffer*

Art. 113b al. 2a, al. 2b, al. 3

^{2a} En cas d'aliénation à titre onéreux, le prix convenu est en principe considéré comme étant représentatif de la valeur vénale. A défaut de prix ou si celui-ci ne correspond pas à la valeur vénale du bien-fonds, cette valeur se détermine sur la base d'une méthode comparative ou, en l'absence de prix comparatifs suffisamment fiables, sur la base de la méthode de la valeur résiduelle ou d'autres méthodes d'estimation officielles reconnues.

^{2b} Les impenses nécessaires à la mise en valeur du terrain peuvent être déduites de la valeur vénale. Le Conseil d'Etat détermine la nature de ces impenses

³ Lors du calcul de la taxe, le montant qui est utilisé dans un délai ~~raisonnable~~ de 5 ans 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.

A2 [² Als erheblicher Vorteil gilt die Werterhöhung eines Grundstücks, die sich ergibt aus:]

c) der Erhöhung der Bebauungsmöglichkeiten eines Grundstücks in der Bauzone, wenn diese Erhöhung mindestens 50 % der Geschossfläche des ursprünglichen Potenzials ausmacht.

A3 ^{3a} *Streichen*

Art. 113b Abs. 2a, Abs. 2b, Abs. 3

A4 ^{2a} Im Falle einer entgeltlichen Veräußerung wird der vereinbarte Preis grundsätzlich als repräsentativ für den Verkehrswert erachtet. Mangels eines Preises oder falls dieser nicht dem Verkehrswert des Grundstücks entspricht, bemisst sich dieser Wert auf der Grundlage einer Vergleichsmethode oder, bei Fehlen hinreichend verlässlicher Vergleichspreise, auf der Grundlage der Residualwertmethode oder anderer offiziell anerkannter Schätzungsmethoden.

A5 ^{2b} Ausgaben, die für die Erschliessung des Grundstücks notwendig sind, können vom Verkehrswert abgezogen werden. Der Staatsrat legt die Art dieser Ausgaben fest.

A6 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 ~~angemessener~~ innerhalb einer Frist von 5 Jahren ab Inkrafttreten der Planungsmassnahme zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.

Art. 113c al. 1, al. 2, al. 5

¹ Sur le produit de la taxe cantonale perçue, ... *(suite inchangée)*

² Le solde du produit de la taxe cantonale est versé dans le Fonds de la plus-value qui finance, dans l'ordre de priorité défini ci-dessous, après déduction des charges de fonctionnement ~~du Fonds~~ :

a) les indemnités accordées pour cause d'expropriation matérielle découlant d'une mesure d'aménagement, à l'exception des indemnités fixées par le biais d'une entente passée entre la collectivité publique recherchée et le ou la propriétaire dans le cadre d'une procédure pour cause d'expropriation matérielle ouverte devant la Commission d'expropriation (art. 60 et 61 [142] de la loi du 23 février 1984 sur l'expropriation) ;

⁵ L'affectation de la taxe communale doit servir des mesures d'aménagement du territoire. Cette affectation est déterminée par un règlement communal de portée générale.

Art. 113d al. 1, al. 1a

~~¹ Sur la proposition de la Commission d'acquisition des immeubles, Le Service cantonal des contributions (ci-après le SCC) est l'autorité de taxation pour la taxe cantonale et communale. La taxation est basée sur les informations transmises par le Service des constructions et de l'aménagement. Le SCC procède à la taxation par le biais d'une décision motivée. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal d'une réclamation motivée auprès du SCC dans un délai de 30 jours dès la notification de la taxation.~~

~~^{1a} Sur proposition de la Commission d'acquisition des immeubles, la Direction peut mandater un expert ou une experte externe pour estimer la plus-value. Ce mandat est financé par le Fonds de la plus-value, conformément à l'article 113c al. 2. La décision sur réclamation peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal dans un délai de 30 jours dès sa notification.~~

Art. 113c Abs. 1, Abs. 2, Abs. 5

A7 ¹ Vom kantonalen Abgabenertrag ... *(der folgende Text bleibt unverändert)*

A8 ² Der Saldo des kantonalen Abgabenertrags wird in den Mehrwertfonds eingezahlt. Dieser finanziert in der nachfolgend definierten Prioritätenordnung, nach Abzug des Betriebsaufwands ~~des Fonds~~:

A9 a) die Entschädigungen bei materieller Enteignung, die sich aus einer Planungsmassnahme ergibt, mit Ausnahme der Entschädigungen, die durch eine Vereinbarung zwischen der belangten öffentlichen Körperschaft und der Eigentümerin oder dem Eigentümer im Rahmen eines Verfahrens wegen materieller Enteignung vor der Enteignungskommission festgelegt werde (Art. 60 und 61 [142] des Gesetzes vom 23. Februar 1984 über die Enteignung);

A10 ⁵ Die Verwendung der Gemeindeabgabe muss raumplanerischen Massnahmen dienen. Diese Zweckbestimmung wird in einen allgemein verbindlichen Gemeindereglement festgelegt.

Art. 113d Abs. 1, Abs. 1a

A11 ¹ Die kantonale Steuerverwaltung (nachfolgend KSTV) ist die Veranlagungsbehörde für die kantonale und die kommunale Abgabe. Die Veranlagung stützt sich auf die vom Bau- und Raumplanungsamt übermittelten Informationen. Die KSTV ~~nimmt auf Antrag der Kommission für Grundstückerwerb~~ nimmt die Veranlagung mittels einer Verfügung vor. Gegen diese Verfügung kann innert 30 Tagen nach Zustellung der Veranlagung eine begründete Einsprache bei der KSTV ~~begründet beim Kantonsgericht Beschwerde eingereicht~~ eingereicht werden.

A12 ^{1a} Auf Antrag der Kommission für Grundstückerwerb ~~des Sektors für Liegenschaftsbewertungen~~ hin kann die Finanzdirektion eine externe sachverständige Person mit der Schätzung des Mehrwerts beauftragen. Dieses Mandat wird gemäss Artikel 113c Absatz 2 aus dem Mehrwertfonds finanziert. Gegen den Einspracheentscheid kann innert 30 Tagen nach seiner Zustellung beim Kantonsgericht Beschwerde erhoben werden.

^{1b} Sur proposition du SCC, la Direction des finances peut mandater un expert ou une experte externe pour estimer la plus-value. Ce mandat est financé par le Fonds de la plus-value, conformément à l'article 113c al. 2.

A13

^{1b} Auf Antrag der KSTV kann die Finanzdirektion eine externe sachverständige Person mit der Schätzung des Mehrwerts beauftragen. Dieses Mandat wird gemäss Artikel 113c Absatz 2 aus dem Mehrwertfonds finanziert.

Art. 113d^{bis} titre médian, al. 1, al. 2, al. 3

Art. 113d^{bis} Artikelüberschrift, Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3

Collaboration d'autres autorités et de tiers et utilisation des données

A14

Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Dritten und Nutzung von Daten

¹ Les autorités administratives, notamment les registres fonciers, et les communes communiquent sur demande ~~à la~~ aux Directions et services concernés les éléments dont elles disposent et qui sont nécessaires à l'application des dispositions légales relatives à la taxe sur la plus-value. Les éléments communiqués sont en particulier les prix d'aliénation de terrains lorsque ces prix sont nécessaires à l'estimation de la plus-value.

A15

¹ Die Verwaltungsbehörden, namentlich die Grundbuchämter, und die Gemeinden erteilen auf Anfrage der zuständigen Direktionen und Ämter die ihnen zur Verfügung stehenden Auskünfte, soweit diese für die Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen über die Mehrwertabgabe erforderlich sind. Die mitgeteilten Elemente sind insbesondere die Veräusserungspreise von Grundstücken, wenn diese für die Schätzung des Mehrwerts erforderlich sind.

² Les registres fonciers fournissent ~~à la~~ aux Directions et services concernés un accès aux mentions inscrites en application de l'article 113a^{bis} al. 3. Ils lui annoncent en outre les transferts de propriété d'immeubles qui font l'objet d'une telle mention.

² Die Grundbuchämter ermöglichen ~~der den~~ zuständigen Direktionen und Ämtern eine Einsicht in die Anmerkungen nach Artikel 113a^{bis} Abs. 3 und melden ihr Eigentumsübertragungen an Grundstücken, die Gegenstand solcher Anmerkungen sind.

³ ~~La~~ Les Directions et services concernés ~~peut~~ peuvent en outre utiliser les données suivantes, dans la mesure où elles sont nécessaires au traitement des dossiers de taxation:

³ Die zuständigen Direktionen und Ämter ~~kann~~ können darüber hinaus die folgenden Daten nutzen, soweit sie für die Bearbeitung der Abgabedossiers erforderlich sind:

⁴ Le SCC peut transmettre à l'expert-e externe chargé-e de l'estimation toutes les informations en sa possession utiles à l'estimation.

A16

⁴ Die KSTV kann der externen sachverständigen Person, die mit der Schätzung beauftragt ist, alle in ihrem Besitz befindlichen Informationen übermitteln, die für die Schätzung notwendig sind.

Art. 113e^{bis} al. 2

² Lorsque la taxation de la plus-value est liée à un changement d'affectation ou à une augmentation des possibilités de construire au sens de l'article 113a al. 2 let. b et c, le paiement de la taxe est également reporté pour l'ensemble du montant dû :

- a) si le potentiel de construction encore à disposition n'est utilisé que de manière négligeable ;
- b) si le permis de construire est octroyé pour une construction ou une installation qui est nécessaire à une exploitation agricole et prévue sur un bien-fonds assujetti à la législation sur le droit foncier rural ;
- c) en cas d'aliénation d'une part de propriété par étages.

Art. 113e^{ter} al. 1, al. 2

¹ 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~~ l'entrée en force de la mesure d'aménagement prévue à l'article 113a al. 2.

² ~~En cas d'aliénation, la taxe est toutefois due par l'acquéreur e si l'acte d'aliénation a eu lieu avant la mise à l'enquête de la mesure d'aménagement et si l'aliénateur ou l'aliénatrice n'a pas pu bénéficier de l'avantage découlant de cette mesure. Toutefois, le débiteur ou la débitrice est le ou la propriétaire du bien-fonds au moment de la mise à l'enquête publique de la mesure d'aménagement si il ou elle a obtenu un permis de construire en application de l'article 91 al. 2.~~

Art. 113e^{bis} Abs. 2

A17 ² Steht die Besteuerung des Mehrwerts mit einer Nutzungsänderung oder mit einer Erhöhung der Bebauungsmöglichkeiten im Sinne von Artikel 113a Abs. 2 Bst. b und c in Zusammenhang, so wird die Zahlung der Abgabe ebenfalls für den gesamten geschuldeten Betrag aufgeschoben:

- a) wenn das noch zur Verfügung stehende Baupotenzial nur vernachlässigbar genutzt wird;
- b) wenn die Baubewilligung für eine Baute oder Anlage erteilt wird, die für eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung erforderlich ist und auf einem Grundstück vorgesehen wird, das der Gesetzgebung über das bauerliche Bodenrecht untersteht;
- c) im Falle der Veräusserung eines Anteils an Stockwerkeigentum.

Art. 113e^{ter} Abs. 1, Abs. 2

A18 ¹ Schuldnerin oder Schuldner der Mehrwertabgabe ist die Eigentümerin oder der Eigentümer des Grundstücks zum Zeitpunkt ~~der öffentlichen Auflage~~ des Inkrafttretens der Planungsmassnahme gemäss Artikel 113a Abs. 2.

A19 ² ~~Bei einer Veräusserung wird die Abgabe jedoch von der Erwerberin oder vom Erwerber geschuldet, wenn das Veräusserungsgeschäft vor der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme stattgefunden hat und die Veräussererin oder der Veräusserer nicht in der Lage war, den aus dieser Massnahme resultierenden Vorteil zu nutzen. Die Schuldnerin oder der Schuldner ist jedoch die Eigentümerin oder der Eigentümer des Grundstücks zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme, wenn sie oder er eine Baubewilligung gemäss Artikel 91 Abs. 2 erhalten hat.~~

Art. 113f al. 1

¹ Le SCC est l'autorité de perception de la taxe sur la plus-value, y compris la taxe communale au sens de l'article 113a al. 1a. Aucun frais et émoluments ne seront facturés aux communes pour la perception centralisée de la taxe.

Art. 113g al. 2, al. 3

² L'hypothèque est inscrite au registre foncier sur réquisition de la Direction du SCC, accompagnée du bordereau de taxation.

³ L'hypothèque est radiée sur requête de la Direction du SCC au paiement complet de la taxe.

Art. 113h al. 1, al. 2

¹ Les collectivités publiques – L'Etat, les communes et les associations de communes qui sont propriétaires de terrains faisant l'objet d'une des mesures d'aménagement prévues à l'article 113a al. 2 sont exemptés 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) *Abrogé*
- b) *Abrogé*
- c) *Abrogé*
- d) *Abrogé*

² Les autres corporations de droit public et les établissements de droit public dotés de la personnalité juridique qui sont propriétaires de terrains faisant l'objet d'une des mesures d'aménagement prévues à l'article 113a al. 2 sont exemptés de la taxe sur la plus-value lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de tâches d'intérêt public qu'ils accomplissent eux-mêmes ou par délégation de compétence.

Art. 113f Abs. 1

A20 ¹ Die KSTV ist für die Erhebung der Mehrwertabgabe, einschliesslich der Gemeindeabgabe im Sinne von Artikel 113a Abs. 1a, zuständig. Den Gemeinden werden keine Kosten und Gebühren für die zentrale Erhebung der Abgabe in Rechnung gestellt.

Art. 113g Abs. 2, Abs.3

A21 ² Auf Antrag der Direktion KSTV wird das Pfandrecht mit der Veranlagungsverfügung im Grundbuch eingetragen.

A22 ³ Das Pfandrecht wird nach vollständiger Zahlung der Abgabe auf Antrag der Direktion KSTV gelöscht.

Art. 113h Abs. 1, Abs. 2

A23 ¹ Öffentlich-rechtliche Körperschaften – Der Staat, die Gemeinden und die Gemeindeverbände werden sind von der Mehrwertabgabe befreit, wenn sie Eigentümer 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.

A24 ² Als öffentlich-rechtliche Körperschaften gemäss Absatz 1 gelten:

- a) *Aufgehoben*
- b) *Aufgehoben*
- c) *Aufgehoben*
- d) *Aufgehoben*

² Die übrigen öffentlich-rechtliche Körperschaften und die öffentlich-rechtlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die Eigentümer von Grundstücken sind, die Gegenstand einer der Planungsmassnahmen nach Artikel 113a Abs. 2 sind, sind von der Mehrwertabgabe befreit, wenn diese Grundstücke der Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse dienen, die sie selbst oder durch Zuständigkeitsdelegation ausführen.

Art. 178d titre médian, al. 1, al. 2, al. 3, al. 4

Assujettissement à la taxe sur la plus-value et modalités de l'exigibilité

¹ Sont assujettis à la taxe sur la plus-value les biens-fonds ayant fait l'objet d'une mesure d'aménagement d'une mise en zone à bâtir (art. 113a al. 2 let. a) ou d'un changement d'affectation (art. 113a al. 2 let. b) approuvé par la Direction à partir du 1^{er} janvier 2018. Font toutefois exception les biens-fonds pour lesquels la mesure d'aménagement a été mise à l'enquête publique avant le 1^{er} janvier 2018, lorsque les propriétaires ont signé l'acte d'aliénation de ces biens-fonds ou ont obtenu un permis de construire avant cette date.

² Sont assujettis à la taxe sur la plus-value les biens-fonds ayant fait l'objet d'une augmentation des possibilités de construire (art. 113a al. 2 let. c) mise à l'enquête pour la première fois à partir du 1^{er} mai 2019 et non approuvée à la date de l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi. Font toutefois exception les biens-fonds pour lesquels la mesure d'aménagement a été mise à l'enquête publique avant le 1^{er} janvier 2018 l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, lorsque les propriétaires ont signé l'acte d'aliénation de ces biens-fonds ou ont obtenu un permis de construire avant cette date.

³ L'article 113e^{ter} est applicable aux biens-fonds ayant fait l'objet d'une mesure d'aménagement au sens de l'art. 113a al. 2 approuvée par la Direction à partir de l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi. Pour les mesures d'aménagement au sens de l'art. 113a al. 2 let. a et b approuvées avant cette date, les débiteurs de la taxe prélevée sur la plus-value sont les propriétaires des biens-fonds au moment de la mise à l'enquête publique de ces mesures.

⁴ Les articles 113b al. 2a, 113d al. 1 et al. 1a, 113d^{bis}, 113e al. 1 et 2, 113e^{bis} et 113f sont également applicables aux biens-fonds ayant fait l'objet d'une mesure d'aménagement au sens de l'alinéa 1.

Art. 178d Artikelüberschrift, Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3, Abs. 4

A25 Mehrwertabgabepflicht und Modalitäten der Fälligkeit

A26 ¹ Der Mehrwertabgabe unterliegen Grundstücke, die Gegenstand einer Planungsmassnahme Einzonung (Art. 113a Abs. 2 Bst. b) oder einer Nutzungsänderung (Art. 113a Abs. 2 Bst. b) waren, die von der Direktion nach dem 1. Januar 2018 genehmigt wurde. Davon ausgenommen sind jedoch Grundstücke, für welche die Planungsmassnahme vor dem 1. Januar 2018 öffentlich aufgelegt wurde, wenn die Eigentümerschaft vor diesem Datum das Veräusserungsgeschäft für diese Grundstücke unterzeichnet oder eine Baubewilligung erhalten hat.

A27 ² Der Mehrwertabgabe unterliegen Grundstücke, die Gegenstand einer Erhöhung der Bebauungsmöglichkeiten (Art. 113a Abs. 2 Bst. c) waren, welche erstmals ab dem 1. Mai 2019 öffentlich aufgelegt und bis Inkrafttreten der Änderung vom ... dieses Gesetzes nicht genehmigt wurden. Davon ausgenommen sind jedoch Grundstücke, für welche die Planungsmassnahme vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... des vorliegenden Gesetzes dem dem 1. Januar 2018 öffentlich öffentlich aufgelegt wurde, wenn die Eigentümerschaft vor diesem Datum das Veräusserungsgeschäft für diese Grundstücke unterzeichnet oder eine Baubewilligung erhalten hat.

A28 ³ Artikel 113e^{ter} gilt für Grundstücke, die Gegenstand einer Planungsmassnahme im Sinne von Artikel 113a Abs. 2 waren, welche von der Direktion ab dem Inkrafttreten der Änderung vom ... dieses Gesetzes genehmigt wurde. Für Planungsmassnahmen im Sinne von Art. 113a Abs. 2 Bst. a und b, die vor diesem Datum genehmigt wurden, ist die Schuldnerin oder der Schuldner der auf dem Mehrwert erhobenen Abgabe die Eigentümerschaft der Grundstücke zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage dieser Massnahmen.

A29 ⁴ Die Artikel 113b Abs. 2a, 113e Abs. 1 und 2, 113e^{bis} und 113f gelten auch für Grundstücke, die Gegenstand einer Planungsmassnahme im Sinne von Absatz 1 sind.

II. Loi sur l'impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole (LIAA)

Art. 1a al. 2

² Lorsqu'un bien-fonds dont la mise en zone constructible a été approuvée avant le 1^{er} janvier 2018 a fait l'objet, après cette date, d'un changement d'affectation ou d'une augmentation de possibilités de construire donnant lieu au prélèvement de la taxe sur la plus-value, l'impôt est calculé sur la base de la valeur vénale du terrain sans la plus-value résultant de la nouvelle mesure d'aménagement.

Vote final

Par 7 voix contre 0 et 0 abstention (quatre membres sont excusés), 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).

II. Gesetz über die Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes (KVStG)

Art. 1a Abs. 2

A30 ² Wenn ein Grundstück, dessen Einzonung vor dem 1. Januar 2018 genehmigt worden ist, nach diesem Zeitpunkt Gegenstand einer Nutzungsänderung oder einer Erhöhung der Bebauungsmöglichkeiten bildet, die zur Erhebung der Mehrwertabgabe führt, wird die Steuer auf der Grundlage des Verkehrswerts des Grundstücks ohne den Mehrwert, der aus der neuen Planungsmassnahme entsteht, berechnet.

Schlussabstimmung

Mit 7 zu 0 Stimme bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind entschuldigt) 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.

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 113a al. 1a, al. 2 let. c

^{1a} Les communes peuvent prélever une taxe sur la plus-value liée à des mesures d'aménagement sur la base de la taxation cantonale. Cette taxe se monte à la moitié du prélèvement cantonal et doit être prévue par un règlement communal de portée générale.

[² Est considérée comme un avantage majeur l'augmentation de la valeur d'un bien-fonds qui résulte:]

c) de l'augmentation des possibilités de construire d'un bien-fonds situé en zone à bâtir, lorsque cette augmentation représente le double des surfaces de plancher du potentiel initial.

Art. 113b al. 2a

Variante :

^{2a} La valeur vénale du bien-fonds se détermine en tenant compte du prix convenu en cas d'aliénation à titre onéreux, sur la base d'une méthode comparative ou, en l'absence de prix comparatifs suffisamment fiables, sur la base de la méthode de la valeur résiduelle ou d'autres méthodes d'estimation officielles reconnues.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

Änderungsanträge

Art. 113a Abs. 1a, Abs. 2 Bst. c

B1 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

B2 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 113b Abs. 2a

B3 Variante:

^{2a} Der Verkehrswert des Grundstücks bemisst sich unter Berücksichtigung des vereinbarten Preises bei einer entgeltlichen Veräußerung auf der Grundlage einer Vergleichsmethode oder, bei Fehlen hinreichend verlässlicher Vergleichspreise, auf der Grundlage der Residualwertmethode oder anderer offiziell anerkannter Schätzungsmethoden.

Art. 113b al. 3

~~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.~~

³ Peuvent être déduits du montant de la valeur vénale :

- a) les frais d'étude pour l'élaboration d'un plan d'aménagement de détail obligatoire ;
- b) les frais d'équipement de détail et de fouilles archéologiques ;
- c) les frais découlant d'un remaniement de terrains en zone à bâtir au sens des articles 105ss ;
- d) le montant utilisé dans un délai de 5 ans dès l'entrée en force de la mesure d'aménagement au sens de l'article 113a al. 2 let. a pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement destiné à être exploité à titre personnel.

Art. 113c al. 2 let. d

d) *Biffer*

Art. 113c al. 5

⁵ L'affectation de la taxe communale doit servir des mesures d'aménagement du territoire complémentaires à celles du fonds cantonal. Cette affectation est déterminée par le règlement communal de portée générale.

⁵ L'affectation de la taxe communale doit servir des mesures d'aménagement du territoire qui doivent être déterminées par le règlement communal de portée générale.

Art. 113b Abs. 3

B4 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 113c Abs. 2 Bst. d

B5 d) *Streichen*

Art. 113c Abs. 5

B6 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

B7 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 113d al. 1, al. 1a

¹ ~~Sur la proposition de la Commission d'acquisition des immeubles~~ La Direction des finances est l'autorité de taxation. La taxation est basée sur les informations transmises par le Service des constructions et de l'aménagement et sur l'estimation du Secteur d'estimation des immeubles. La Direction des finances procède à la taxation par le biais d'une décision motivée. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal.

^{1a} ~~Sur proposition de la Commission d'acquisition des immeubles du Secteur d'estimation des immeubles~~, la Direction des finances peut mandater un expert ou une experte externe pour estimer la plus-value. Ce mandat est financé par le Fonds de la plus-value, conformément à l'article 113c al. 2.

Art. 113d^{bis} al. 1, al. 2, al. 3

¹ Les autorités administratives et les communes communiquent sur demande ~~à la~~ aux Directions concernées les éléments dont elles disposent et qui sont nécessaires... *(suite inchangée)*

² Les registres fonciers fournissent ~~à la~~ aux Directions concernées un accès aux mentions... *(suite inchangée)*

³ ~~La~~ Les Directions concernées ~~peut~~ peuvent en outre... *(suite inchangée)*

Art. 113e^{bis} al. 2 let. c

c) en cas d'aliénation d'une part de propriété par étages ou d'un bien-fonds comportant une habitation.

Art. 113d Abs. 1

B8 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

B9 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 113dbis, Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3

B10 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 113e^{bis} Abs. 2 Bst. c

B11 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 113h al. 1, al. 2

~~¹ Les collectivités publiques L'Etat, les communes et les associations de communes qui sont propriétaires de terrains faisant l'objet d'une des mesures d'aménagement prévues à l'article 113a al. 2 sont exempts 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.~~

¹ Les collectivités publiques L'Etat, les communes les associations de communes et les bourgeoisies qui sont propriétaires de terrains faisant l'objet d'une des mesures d'aménagement prévues à l'article 113a al. 2 sont exempts 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.

Art. 178d al. 2, al. 4

~~² Sont assujettis à la taxe sur la plus-value les biens-fonds ayant fait l'objet d'une augmentation des possibilités de construire (art. 113a al. 2 let. c) mis à l'enquête pour la première fois à partir d'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi. Font toutefois exception les biens-fonds pour lesquels la mesure d'aménagement a été mise à l'enquête publique avant le 1^{er} janvier 2018, lorsque les propriétaires ont signé l'acte d'aliénation de ces biens-fonds ou ont obtenu un permis de construire avant cette date.~~

² Sont assujettis à la taxe sur la plus-value les biens-fonds ayant fait l'objet d'une augmentation des possibilités de construire (art. 113 a al. 2 let. c) approuvée par la Direction à partir de l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi. Font toutefois exception les biens-fonds pour lesquels la mesure d'aménagement a été mise à l'enquête publique avant le 1^{er} janvier 2018 cette date, lorsque les propriétaires ont signé l'acte d'aliénation de ces biens-fonds ou ont obtenu un permis de construire avant cette même date.

Art. 113h Abs. 1, Abs. 2

B12 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

B13 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 178d Abs. 2

B14 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

B15 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

² Sont assujettis à la taxe sur la plus-value les biens-fonds ayant fait l'objet d'une augmentation des possibilités de construire (art. 113a al. 2 let. c) mise à l'enquête pour la première fois à partir du 1^{er} mai 2019 et non approuvée à la date de l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi. Font toutefois exception les biens-fonds pour lesquels la mesure d'aménagement a été mise à l'enquête publique avant le 1^{er} janvier 2018, lorsque les propriétaires ont signé l'acte d'aliénation de ces biens-fonds ou ont obtenu un permis de construire avant cette date.

B16 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

⁴ Les articles 113b al. 2a, 113^e al. 1 et 2, 113^e^{bis} et 113f sont également applicables aux biens-fonds ayant fait l'objet d'une mesure d'aménagement au sens de l'alinéa 1.

B17 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition B1, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

A1 Antrag A1 obsiegt gegen Antrag B1 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0
B1 Enthaltungen.

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

A1 Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats
CE mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition B2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

B2 Antrag B2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats
CE mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

A3 Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats
CE mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition A4, opposée à la proposition B3, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

A4 Antrag A4 obsiegt gegen Antrag B3 mit 7 zu 4 Stimmen bei
B3 0 Enthaltungen.

La proposition B4, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

B4 Antrag B4 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats
CE mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

| | | |
|---|-------------------|--|
| La proposition A7, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 1 abstention. | A7 CE | Antrag A7 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung. |
| La proposition A8, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 1 abstention. | A8 CE | Antrag A8 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung. |
| La proposition A9, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention. | A9 CE | Antrag A9 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen. |
| La proposition B5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 4 voix contre 0 et 7 abstentions. | B5 CE | Antrag B5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 4 zu 0 Stimmen bei 7 Enthaltungen. |
| La proposition B6, opposée à la proposition B7, est acceptée par 5 voix contre 4 et 2 abstentions. | B6 B7 | Antrag B6 obsiegt gegen Antrag B7 mit 5 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen. |
| La proposition A17, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention (un membre absent). | A17 CE | Antrag A17 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend). |
| La proposition B11, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 3 et 1 abstention (un membre absent). | B11 CE | Antrag B11 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung (ein Mitglied ist abwesend). |
| La proposition A18, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention. | A18 CE | Antrag A18 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen. |
| La proposition A19, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 2 et 1 abstention. | A19 CE | Antrag A19 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung. |
| La proposition A20, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention. | A20 CE | Antrag A20 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen. |
| La proposition B12, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 5 voix contre 2 et 0 abstention (quatre membres absents). | B12 CE | Antrag B12 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 5 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend). |
| La proposition A24, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 5 voix contre 2 et 0 abstention (quatre membres absents). | A24 CE | Antrag A24 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 5 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend). |

| | | |
|---|--------------------|--|
| La proposition A25, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 0 et 0 abstention (quatre membres absents). | A25 CE | Antrag A25 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend). |
| La proposition A26, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 0 et 0 abstention (quatre membres absents). | A26 CE | Antrag A26 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend). |
| La proposition B14, opposée à la proposition B15 est acceptée par 5 voix contre 2 et 0 abstention (quatre membres absents). | B14 B15 | Antrag B14 obsiegt gegen Antrag B15 mit 5 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend). |
| La proposition B14, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 5 voix contre 2 et 0 abstention (quatre membres absents). | B14 CE | Antrag B14 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 5 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend). |
| La proposition A28, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 0 et 0 abstention (quatre membres absents). | A28 CE | Antrag A28 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend). |
| La proposition B17, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 0 et 0 abstention (quatre membres absents). | B17 CE | Antrag B17 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend). |
| La proposition A29, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 0 et 0 abstention (quatre membres absents). | A29 CE | Antrag A29 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend). |
| La proposition A30, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 0 et 0 abstention (quatre membres absents). | A30 CE | Antrag A30 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend). |
| <i><u>Deuxième lecture</u></i> | | <i><u>Zweite Lesung</u></i> |
| La proposition A1, opposée à la proposition B1, est acceptée par 6 voix contre 4 et 0 abstention (un membre absent). | A1 B1 | Antrag A1 obsiegt gegen Antrag B1 mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend). |
| La proposition A2, opposée à la proposition B2, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention (un membre absent). | A2 B2 | Antrag A2 obsiegt gegen Antrag B2 mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend). |

| | | |
|--|--------------------------|---|
| La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention (un membre absent). | A5 CE | Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend). |
| La proposition A6, opposée à la proposition B4, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention (un membre absent). | A6 B4 | Antrag A6 obsiegt gegen Antrag B4 mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend). |
| La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition B5, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention (un membre absent). | CE B5 | Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag B5 mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend). |
| La proposition A10, opposée à la proposition B6, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention (un membre absent). | A10 B6 | Antrag A10 obsiegt gegen Antrag B6 mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend). |
| La proposition B8, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 1 et 2 abstentions (un membre absent). | B8 CE | Antrag B8 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend). |
| La proposition B9, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 0 et 3 abstentions (un membre absent). | B9 CE | Antrag B9 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend). |
| La proposition B10, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention (un membre absent). | B10 CE | Antrag B10 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend). |
| La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition B11, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention (un membre absent). | CE B11 | Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag B11 mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend). |
| La proposition B13, opposée à la proposition B12, est acceptée par 5 voix contre 3 et 2 abstentions (un membre absent). | B13 B12 | Antrag B13 obsiegt gegen Antrag B12 mit 5 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend). |
| La proposition B16, opposée à la proposition B14, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention (un membre absent). | B16 B14 | Antrag B16 obsiegt gegen Antrag B14 mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend). |

Troisième lecture

La proposition A11, opposée à la proposition B8, est acceptée par 7 voix contre 0 et 0 abstention (quatre membres absents).

**A11
B8**

Dritte Lesung

Antrag A11 obsiegt gegen Antrag B8 mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend).

La proposition A12, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 0 et 0 abstention (quatre membres absents).

**A12
CE**

Antrag A12 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend).

La proposition A13, opposée à la proposition B9, est acceptée par 7 voix contre 0 et 0 abstention (quatre membres absents).

**A13
B9**

Antrag A13 obsiegt gegen Antrag B9 mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend).

La proposition A14, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 0 et 0 abstention (quatre membres absents).

**A14
CE**

Antrag A14 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend).

La proposition A15, opposée à la proposition B10, est acceptée par 7 voix contre 0 et 0 abstention (quatre membres absents).

**A15
B10**

Antrag A15 obsiegt gegen Antrag B10 mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend).

La proposition A16, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 0 et 0 abstention (quatre membres absents).

**A16
CE**

Antrag A16 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend).

La proposition A21, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 0 et 0 abstention (quatre membres absents).

**A21
CE**

Antrag A21 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend).

La proposition A22, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 0 et 0 abstention (quatre membres absents).

**A22
CE**

Antrag A22 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend).

La proposition A23, opposée à la proposition B13, est acceptée par 7 voix contre 0 et 0 abstention (quatre membres absents).

**A23
B13**

Antrag A23 obsiegt gegen Antrag B13 mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend).

La proposition A27, opposée à la proposition B16, est acceptée par 7 voix contre 0 et 0 abstention (quatre membres absents).

**A27
B16**

Antrag A27 obsiegt gegen Antrag B16 mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend).

La proposition A29, opposée à la proposition B17, est acceptée par 7 voix contre 0 et 0 abstention (quatre membres absents).

A29
B17

Antrag A29 obsiegt gegen Antrag B17 mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (vier Mitglieder sind abwesend).

Le 28 novembre 2022

28. November 2022

Message 2022-DAEC-231

10 octobre 2022

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'études pour
l'assainissement du bâtiment de chimie (PER10) de l'Université de Fribourg**

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'études de 8 400 000 francs en vue de l'assainissement du bâtiment de chimie de l'Université de Fribourg.

Ce crédit d'études comprend un montant de 500 000 francs pour la «procédure de choix des mandataires» (phases SIA 22.2 ss), un montant de 1 050 000 francs pour la phase d'études d'avant-projet (SIA 31), 3 200 000 francs pour le projet de l'ouvrage (phase SIA 32), la demande d'autorisation (phase SIA 33) pour un montant de 450 000 francs et enfin 2 825 000 francs pour la phase d'appel d'offres (SIA 41).

La commission d'examen des projet importants de l'Etat (ComEx) a délivré un préavis positif le 29 août 2022, avec des demandes d'informations complémentaires qui ont été intégrées au présent message.

Le présent message comprend les points suivants:

| | |
|---|----------|
| 1. Contexte | 1 |
| 1.1. La Faculté des sciences et de médecine et le Département de chimie | 1 |
| 1.2. Le bâtiment de chimie | 2 |
| <hr/> | |
| 2. Projet et objectifs des travaux | 4 |
| 2.1. Objectifs | 4 |
| 2.2. Développement de l'infrastructure universitaire | 5 |
| 2.3. Déroulement des travaux | 5 |
| 2.4. Programme des locaux | 6 |
| 2.5. Adéquation avec les besoins de la Faculté des sciences et de médecine | 7 |
| 2.6. Calendrier général | 7 |
| 2.7. Procédures et choix des mandataires | 7 |
| <hr/> | |
| 3. Crédit demandé | 8 |
| <hr/> | |
| 4. Préavis de la commission d'examen des projets immobiliers de l'Etat | 8 |
| <hr/> | |
| 5. Développement durable | 8 |
| <hr/> | |
| 6. Conclusion | 9 |

1. Contexte

1.1. La Faculté des sciences et de médecine et le Département de chimie

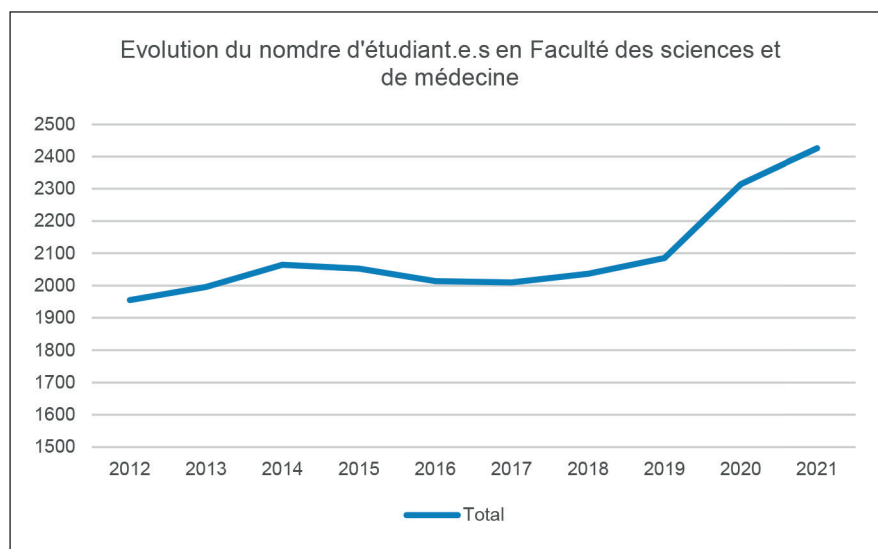
La Faculté des sciences et de médecine (FacSciMed) a été créée en 1896, à peine sept ans après la fondation de l'Université. Dès les débuts, elle s'installe, sur l'initiative de Georges Python, sur le plateau de Pérolles dans l'ancienne fabrique de wagons, bâtie par Guillaume Ritter, qui sera transformée en auditoires et en un laboratoire. Depuis plus de 120 ans, elle n'a

cessé de s'agrandir et de se développer. Actuellement, la FacSciMed occupe plusieurs bâtiments sur le plateau de Pérolles. Elle s'organise en deux sections, la section des sciences et la section de médecine, chacune comprenant plusieurs départements et instituts. Le Département de chimie est l'un des départements de la section des sciences.

La FacSciMed a connu un fort développement ces dernières années. Elle a acquis de nombreux fonds tiers et projets de recherche et étendu son offre d'études, notamment avec l'introduction du master en médecine humaine. Ainsi, elle a vu

le nombre d'étudiants et d'étudiantes croître fortement: en 10 ans, les effectifs ont augmenté de 470 étudiants et étu-

diantes, soit +25%; ainsi, 23% des étudiants et étudiantes de l'Université de Fribourg relèvent aujourd'hui de cette faculté:



Malheureusement, le développement des infrastructures n'a pas suivi le même rythme: En effet, mis à part la construction d'un bâtiment modulaire temporaire dédié à la 3^e année du Bachelor en médecine, aucun nouveau bâtiment n'a été construit pour les besoins de la Faculté, qui est ainsi confrontée depuis plusieurs années à un manque aigu de locaux, en particulier de laboratoires.

Si le Département de chimie est le principal utilisateur des laboratoires pour ses activités d'enseignement et de recherche axée sur la science des matériaux et la recherche biomédicale, ces derniers sont utilisés par l'ensemble de la Faculté. Ils sont ainsi indispensables aux études de médecine (en particulier le Bachelor en médecine humaine) mais sont également utilisés dans le cadre d'autres voies d'études telles que la biochimie, la biologie et les sciences biomédicales.

1.2. Le bâtiment de chimie



Le bâtiment sis au Chemin du Musée 9 (également dénommé Pérolles 10 – PER10) est l'un des édifices qu'occupe la FacSci-Med. Il se compose d'un immeuble de cinq étages en forme de L et d'un auditorium adjacent. Il est occupé par le Département de chimie depuis sa mise en service en 1974. Le Département y exploite environ 1000 m² de surface utile principale (SUP) de bureaux, 4000 m² SUP de laboratoires et

900 m² SUP de dépôts complémentaires aux laboratoires. L'état du bâtiment s'est dégradé progressivement et sa vétusté est aujourd'hui manifeste. En particulier, des pannes et des dysfonctionnements de plus en plus nombreux du système de ventilation sont l'objet de préoccupations courantes, voire quotidiennes.



Bâtiment de chimie au second plan

En effet, le système de ventilation est particulièrement important pour les activités des laboratoires de chimie. Chaque laboratoire est équipé de hottes de laboratoire (aussi dénommées «chapelles»), dans lesquelles sont manipulés les produits chimiques. Le principe d'une chapelle est de capter à la source les agents contaminants afin d'en éviter la diffusion dans l'air ambiant du laboratoire. Aussi, ces chapelles sont directement reliées au système de ventilation qui extrait les vapeurs émises à la source lors des manipulations. Une ventilation optimale de la chapelle est indispensable pour protéger la personne qui manipule les produits chimiques, afin d'éviter toute inhalation d'émanations toxiques. Le système de ventilation a fait l'objet d'expertises externes qui ont démontré l'urgence d'une rénovation pour des raisons de sécurité.

L'inspection cantonale du travail du Service public de l'emploi a mené une enquête en hygiène du travail portant sur l'état du bâtiment de chimie, dont le rapport établi en janvier 2020 conclut à un «grave problème de ventilation» dont «l'efficacité n'est plus du tout assurée[e]» conduisant ainsi à la mise en place de plusieurs mesures urgentes suivantes, conditions fixées au maintien de l'autorisation d'exploitation du bâtiment:

- > moderniser le système de ventilation qui n'est plus adapté aux besoins actuels du bâtiment;

- > augmenter l'amenée d'air frais car les laboratoires se trouvent en extrême dépression, témoignant d'une amenee d'air frais insuffisante;
- > mettre en conformité les hottes de laboratoires pour qu'elles soient opérationnelles et efficaces afin que les utilisateurs puissent travailler dans des conditions adéquates en garantissant leur protection;
- > revoir les emplacements de récupération des déchets de solvant (afin d'assurer une aspiration à la source à l'endroit où sont déversés les solvants usés), qui contribuent probablement aux concentrations élevées en acétone.

Dans ce rapport, la situation est décrite comme grave, car potentiellement nuisible à la santé des utilisateurs et utilisatrices, en particulier en raison de l'insuffisance de la ventilation. Des études complémentaires ont également constaté la présence d'amiante. L'Université a pris des mesures urgentes pour garantir la sécurité de ses collaborateurs et collaboratrices ainsi que des étudiants et étudiantes. Ainsi, 30% des chapelles ont été mises hors service en 2020 afin de soulager le système de ventilation. Le Département de chimie, qui faisait déjà face à un manque de surface, doit depuis fonctionner au ralenti, avec un nombre réduit de chapelles: sur les 214 chapelles que compte le bâtiment, 149 chapelles sont encore exploitées.



Vue intérieure d'un des labos et de chapelles fonctionnelles et hors service

Parallèlement, un dossier destiné à des travaux de désamiantage a été élaboré et un crédit de 1 900 000 de francs a été octroyé par le Conseil d'Etat en mai 2021. Ces travaux ont débuté en août 2022.

L'Université s'est également engagée à moderniser ses installations dans les plus brefs délais. Ces mesures ont permis d'obtenir une prolongation de l'autorisation d'exploitation du bâtiment jusqu'en 2025, à condition que des travaux de plus grande ampleur soient effectués, dans l'objectif de se conformer à l'art 6 al. 1 de la LTr¹. Si les mesures urgentes prises en 2020 par l'Université ont été suffisantes pour assurer l'accès au bâtiment à court et moyen termes, le Service public de l'emploi se réserve le droit de rendre une nouvelle décision qui impliquerait la fermeture de tout le bâtiment de chimie, décision qui serait catastrophique pour la Faculté des sciences et de médecine. Comme indiqué précédemment, les laboratoires du bâtiment PER10 sont utilisés par plusieurs voies d'études. De fait, une fermeture des laboratoires de chimie représente ainsi un risque systémique pour la FacSciMed: les étudiants et étudiantes des voies d'études concernées devraient vraisemblablement interrompre leurs études à Fribourg et les poursuivre dans d'autres universités, les membres du corps professoral et intermédiaire seraient dans l'impossibilité de poursuivre leurs recherches. Le dégât d'image pour l'ensemble de l'Université de Fribourg serait désastreux. Il est à craindre que, dans le paysage hautement concurrentiel des hautes écoles, un tel événement diminuerait sa capacité à attirer des étudiants et étudiantes d'autres cantons, par ailleurs source de financement importante pour toute l'Université.

¹ Pour protéger la santé des travailleurs, l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures dont l'expérience a démontré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions d'exploitation de l'entreprise. Il doit en outre prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger l'intégrité personnelle des travailleurs.

2. Projet et objectifs des travaux

2.1. Objectifs

Le projet d'assainissement du bâtiment de chimie est complexe et délicat; ses enjeux sont triples: a) permettre un assainissement complet de l'infrastructure b) permettre une utilisation sans interruption des laboratoires pour éviter une fermeture du bâtiment PER10, qui aurait des conséquences extrêmement dommageables pour la Faculté des sciences et de médecine c) assurer la sécurité des utilisateurs et utilisatrices des laboratoires du bâtiment de chimie sur le court, moyen et long terme.

Un groupe de travail au sens de l'article 15 de l'ordonnance sur les projets immobiliers importants de l'Etat et sur la Commission d'examen des projets immobiliers de l'Etat (OPIC), réunissant des représentants et représentantes de l'Université, du Service des bâtiments et du Service des affaires universitaires, a été constitué et a mené les analyses préliminaires.

L'entreprise Burckhardt+Partner a été mandatée pour procéder aux études préliminaires, avec pour objectifs déterminés d'évaluer comment remplir les exigences fixées par l'Inspection cantonale du travail tout en permettant au Département de chimie de continuer ses activités durant toute la période des travaux. L'étude devait en premier lieu évaluer si une rénovation complète du système de ventilation du bâtiment pouvait être réalisée, sans devoir recourir à des solutions provisoires, tout en permettant l'exploitation continue des laboratoires de chimie. La solution proposée devait en outre pouvoir être mise en œuvre le plus rapidement possible. L'étude technique de faisabilité a été livrée en date du 1^{er} juillet 2022 et constitue la base du présent message.

Dans le cadre de l'étude technique de faisabilité, il est apparu qu'en raison du mauvais état général du bâtiment PER10, les

travaux de fiabilisation de la ventilation ne peuvent se faire de manière isolée. Des travaux annexes doivent impérativement être entrepris afin de garantir la réussite de l'intervention et donc la mise en conformité avec les exigences formulées par l'Inspection du travail:

- > Le système électrique, n'étant plus aux normes actuelles, doit être complètement revu afin de supporter les nouvelles installations de ventilation.
- > Les fenêtres, n'étant plus étanches, doivent être remplacées pour s'assurer que les flux d'air et la pression dans les laboratoires, en particulier, soient maîtrisés. Par ailleurs, pour assurer le refroidissement nécessaire des laboratoires, les éléments de construction extérieurs doivent être conformes au standard Minergie-P, impliquant ainsi une réfection totale des façades.
- > La toiture, n'étant plus étanche, doit être entièrement assainie afin de pouvoir supporter l'installation des nouveaux modules de ventilation (monoblocs).
- > Des mesures de mise aux normes antisismiques sont nécessaires, et permettront, une fois réalisées, la prolongation de la durée de vie de la structure porteuse pour 50 années supplémentaires.

Tous ces éléments à rénover équivalent, *in fine*, à un assainissement total du bâtiment. Si l'ampleur des travaux sera donc considérable, de nombreux avantages ressortent de la solution proposée:

- > une utilisation sans interruption du bâtiment PER10 durant toute la durée des travaux de rénovation, sans nécessité de construire un bâtiment provisoire;
- > un projet réalisable dans un contexte d'urgence imposée par les risques encourus par les utilisateurs et les utilisatrices;
- > une rénovation globale correspondant à la Stratégie cantonale immobilière en termes de cohérence, d'économie et de durabilité;
- > une plus grande flexibilité pour d'autres projets de rénovations ou de construction dans le cadre du portefeuille immobilier de l'Université.

Ainsi rénové, il sera possible de conserver la flexibilité et l'expression du bâtiment, de prolonger sa durée de vie d'au moins 20 ans et de couvrir les besoins du Département de chimie pour les 10 à 15 années à venir, sous réserve évidemment d'un développement extraordinaire des besoins en laboratoires de chimie dans le cadre de développements de projets.

2.2. Développement de l'infrastructure universitaire

Dans le cadre de sa Stratégie 2030, l'Université a lancé les travaux pour la définition d'une nouvelle «Stratégie Infrastructures universitaires», avec notamment un Plan directeur en

cours d'élaboration. En effet, les éléments développés dans le cadre du «Masterplan Immobilier Péroilles 2030» ne correspondent plus aux besoins actuels de l'Université par rapport aux hypothèses formulées lors de l'élaboration de ce Masterplan datant de 2013.

L'obsolescence grandissante des bâtiments sis sur le Plateau de Péroilles, ainsi que le développement important de la Faculté des sciences et de médecine ces dix dernières années, ajoutées aux nouveaux besoins identifiés tant en termes de rénovation énergétique qu'en termes de développement de l'Université dans son ensemble, impliquent une redéfinition en profondeur de la stratégie Infrastructures universitaires, incluant l'ensemble des bâtiments de l'Université. Ainsi, l'Université travaille actuellement à l'élaboration d'une Stratégie Infrastructures universitaires, dont les premiers résultats devraient être disponibles en 2023.

Les conséquences d'un assainissement complet du bâtiment de chimie sont entièrement intégrées dans les analyses des phases préliminaires en cours pour le projet de construction d'un nouveau bâtiment qui devrait voir le jour au fond du Plateau de Péroilles et qui sera dédié aux besoins présents et futurs de la FacSciMed dans son ensemble.

2.3. Déroulement des travaux

Pour permettre une exploitation ininterrompue du bâtiment durant les travaux et éviter de devoir recourir à une structure provisoire, l'intervention sera divisée en quatre étapes. De cette manière, au moins une aile du bâtiment accueillant des laboratoires demeurera à tour de rôle entièrement fonctionnelle:

Etape 1: intervention sur l'aile Sud

Il s'agit de la plus petite aile de laboratoire avec, à l'avenir, 9 modules de laboratoire par étage.

Etape 2: intervention sur l'aile Est

Il s'agit de l'étape la plus ambitieuse du projet d'assainissement, car elle comprend davantage de zones de laboratoires et d'installations techniques. A l'avenir, 11 modules de laboratoire seront placés par étage. L'affectation des sous-sols doit encore être définie plus précisément dans le cadre des études d'avant-projet à venir.

Une fois les deux premières étapes terminées, les laboratoires seront rénovés et aux normes. Le Département retrouvera aussi ses pleines capacités de travail.

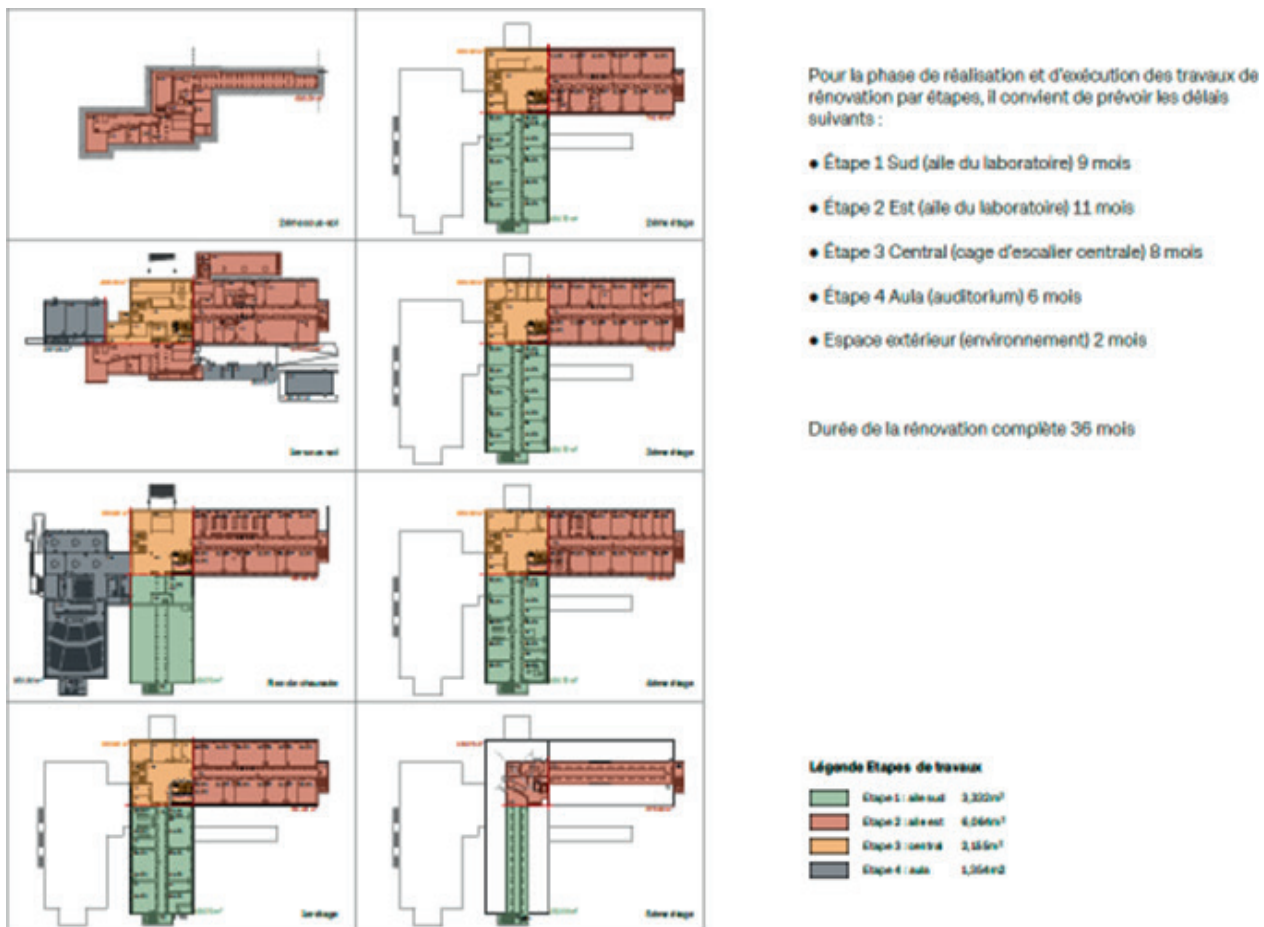
Etape 3: intervention sur la partie centrale

Cette partie du bâtiment se compose principalement d'éléments de liaison verticaux (escaliers et ascenseurs). En raison du manque de place dans la structure existante, le nombre de toilettes sera optimisé. Des installations neutres du point de vue du genre sont prévues du rez-de-chaussée au 4^e étage. Un WC accessible aux fauteuils roulants est également prévu par étage, conformément à la norme SIA 500. Les ascenseurs existants ne sont plus adaptés, ils seront donc remplacés et planifiés selon la norme SIA 370.080 (ascenseur pour per-

sonnes et ascenseur pour marchandises). L'ascenseur de marchandises sera prolongé jusqu'à la structure technique située au 5^e étage, afin d'en faciliter l'entretien.

Etape 4: intervention sur l'Aula

Cette partie comprend les grandes salles de cours et ne contient pas d'utilisation de laboratoire. L'assainissement de l'aula peut se faire indépendamment des activités de laboratoire.



2.4. Programme des locaux

La surface totale n'est pas modifiée, étant donné qu'il s'agit ici d'un assainissement sans agrandissement du bâtiment. Le projet présenté par Burckhardt+Partner propose de travailler avec les modules existants et de les traiter comme des unités flexibles. Chaque module peut être affecté soit à une utilisation de laboratoire, soit à une autre utilisation (par exemple de bureau). Selon les premières estimations, il paraît réaliste de créer 12 unités par étage dans l'aile Est et 10 dans l'aile Sud. La flexibilité de ces modules sera un avantage déterminant, notamment lors des différentes phases de rénovation. Dans tous les cas, la modernisation totale de la technique du bâtiment et la mise à niveau de la ventila-

tion garantiront non seulement des surfaces de laboratoires au minimum équivalentes à celles disponibles actuellement, mais permettra d'augmenter le nombre de chapelles d'environ 40%, soit environ 310 chapelles pour 214 à ce jour, dont, il faut le rappeler, seulement 149 sont utilisables en l'état. Ainsi, la capacité réelle en termes de chapelles sera pratiquement doublée par rapport à la situation qui prévaut actuellement. Un programme des locaux précis sera établi par le Département de chimie dans le cadre de l'étude de projet.

2.5. Adéquation avec les besoins de la Faculté des sciences et de médecine

Les laboratoires de chimie jouent un rôle central dans les activités de la FacSciMed. En effet, ils servent non seulement aux activités d'enseignement et de recherche du Département de chimie, mais sont également un élément indispensable aux enseignements et à la recherche en biologie, en biochimie, en sciences biomédicales ainsi que pour la Section de médecine.

Avec cette rénovation complète et la possibilité d'augmentation du nombre de chapelles, les besoins actuels en unités de laboratoires de chimie à destination du Département de chimie seront couverts. Par ailleurs, ces travaux permettront aux chercheurs et chercheuses de bénéficier d'outils performants et concurrentiels.

2.6. Calendrier général

| | |
|---|---------------------------------|
| Résultat de l'étude technique de faisabilité (phase SIA 21) | 1 ^{er} juillet 2022 |
| Elaboration d'un message crédit d'études | Juillet à septembre 2022 |
| Procédures et choix des mandataires (phase SIA 22 + fin phase SIA 21) | Septembre 2022 à mars 2023 |
| Obtention du crédit d'études | Novembre 2022 |
| Désignation des lauréat (procédures selon normes SIA 142/144) | Février à mars 2023 |
| Avant-projet de l'ouvrage (phase SIA 31) et validation | Juillet à août 2023 |
| Projet de l'ouvrage (phase SIA 32) et validation | Septembre 2023 à avril 2024 |
| Constitution et dépôt dossier d'autorisation de construire (ph. SIA 33) | Janvier à avril 2024 |
| Obtention permis construire | Septembre à octobre 2024 |
| Appels d'offres (phase SIA 41) | Avril 2024 à janvier 2025 |
| Elaboration et dépose du message | Septembre 2024 à mars 2025 |
| Obtention crédit d'engagement par le Grand conseil | Avril 2025 |
| Votation populaire | Juin 2025 |
| Réalisation et réception des ouvrages (phases SIA 41 solde, 51, 52) | Septembre 2025 à septembre 2028 |
| Mise en service (phase SIA 53) | Octobre à novembre 2028 |

2.7. Procédures et choix des mandataires

Il y a urgence à assainir les bâtiments et à rendre conformes les installations et équipements. Aussi, afin de pouvoir le plus rapidement possible travailler sur les études détaillées du projet, les procédures de mise en concurrence devront être les plus simples et les plus efficaces possible. Compte tenu de l'absence d'enjeux en termes d'implantation, de solutions constructives, etc., la forme retenue consiste à mettre en concurrence les prestations d'architecture via un concours ouvert (selon la norme SIA 142), mais sur une thématique ciblée et circonscrite, en l'occurrence la nouvelle façade, examinée notamment sous l'angle de son expression, de son impact sur le site, de la technique, de son influence sur le climat intérieur et de la durabilité.

L'acquisition des autres prestations d'ingénieurs et de spécialistes le seront via un appel d'offres de type SIA 144, basé sur les références des réalisations antérieures et celles des bureaux, le profil des personnes clés prévues pour le mandat, l'organisation et les honoraires proposés.

Cette mixité des procédures SIA 142 et SIA 144 doit permettre à l'Etat de disposer de la meilleure solution possible sur le plan de l'architecture et du patrimoine et de la meilleure équipe en termes de compétences techniques.

Les deux types de procédures seront «encadrées» par des professionnels (jury, collège d'expert), issus du monde de la construction (conception, réalisation, technique) et des milieux académiques et scientifiques, ce qui garantira la prise en compte des différents paramètres et contraintes fonctionnels, qualitatifs et quantitatifs, par une analyse globale et objective des dossiers et des offres.

L'équipe constituée autour d'un projet gagnant et d'une équipe lauréate devra pousser les études jusqu'au projet détaillé accompagné d'un devis de construction. Ce travail permettra de solliciter, sur la base d'une estimation de coût fiable (estimation à 10% de marge d'erreur), un crédit d'engagement pour l'assainissement du bâtiment PER10. Selon une première estimation, fondée sur les études préliminaires évoquées ci-dessus, le coût de construction sera de l'ordre de 67 097 100 francs (TTC et estimation +/-25%). Compte tenu

du montant estimé à charge du canton, le décret y relatif sera probablement soumis au referendum financier obligatoire.

3. Crédit demandé

Le calcul du crédit d'étude nécessaire est fondé sur l'estimation fournie dans l'étude technique de faisabilité. Le crédit porte sur les phases SIA 22.2 à 41.

Ce crédit d'études comprend un montant de 500 000 francs pour la «procédure de choix des mandataires» (phase SIA 22), de 1 050 000 francs pour la phase d'études d'avant-projet (SIA 31), 3 200 000 francs pour le projet de l'ouvrage (phase SIA 32), la demande d'autorisation (phase SIA 33) pour un montant de 450 000 francs et enfin 2 825 000 francs pour la phase d'appel d'offres (SIA 41).

Une position pour divers et imprévus de 375 000 francs porte le total du crédit à 8 400 000 francs TTC.

En application de l'article 46 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg (Cst., RSF 10.1) et de l'article 134b de la loi sur l'exercice des droits politiques (LDP; SGF 115.1), ce décret est soumis au référendum financier facultatif.

| Phases SIA | Crédit d'étude complémentaire nécessaire |
|---------------------------------------|--|
| 22 Procédure de choix des mandataires | 500 000.– |
| 31 Avant-projet | 1 050 000.– |
| 32 Projet de l'ouvrage | 3 200 000.– |
| 33 Autorisation de construire | 450 000.– |
| 41 Appels d'offres | 2 825 000.– |
| Total TTC | 8 225 000.– |
| Divers et imprévus | 375 000.– |
| Total TTC | 8 400 000.– |

Selon la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE), des subventions peuvent être accordées pour des travaux de transformation des infrastructures universitaires, à certaines conditions. La décision de financement et du taux est prise par le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). En cas de subventionnement par la Confédération, ces montants seront intégrés dans le cadre de la future demande de crédit d'engagement pour la réalisation du projet.

Il convient de noter que le crédit porte sur les phases SIA 22 à 41 comme prévu par le processus défini dans le cadre de la nouvelle ordonnance sur les projets immobiliers importants de l'Etat et sur la Commission d'examen des projets immo-

biliers de l'Etat (OPIC), entrée en vigueur cette année. Or, en dérogation à ce principe strict de l'OPIC, la première partie de la phase 22, soit l'organisation du concours SIA 142 d'un coût de 100 000 francs, a été avancée dans la phase préliminaire, précédant le crédit d'étude. Dans cette phase, il est également prévu de vérifier, les besoins dans l'étude de faisabilité phase 21.

En principe, selon le processus OPIC, la phase SIA 21, c'est-à-dire l'étape 1 de l'OPIC, doit en principe être achevée avant que la décision liée au crédit d'étude puisse être prise à tous les niveaux. Or, d'une part au vu de la réorientation du projet, il est nécessaire de procéder à des vérifications des besoins dans les études de faisabilité en phase 21. D'autre part, il y a un léger chevauchement des phases 21 et 22 pour la préparation de la mise en concours ce qui n'est pas inhabituel pour ce type de procédure. Pour des questions de rationalité de procédure et s'agissant d'un dossier urgent et particulier, ces deux démarches ont été lancées dans le cadre de la phase préliminaire.

4. Préavis de la commission d'examen des projets immobiliers de l'Etat

En date du 29 août 2022, la Commission d'examen des projets immobiliers de l'Etat a délivré un préavis positif, avec des demandes d'informations complémentaires qui ont été intégrées au présent message.

5. Développement durable

Conformément à ce que prévoit selon l'article 197 de la Loi sur le Grand Conseil (LGC), les effets sur le développement durable ont été évalués à l'aide de la Boussole 21. Cette évaluation est fondée sur la comparaison entre le *statu quo* et un assainissement complet. Les effets de la révision se déploient significativement sur les domaines économiques et sur les domaines sociétaux, et moyennement sur le développement environnemental.

Pour le domaine Société, le projet a notamment un impact favorable (B) sur les aspects éducation, cohésion sociale et santé. Le domaine Environnement est concerné très favorablement (A) pour l'aspect Air, et favorablement (B) pour les aspects Energie et Viabilité. Les aspects Adéquation et Matériaux sont jugés, à ce stade, défavorables avec quelques points favorables (E), en raison de certaines questions encore ouvertes pour les aspects de stratégie générale et des synergies encore à développer. Le potentiel des matériaux devra être pris en compte dans le cadre de la finalisation des études et de la réalisation de l'assainissement. Le domaine Economie est lui jugé globalement favorable, en particulier la question de la faisabilité et viabilité et de la compétitivité et de l'innovation. Les points de vigilance signalé grâce à la Boussole 21 seront pris en compte dans la suite du projet.

Le standard SNBS (standard construction durable Suisse) en matière de développement durable qui a été adopté par le canton de Fribourg couvre le bâtiment lui-même et le site dans le contexte de son environnement. Il permet de prendre en compte de manière égale et globale les dimensions sociétales, économiques et environnementales dans la planification, la construction et l'exploitation.

Compte tenu des particularités du bâtiment, du projet et de son affectation future, le niveau de distinction visé est celui correspondant à l'or (note globale entre 5,4 et 5), au travers des 45 indicateurs issus des 3 secteurs précités.

Au niveau environnemental, le projet améliorera grandement les conditions de présentation et de valorisation du patrimoine architectural contemporain propriété de l'Etat.

Le bâtiment répondra également au standard Minergie-P éco.

Le projet est conçu de telle manière qu'il conserve la structure porteuse du bâtiment existant en évitant ainsi une démolition et une reconstruction complètes et ses conséquences néfastes pour l'environnement. La nouvelle enveloppe extérieure et les nouvelles installations techniques réduiront de manière significative la consommation d'énergies.

Le bâtiment sera relié au chauffage à distance (CAD) du plateau de Pérolles pour la fourniture de l'énergie de chauffage et à la centrale de ce même plateau de Pérolles pour la production de froid.

Compte tenu du nombre important de chapelles, le système de récupération d'énergie qui les équipera sera particulièrement étudié et performant.

Dans sa dimension sociale, le projet améliorera très clairement les conditions de travail et de recherches du corps enseignant et des étudiantes et étudiants.

6. Conclusion

L'assainissement complet du bâtiment de chimie PER10 répond à une nécessité et à un impératif pour pouvoir assurer le maintien des activités non seulement du Département de chimie, mais également de plusieurs voies d'études offertes par la Faculté des sciences et de médecine qui dépendent de l'utilisation des laboratoires de chimie, dont le Bachelor en médecine humaine. Les exigences formulées par l'Inspection du travail doivent impérativement être mises en œuvre sous peine d'une mesure de fermeture totale du bâtiment pour des raisons de sécurité.

A cet effet, le Conseil d'Etat sollicite auprès du Grand Conseil l'octroi d'un crédit d'études de 8 400 000 francs.

Le décret proposé n'a pas de conséquence directe en matière de personnel. Il n'influence pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il ne pose pas de problème sous l'angle de la conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.

Ce décret est soumis au referendum financier facultatif.

Botschaft 2022-DAEC-231

10. Oktober 2022

—
**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Dekretsentwurf über einen Studienkredit für die Sanierung
des Chemiegebäudes PER10 der Universität Freiburg**

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Dekretsentwurf über einen Studienkredit von 8 400 000 Franken für die Sanierung des Chemiegebäudes der Universität Freiburg.

Dieser Studienkredit umfasst einen Betrag von 500 000 Franken für das «Auswahlverfahren» (SIA-Phase 22), einen Betrag von 1 050 000 Franken für die Vorprojektstudienphase (SIA-Phase 31), 3 200 000 Franken für das Bauprojekt (SIA-Phase 32), den Genehmigungsantrag (SIA-Phase 33) in Höhe von 450 000 Franken und schliesslich 2 825 000 Franken für die Ausschreibungsphase (SIA 41).

Die Kommission für die Bewertung der Immobilienvorhaben des Staates (BewKo) nahm am 29. August 2022 positiv dazu Stellung und bat um zusätzliche Informationen, die in diese Botschaft eingeflossen sind.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

| | |
|---|-----------|
| 1. Hintergrund | 10 |
| 1.1. Die Mathematisch-Naturwissenschaftliche und Medizinische Fakultät und das Departement für Chemie | 10 |
| 1.2. Das Chemiegebäude | 11 |
| 2. Projekt und Ziele der Arbeiten | 13 |
| 2.1. Ziele | 13 |
| 2.2. Ausbau der Universitätsinfrastruktur | 14 |
| 2.3. Ablauf der Arbeiten | 14 |
| 2.4. Raumprogramm | 15 |
| 2.5. Übereinstimmung mit den Bedürfnissen der Fakultät für Naturwissenschaften und Medizin | 16 |
| 2.6. Allgemeiner Zeitplan | 16 |
| 2.7. Verfahren und Auswahl der Auftragnehmenden | 16 |
| 3. Beantragter Kredit | 17 |
| 4. Stellungnahme der Kommission für die Bewertung der Immobilienvorhaben des Staates | 17 |
| 5. Nachhaltige Entwicklung | 17 |
| 6. Schlussbemerkungen | 18 |

1. Hintergrund
1.1. Die Mathematisch-Naturwissenschaftliche und Medizinische Fakultät und das Departement für Chemie

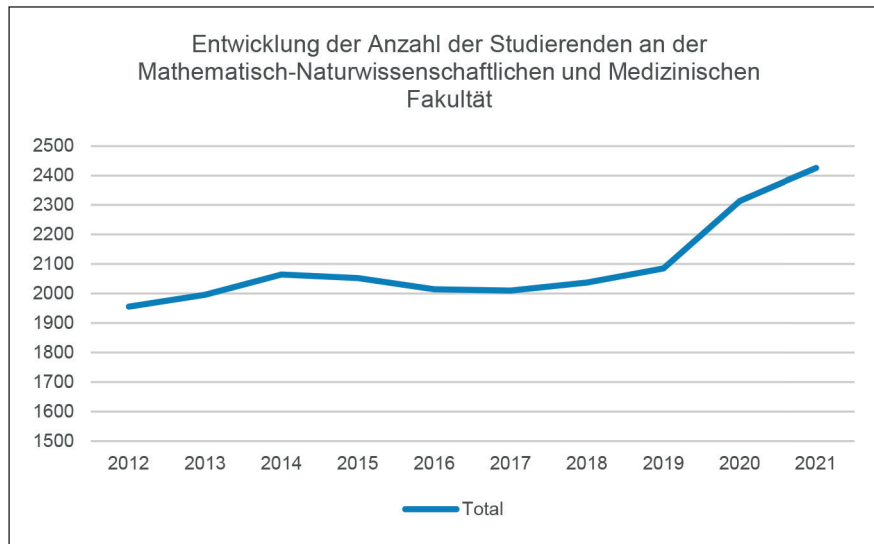
Die Fakultät für Naturwissenschaften und Medizin (FacSci-Med) wurde 1896 gegründet, nur sieben Jahre nach der Gründung der Universität. Auf Initiative von Georges Python zog sie gleich zu Beginn in eine ehemalige Waggonfabrik auf der

Pérolles-Ebene. Das einst von Guillaume Ritter erbaute Fabrikgebäude wurde zu Hörsälen und einem Labor umgebaut. Seit über 120 Jahren hat sich die Fakultät stetig vergrössert und weiterentwickelt. Derzeit belegt die FacSciMed mehrere Gebäude auf der Pérolles-Ebene. Sie besteht aus zwei Abteilungen, der Abteilung für Mathematik und Naturwissenschaften und der Abteilung für Medizin, die jeweils mehrere Departemente und Institute umfassen. Das Departement für

Chemie ist eines der Departemente der Abteilung für Mathematik und Naturwissenschaften.

Die FacSciMed ist in den letzten Jahren stark gewachsen. Sie hat zahlreiche Drittmittel und Forschungsprojekte akquiriert und ihr Studienangebot erweitert, insbesondere durch

die Einführung des Masterstudiengangs in Humanmedizin. So verzeichnete sie einen starken Anstieg der Studierenden: Innert 10 Jahren ist die Zahl der Studierenden um 470 gestiegen (+25%); damit gehören heute 23% der Studierenden an der Universität Freiburg dieser Fakultät an.



Leider hat die Entwicklung der Infrastruktur nicht in demselben Tempo Schritt gehalten: Abgesehen von einem temporären Modulgebäude für das dritte Jahr des Bachelorstudiengangs in Medizin wurde kein einziges neues Gebäude errichtet, um den Bedarf der Fakultät zu decken.

Zwar werden die Laborräume hauptsächlich vom Departement für Chemie für seine Lehr- und Forschungsaktivitäten mit Schwerpunkt auf Materialwissenschaft und biomedizinischer Forschung genutzt. Jedoch dienen die Laboratorien der gesamten Fakultät: So sind sie unerlässlich für das Medizinstudium (insbesondere den Bachelor in Humanmedizin), werden aber auch für andere Studiengänge wie Biochemie, Biologie und biomedizinische Wissenschaften genutzt.

1.2. Das Chemiegebäude



Das Gebäude am Museumsweg 9 (auch Pérolles 10 - PER10) ist eines der Gebäude, in denen die FacSciMed untergebracht ist. Es besteht aus einem fünfstöckigen Gebäude in L-Form und einem angrenzenden Hörsaal. Seit seiner Inbetriebnahme im Jahr 1974 wird es vom Departement für Chemie belegt. Das Departement verfügt dort über etwa 1000 m²

Hauptnutzfläche (HNF) für Büros, 4000 m² HNF für Laboratorien und 900 m² HNF für Lagerräume, die die Laboratorien ergänzen. Der Zustand des Gebäudes hat sich zunehmend verschlechtert und seine Baufälligkeit ist heute offensichtlich. Vor allem die sich häufenden Ausfälle und Fehlfunktionen des Lüftungssystems bereiten täglich Sorgen.



Chemiegebäude im Hintergrund

Das Lüftungssystem ist für die Aktivitäten in den Chemielaboren besonders wichtig. Jedes Labor ist mit Laborkapellen (Laborbzügen) ausgestattet, in denen mit Chemikalien hantiert wird. Das Prinzip einer solchen Kapelle besteht darin, Schadstoffe an der Quelle einzufangen, damit sie nicht in die Umgebungsluft des Labors gelangen. Diese Kapellen sind direkt mit dem Lüftungssystem verbunden, das die Dämpfe, die bei der Arbeit an der Quelle freigesetzt werden, abzieht. Eine optimale Belüftung der Kapelle ist zum Schutz der Person, die mit den Chemikalien umgeht, unerlässlich, um das Einatmen giftiger Dämpfe zu vermeiden. Für das Lüftungssystem wurden externe Gutachten in Auftrag gegeben, die zeigten, dass aus Sicherheitsgründen eine Renovierung dringend erforderlich ist.

Das kantonale Arbeitsinspektorat des Amts für den Arbeitsmarkt führte eine arbeitsmedizinische Untersuchung zum Zustand des Chemiegebäudes durch. Der im Januar 2020 erstellte Bericht kam zum Schluss, dass ein schwerwiegendes Problem mit dem Lüftungssystem vorliege und dessen Wirksamkeit nicht mehr gewährleistet sei. Die untenstehenden Sofortmassnahmen, die in der Folge ergriffen wurden, waren die Voraussetzung dafür, dass die Betriebsgenehmigung des Gebäudes beibehalten werden kann:

- > Modernisierung des Lüftungssystems, das nicht mehr den aktuellen Bedürfnissen des Gebäudes entspricht;

- > die Frischluftzufuhr erhöhen, da in den Laboratorien ein extremer Unterdruck herrscht, der auf eine unzureichende Frischluftzufuhr hindeutet;
- > die Laborkapellen anpassen, damit sie die Vorschriften erfüllen, funktionsfähig und wirksam sind, so dass die Nutzerinnen und Nutzer unter angemessenen Bedingungen arbeiten können und ihr Schutz gewährleistet ist;
- > die Standorte für die Rückgewinnung von Lösungsmittelabfällen überprüfen (um eine Quellabsaugung an der Stelle zu gewährleisten, an der verbrauchte Lösungsmittel entsorgt werden), da diese vermutlich zu den hohen Acetonkonzentrationen beitragen.

In diesem Bericht wird die Situation als ernst beschrieben, da sie vor allem aufgrund der unzureichenden Lüftung potenziell gesundheitsschädlich für die Nutzerinnen und Nutzer sei. Bei weiteren Untersuchungen wurde ausserdem das Vorhandensein von Asbest festgestellt. Die Universität ergriff daraufhin Sofortmassnahmen, um die Sicherheit ihrer Mitarbeitenden und der Studierenden zu gewährleisten. Im Jahr 2020 wurden 30% der Laborkapellen ausser Betrieb gesetzt, um das Lüftungssystem zu entlasten. Das Departement für Chemie, das vorher schon unter Raummangel litt, muss seitdem reduziert arbeiten, mit einer geringeren Anzahl von Laborkapellen: Von den 214 Laborkapellen im Gebäude sind noch 149 Laborkapellen in Betrieb.



Innenansicht eines der Labore und von funktionierenden und ausser Betrieb gesetzten Laborkapellen

Parallel dazu wurde ein Dossier für die Arbeiten zur Asbestsanierung erstellt, und der Staatsrat bewilligte im Mai 2021 einen Kredit in Höhe von 1 900 000 Franken. Diese Arbeiten haben im August 2022 begonnen.

Die Universität hat sich zudem verpflichtet, ihre Einrichtungen so schnell wie möglich zu modernisieren. Dank dieser Massnahmen konnte erreicht werden, dass die Betriebsgenehmigung für das Gebäude bis 2025 verlängert wurde. Jedoch wurde die Bedingung gestellt, dass umfangreichere Arbeiten ausgeführt werden, die es erlauben sollen, Artikel 6 Abs. 1 des Arbeitsgesetzes (ArG) zu erfüllen¹. Aber auch wenn die 2020 von der Universität ergriffenen Sofortmassnahmen ausreichen, um das Gebäude kurz- und mittelfristig weiterhin nutzen zu können, behält sich das Amt für den Arbeitsmarkt das Recht vor, einen neuen Entscheid zu treffen, der die Schliessung des gesamten Chemiegebäudes bedeuten würde. Diese Entscheidung wäre für die Mathematisch-Naturwissenschaftliche und Medizinische Fakultät katastrophal. Wie bereits erwähnt, werden die Laboratorien im Gebäude PER10 von mehreren Studiengängen genutzt. Die Schliessung der Chemielabore ist für die FacSciMed somit ein systemrelevantes Risiko: Die Studierenden der betroffenen Studiengänge müssten wahrscheinlich ihr Studium in Freiburg abbrechen und an anderen Universitäten fortsetzen, Mitglieder des Lehrkörpers und des Mittelbaus wären nicht in der Lage, ihre Forschungsarbeit weiterzuführen. Der Imageschaden für die gesamte Universität Freiburg wäre verheerend. Es ist zu befürchten, dass ein solches Ereignis in der stark wettbewerbsorientierten Hochschullandschaft dazu führen würde, dass die Universität weniger Studierende

aus anderen Kantonen anzieht, die im Übrigen eine wichtige Finanzierungsquelle für die gesamte Universität darstellen.

2. Projekt und Ziele der Arbeiten

2.1. Ziele

Das Projekt zur Sanierung des Chemiegebäudes ist komplex und heikel. Es stellen sich dabei drei Herausforderungen: a) Das Projekt soll eine vollständige Sanierung der Infrastruktur ermöglichen, b) eine unterbrechungsfreie Nutzung der Laboratorien erlauben, um eine Schliessung des Gebäudes PER10 zu vermeiden, die äusserst negative Folgen für die Mathematisch-Naturwissenschaftliche und Medizinische Fakultät hätte, c) die Sicherheit der Nutzerinnen und Nutzer der Laboratorien im Chemiegebäude kurz-, mittel- und langfristig gewährleisten.

Gemäss Artikel 15 der Verordnung über die bedeutenden Immobilienvorhaben des Staates und über die Kommission für die Bewertung der Immobilienvorhaben des Staates (ImmoV) wurde eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Universität, des Hochbauamtes und des Amtes für Universitätsfragen gebildet, um die Vorstudien durchzuführen.

Das Unternehmen Burckhardt+Partner wurde mit der Durchführung von Vorstudien beauftragt. Dabei sollte geprüft werden, wie die Anforderungen des kantonalen Arbeitsinspektorats erfüllt werden können und das Departement für Chemie gleichzeitig seinen Betrieb während der gesamten Bauzeit aufrechterhalten kann. Die Studie sollte in erster Linie abklären, ob eine umfassende Renovierung des Lüftungssystems des Gebäudes möglich ist, ohne auf provisorische Lösungen zurückgreifen zu müssen, und gleichzeitig der Betrieb der Chemielaboratorien weitergeführt werden

¹ Der Arbeitgeber ist verpflichtet, zum Schutze der Gesundheit der Arbeitnehmer alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes angemessen sind. Er hat im Weiteren die erforderlichen Massnahmen zum Schutze der persönlichen Integrität der Arbeitnehmer vorzusehen.

kann. Die vorgeschlagene Lösung sollte zudem so schnell wie möglich umgesetzt werden können. Die technische Machbarkeitsstudie wurde am 1. Juli 2022 vorgelegt und bildet die Grundlage für die vorliegende Botschaft.

Im Rahmen der technischen Machbarkeitsstudie wurde deutlich, dass aufgrund des schlechten Allgemeinzustands des PER10-Gebäudes die Sanierung der Lüftungsanlage nicht isoliert durchgeführt werden kann. Weitere Arbeiten müssen zwingend parallel dazu durchgeführt werden, um sicherzustellen, dass der Eingriff Erfolg hat und damit die von der Arbeitsaufsichtsbehörde formulierten Anforderungen erfüllt werden können:

- > Das Stromnetz entspricht nicht den aktuellen Standards und muss komplett überarbeitet werden, um die neuen Lüftungsanlagen zu unterstützen.
- > Da die Fenster nicht mehr dicht sind, müssen sie ausgetauscht werden, insbesondere um sicherzustellen, dass die Luftströme und der Druck in den Laborräumen kontrolliert werden können. Um die notwendige Kühlung der Laboratorien zu gewährleisten, müssen die Aussenbauteile ausserdem dem Minergie-P-Standard entsprechen, was eine komplette Instandsetzung der Fassaden bedingt.
- > Da das Dach ebenfalls nicht mehr dicht ist, muss es vollständig saniert werden, um die Installation der neuen Lüftungsmodule (Monoblocks) tragen zu können.
- > Es sind Massnahmen zur Anpassung an erdbebensichere Standards erforderlich, deren Realisierung es ermöglichen wird, die Lebensdauer der tragenden Struktur um weitere 50 Jahre zu verlängern.

Alle diese zu renovierenden Elemente laufen letztendlich auf eine vollständige Sanierung des Gebäudes hinaus. Der Umfang der Arbeiten wird also beträchtlich sein, jedoch bringt die vorgeschlagene Lösung zahlreiche Vorteile:

- > eine unterbrechungsfreie Nutzung des Gebäudes PER10 während der gesamten Renovierungsarbeiten, ohne dass ein provisorisches Gebäude errichtet werden muss;
- > ein Projekt, das sich rasch umsetzen lässt, was angesichts der durch die Risiken für die Nutzer und Nutzerinnen bedingten Dringlichkeit sehr wichtig ist;
- > eine umfassende Renovierung, die hinsichtlich Kohärenz, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit der kantonalen Immobilienstrategie entspricht;
- > mehr Flexibilität für weitere Renovierungs- oder Bauprojekte im Zusammenhang mit dem Immobilienbestand der Universität.

Durch diese Renovation wird es möglich sein, die Flexibilität und den Charakter des Gebäudes zu erhalten, seine Lebensdauer um mindestens 20 Jahre zu verlängern und den Bedarf des Departements für Chemie für die nächsten 10 bis 15 Jahre zu decken, natürlich vorbehaltlich eines ausserordent-

lichen Anstiegs des Bedarfs an Chemielaboren im Rahmen künftiger Projekte.

2.2. Ausbau der Universitätsinfrastruktur

Im Rahmen ihrer Strategie 2030 hat die Universität mit der Planung und Erarbeitung einer «Strategie Universitätsinfrastrukturen» begonnen, wobei insbesondere ein Masterplan erarbeitet wird. Denn die im «Immobilien-Masterplan Pérolles 2030» vorgeschlagene Planung, die auf Hypothesen beruht, die bei der Ausarbeitung dieses Masterplans im Jahr 2013 formuliert wurden, entspricht nicht mehr den aktuellen Bedürfnissen der Universität.

Der zunehmende Verfall der Gebäude auf der Pérolles-Ebene und die bedeutende Entwicklung der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen und der Medizinischen Fakultät in den vergangenen zehn Jahren sowie die neuen Bedürfnisse, die in Bezug auf die energetische Sanierung wie auch auf die Entwicklung der Universität insgesamt ermittelt wurden, erfordern eine grundlegende Überarbeitung der Strategie der universitären Infrastruktur, die alle Gebäude der Universität einschliesst. Daher arbeitet die Universität derzeit an der Entwicklung einer Strategie für Uni-Infrastrukturen, deren erste Ergebnisse 2023 vorliegen sollen.

Die Folgen einer vollständigen Sanierung des Chemiegebäudes werden in die Analysen der laufenden Vorphasen für das Bauprojekt eines neuen Gebäudes integriert, das am Ende der Pérolles-Ebene entstehen soll und das zur Deckung der gegenwärtigen und künftigen Bedürfnisse der gesamten Fac-SciMed bestimmt ist.

2.3. Ablauf der Arbeiten

Um einen ununterbrochenen Betrieb des Gebäudes während der Bauarbeiten zu ermöglichen und um zu vermeiden, dass eine provisorische Einrichtung bereitgestellt werden muss, wird das Projekt in vier Etappen unterteilt. Auf diese Weise wird jeweils mindestens ein Flügel des Laborgebäudes voll funktionsfähig bleiben:

1. Etappe: Arbeiten am Südflügel

Es handelt sich um den kleinsten Laborflügel mit künftig 9 Labormodulen pro Stockwerk.

2. Etappe: Arbeiten am Ostflügel

Dies ist die ehrgeizigste Etappe des Sanierungsprojekts, da sie mehr Laborbereiche und technische Einrichtungen umfasst. In Zukunft werden pro Stockwerk 11 Labormodule eingerichtet. Die Nutzung der Untergeschosse muss im Rahmen der zu realisierenden Vorprojektstudien noch genauer definiert werden.

Sobald die ersten beiden Etappen abgeschlossen sind, werden die Laboratorien renoviert sein und den Standards entsprechen. Das Departement wird seinen Betrieb wieder zu 100% aufnehmen können.

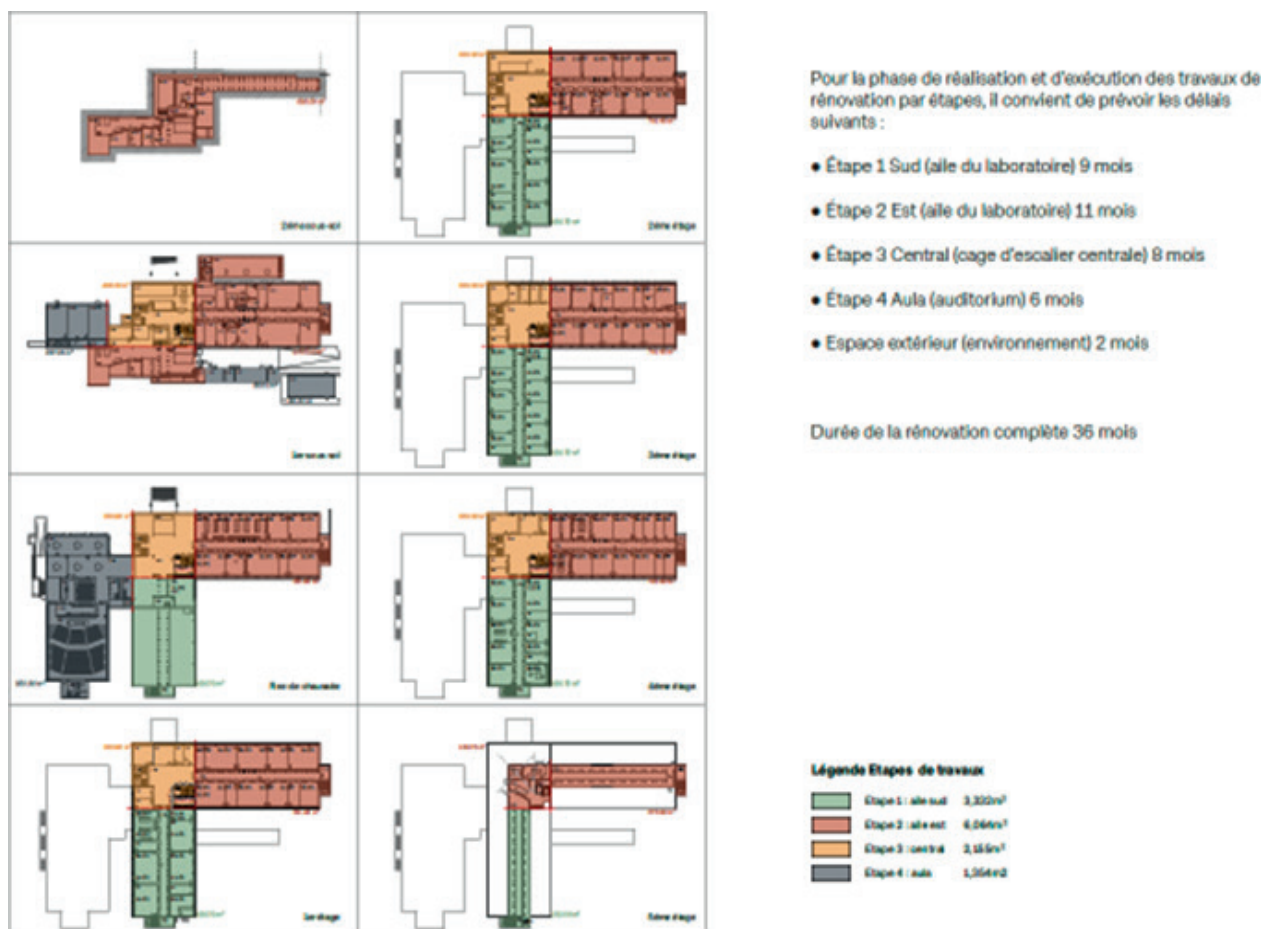
3. Etappe: Arbeiten am Mittelteil

Dieser Teil des Gebäudes besteht hauptsächlich aus vertikalen Verbindungselementen (Treppen und Aufzüge). Aufgrund des Raummangels im bestehenden Gebäude wird die Zahl der Toiletten optimiert. Vom Erdgeschoss bis zum 4. Stockwerk sind geschlechtsneutrale Sanitäranlagen vorgesehen. Pro Stockwerk soll zudem ein rollstuhlgängiges WC

gemäss SIA-Ordnung 500 eingerichtet werden. Die bestehenden Aufzüge sind nicht mehr zeitgemäss, sie werden deshalb ersetzt und gemäss SIA-Ordnung 370.080 (Personen- und Lastenaufzüge) geplant. Der Lastenaufzug wird bis zur technischen Anlage im 5. Stockwerk verlängert, um die Wartung zu erleichtern.

4. Etappe: Arbeiten an der Aula

Dieser Teil umfasst die grossen Vorlesungsräume und enthält keine Labornutzung. Die Sanierung der Aula kann unabhängig von den Labortätigkeiten erfolgen.



2.4. Raumprogramm

Die Gesamtfläche wird nicht verändert, da es sich hier um eine Sanierung ohne Vergrösserung des Gebäudes handelt. In dem von Burckhardt+Partner vorgestellten Projekt ist vorgesehen, mit den vorhandenen Modulen zu arbeiten und sie als flexible Einheiten zu behandeln. Jedes Modul kann entweder als Labor genutzt oder einer anderen Nutzung (z. B. als Büro) zugewiesen werden. Nach ersten Schätzungen erscheint es realistisch, im Ostflügel 12 und im Südflügel 10 Einheiten pro Stockwerk zu schaffen. Die Flexibilität dieser Module wird ein entscheidender Vorteil sein, insbesondere während

der verschiedenen Renovierungsetappen. In jedem Fall wird die vollständige Modernisierung der Gebäudetechnik und die Aufrüstung der Lüftungsanlage nicht nur gewährleisten, dass die Laborflächen mindestens so gross sind wie die derzeit bestehenden, sondern auch die Anzahl der Laborkapellen um etwa 40% erhöhen, d.h. von derzeit 214 (wovon allerdings nur 149 nutzbar sind) auf etwa 310 Laborkapellen. Damit wird die tatsächliche Kapazität an Laborkapellen im Vergleich zur heutigen Situation nahezu verdoppelt. Das Departement für Chemie wird im Rahmen der Projektstudie ein genaues Raumprogramm ausarbeiten.

2.5. Übereinstimmung mit den Bedürfnissen der Fakultät für Naturwissenschaften und Medizin

Die Chemielabors spielen eine zentrale Rolle in den Aktivitäten der FacSciMed. Sie dienen nicht nur den Lehr- und Forschungsaktivitäten des Departements für Chemie, sondern sind auch ein unverzichtbarer Bestandteil der Lehre und For-

schung in den Bereichen Biologie, Biochemie, biomedizinische Wissenschaften und der Sektion für Medizin.

Mit dieser umfassenden Renovierung und der Möglichkeit, die Anzahl der Kapellen zu erhöhen, wird der derzeitige Bedarf an chemischen Laboreinheiten für den Fachbereich Chemie gedeckt. Darüber hinaus werden die Forscherinnen und Forscher von leistungsfähigen und wettbewerbsfähigen Werkzeugen profitieren.

2.6. Allgemeiner Zeitplan

| | |
|--|-----------------------------------|
| Ergebnis der technischen Machbarkeitsstudie (SIA-Phase 21) | 1. Juli 2022 |
| Erarbeitung einer Botschaft zum Studienkredit | Juli bis September 2022 |
| Verfahren und Auswahl der Auftragnehmer (SIA-Phase 22 + Ende SIA-Phase 21) | September 2022 bis März 2023 |
| Erhalt des Studienkredits | November 2022 |
| Preiserteilung (Verfahren nach SIA-Ordnungen 142/144) | Februar bis März 2023 |
| Ausarbeitung des Vorprojekts (SIA-Phase 31) und Genehmigung | Juli bis August 2023 |
| Bauprojekt (SIA-Phase 32) und Genehmigung | September 2023 bis April 2024 |
| Erstellen und Eingabe des Baugesuchs (SIA-Phase 33) | Januar bis April 2024 |
| Erhalt der Baugenehmigung | September bis Oktober 2024 |
| Ausschreibungen (SIA-Phase 41) | April 2024 bis Januar 2025 |
| Erarbeiten und Einreichen der Botschaft | September 2024 bis März 2025 |
| Gewährung des Verpflichtungskredits durch den Grossen Rat | April 2025 |
| Volksabstimmung | Juni 2025 |
| Realisierung und Abnahme der Bauten (SIA-Phasen 41 Rest, 51, 52) | September 2025 bis September 2028 |
| Inbetriebnahme (SIA 53-Phase) | Oktober bis November 2028 |

2.7. Verfahren und Auswahl der Auftragnehmer

Die Gebäude müssen dringend saniert und die Anlagen und Ausstattungen an die Anforderungen angepasst werden. Um so schnell wie möglich an den Einzelstudien des Projekts arbeiten zu können, sollen die Ausschreibungsverfahren daher so einfach und effizient wie möglich gestaltet werden. Da sich hinsichtlich Standort, Baulösungen usw. keine Herausforderungen stellen, wurde beschlossen, die Architekturleistungen über einen offenen Wettbewerb (nach SIA-Ordnung 142) auszuschreiben, jedoch zu einem gezielten, genau umgrenzten Thema, in diesem Fall die neue Fassade, die insbesondere unter den Gesichtspunkten ihrer Ausdruckskraft, ihrer Wirkung auf den Standort, der Technik, ihres Einflusses auf das Raumklima und der Nachhaltigkeit untersucht werden soll.

Die übrigen Ingenieur- und Fachleistungen werden über eine Ausschreibung nach SIA 144 vergeben, die auf den Referenzen der bisher realisierten Projekte und der Büros, dem Profil der für den Auftrag vorgesehenen Schlüsselpersonen, der Organisation und den vorgeschlagenen Honoraren beruht.

Diese Mischung aus den SIA-Verfahren 142 und 144 soll dem Staat ermöglichen, die hinsichtlich Architektur und Kulturerbe bestmögliche Lösung und das beste Team in Bezug auf die technischen Kompetenzen zu erhalten.

Beide Verfahrensarten werden von Fachleuten (Jury, Fachkollegium) begleitet, die aus dem Bauwesen (Planung, Ausführung, Technik) sowie aus akademischen und wissenschaftlichen Kreisen stammen. Dadurch wird gewährleistet, dass die verschiedenen funktionalen, qualitativen und quantitativen Parameter und Einschränkungen durch eine umfassende und objektive Analyse der Unterlagen und Angebote berücksichtigt werden.

Das Team, das sich aus Mitgliedern des Gewinnerteams rund um das Siegerprojekt bilden wird, muss die Studien bis zu einem detaillierten Projekt mit einem Kostenvoranschlag für den Bau vorantreiben. Diese Arbeit wird es ermöglichen, auf der Grundlage einer zuverlässigen Kostenschätzung (Schätzung mit einer Fehlermarge von 10%) einen Verpflichtungskredit für die Sanierung des Gebäudes PER10 zu beantragen. Nach einer ersten Schätzung, die auf den oben erwähnten Vorstudien beruht, werden sich die Baukosten auf

rund 67'097 100 Franken (inkl. MWSt. und mit Schätzung +/-25%) belaufen. Angesichts des geschätzten Betrags, den der Kanton zu tragen hat, wird das diesbezügliche Dekret wahrscheinlich dem obligatorischen Finanzreferendum unterstellt.

3. Beantragter Kredit

Die Berechnung des erforderlichen Studienkredits basiert auf der in der technischen Machbarkeitsstudie angegebenen Schätzung. Der Kredit bezieht sich auf die Phasen SIA 22.2 bis 41.

Dieser Studienkredit umfasst einen Betrag von 500 000 Franken für das «Auswahlverfahren» (SIA-Phase 22), einen Betrag von 1 050 000 Franken für die Vorprojektstudienphase (SIA 31), 3 200 000 Franken für das Bauprojekt (SIA-Phase 32), den Genehmigungsantrag (SIA-Phase 33) in Höhe von 450 000 Franken und schliesslich 2 825 000 Franken für die Ausschreibungsphase (SIA 41).

Eine Reserve für Verschiedenes und Unvorhergesehenes in Höhe von 375 000 Franken erhöht den Gesamtkredit auf 8 400 000 Franken inkl. MWSt.

In Anwendung von Artikel 46 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV, SGF 10.1) und Artikel 134b des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG, SGF 115.1) untersteht dieses Dekret dem fakultativen Finanzreferendum.

| SIA-Phasen | Zusätzlicher Studienkredit erforderlich |
|--|---|
| 22 Auswahlverfahren | 500 000.– |
| 31 Vorprojekt | 1 050 000.– |
| 32 Bauprojekt | 3 200 000.– |
| 33 Baugenehmigung | 450 000.– |
| 41 Ausschreibungen | 2 825 000.– |
| Total inkl. MWSt | 8 225 000.– |
| Verschiedene und unvorhergesehene Kosten | 375 000.– |
| Total inkl. MWSt | 8 600 000.– |

Gemäss dem Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) können unter bestimmten Voraussetzungen Subventionen für Umbauarbeiten an der universitären Infrastruktur gewährt werden. Der Entscheid über die Finanzierung und den Anteil wird vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) getroffen. Im Falle einer Subventionierung durch den Bund werden diese Beträge im Rahmen des künftigen Antrags auf einen Verpflichtungskredit für die Realisierung des Projekts einbezogen.

Es ist anzumerken, dass sich der Kredit auf die SIA-Phasen 22 bis 41 bezieht, wie es die Vorgehensweise, die im Rahmen der neuen Verordnung über die bedeutenden Immobilienvorhaben des Staates und über die Kommission für die Bewertung der Immobilienvorhaben des Staates (ImmoV), die dieses Jahr in Kraft getreten ist, definiert wurde. Im vorliegenden Fall wurde in Abweichung von diesem strikten Grundsatz der ImmoV der erste Teil der Phase 22, d.h. die Organisation des SIA 142-Wettbewerbs in der Höhe von 100 000 Franken, in die Vorstudienphase vorverlegt, die dem Studienkredit vorausgeht. In dieser Phase ist es auch vorgesehen, die Bedürfnisse in der Machbarkeitsstudie Phase 21 zu überprüfen.

Nach der in der ImmoV-Vorgehensweise muss die SIA Phase 21, d.h. die 1. Etappe gemäss ImmoV, grundsätzlich abgeschlossen sein, bevor der Entscheid über den Studienkredit auf allen Ebenen getroffen werden kann. Einerseits ist es aufgrund der Neuausrichtung des Projekts notwendig, in den Machbarkeitsstudien der Phase 21 Bedarfsabklärungen vorzunehmen. Andererseits kommt es bei der Vorbereitung des Wettbewerbs zu einer leichten Überschneidung der Phasen 21 und 22, was für diese Art von Verfahren nicht ungewöhnlich ist. Aus Gründen der Verfahrensrationalität und da es sich um ein dringendes und besonderes Projekt handelt, wurden diese beiden Schritte in der Vorstudienphase eingeleitet.

4. Stellungnahme der Kommission für die Bewertung der Immobilienvorhaben des Staates

Die Kommission für die Bewertung der Immobilienvorhaben des Staates (BewKo) nahm am 29. August 2022 positiv dazu Stellung und bat um zusätzliche Informationen, die in diese Botschaft eingeflossen sind.

5. Nachhaltige Entwicklung

Es ist vorgesehen, dass das Projekt in der Projektstudienphase mit dem Instrument Kompass 21 und nach dem Standard SNBS (Standard Nachhaltiges Bauen Schweiz) evaluiert wird. Wie in Artikel 197 des Gesetzes über den Grossen Rat (GGR) vorgesehen, wurden die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung mithilfe des Instrumentes Kompass 21 beurteilt. Diese Bewertung beruht auf dem Vergleich zwischen dem Status quo und einer vollständigen Sanierung. Die Auswirkungen der Revision wirken sich signifikant auf die Bereiche Wirtschaft und Gesellschaft und mittelmässig auf die Umweltentwicklung aus.

Im Bereich Gesellschaft wirkt sich die Vorlage insbesondere günstig (B) auf die Aspekte Bildung, sozialer Zusammenhalt und Gesundheit aus. Der Bereich Umwelt ist in Bezug auf den Aspekt Luft sehr positiv (A) und in Bezug auf die Aspekte Energie und Nachhaltigkeit positiv (B) betroffen.

Die Aspekte Angemessenheit und Materialien werden zum gegenwärtigen Zeitpunkt als ungünstig mit einigen günstigen Punkten (E) bewertet, da bei den Aspekten der allgemeinen Strategie noch einige Fragen offen sind und Synergien noch entwickelt werden müssen. Das Materialpotenzial muss bei der Fertigstellung der Studien und der Durchführung der Sanierung berücksichtigt werden. Der Bereich Wirtschaft wird insgesamt positiv beurteilt, insbesondere die Frage der Machbarkeit und Nachhaltigkeit sowie der Wettbewerbsfähigkeit und Innovation. Die im Rahmen des Kompass 21 ermittelten Schwachstellen werden im weiteren Verlauf des Projekts berücksichtigt.

Das Projekt wird nach dem Standard Nachhaltiges Bauen Schweiz (SNBS) ausgeführt, einem vom Kanton Freiburg verwendeten Standard für die nachhaltige Entwicklung, der das Gebäude an sich und den Standort im Kontext seines Umfelds abdeckt. Er ermöglicht es, die Bedürfnisse von Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt gleichermaßen und umfassend in Planung, Bau und Betrieb mit einzubeziehen.

Angesichts der Besonderheiten des Gebäudes, des Projekts und seiner künftigen Nutzung wird ein Nachhaltigkeitslabel angestrebt, das der Stufe Gold entspricht (Gesamtnote zwischen 5,4 und 5), und zwar anhand von 45 Indikatoren aus den drei oben genannten Sektoren.

Aus Sicht der Umwelt schafft das Projekt erheblich bessere Voraussetzungen für die Präsentation und Aufwertung des zeitgenössischen architektonischen Erbes, das sich im Besitz des Staates befindet.

Das Gebäude wird zudem dem Standard Minergie-P-Eco entsprechen.

Das Projekt ist so konzipiert, dass die tragende Struktur des bestehenden Gebäudes erhalten bleibt, wodurch ein kompletter Abriss und Wiederaufbau mit all seinen negativen Folgen für die Umwelt vermieden wird. Die neue Aussenhülle und die neuen technischen Anlagen werden den Energieverbrauch deutlich senken.

Das Gebäude wird für die Versorgung mit Heizenergie an die Fernheizung der Pérolles-Ebene angeschlossen und für die Kälteerzeugung an die Zentrale der Pérolles-Ebene.

Angesichts der grossen Anzahl von Laborkapellen wird das System zur Energierückgewinnung, mit dem sie ausgestattet werden, besonders durchdacht und leistungsstark sein.

In seiner sozialen Dimension wird das Projekt die Arbeits- und Forschungsbedingungen des Lehrkörpers und der Studierenden ganz klar verbessern.

6. Schlussbemerkungen

Die vollständige Sanierung des Chemiegebäudes PER10 entspricht einer unerlässlichen Notwendigkeit, damit das Departement für Chemie seinen Betrieb weiterführen kann und auch mehrere von der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen und Medizinischen Fakultät angebotene Studiengänge weiterhin angeboten werden können, die von der Nutzung der Chemielabors abhängen, darunter der Bachelor in Humanmedizin. Die vom Arbeitsinspektorat formulierten Forderungen müssen zwingend umgesetzt werden, da sonst aus Sicherheitsgründen die vollständige Schliessung des Gebäudes droht.

Dazu ersucht der Staatsrat den Grossen Rat um die Gewährung eines Studienkredits von 8 400 000 Franken.

Das vorliegende Dekret hat keine direkten Auswirkungen auf den Personalbestand. Es hat keinen Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und mit dem Europarecht wird nicht in Frage gestellt.

Dieses Dekret unterliegt dem fakultativen Finanzreferendum.

**Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'études
pour l'assainissement du bâtiment de chimie PER10
de l'Université de Fribourg**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université (LUni);
Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);
Vu le message 2022-DAEC-231 du Conseil d'Etat du 10 octobre 2022;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

Art. 1

¹ Un crédit de 8 600 000 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances pour mener à bien les études en vue de l'assainissement du bâtiment de chimie de l'Université de Fribourg (PER10).

**Dekret über einen Studienkredit für die Sanierung
des Chemiegebäudes PER10 der Universität Freiburg**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Gesetz vom 19. November 1997 über die Universität (UniG);
gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt
des Staates (FHG);
nach Einsicht in die Botschaft 2022-DAEC-231 des Staatsrats vom 10. Okto-
ber 2022;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Bei der Finanzverwaltung wird ein Kredit von 8 600 000 Franken eröffnet, um die Studien für die Sanierung des Chemiegebäudes der Universität Freiburg (PER10) durchzuführen.

Art. 2

¹ Les crédits de paiement nécessaires seront portés au budget d'investissement de l'Université de Fribourg pour les années 2023 à 2025, sous le centre de charges 3260/UNIV, et utilisés conformément aux dispositions de la LFE.

Art. 3

¹ Les dépenses relatives aux études du projet de construction seront activées au bilan de l'Etat, puis amorties conformément à l'article 27 LFE.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret est soumis au referendum financier facultatif.
Il entre en vigueur dès sa promulgation.

Art. 2

¹ Die erforderlichen Zahlungskredite werden in das Investitionsbudget der Universität Freiburg für die Jahre 2023–2025 unter der Kostenstelle 3260/UNIV eingetragen und entsprechend den Bestimmungen des FHG verwendet.

Art. 3

¹ Die Ausgaben für die Projektierungsstudien werden in der Staatsbilanz aktiviert und nach Artikel 27 FHG beschrieben.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.
Es tritt mit der Promulgierung in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2022-DAEC-231

Projet de décret :
Octroi d'un crédit d'étude pour l'assainissement
du bâtiment de chimie (PER10) de l'Université de Fribourg

Propositions de la Commission des finances et de gestion CFG

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Boschung

Membres : Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Nadine Gobet, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Rey

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 10 voix contre 1 et 0 abstention (2 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Demande de renvoi**Renvoi au Conseil d'Etat**

Renvoyer le projet au Conseil d'Etat pour que ce dernier présente au Grand Conseil un projet lui permettant de choisir entre la rénovation du bâtiment existant et la construction d'un bâtiment neuf.

Anhang

GROSSER RAT

2022-DAEC-231

Dekretsentwurf:
Studienkredit für die Sanierung des Chemiegebäudes
PER10 der Universität Freiburg

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium : Claude Brodard

Vize-Präsidium : Bruno Boschung

Mitglieder : Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Nadine Gobet, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Rey

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 10 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen (2 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Rückweisungsantrag**Rückweisung an den Staatsrat**

Antrag in französischer Sprache eingereicht.

A1

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1 est refusée par 9 voix contre 1 et 1 abstention.

Le 23 novembre 2022

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

A1 Antrag A1 wird mit 9 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung verworfen.

Den 23. November 2022

Annexe

GRAND CONSEIL

2022-DAEC-231

Projet de décret :
Octroi d'un crédit d'étude pour l'assainissement
du bâtiment de chimie (PER10) de l'Université de Fribourg

Proposition de la commission ordinaire CO-2022-019

Présidence : Altermatt Bernhard

Membres : Barras Eric, Bürgisser Nicolas, de Weck Antoinette, Kubski Grégoire, Pasquier Nicolas, Sudan Stéphane, Moussa Elias, Esseiva Catherine, Thévoz Ivan, Schmid Ralph Alexander.

Entrée en matière

Par 8 voix contre 2 et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 9 voix contre 2 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Demande de renvoi**Renvoi au Conseil d'Etat**

Renvoyer le projet au Conseil d'Etat pour que ce dernier présente au Grand Conseil un projet lui permettant de choisir entre la rénovation du bâtiment existant et la construction d'un bâtiment neuf.

Anhang

GROSSER RAT

2022-DAEC-231

Dekretsentwurf:
Studienkredit für die Sanierung des Chemiegebäudes
PER10 der Universität Freiburg

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2022-019

Präsidium: Altermatt Bernhard

Mitglieder: Barras Eric, Bürgisser Nicolas, de Weck Antoinette, Kubski Grégoire, Pasquier Nicolas, Sudan Stéphane, Moussa Elias, Esseiva Catherine, Thévoz Ivan, Schmid Ralph Alexander.

Eintreten

Mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

Rückweisungsantrag**Rückweisung an den Staatsrat**

A1 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Demande de renvoi

La proposition A1 est refusée par 8 voix contre 2 et 1 abstention.

Le 28 novembre 2022

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Rückweisungsantrag

A1 Antrag A1 wird mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung verworfen.

Den 28. November 2022

Rapport 2022-DFIN-52

14 novembre 2022

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2022-GC-119 François Ingold/Daphné Rouiller – Etude sur les différences de traitement entre les couples concubins et mariés

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport faisant suite directe au postulat 2022-GC-119 François Ingold et Daphné Rouiller, transmis au Conseil d'Etat le 28 juin 2022, demandant la réalisation d'une étude sur les différences de traitement entre les couples concubins et mariés.

Dans un rapport du 30 mars 2022, le Conseil fédéral a présenté la situation des couples concubins par rapport aux couples mariés dans les divers domaines juridiques concernés. Ce rapport est accessible sur le site de la Confédération à l'adresse <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/70845.pdf>. L'étude fédérale étant récente et très complète, il ne se justifie pas d'en réaliser une nouvelle au niveau cantonal; ce d'autant plus que la question du statut marital des individus et des conséquences de ce statut relève davantage de la législation fédérale que du droit cantonal.

Cela étant dit, le présent rapport est structuré de la manière suivante.

La première partie, qui décrit les conséquences juridiques de la relation de fait fondant le concubinage, reprend les pages 14 à 30 du rapport du Conseil fédéral précité. Pour faciliter la lecture du présent rapport, les notes de pied de page du rapport fédéral ne sont pas reproduites ici; les lecteurs et lectrices intéressés les consulteront au besoin directement dans le rapport fédéral. A noter que le Conseil d'Etat a renoncé à adapter les passages provenant directement du rapport précité aux recommandations liées au langage épïcène¹.

Par ailleurs, les ajouts concernant spécifiquement le canton de Fribourg sont insérés, entre crochets et en caractères italiques, dans le texte du rapport du Conseil fédéral. Les domaines juridiques suivants sont concernés: Droit constitutionnel (ci-après ch. 1.1), aide et prestations sociales (ci-après ch. 1.5.1), Impôts (ci-après ch. 1.5.3).

La deuxième partie esquisse les pistes d'éventuelles mesures qui pourraient être prises au niveau cantonal pour mieux encadrer le concubinage.

La troisième partie présente brièvement l'état des réflexions menées sur le plan fédéral en lien avec la possible création d'un PACS de droit fédéral.

A titre préalable et pour assurer une complète information du Grand Conseil s'agissant de la répartition de la population résidente permanente en fonction des diverses communautés de vie/ménages présents dans le canton de Fribourg, le Conseil d'Etat a chargé le Service de la statistique de fournir les données statistiques y relatives.

Les chiffres, correspondant à des estimations à partir d'un échantillon et disponibles de l'année 2012 à l'année 2020, sont présentés dans le tableau ci-après.

A leur lecture, on constate une augmentation constante au fil des ans du nombre des personnes vivant en concubinage/union libre, et ce qu'il s'agisse de couples avec ou sans enfants. On relève également que si le nombre des couples de personnes mariées suit de manière générale également une courbe ascendante, le nombre de ces couples ayant au moins un enfant de moins de 25 ans est en diminution dans les périodes considérées.

¹ Recommandations concernant l'égalité linguistique entre femmes et hommes élaborées par la Chancellerie d'Etat et l'Office de législation et approuvées par le Conseil d'Etat.

https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-05/egalite_linguistique%20recommandations%20cantonales.pdf

<https://www.fr.ch/vie-quotidienne/demarches-et-documents/la-redaction-egalitaire-ou-redaction-epicene>.

| Ménages privés selon le type de ménage Données cumulées | 2012–2014 | | 2015–2017 | | 2018–2020 | |
|--|-------------------|---------------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|---------------------------------|
| | Nombre de ménages | Intervalle de confiance ± (en%) | Nombre de ménages | Intervalle de confiance ± (en%) | Nombre de ménages | Intervalle de confiance ± (en%) |
| Canton de Fribourg | | | | | | |
| Total | 120 242 | 0,3 | 126 312 | 0,3 | 133 568 | 0,3 |
| Ménages non familiaux | 37 667 | 0,7 | 39 663 | 0,7 | 44 194 | 0,8 |
| <i>Ménages d'une personne</i> | 36 065 | 0,5 | 37 926 | 0,4 | 42 062 | 0,6 |
| <i>Ménages non familiaux de plusieurs personnes</i> | 1 601 | 13,2 | 1 736 | 13,0 | 2 131 | 11,4 |
| Ménages monofamiliaux | 81 984 | 0,4 | 85 837 | 0,5 | 88 347 | 0,5 |
| Couples sans enfants | 32 685 | 0,9 | 33 754 | 0,9 | 35 484 | 0,9 |
| Couples mariés sans enfants | 23 957 | 1,8 | 24 472 | 1,8 | 25 287 | 1,8 |
| Couples en union libre sans enfants | 8 208 | 4,7 | 8 715 | 4,5 | 9 634 | 4,2 |
| Couples homosexuels sans enfants | 521 | 25,6 | 567 | 25,0 | 562 | 24,7 |
| Couples avec enfant(s) | 42 353 | 0,8 | 43 668 | 0,8 | 43 520 | 0,8 |
| <i>Couples mariés avec au moins un enfant de moins de 25 ans</i> | 35 161 | 1,0 | 34 797 | 1,1 | 33 566 | 1,2 |
| <i>Couples mariés avec au moins un enfant de moins de 25 ans, fam. non recomposée</i> | 33 796 | 1,3 | 33 232 | 1,4 | 31 974 | 1,4 |
| <i>Couples mariés avec au moins un enfant de moins de 25 ans, fam. recomposée</i> | 1 365 | 11,1 | 1 565 | 11,0 | 1 592 | 10,4 |
| Couples mariés avec enfant le plus jeune de 25 ans ou plus | 3 182 | 7,5 | 4 006 | 6,5 | 4 117 | 6,4 |
| Couples en union libre avec au moins un enfant de moins de 25 ans | 3 875 | 6,9 | 4 635 | 6,3 | 5 627 | 5,7 |
| <i>Couples en union libre avec au moins un enfant de moins de 25 ans, fam. non recomp.</i> | 2 471 | 9,1 | 3 239 | 8,0 | 4 004 | 7,1 |
| <i>Couples en union libre avec au moins un enfant de moins de 25 ans, fam. recomposée</i> | 1 404 | 11,1 | 1 396 | 11,1 | 1 623 | 10,2 |
| Couples en union libre avec enfant le plus jeune de 25 ans ou plus | (122) | (41,5) | (183) | (33,4) | (187) | (32,2) |
| Couples homosexuels avec au moins un enfant de moins de 25 ans | ... | ... | (37) | (81,5) | ... | ... |
| Couples homosexuels avec enfant le plus jeune de 25 ans ou plus | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Pères et mères seuls avec enfant(s) | 6 945 | 5,9 | 8 416 | 5,6 | 9 344 | 5,3 |
| Mères seules avec au moins un enfant de moins de 25 ans | 4 311 | 7,4 | 5 043 | 7,1 | 5 787 | 6,9 |
| Mères seules avec enfant le plus jeune de 25 ans ou plus | 1 166 | 14,4 | 1 507 | 12,7 | 1 649 | 12,4 |
| Pères seuls avec au moins un enfant de moins de 25 ans | 1 062 | 17,8 | 1 366 | 16,8 | 1 299 | 15,5 |
| Pères seuls avec enfant le plus jeune de 25 ans ou plus | 406 | 27,0 | 500 | 26,1 | 609 | 23,1 |
| Ménages multifamiliaux¹⁾ | 592 | 18,6 | 812 | 16,7 | 1 027 | 13,6 |

¹⁾ Ménages avec au moins deux noyaux familiaux indépendants

Les éventuelles différences entre le total et la somme des nombres sont dues aux nombres arrondis

Les résultats se basent sur trois relevés structurels annuels consécutifs.

Dans les comparaisons temporelles, il faut veiller à ce que les périodes considérées ne se recoupent pas.

(): Extrapolation basée sur 49 observations ou moins. Les résultats sont à interpréter avec beaucoup de précaution.

Le relevé structurel couvre tous les ménages privés de la population résidente permanente.

Source: OFS – Relevé structurel (RS)/Service de la statistique du canton de Fribourg

1. Situation des couples de concubins en droit suisse

1.1. Droit constitutionnel

La Constitution fédérale protège les unions hors mariage seulement de manière indirecte.

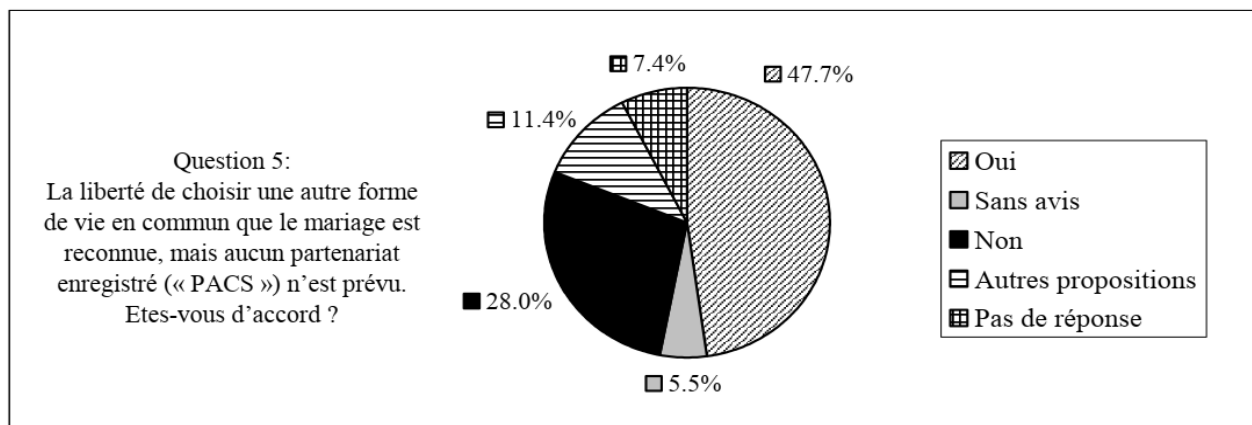
Elle interdit en effet toute discrimination en raison du «mode de vie» (art. 8, al. 2, Cst.), garantit à toute personne le droit au respect de sa vie privée et familiale (art. 13 Cst.) et consacre le droit au mariage et à la famille, ce qui comprend la liberté de ne pas se marier (art. 14 Cst.). Au niveau cantonal, certaines constitutions vont plus loin que la Constitution fédérale en accordant le droit au libre choix d'une autre forme de vie en commun que le mariage.

[La Constitution du canton de Fribourg reconnaît, à son article 14 al. 1, la liberté de choisir une autre forme de vie en commun que le mariage. L'alinéa 2 garantit quant à lui le droit d'enregistrer un partenariat pour les couples de même sexe.]

Lors de l'élaboration de la Constitution, la Constituante s'est penchée sur la question des diverses formes de communautés de vie.

Dans le projet de la première lecture, l'article 15 avait la teneur suivante: «¹ Le droit au mariage est garanti. ² La liberté de choisir une autre forme de vie en commun est reconnue. ³ Les partenaires enregistrés, de même sexe ou de sexe opposé, et les couples mariés sont mis sur pied d'égalité».

Lors de la procédure de consultation, réalisée en 2003, la question 5 avait précisément pour objet la thématique des différentes formes de communautés de vie. Elle était formulée de la manière suivante: «La liberté de choisir une autre forme de vie en commun que le mariage est reconnue, mais aucun partenariat enregistré (PACS) n'est prévu. Etes-vous d'accord?». Le résultat a été présenté par le Secrétariat de la Constituante sous la forme d'un tableau.



La Constituante a pris en compte ce résultat et le projet de la deuxième lecture a été adapté: «¹ Le droit au mariage est garanti. ² La liberté de choisir une autre forme de vie en commun est reconnue».

C'est lors de la troisième lecture, après l'intervention de la Commission de rédaction, que la rédaction du texte a pris, matériellement, sa forme définitive, l'article 15 étant consacré au mariage «Le droit au mariage et à la famille est garanti» et l'article 15^{bis} aux autres formes de communautés de vie «¹ La liberté de choisir une autre forme de vie en commun est reconnue.² Le droit d'enregistrer un partenariat pour les couples de même sexe est garanti».

La Constitution cantonale consacre ainsi la liberté des citoyens de choisir une autre forme de vie en commun que le mariage, mais n'offre une garantie de reconnaissance officielle par enregistrement qu'aux partenariats entre personnes de même sexe.]

1.2. Effets du concubinage entre les membres du couple et à l'égard de tiers

1.2.1. Etat civil, nom, nationalité

La décision de se mettre en concubinage n'a pas d'incidence sur le statut civil des concubins, sur leur nom ou sur leur nationalité. Les concubins sont indépendants l'un de l'autre.

1.2.2. Obligation d'assistance, de fidélité ou d'entretien

La communauté de vie de fait n'engendre aucun devoir d'assistance, de fidélité ou d'entretien réciproque pendant l'union.

Même en l'absence d'une obligation légale d'assistance, l'assistance personnelle que les concubins se fournissent mutuellement est toutefois désormais prise en compte par le législateur. Par exemple, depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'amélioration de la conciliation entre activité profes-

sionnelle et prise en charge de proches le 1^{er} janvier 2021, le travailleur a droit à un congé payé pour la prise en charge du partenaire atteint dans sa santé (art. 329h CO). De plus, la prise en charge d'une personne par son concubin donne droit aux bonifications pour tâches d'assistance, si le ménage commun dure depuis au moins cinq ans sans interruption (art. 29^{septies}, al. 1, de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance vieillesse et survivants; LAVS).

En matière d'entretien, la jurisprudence sur l'entretien de la famille et sur l'entretien après le divorce reconnaît au concubinage certains effets, selon l'intensité du soutien financier apporté par le nouveau partenaire, ce qui revient à admettre une certaine obligation d'entretien. L'avantage économique qui découle de la vie en couple peut notamment justifier la suspension, la réduction, voire la suppression de la contribution d'entretien post-divorce due à l'un des concubins. Le concubinage peut être pris en compte aussi en droit des poursuites, lorsqu'il est question de calculer le minimum vital d'un débiteur vivant en concubinage. Le Tribunal fédéral a également avalisé la prise en considération des revenus que le concubin non-demandeur consacre au ménage pour décider s'il convient d'octroyer ou de refuser au demandeur l'aide sociale, l'assistance judiciaire, les avances sur contributions d'entretien ou les subsides pour l'assurance-maladie.

Au surplus, le couple dispose d'une grande marge de manœuvre pour régler la vie commune dans une convention. La doctrine évoque à ce sujet la possibilité pour les concubins de fixer conventionnellement la façon dont chacun apportera sa contribution à l'entretien de la famille, le mode de partage des frais communs du ménage, le mode d'approvisionnement du compte commun et la répartition initiale des tâches. Lorsqu'un concubin assume la totalité ou la majeure partie du travail domestique, la conclusion d'un contrat de travail ou de mandat est recommandée. Le travail qu'un concubin fournit dans l'entreprise de son partenaire peut en revanche donner lieu à un droit de rémunération fondé sur la conclusion d'un contrat de travail tacite, aux termes de l'art. 320, al. 2, CO.

1.2.3. Logement commun

Les concubins ne bénéficient pas d'un régime légal de protection du logement qu'ils occupent en commun. Aucune règle spécifique n'a été instituée pour protéger le concubin qui n'est pas titulaire du contrat de bail ou qui n'est pas propriétaire du logement, et la jurisprudence ne lui accorde pas une protection analogue à celle qui revient aux époux ou aux partenaires enregistrés.

Lorsque le logement est loué par l'un des partenaires seulement, l'autre ne peut pas s'opposer à la résiliation du bail par celui-ci et doit quitter l'appartement ou la maison familiale à la fin du bail, à moins que le bailleur n'accepte de conclure un

nouveau contrat avec lui. Il en va de même en cas de congé notifié par le bailleur. Cela dit, si le partenaire de vie du locataire n'a aucun droit face au bailleur, il n'a également aucun devoir ni aucune responsabilité vis-à-vis de ce dernier. Il n'est donc pas tenu au paiement des loyers. Une participation de la part du concubin non signataire du bail au paiement de tout ou partie du paiement du loyer peut, en revanche, être décidée à l'interne entre les concubins. Afin d'éviter le risque de devoir quitter le logement commun à un moment inattendu, il est suggéré aux concubins de signer conjointement le contrat du bail. Les concubins deviennent alors solidairement responsables du paiement du bail et ne peuvent résilier que conjointement.

Lorsque le logement est la propriété de l'un des partenaires, trois options sont envisageables pour régler la situation de l'autre. La première option consiste à conclure un contrat de bail en faveur du concubin non titulaire (par écrit, pour des raisons de preuves). La seconde consiste à créer une copropriété ou une propriété en main commune: les concubins deviennent solidairement responsables de l'entretien et des charges et aucun des deux ne peut vendre le logement sans l'accord de l'autre. La troisième option réside dans la constitution d'un droit d'habitation, sous la forme d'un droit de co-utilisation inscrit au registre foncier en faveur du concubin non propriétaire.

Indépendamment de la question de la propriété ou de la titularité du contrat du bail, la loi accorde (aussi) au concubin victime «de violence, de menaces ou de harcèlement» la possibilité d'obtenir l'expulsion de l'auteur de l'atteinte du logement commun (art. 28b, al.2, CC). Dans le cadre de cette procédure en protection, le juge peut, pour autant que la décision paraisse équitable au vu des circonstances et avec l'accord du bailleur, attribuer à la seule partie demanderesse les droits et les obligations qui résultent du contrat de bail (art. 28b, al. 3, ch. 2, CC).

1.2.4. Rapports patrimoniaux

La vie en union libre ne modifie pas la situation concernant la propriété des biens des membres du couple. Les concubins gardent la propriété, la jouissance et l'administration de leurs propres biens et en disposent librement.

D'après la jurisprudence, les principes du régime matrimonial ne sont pas applicables par analogie. Les concubins ont donc intérêt à régler leurs rapports patrimoniaux par convention. Il est en tout cas recommandé aux concubins de dresser (et tenir à jour) un inventaire de leurs biens, précisant qui est propriétaire de chaque bien inventorié. Lorsque deux personnes cohabitent, il n'est en effet pas toujours aisé de déterminer à qui appartiennent les biens mobiliers affectés à la communauté de vie.

Pour le surplus, les concubins restent libres de conclure des contrats conformément aux dispositions des droits réels ou du droit des obligations. Ces conventions peuvent concerner une chose déterminée ou présenter une portée plus générale. À titre d'exemple, les concubins ont la faculté de passer un contrat de copropriété (art. 646 ss CC) ou de créer une société simple (art. 530 ss CO). Lorsqu'ils ont passé un contrat de copropriété, les concubins ont le droit d'aliéner séparément leur part de copropriété, mais peuvent s'engager conventionnellement à ne pas le faire ou à ne l'aliéner qu'à des conditions déterminées. Quant à la détermination des parts de propriété des concubins, la loi présume l'égalité des quotes-parts sur un bien en copropriété. Lorsque les concubins forment une société simple, le patrimoine social leur appartient en commun, il est soumis au régime de la propriété en main commune. Le droit de chacun des concubins s'étend à la chose entière, si bien que le droit de disposer de la chose en particulier ne peut être exercé qu'en vertu d'une décision unanime.

S'agissant de l'acquisition d'un immeuble, les concubins ont intérêt à consulter un avocat ou un notaire, qui les aide à choisir la solution qui correspond le mieux à leur situation et leurs besoins (propriété exclusive d'un concubin, copropriété ou propriété commune) et qui précise dans un document la modalité de participation financière à l'achat pour chacun d'entre eux (par ex. contrat de prêt avec suspension des délais de prescription), l'attribution de l'immeuble en cas de séparation, etc. Ceci afin de garantir aux concubins – dans la mesure du possible – les mêmes droits que ceux dont bénéficient les époux.

Enfin, les concubins peuvent aussi conclure entre eux des contrats spéciaux, comme un contrat de prêt (art. 305 ss CO), de travail (art. 319 ss CO), de vente (art. 184 ss CO), de mandat (art. 394 ss CO). Si un concubin collabore à l'entreprise de son compagnon, la conclusion d'un contrat de travail est par exemple recommandée.

1.2.5. Représentation envers les tiers

Pendant la communauté de vie, il n'existe aucun droit légal de représentation envers les tiers. Il est par conséquent suggéré aux concubins de s'accorder réciproquement une procuration générale. A défaut de convention ou de procuration au sens de l'art. 32 CO, un concubin n'engage que sa propre personne dans ses relations juridiques avec les tiers. Un concubin peut néanmoins être exceptionnellement lié par les actes de son partenaire si la loi protège les tiers de bonne foi (art. 33, al. 3, 34, al. 3, et art. 37 CO) ou s'il ratifie l'acte accompli en son nom (art. 38 CO). En cas d'urgence, d'absence ou de maladie, les dispositions légales sur la gestion d'affaires peuvent aussi toujours s'appliquer (art. 419 ss CO).

Lorsque les concubins forment une société simple, le droit d'administrer ou de gérer les affaires de la société appartient, sauf convention contraire, à chaque concubin, sans que le concours de l'autre ne soit nécessaire. Le consentement des deux concubins est en revanche indispensable pour les actes d'administration et de gestion extraordinaires.

1.2.6. Régime des dettes

Le concubinage en tant que tel est sans influence sur les dettes des concubins envers les tiers. Tant qu'il n'existe pas de convention prévoyant le contraire, la solidarité n'est pas admise et toutes les dettes contractées par l'un des concubins engagent uniquement celui-ci.

Le concubinage est également sans influence sur les dettes entre concubins. Par conséquent, le concubin ne bénéficie pas des privilèges accordés à l'époux et au partenaire enregistré dans les poursuites exercées contre son conjoint. Le concubin débiteur ne peut pas non plus requérir du juge des délais de paiement. Enfin, la prescription n'est pas suspendue en raison de la communauté de vie que forment les concubins. Le concubin doit procéder à des actes interruptifs de prescription pendant la durée de l'union s'il ne veut pas perdre la possibilité de faire valoir sa créance.

1.2.7. Protection de l'union

Contrairement aux époux et aux partenaires enregistrés, les concubins ne sont pas protégés en tant que communauté de vie. La résolution des litiges qui apparaissent pendant la communauté de vie est par conséquent laissée à leur libre disposition; ils peuvent conclure les accords de leur choix. Lorsqu'aucun arrangement n'est possible, ils peuvent solliciter l'intervention d'un office de consultation en matière familiale ou entreprendre une médiation.

Si un accord n'est pas possible, faute de régime de protection spécifique, les concubins ne peuvent pas requérir du juge des mesures urgentes, telles que les mesures de protection de l'union conjugale. Ils peuvent seulement recourir aux moyens de protection offerts par le droit privé (art. 28 ss CC) et par le droit pénal. Ces moyens ne permettent toutefois pas de régler l'entier des conséquences de la vie séparée; ils ne prévoient ni le versement d'une contribution d'entretien au profit de l'un des concubins, ni de devoir de renseigner, ni de restriction du pouvoir de disposer de certains biens. Dans le cadre d'une procédure en protection de la personnalité au sens de l'art. 28b CC, il est néanmoins possible d'obtenir une mesure provisionnelle interdisant au propriétaire d'aliéner le logement commun.

1.2.8. Représentation du partenaire incapable de discernement (protection de l'adulte)

Lorsqu'une personne est frappée d'une incapacité de discernement, son partenaire de vie ne dispose pas de droit légal de représentation. La personne qui souhaite se faire représenter par son partenaire a donc intérêt à constituer un mandat pour cause d'inaptitude. Elle peut ainsi charger son partenaire de lui fournir une assistance personnelle, de gérer son patrimoine ou de la représenter dans les rapports juridiques avec les tiers au cas où elle deviendrait incapable de discernement.

Si elle souhaite que son partenaire la représente également dans le domaine médical, le mandat pour cause d'inaptitude peut être complété en ce sens par des directives anticipées. Cela n'est toutefois pas indispensable. Depuis le 1^{er} janvier 2013, «la personne qui fait ménage commun avec une personne incapable de discernement et qui lui fournit une assistance personnelle régulière» est habilitée à la représenter et à consentir ou non aux soins médicaux que le médecin envisage de lui administrer (art. 378, al. 1, ch. 4, CC). Le Conseil fédéral a indiqué dans son message que cette disposition vise en premier lieu le concubin. Ce n'est toutefois pas la seule disposition le concernant, puisque dans le droit de la protection de l'adulte, le concubin figure parmi les «proches» de la personne incapable de discernement.

S'agissant en particulier des «proches du patient», il y a lieu de citer la définition de l'art. 3 de l'ordonnance sur la transplantation, qui mentionne explicitement la personne «ayant mené de fait une vie de couple». Il appartient notamment aux proches du défunt de consentir à ce que des prélèvements d'organes, de tissus ou de cellules puissent être effectués sur lui à défaut de toute déclaration de sa part dans ce sens.

La représentation dans le domaine médical, qui fait l'objet de l'art. 378 CC, s'étend aux décisions relatives à des soins ambulatoires ou stationnaires, même de nature somatique ou psychiatrique, et inclut la possibilité de conclure un contrat de soins avec un professionnel de la santé, un contrat d'hospitalisation et même un contrat d'assistance dans le cadre de l'art. 382 CC. Pour décider des soins médicaux, le concubin doit évidemment pouvoir accéder au dossier médical de la personne incapable de discernement. S'agissant de données personnelles de la personne concernée, la consultation devra toutefois être limitée aux informations nécessaires dans la situation concrète, à moins que la personne concernée n'ait donné son accord à une consultation complète du dossier lorsqu'elle était encore capable de discernement.

L'accès aux renseignements sur l'état de santé du partenaire incapable de discernement ainsi que le droit de lui rendre visite peuvent toutefois s'avérer problématiques lorsque la représentation dans le domaine médical a été confiée à quelqu'un d'autre et qu'aucune indication n'a été donnée sur

la manière de procéder. La décision reviendra alors à la personne représentant le patient, en tenant compte de la volonté (présumée) de celui-ci. Si la personne incapable de discernement réside dans un établissement médico-social, l'institution favorise autant que possible ses relations avec des personnes de l'extérieur.

1.3. Effets du concubinage en droit pénal

Pour certaines infractions contre l'intégrité corporelle ou la liberté normalement poursuivies sur plainte, le concubin – partenaire hétérosexuel ou homosexuel de la victime – est explicitement cité par le code pénal suisse (CP) et peut être poursuivi d'office, sous réserve de certaines conditions («pour autant qu'ils fassent ménage commun pour une durée indéterminée et que l'atteinte ait été commise durant cette période ou dans l'année qui a suivi la séparation»). La notion de «proches» selon l'art. 1, al. 2, de la loi sur l'aide aux victimes (LAVI) comprend également le concubin. Cette extension est explicitée dans les recommandations de la Conférence suisse de l'aide aux victimes (CSOL-LAV), selon lesquelles «les personnes assimilées à la victime sont: la conjointe, le conjoint, la partenaire ou le partenaire enregistré(e), la concubine, le concubin».

En revanche, la notion de «proches» utilisée à l'art. 110, al. 1, CP exclut les concubins. D'après la jurisprudence, ces derniers peuvent toutefois être compris dans la notion de «familiers» selon l'art. 110, al. 2, CP, laquelle recouvre les personnes qui font ménage commun avec la personne victime d'une infraction. Sont typiquement des familiers, les concubins qui vivent dans une communauté de vie stable à la façon d'un couple marié. La distinction entre la notion de «proches» et celle de «familiers» importe dans le contexte général de la plainte pénale. La notion de «familiers» est en effet utilisée lorsqu'il s'agit de définir des délits sur plainte relatifs, soit les infractions poursuivies sur plainte exclusivement lorsque le lésé et l'auteur sont des «familiers».

1.4. Effets du concubinage dans les procédures judiciaires et administratives

La définition de proche de la victime à l'art. 116, al. 2, du code de procédure pénale (CPP) est calquée sur l'art. 1, al. 2, LAVI et inclut par conséquent le concubin.

Au demeurant, les codes de procédure pénale et de procédure civile ainsi que les dispositions de nature procédurale contenues dans les autres lois tiennent compte du concubinage en des termes identiques («personnes qui mènent de fait une vie de couple») et reconnaissent que le fait de vivre en concubinage puisse être incompatible avec certaines fonctions ou justifier que l'un des partenaires se récuse ou refuse de collaborer à l'administration des preuves, et notamment de témoigner contre son compagnon.

1.5. Effets du concubinage à l'égard de l'Etat

1.5.1. Aide sociale et autres prestations sociales sous condition de ressources

La réglementation de l'aide sociale revient aux cantons. Dans le but d'obtenir une certaine harmonisation dans ce domaine, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a élaboré des recommandations (Normes CSIAS) qui sont appliquées dans la plupart des cantons. D'après la norme D.4.4. «Contribution de concubinage»: «(1) Dans un concubinage stable, le revenu et la fortune d'une personne non bénéficiaire sont pris en compte de manière appropriée lorsqu'il s'agit de déterminer le droit à l'aide sociale du ou de la partenaire et des enfants communs. (2) Un concubinage est considéré comme stable lorsque les partenaires cohabitent depuis au moins deux ans, ou lorsqu'ils vivent ensemble depuis moins longtemps et ont un enfant commun. Une telle présomption peut être réfutée».

[Les normes cantonales d'aide sociale appliquent depuis plusieurs années la jurisprudence selon laquelle les personnes vivant en concubinage stable au bénéfice de l'aide sociale ne doivent pas être mieux ou moins bien traitées que les couples mariés non soutenus. Leur budget ne doit pas dépasser celui d'un couple ou d'une famille dont les conditions de vie sont similaires. Ainsi, en cas de concubinage stable, il convient d'additionner les revenus des partenaires. En vertu du principe de subsidiarité, il convient dès lors d'établir un budget unique pour les deux concubins¹.]

Selon la jurisprudence, la situation financière des concubins peut également être prise en compte lors de la décision sur l'octroi des avances sur les contributions d'entretien et de l'assistance judiciaire, ainsi que sur l'allocation de subsides pour la réduction des primes d'assurance-maladie.

[La loi du 8 septembre 2021 sur l'aide au recouvrement et l'avance de contributions d'entretien ((LARACE; RSF 212.4.1), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, assimile les couples de concubins stables (plus de deux ans de vie commune ou enfant commun) aux couples mariés, en ce sens que leurs revenus et fortune sont aussi entièrement pris en compte dans la détermination du droit à l'avance.]

1.5.2. Assurances sociales

Dans le droit des assurances sociales, c'est la situation individuelle de chaque concubin qui est prise en compte pour décider de l'octroi ou du refus de certaines prestations sociales.

Dans le 1^{er} pilier, le concubinage ne déploie que peu d'effets juridiques:

- > Rentes de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS): à l'âge de la retraite, chaque concubin touche une rente de vieillesse individuelle, comme c'est le cas pour les personnes seules. Il n'y a pas de plafonnement lorsqu'un couple non marié ou non enregistré vit en commun. Le concubinage est par ailleurs sans effet sur le droit à la rente de veuf ou de veuve perçue par l'un des membres du couple.
- > Pas de libération de l'obligation de cotiser à l'AVS/AI pour le partenaire sans activité lucrative: le concubin au foyer n'est pas libéré de son obligation de cotiser à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance invalidité lorsque son partenaire verse chaque année au moins le double de la cotisation minimale, comme cela est le cas pour le conjoint marié sans activité lucrative; il lui incombe de s'annoncer à la caisse de compensation et de payer des cotisations annuelles à titre de personne sans activité lucrative. Il en va de même pour la personne vivant en concubinage dont l'activité consiste à tenir le ménage commun et qui reçoit un éventuel «argent de poche».
- > Bonifications pour tâches d'assistance: depuis le 1^{er} janvier 2021 et l'entrée en vigueur de la modification de l'art. 29^{septies}, al. 1, LAVS, le concubin qui prend en charge son compagnon avec lequel il fait ménage commun depuis au moins cinq ans sans interruption a le droit d'obtenir une bonification pour tâches d'assistance.
- > Rentes de l'assurance-invalidité (AI): comme pour l'AVS, chaque concubin devenu totalement ou partiellement invalide suite à une maladie ou à un accident touche une rente invalidité individuelle. La LAI ne prévoit pas de rente pour couple vivant en ménage de fait.
- > Prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC): dans le calcul des prestations complémentaires, le bénéficiaire de PC vivant en concubinage est considéré comme une personne seule hormis pour le montant maximal pris en compte au titre du loyer (prise en compte de la taille du ménage).

S'agissant de la prévoyance professionnelle (2^e pilier), il y a lieu de préciser que certaines institutions de prévoyance reconnaissent aux concubins le droit de bénéficier de prestations de survivants. Aux termes de l'art. 20a, al. 1, let. a, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), l'institution de prévoyance peut notamment reconnaître dans son règlement un droit à une rente de survivant à «la personne qui a formé avec [le défunt] une communauté de vie ininterrompue d'au moins cinq ans immédiatement avant le décès ou qui doit subvenir à l'entretien d'un ou de plusieurs enfants communs». A cette fin, elle peut exiger la remise d'une convention d'entretien écrite ou soumettre le droit du concubin survivant

¹ Arrêts du Tribunal fédéral du 12 février 2010, cause 136 I 129; du 21 novembre 2007, cause 5C.186/2006; arrêts du Tribunal cantonal du 25 août 2014, cause 605 2014 76; du 20 mars 2003, cause 3A 03 11; du 27 juin 2006, cause 3A 05 182.

conditionnel à la rédaction d'une clause expresse par l'assuré. Les concubins ont donc intérêt à bien étudier le règlement de la caisse de prévoyance professionnelle auprès de laquelle leur employeur les a assurés afin de remplir les formalités nécessaires pour pouvoir bénéficier d'une telle rente.

Enfin, pour pallier l'absence de droits en matière d'assurances sociales, les concubins ont la possibilité de prendre des dispositions de prévoyance individuelle (3^e pilier) liée (pilier 3a, avec privilèges fiscaux) ou libre (pilier 3b). La prévoyance individuelle prend souvent la forme d'épargne bancaire ou de contrat d'assurance vie. En matière de prévoyance liée, l'ordre des bénéficiaires de prestations pour survivants est préétabli, mais l'assuré dispose d'une certaine marge de manœuvre. Ainsi, il peut désigner son concubin survivant en tant que bénéficiaire prioritaire des prestations et même l'avantager par rapport à ses descendants, à certaines conditions. Cela dit, les dispositions de prévoyance individuelle devraient être discutées avec un professionnel pour évaluer également les conséquences fiscales.

1.5.3. Impôts

En matière de fiscalité, les concubins ne constituent pas une catégorie particulière de contribuables. Ils sont traités comme des célibataires et sont donc imposés séparément, de manière individuelle, c'est-à-dire pour chacun d'eux sur ses propres revenus et sa propre fortune.

Le fait que les concubins soient traités comme des célibataires a des effets en matière d'impôt sur les donations et sur les successions. L'aménagement de cet impôt est de la compétence exclusive des cantons (art. 3 Cst.). Dans la plupart des législations cantonales, le taux d'imposition est progressif et dépend du montant de l'attribution ainsi que du degré de parenté entre le donateur/défunt et le bénéficiaire. Considéré comme un tiers, le concubin ne bénéficie, en règle générale, pas de la réduction de l'impôt sur les donations et les successions prévue pour les parents proches. Il est souvent soumis à un taux fiscal très élevé, alors que le conjoint et le partenaire enregistré profitent d'un taux d'imposition privilégié et, dans la majorité des cantons, d'une exonération.

[Dans le canton de Fribourg, la loi sur l'impôt sur les successions et les donations (LISD; RSF 635.2.1) soumet les bénéficiaires d'une succession ou d'une donation faisant ménage commun depuis dix ans au moins et ayant le même domicile fiscal que le défunt ou le donateur à un taux d'imposition réduit de 8,25% au lieu du taux de 22% applicable aux tiers (art. 25).]

1.5.4. Droit des étrangers

Le traitement des concubins par le droit des étrangers dépend du droit applicable et de la situation concrète. Il convient de distinguer principalement trois domaines, à savoir: la loi du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI), la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi) et l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu avec les Etats membres de l'UE et de l'AELE (ALCP).

Les ressortissants d'Etats tiers en concubinage avec des Suisses relèvent du champ d'application de la LEI. Il en va de même des ressortissants d'Etats tiers en concubinage avec des étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour ou d'établissement en Suisse. La LEI prévoit le regroupement familial en faveur du conjoint et du partenaire enregistré. En revanche, elle ne contient aucune disposition concernant le regroupement familial d'un concubin. Une communauté de vie de fait peut toutefois être prise en compte à titre exceptionnel par les autorités compétentes en matière de migration, si elle constitue un cas individuel d'une extrême gravité (art. 30, al. 1, let. b, LEI). Le concubin peut alors obtenir une autorisation de séjour en dérogations aux conditions d'admission.

Il en va de même pour les ressortissants de pays tiers en concubinage avec des ressortissants d'Etats membres de l'UE ou de l'AELE au bénéfice d'une autorisation de séjour en Suisse. En revanche, si un couple composé d'un ressortissant de l'UE/AELE et d'un Suisse ou de deux ressortissants de l'UE/AELE souhaite séjourner en Suisse, les dispositions d'entrée se fondent sur l'ALCP, ce qui exclut toute règle concernant le regroupement familial de concubins. Ces ressortissants peuvent cependant séjourner en Suisse à tout moment en qualité de visiteurs ou de touristes. Ils peuvent ainsi passer jusqu'à deux fois trois mois par année en Suisse. Ils ne peuvent toutefois exercer aucune activité lucrative, étant donné qu'une autorisation de séjour est requise à cette fin. Elle peut notamment être obtenue sur présentation d'un contrat de travail.

Le droit de l'asile, pour sa part, prend expressément des dispositions à l'égard du concubinage. Dans le cas de l'asile accordé à la famille, les personnes vivant en concubinage de manière durable sont assimilées aux conjoints (art. 1a, let. e, de l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile [OA 1]). Dès lors, l'art. 51, al. 1, LAsi est applicable au concubinage.

1.6. Effets du concubinage en matière de filiation

Depuis la révision du droit de la filiation adoptée le 25 juin 1976, la modification du code civil en matière d'autorité parentale entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014 et la révision du droit de l'entretien de l'enfant en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017, les enfants de parents mariés et les enfants de parents non mariés ont été mis sur un pied d'égalité dans de

nombreux domaines. Le statut du couple a cependant encore une influence sur certains points liés à la filiation.

1.6.1. Accès à la procréation médicalement assistée (PMA)

Le statut du couple n'est en principe pas une condition pour accéder à l'insémination artificielle et à la fécondation in vitro, les principales pratiques étant réglées par la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur la procréation médicalement assistée (cf. art. 2, let. a, LPMA). Seul le recours à un don de sperme (insémination hétérologue) est réservé aux couples mariés en vertu de l'art. 3, al. 3, LPMA.

1.6.2. Etablissement du lien de filiation

S'agissant de la filiation maternelle, l'état civil de la mère n'a pas d'incidence sur l'établissement de la filiation entre elle et son enfant: la filiation résulte de la naissance (art. 252, al. 1, CC) et ne peut pas être contestée. Le statut civil du couple a en revanche une influence sur le lien de filiation avec le deuxième parent, qui s'établit par le seul effet de la loi uniquement en cas de mariage. Hors mariage, la filiation découle de la manifestation de volonté du père (reconnaissance, art. 260 CC) ou de la décision de l'autorité sur l'action en paternité (art. 261 CC). La filiation avec l'auteur de la reconnaissance peut être contestée par tout intéressé (art. 260a CC).

L'adoption conjointe n'est pas ouverte aux concubins. Une personne vivant en concubinage peut adopter individuellement (art. 264b, al. 1, CC). Depuis le 1^{er} janvier 2018, elle peut adopter l'enfant de la personne avec laquelle elle mène de fait une vie de couple, à condition de faire ménage commun avec elle depuis au moins trois ans et de ne pas être encore mariée ou liée par un partenariat enregistré (art. 264c, al. 1, ch. 3, al. 2 et 3, CC).

1.6.3. Autorité parentale (et bonification pour tâches éducatives)

Depuis le 1^{er} juillet 2014, l'autorité parentale conjointe est la règle, mais elle n'est pas automatique lorsque les parents ne sont pas mariés, même si le père a reconnu l'enfant. Les parents obtiennent l'autorité parentale conjointe (seulement) sur la base d'une déclaration commune (art. 298a, al. 1, CC). Jusqu'au dépôt de la déclaration, l'enfant est soumis à l'autorité parentale exclusive de la mère (art. 298a, al. 5, CC). Lorsqu'un parent refuse de déposer une déclaration commune, l'autre parent peut s'adresser à l'autorité de protection de l'enfant du lieu de domicile de l'enfant. Cette dernière institue l'autorité parentale conjointe, à moins que le bien de l'enfant ne commande que la mère reste seule détentrice de l'autorité parentale ou que cette dernière soit attribuée exclusivement au père (art. 298b, al. 1, et 2, CC).

Dans le domaine de l'AVS, les assurés peuvent prétendre à une bonification pour tâches éducatives pour les années durant lesquelles ils exercent l'autorité parentale sur un ou plusieurs enfants âgés de moins de 16 ans. Les parents détenant conjointement l'autorité parentale ne peuvent toutefois pas prétendre à deux bonifications cumulées (art. 29^{sexies}, al. 1, LAVS). Lorsque l'autorité parentale conjointe est instituée par déclaration commune, les parents conviennent également par écrit de l'attribution à l'un d'eux de la totalité de la bonification pour tâches éducatives ou de son partage par moitié (art. 52^{f^{bis}}, al. 3, RAVS). Si aucune convention n'a été déposée dans le délai de trois mois, l'autorité de protection de l'enfant règle d'office l'attribution de la bonification pour tâches éducatives conformément à l'art. 52^{f^{bis}}, al. 2, RAVS.

1.6.4. Entretien

L'obligation d'entretien ne dépend pas de l'état civil des parents de l'enfant; dès lors que la filiation est établie, les parents ont un devoir d'entretien envers leur enfant (art. 276 CC). À cet égard, il y a lieu d'observer que, depuis le 1^{er} janvier 2017, la contribution d'entretien due à l'enfant comprend également le coût lié à sa prise en charge par un parent, indépendamment de l'état civil.

L'obligation d'entretien ne concerne que les parents et leur(s) enfant(s) commun(s). Le concubin du père ou de la mère n'a pas d'obligation d'entretien à l'égard des enfants de ce dernier. Il n'y a pas non plus un devoir d'assistance du concubin envers son compagnon dans l'accomplissement de son obligation d'entretien assumée en faveur d'un enfant issu d'une précédente union. Toutefois, la jurisprudence considère qu'il n'est pas arbitraire de prendre en compte l'appui financier du concubin du parent de l'enfant créancier d'une contribution d'entretien pour fixer le montant de l'avance des contributions d'entretien.

1.6.5. Autorité compétente en cas de litige

En matière procédurale, il subsiste quelques différences entre les enfants de parents non mariés qui se séparent et ceux de parents qui divorcent. L'autorité compétente pour se prononcer sur le sort des enfants n'est pas la même dans les deux cas. Il appartient à l'autorité de protection de l'enfant (APEA) de trancher les questions relatives au sort des enfants dans l'hypothèse de parents non mariés, tandis qu'il incombe au juge matrimonial d'ordonner les mesures nécessaires dans l'hypothèse d'enfants de parents séparés ou divorcés.

Ces deux autorités n'ont pas le même mode d'intervention ni les mêmes compétences. En effet, l'APEA n'intervient pas nécessairement à la dissolution de l'union libre; son intervention est soit sollicitée, soit subordonnée au bien de l'enfant. De plus, l'autorité de protection de l'enfant règle les questions liées à l'autorité parentale et aux relations personnelles, mais

ne peut se prononcer sur le contentieux financier lié à l'entretien de l'enfant si les parents ne sont pas mariés; seul le juge peut connaître des questions liées à la contribution due aux enfants de parents non mariés (art. 298b, al. 3, CC). Lorsqu'il statue sur la contribution d'entretien, le juge se prononce également sur l'autorité parentale et sur les autres points concernant le sort des enfants (art. 304, al. 2, CPC).

1.7. Effets de la fin du concubinage

1.7.1. Dissolution

De manière générale, la dissolution de l'union libre est aussi peu formelle que sa constitution.

Elle ne nécessite la réalisation d'aucune condition juridique et n'est pas soumise à l'appréciation d'un juge ou d'une autre autorité. Elle peut intervenir en tout temps et sans motif, de manière individuelle ou par consentement mutuel.

Pour dépasser leurs éventuels différends, les concubins ont la faculté de passer, en amont ou au moment de la séparation, des conventions en vue d'organiser certains aspects de la fin de la vie commune, par exemple l'entretien dû à l'un des concubins à la fin de la vie commune, le sort du logement familial et l'attribution de la garde sur les enfants communs du couple. Dans la pratique, il est toutefois rare de rencontrer de tels aménagements, si bien que l'intervention des juges est souvent sollicitée. Les juges vérifient d'abord si les partenaires ont conclu une convention. Si aucune convention n'a été passée entre les partenaires, les juges appliquent les règles ordinaires des droits réels ou les règles du droit des contrats ou de la société simple, selon les circonstances du cas concret.

À la dissolution de l'union, chaque concubin récupère ses propres biens et les biens acquis en commun sont partagés selon les règles de la copropriété. En cas de litige et faute de preuves quant aux rapports de propriété, par exemple parce que les concubins ont omis de dresser un inventaire, le possesseur d'une chose mobilière en est présumé propriétaire (art. 930, al. 1, CC). Dans le cas (fréquent) où la possession revient aux deux concubins, la copropriété en raison de la moitié est présumée (art. 646, al. 2, CC).

S'agissant de la liquidation des rapports internes entre les concubins en l'absence d'une convention ou d'un contrat, en 1982 déjà, le Tribunal fédéral – bien que niant l'application par analogie des principes du régime matrimonial – a établi que la liquidation après dissolution du concubinage doit être soumise aux règles du droit. Sur la base des circonstances du cas d'espèce, il faut en particulier juger si et dans quelle mesure les règles sur la société simple peuvent être appliquées à un rapport de concubinage. Ainsi, le concubinage a été qualifié de société simple formée en vue d'assurer la satisfaction des besoins communs dans le cadre du ménage, de société simple formée aux fins de l'exploitation en commun d'une

entreprise ou de la collaboration professionnelle, ou encore de société simple formée en vue de régler certains aspects particuliers de l'union libre, par exemple l'achat en commun d'une maison. Il n'y a en revanche pas d'application des règles de la société simple lorsque les concubins ont conservé une indépendance l'un par rapport à l'autre pendant l'union, et ce même si les moyens respectifs des concubins sont disproportionnés entre eux.

Le travail qu'un concubin a fourni dans l'entreprise de son partenaire peut également donner lieu, à la fin de la vie commune, à un droit de rémunération fondé sur la conclusion d'un contrat de travail tacite, aux termes de l'art. 320, al. 2, CO. S'agissant du travail domestique, la majorité de la doctrine estime en revanche qu'en l'absence d'une convention, un salaire différé ne saurait être alloué.

La dissolution du concubinage ne donne pas lieu au partage des expectatives du 1^{er} pilier ni des prétentions de prévoyance professionnelle. La dissolution du concubinage n'entraîne pas non plus un droit d'entretien en faveur d'un concubin, quelles que soient la cause de la dissolution de l'union, la durée de la vie passée en commun et la répartition des tâches convenue entre les concubins pendant la communauté de vie. Sauf convention spécifique entre les concubins, le droit suisse ne garantit aucune contribution d'entretien à celui d'entre eux qui s'est durablement consacré à la famille et se trouve de ce fait, après dissolution de la communauté, dans une situation économique défavorable. Pour pallier la situation de précarité financière qui peut en résulter pour la personne qui s'est investie dans la vie de couple, le ménage ou la prise en charge des enfants, certains auteurs évoquent la possibilité d'admettre la responsabilité fondée sur la confiance. En effet, si le pouvoir de rompre le concubinage en tout temps est intangible, une rupture en temps inopportun entraîne des conséquences, notamment l'obligation de réparer le dommage qui résulte de la confiance déçue.

Cependant, il faudrait à cette fin, d'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, pouvoir démontrer que le concubin s'était engagé à entretenir la communauté indéfiniment. Même si la situation s'est quelque peu améliorée avec l'introduction de la contribution d'entretien pour la prise en charge de l'enfant (voir ch. 1.6.4), il est recommandé aux concubins de convenir du versement d'une contribution d'entretien après la fin de l'union, sous forme d'une rente ou de versement en capital.

1.7.2. Décès

La situation d'un concubin au décès de son partenaire dépend surtout de la planification volontaire du vivant des deux partenaires, puisque la loi et la jurisprudence ne reconnaissent que peu de droits aux concubins.

Le concubin survivant n'a ni la qualité d'héritier légal, ni la qualité d'héritier réservataire. En l'absence d'une disposition pour cause de mort, le concubin n'hérite rien. Il est néanmoins possible de favoriser son concubin survivant – dans les limites de la quotité disponible – en l'instituant héritier ou en le désignant légataire, soit par testament, soit par pacte successoral.

Il y a toutefois lieu de rappeler que le concubin survivant est soumis à un impôt successoral très important selon les cantons (voir ch. 1.5.3).

En cas de décès de son partenaire, le concubin n'a pas droit à une rente de survivant selon la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants LAVS, même en présence d'enfants communs. Il n'a pas non plus de droit à une rente de survivant selon la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA) ni selon la loi sur l'assurance militaire (LAM). Des prestations du 2^e pilier obligatoire peuvent lui revenir seulement si le règlement de l'institution de prévoyance du défunt étend le cercle des bénéficiaires au-delà de celui des ayants droit obligatoires (voir ch. 1.5.2). Les concubins ont donc intérêt à faire usage des instruments de la prévoyance individuelle (voir ch. 1.5.2).

Dans le cadre de sa jurisprudence en matière de responsabilité civile, le Tribunal fédéral reconnaît au concubin survivant une indemnité pour perte de soutien sur la base de l'art. 45, al. 3, CO, moyennant la réalisation de trois conditions: le concubin survivant a été soutenu financièrement par le défunt pendant la durée de l'union, ce dernier aurait très probablement continué à l'entretenir s'il n'était pas décédé prématurément, et la relation vécue revêtait un caractère durable et quasi matrimonial. Le concubin survivant peut également obtenir une indemnité pour tort moral sur la base de l'art. 47 CO pour autant que le concubinage réponde à certains critères de stabilité.

2. Mesures d'encadrement du concubinage sur le plan cantonal

2.1. Aménagement autonome de la relation de concubinage

Le concubinage, bien qu'il constitue une réalité sociale incontestable, ne recouvre pas un modèle de vie commune unique. N'étant pas formalisé, il permet aux différents couples qui ont adopté ce mode de vie de déterminer, de façon tacite ou non, individuellement et de manière autonome le contenu de leur relation.

Les personnes vivant en concubinage disposent néanmoins de plusieurs instruments pour organiser leur relation.

Elles peuvent par exemple conclure ponctuellement des contrats spéciaux, tels que des contrats de prêt, de travail, de bail ou de mandat. Dans le même ordre d'idée, elles ont la possibilité de conclure un contrat de mandat pour cause d'inaptitude, afin de confier à leur-e partenaire la compétence de leur fournir une assistance personnelle, de gérer leur patrimoine ou de les représenter dans les rapports juridiques avec des tiers au cas où elles deviendraient incapables de discernement. Dans le domaine médical, le mandat pour cause d'inaptitude peut être complété par l'adoption de directives anticipées.

Si elles entendent donner un cadre contraignant plus global à leur union de fait, les personnes vivant en concubinage ont par ailleurs la possibilité de passer une convention de concubinage. Les conventions de ce type peuvent avoir un contenu très variable. Elles peuvent par exemple porter sur l'organisation de la vie commune des partenaires, traiter de leurs obligations et de leurs devoirs réciproques ou ne régler que certains aspects de leur relation, tels l'entretien mutuel, la répartition des tâches, les soins aux enfants, le logement, etc.

En réponse à la demande des auteurs du postulat tendant à l'évocation de pistes pour corriger d'éventuelles inégalités dont seraient susceptibles d'être victimes les personnes vivant en concubinage, on pourrait imaginer que les autorités cantonales prennent des mesures afin de mieux informer les personnes concernées des possibilités offertes par le droit en lien avec l'organisation de leur relation de couple.

La mise en place de mesures d'information pose toutefois deux questions principales. La première a pour objet le besoin d'informations (les concubins ayant choisi un mode de vie «hors des contraintes légales» sont-ils réellement demandeurs d'informations sur la possibilité d'organiser leur vie de couple?). La seconde est celle de l'accès à ces personnes à un moment opportun (le concubinage se définissant comme une relation de fait organisée en dehors des institutions existantes, les personnes qui décident d'adopter ce mode de vie ne se présentent pas pour ce faire devant une autorité susceptible de leur fournir les informations utiles).

Cela étant dit, des mesures d'information générales, par exemple sous la forme de la rédaction d'un flyer, pourraient être organisées par les services de l'administration cantonale en charge de la politique familiale. Le Bureau de l'égalité et de la famille et le Service de l'action sociale, par le truchement de Fribourg pour tous, sont ainsi en train de préparer un dépliant en deux langues sur la «Situation des enfants dans les cas de séparation des couples vivant en union libre». Ce document fait suite au dépliant déjà diffusé qui concerne «Le divorce et la séparation des couples mariés». Une offre très visuelle et exhaustive, inédite en Suisse, qui est déjà très appréciée du public et des milieux professionnels.

2.2. Adaptations ponctuelles de la législation cantonale

Le canton de Fribourg pourrait choisir de faire un pas supplémentaire dans l'encadrement du concubinage en procédant à une adaptation ponctuelle de certaines dispositions légales. L'objectif poursuivi pourrait être graduel, allant d'une simple meilleure prise en compte de la situation particulière de couples de concubins par rapport aux personnes célibataires à l'assimilation des couples de concubins aux couples de personnes mariées.

Les domaines dans lesquels le législateur cantonal pourrait intervenir sont toutefois restreints au droit public cantonal.

2.3. Institution d'un PACS cantonal

2.3.1. Introduction

Le canton de Fribourg pourrait finalement adopter une loi instituant un partenariat cantonal permettant aux couples qui ne souhaitent pas se marier d'obtenir une reconnaissance officielle de leur union au niveau cantonal. Un tel partenariat n'impliquerait toutefois pas de changement d'état civil des partenaires et ses effets seraient strictement limités au droit public cantonal.

Actuellement, le partenariat cantonal n'est connu que dans le canton de Genève et dans celui de Neuchâtel. Dans son rapport du 30 mars 2022, le Conseil fédéral fait une présentation complète des deux systèmes mis en place (cf. ch. 6.3.1 et 6.3.2). Cette présentation est reprise ci-dessous (ch. 2.3.2 et 2.3.3).

2.3.2. Partenariat cantonal genevois

Le partenariat cantonal genevois (Pacs) permet aux couples (homosexuels ou hétérosexuels) de faire reconnaître leur vie commune et leur statut de couple. Les personnes qui remplissent les conditions fixées par la loi peuvent remplir le formulaire de demande en vue du partenariat cantonal et l'envoyer à l'Office de l'état civil. Après avoir vérifié que les conditions pour recevoir la déclaration de partenariat cantonal genevois sont réalisées, l'Office prend contact avec les partenaires et fixe un rendez-vous pour la signature des déclarations. Une comparution personnelle est donc nécessaire. A cette occasion, la déclaration des partenaires est consignée dans un certificat de partenariat, dont un exemplaire original est remis à chacun d'entre eux.

Le certificat atteste le caractère officiel du partenariat et le droit pour les partenaires d'être traités de manière identique à des personnes mariées dans leurs relations avec l'administration publique genevoise (par exemple concernant les dispositions applicables au droit de refuser de témoigner et à la fonction publique), à l'exclusion de la taxation fiscale et de

l'attribution de prestations sociales, à moins qu'une norme de droit public n'en dispose autrement.

Le service «Etat civil et légalisations» tient un registre cantonal du partenariat.

Le partenariat peut être résilié par déclaration commune ou unilatérale de l'un des partenaires faite devant un officier ou un collaborateur d'état civil de l'arrondissement d'état civil du domicile de l'un des deux partenaires. A défaut de domicile dans le canton de Genève, la déclaration de résiliation peut avoir lieu dans l'arrondissement d'état civil qui a reçu la déclaration de partenariat. Enfin, le partenariat est dissous d'office si l'un des partenaires ou les deux se lient en partenariat enregistré ou se marient.

D'après les renseignements fournis par l'Office cantonal de la population et des migrations de Genève, entre le 5 mai 2001 et le 31 décembre 2021, 934 couples ont conclu un Pacs genevois.

2.3.3. Partenariat cantonal neuchâtelois

Dans le canton de Neuchâtel aussi, les couples (homosexuels ou hétérosexuels) ont la possibilité de faire reconnaître leur vie commune et leur statut de couple au niveau cantonal en concluant un partenariat enregistré.

La déclaration de partenariat est reçue en la forme authentique par un notaire habilité à instrumenter dans le canton, après vérification que les conditions pour recevoir la déclaration de partenariat sont remplies. Le notaire requiert d'office l'inscription de la déclaration du partenariat à la chancellerie d'Etat, qui tient un registre cantonal des déclarations de partenariat et qui délivre aux partenaires une attestation unique d'inscription au registre cantonal.

Les partenaires sont traités de manière identique à des personnes mariées dans tous les domaines ressortissant au droit cantonal. Le partenariat enregistré aura ainsi principalement des effets sur le droit de visite à l'hôpital, le droit des impôts sur les successions et sur les donations entre vifs, le droit de refuser de témoigner et la réglementation de la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel.

Le partenariat prend fin par la radiation de son enregistrement – dont la demande peut être faite par requête commune ou unilatérale – au registre des partenariats. Il est à noter que les partenariats enregistrés conclus à l'extérieur du canton (dans le canton de Genève ou à l'étranger, par ex. PACS) sont reconnus, à savoir qu'ils déploient les mêmes effets qu'un partenariat enregistré neuchâtelois.

D'après les renseignements fournis par la Chancellerie de l'Etat du canton de Neuchâtel, entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2021, 1314 couples ont conclu un partenariat cantonal.

2.3.4. Contenu d'une éventuelle base légale

Dans l'hypothèse où un partenariat cantonal devait être institué dans le canton de Fribourg, la base légale correspondante devrait régler au moins les éléments suivants:

- > Conditions à remplir par les partenaires;
- > Modalités de la conclusion du partenariat et de son enregistrement;
- > Effets du partenariat (limités au droit public cantonal);
- > Cas et modalités de la dissolution du partenariat.

3. Reflexions menées au niveau fédéral en lien avec un possible PACS fédéral

Au cours des dernières années, plusieurs interventions ont été déposées par les parlementaires fédéraux en lien plus ou moins direct avec le statut des personnes vivant en concubinage (cf. site internet curia vista du Parlement fédéral). Jusqu'à maintenant, le législateur suisse a toujours refusé d'appliquer les dispositions sur le mariage aux concubins et de conférer un statut légal à cette communauté de vie de fait.

Certaines interventions ont été déposées dans l'objectif de favoriser la création d'une nouvelle institution, intermédiaire entre le mariage et la communauté de vie de fait, à savoir le pacte civil de solidarité (PACS). C'est en réponse à ces interventions que le Conseil fédéral a rendu son rapport du 30 mars 2022 «Etat des lieux sur le concubinage en droit actuel – Un PACS pour la Suisse?». Dans ce rapport, le Conseil fédéral expose les éléments clés d'un possible PACS suisse. Il ne prend toutefois pas position sur le fond (rapport, p. 38, ch. 6.5.1), indiquant qu'il «reviendra au législateur, le cas échéant, de définir les conditions, les modalités de la conclusion, les effets ainsi que la procédure de dissolution d'une nouvelle institution légale» (rapport, p. 39, ch. 6.5.3).

Se fondant sur les conclusions du rapport du Conseil fédéral du 30 mars 2022, le conseiller aux Etats Andrea Caroni a, le 16 juin 2022, déposé une initiative parlementaire visant la création d'un pacte civil de solidarité (PACS) au niveau suisse (initiative parlementaire 22.448): «S'inspirant d'un modèle qui a fait ses preuves dans certains cantons (NE et GE) et à l'étranger (en particulier en France et au Bénélux), la présente initiative vise à proposer aux couples suisses une troisième option à mi-chemin entre les deux premières. Comme le mariage et le concubinage, ce PACS suisse devra être ouvert à tous les types de couples, indépendamment du sexe». Selon l'auteur de l'initiative, «le PACS doit être conçu comme un concubinage amélioré plutôt que comme un mariage allégé».

L'initiative parlementaire 22.448 doit encore être traitée par le Parlement fédéral. Le 3 novembre 2022, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a d'ores et déjà décidé d'y donner suite. Mais il serait hasardeux de se prononcer sur le sort qui lui sera réservé dans la suite de la procédure

parlementaire. Si certains milieux combattent l'instauration d'un PACS, force est de constater que, dans d'autres cercles, la question est traitée avec davantage d'ouverture que précédemment. Ainsi, si on ne peut pas tabler sur l'adoption d'un PACS suisse dans un proche avenir, on ne peut pas non plus la balayer d'un revers de la main.

4. Conclusion

La prise en compte de la situation des couples de concubins est une thématique sociétale et juridique qui suscite un intérêt dans la population, mais également sur le plan politique. A la lecture du présent rapport, et tout particulièrement de la première partie de celui-ci – qui reprend un rapport publié le 30 mars 2022 par le Conseil fédéral, force est de constater que cette question relève essentiellement du droit fédéral. Cette prise en compte est déjà une réalité dans passablement de domaines; les parlementaires fédéraux auront l'occasion d'en traiter prochainement pour donner suite à plusieurs interventions qui ont été déposées devant les Chambres fédérales. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'intervenir dans ce domaine sur le plan législatif, que ce soit par des adaptations ponctuelles ou par l'institution d'un PACS de droit cantonal à l'image de celui qui existe dans les cantons de Genève et de Neuchâtel, aussi longtemps que la situation n'est pas clarifiée au niveau fédéral. Il préconise plutôt de poursuivre avec sa politique ponctuelle d'information des personnes concernées par le biais de Fribourg pour tous.

Bericht 2022-DFIN-52

14. November 2022

—

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat 2022-GC-119 François Ingold/Daphné Rouiller – Studie über
die unterschiedliche Behandlung von Konkubinatspaaren und Ehepaaren**

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht, mit welchem dem am 28. Juni 2022 dem Staatsrat überwiesenen Postulat 2022-GC-119 François Ingold und Daphné Rouiller über die unterschiedliche Behandlung von Konkubinatspaaren und Ehepaaren direkt Folge geleistet wird.

In einem Bericht vom 30. März 2022 präsentierte der Bundesrat die Situation von Konkubinatspaaren gegenüber Ehepaaren in den verschiedenen Rechtsgebieten. Dieser Bericht ist auf der Website des Bundes aufgeschaltet, unter der Adresse <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/-70844.pdf>. Da die Studie auf Bundesebene erst kürzlich durchgeführt wurde und sehr umfassend ist, ist es nicht sinnvoll, noch einmal eine Studie auf kantonaler Ebene durchzuführen, umso mehr, als die Frage des Zivilstandes von Personen und die Folgen dieses Status eher in den Bereich der Bundesgesetzgebung als in den des kantonalen Rechts fällt.

Dieser Bericht ist wie folgt gegliedert:

Im ersten Teil, der die rechtlichen Folgen der faktischen Beziehung, die das Konkubinatspaar begründet, beschreibt, werden die Seiten 14–30 des besagten bundesrätlichen Berichts aufgegriffen. Zur besseren Lesbarkeit des Berichts wurden die Fussnoten des Bundesratsberichts weggelassen. Wer sich dafür interessiert, kann bei Bedarf direkt den Bericht des Bundes lesen. Es sei darauf hingewiesen, dass der Staatsrat darauf verzichtet hat, die Passagen, die direkt aus dem oben genannten Bericht stammen, an die Empfehlungen im Zusammenhang mit der geschlechtergerechten Sprache anzupassen¹.

Ausserdem sind die Ergänzungen, die speziell den Kanton Freiburg betreffen, in eckigen Klammern und in kursiver Schrift in den Text des Bundesratsberichts eingefügt. Folgende Rechtsbereiche sind betroffen: Verfassungsrecht (Ziff. 1.1), Sozialhilfe und Sozialleistungen (Ziff. 1.5.1), Steuern (Ziff. 1.5.3).

Im zweiten Teil werden Wege für mögliche Massnahmen aufgezeigt, die auf kantonaler Ebene ergriffen werden könnten, um das Konkubinatspaar besser zu regeln.

Im dritten Teil wird kurz darauf eingegangen, wie weit die Überlegungen auf Bundesebene im Zusammenhang mit der möglichen Schaffung eines bundesrechtlichen PACS gekommen sind.

Um den Grossen Rat umfassend über die Verteilung der ständigen Wohnbevölkerung auf die verschiedenen Lebensgemeinschaften/Haushalte im Kanton Freiburg zu informieren, hat der Staatsrat im Vorfeld das Amt für Statistik beauftragt, die entsprechenden statistischen Daten zu liefern.

Die Zahlen entsprechend einer Schätzung aufgrund einer Stichprobenerhebung für die Jahre 2012–2020 sind in der folgenden Tabelle aufgeführt.

Bei der Lektüre fällt auf, dass die Zahl der Personen, die im Konkubinatspaar/in einer eheähnlichen Gemeinschaft leben, im Laufe der Jahre stetig gestiegen ist, und zwar sowohl bei Paaren mit als auch ohne Kinder. Weiter ist festzustellen, dass die Zahl der verheirateten Paare zwar generell ebenfalls ansteigt, aber die Zahl der Paare mit mindestens einem Kind unter 25 Jahren in den betrachteten Zeiträumen rückläufig ist.

¹ Empfehlungen zur sprachlichen Gleichbehandlung von Frau und Mann. Von der Staatskanzlei und vom Amt für Gesetzgebung erarbeitet und vom Staatsrat genehmigt.

https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-07/recomandations_cantonaux_d.pdf

<https://www.fr.ch/de/alltag/vorgehen-und-dokumente/geschlechtergerechtes-formulieren>.

| Privathaushalte nach Haushaltstyp Kumulierte Daten | 2012–2014 | | 2015–2017 | | 2018–2020 | |
|--|----------------|--------------------------------|----------------|--------------------------------|----------------|--------------------------------|
| | Anzahl | Vertrauensintervall ± (in%) | Anzahl | Vertrauensintervall ± (in%) | Anzahl | Vertrauensintervall ± (in%) |
| Kanton Freiburg | | | | | | |
| Total | 120 242 | 0,3 | 126 312 | 0,3 | 133 568 | 0,3 |
| Nichtfamilienhaushalte | 37 667 | 0,7 | 39 663 | 0,7 | 44 194 | 0,8 |
| Einpersonenhaushalte | 36 065 | 0,5 | 37 926 | 0,4 | 42 062 | 0,6 |
| Nichtfamilienhaushalte mit mehreren Personen | 1 601 | 13,2 | 1 736 | 13,0 | 2 131 | 11,4 |
| Einfamilienhaushalte | 81 984 | 0,4 | 85 837 | 0,5 | 88 347 | 0,5 |
| Paare ohne Kinder | 32 685 | 0,9 | 33 754 | 0,9 | 35 484 | 0,9 |
| Ehepaare ohne Kinder | 23 957 | 1,8 | 24 472 | 1,8 | 25 287 | 1,8 |
| Konsensualpaare ohne Kinder | 8 208 | 4,7 | 8 715 | 4,5 | 9 634 | 4,2 |
| gleichgeschlechtliche Paare ohne Kinder | 521 | 25,6 | 567 | 25,0 | 562 | 24,7 |
| Paare mit Kindern | 42 353 | 0,8 | 43 668 | 0,8 | 43 520 | 0,8 |
| Ehepaare mit Kindern unter 25 Jahren | 35 161 | 1,0 | 34 797 | 1,1 | 33 566 | 1,2 |
| Ehepaare mit mind. 1 Kind unter 25 Jahren, Erstfamilien | 33 796 | 1,3 | 33 232 | 1,4 | 31 974 | 1,4 |
| Ehepaare mit mind. 1 Kind unter 25 Jahren, Fortsetzungsfamilien | 1 365 | 11,1 | 1 565 | 11,0 | 1 592 | 10,4 |
| Ehepaare mit jüngstem Kind von 25 Jahren oder älter | 3 182 | 7,5 | 4 006 | 6,5 | 4 117 | 6,4 |
| Konsensualpaare mit mind. 1 Kind unter 25 Jahren | 3 875 | 6,9 | 4 635 | 6,3 | 5 627 | 5,7 |
| Konsensualpaare mit mind. 1 Kind unter 25 Jahren, Erstfamilien | 2 471 | 9,1 | 3 239 | 8,0 | 4 004 | 7,1 |
| Konsensualpaare mit mind. 1 Kind unter 25 Jahren, Fortsetzungsfamilien | 1 404 | 11,1 | 1 396 | 11,1 | 1 623 | 10,2 |
| Konsensualpaare mit jüngstem Kind von 25 Jahren oder älter | (122) | (41,5) | (183) | (33,4) | (187) | (32,2) |
| Gleichgeschlechtliche Paare mit mind. 1 Kind unter 25 Jahren | ... | ... | (37) | (81,5) | ... | ... |
| Gleichgeschlechtliche Paare mit jüngstem Kind von 25 Jahren oder älter | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Einelterhaushalte mit Kindern unter 25 Jahren | 6 945 | 5,9 | 8 416 | 5,6 | 9 344 | 5,3 |
| Alleinlebende Mütter mit mind. 1 Kind unter 25 Jahren | 4 311 | 7,4 | 5 043 | 7,1 | 5 787 | 6,9 |
| Alleinlebende Mütter mit jüngstem Kind von 25 Jahren oder älter | 1 166 | 14,4 | 1 507 | 12,7 | 1 649 | 12,4 |
| Alleinlebende Väter mit mind. 1 Kind unter 25 Jahren | 1 062 | 17,8 | 1 366 | 16,8 | 1 299 | 15,5 |
| Alleinlebende Väter mit jüngstem Kind von 25 Jahren oder älter | 406 | 27,0 | 500 | 26,1 | 609 | 23,1 |
| Mehrfamilienhaushalte¹⁾ | 592 | 18,6 | 812 | 16,7 | 1 027 | 13,6 |

¹⁾ Haushalte mit mind. zwei unabhängigen Familienkernen

Allfällige Unterschiede zwischen Gesamtsumme und addierten Einzelwerten sind auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen

Die Ergebnisse basieren auf drei aufeinanderfolgenden jährlichen Strukturhebungen.

Im zeitlichen Vergleich ist darauf zu achten, dass sich die Betrachtungszeiträume nicht überschneiden.

(): Extrapolation aufgrund von 49 Beobachtungen oder weniger. Die Resultate sind mit grosser Vorsicht zu interpretieren.

Die Strukturhebung umfasst alle Privathaushalte der ständigen Wohnbevölkerung.

Quelle: BFS – Strukturhebung (SE)/Amt für Statistik des Kantons Freiburg

1. Situation der Ehepaare und Konkubinatspaare im Schweizer Recht

1.1. Verfassungsrecht

Die Bundesverfassung schützt nichteheliche Lebensgemeinschaften nur indirekt.

Sie verbietet jegliche Diskriminierung wegen der «Lebensform» (Art. 8 Abs. 2 BV), garantiert die Achtung des Privat- und Familienlebens jeder Person (Art. 13 BV) und gewährleistet das Recht auf Ehe und Familie, womit auch die Freiheit garantiert wird, nicht zu heiraten (Art. 14 BV). Gewisse Kantonsverfassungen gehen weiter als die Bundesverfassung, indem sie das Recht auf freie Wahl einer anderen Form des gemeinschaftlichen Zusammenlebens als die Ehe gewährleisten.

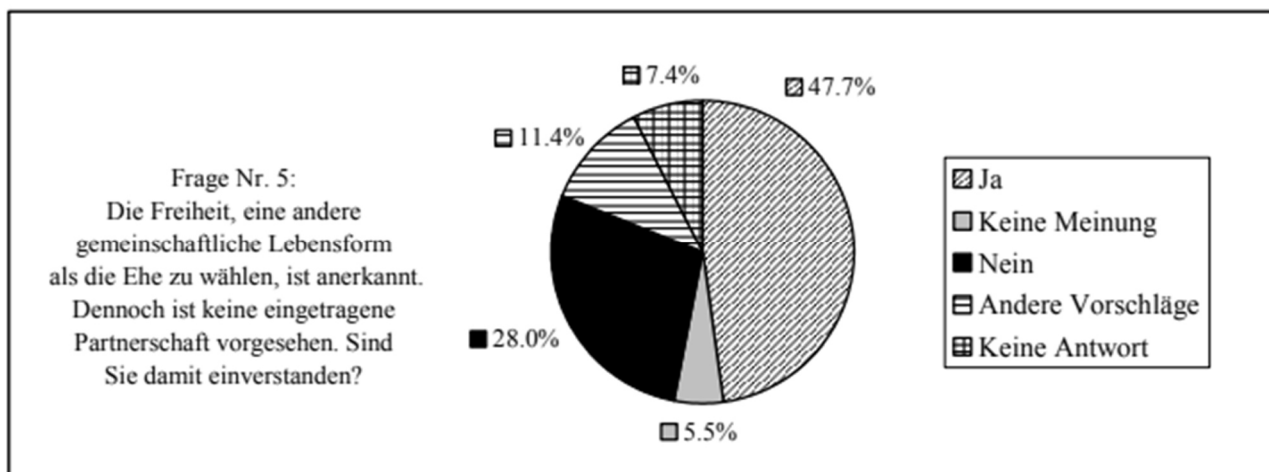
Die Verfassung des Kantons Freiburg ankerkennt in ihrem Artikel 14 Abs. 1 die Freiheit, eine andere gemeinschaftliche Lebens-

form als die Ehe zu wählen. Absatz 2 gewährleistet das Recht zur Eintragung einer Partnerschaft für gleichgeschlechtliche Paare.

Bei der Erarbeitung der Verfassung beschäftigte sich der Verfassungsrat mit der Frage der verschiedenen Formen von Lebensgemeinschaften.

Im Verfassungsentwurf für die erste Lesung hatte Artikel 15 folgenden Wortlaut: «¹ Das Recht auf Ehe ist gewährleistet. ² Die Freiheit, eine andere gemeinschaftliche Lebensform zu wählen, ist anerkannt. ³ Gleichgeschlechtliche und verschiedengeschlechtliche eingetragene Partnerschaften sind Ehepaaren gleichgestellt.»

Im Vernehmlassungsverfahren, das 2003 durchgeführt wurde, bezog sich Frage 5 auf die Thematik der verschiedenen Lebensgemeinschaften. Sie war wie folgt formuliert: «Die Freiheit, eine andere gemeinschaftliche Lebensform als die Ehe zu wählen, ist anerkannt. Dennoch ist keine eingetragene Partnerschaft vorgesehen. Sind Sie damit einverstanden?». Das Ergebnis wurde vom Sekretariat des Verfassungsrats als Grafik präsentiert.



Der Verfassungsrat trug diesem Ergebnis Rechnung, und der Entwurf für die zweite Lesung wurde entsprechend angepasst: «¹ Das Recht auf Ehe ist gewährleistet. ² Die Freiheit, eine andere gemeinschaftliche Lebensform zu wählen, ist anerkannt.

In der dritten Lesung, nach der Intervention der Redaktionskommission, erhielt der Text seine endgültige Form, wobei Artikel 15 der Ehe gewidmet wurde «Das Recht auf Ehe und Familie ist gewährleistet» und Artikel 15^{bis} den anderen Formen von Lebensgemeinschaften «Die Freiheit, eine andere gemeinschaftliche Lebensform zu wählen, ist anerkannt. ² Das Recht zur Eintragung einer Partnerschaft für gleichgeschlechtliche Paare ist gewährleistet».

Die Kantonsverfassung verankert somit die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger, eine andere Form des Zusammenlebens als die Ehe zu wählen, bietet aber nur gleichgeschlechtlichen Part-

nerschaften eine Garantie für die offizielle Anerkennung durch Eintragung.]

1.2. Wirkungen des Konkubinats innerhalb des Paares und gegenüber Dritten

1.2.1. Zivilstand, Name, Staatsangehörigkeit

Das Eingehen eines Konkubinats hat keinen Einfluss auf Zivilstand, Name oder Staatsangehörigkeit. Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner sind diesbezüglich unabhängig.

1.2.2. Pflicht zu Beistand, Treue oder Unterhalt

Aus einer faktischen Lebensgemeinschaft entsteht keine gegenseitige Pflicht zu Beistand, Treue oder Unterhalt.

Obwohl es für Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner keine gesetzliche Beistandspflicht gibt, wird der persönliche Beistand, den sich das Paar gegenseitig leistet, nunmehr vom Gesetzgeber berücksichtigt. Beispielsweise haben Arbeitnehmende seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung am 1. Januar 2021 Anspruch auf bezahlten Urlaub für die Betreuung der Lebenspartnerin oder des Lebenspartners mit gesundheitlicher Beeinträchtigung (Art. 329h OR). Zudem haben Versicherte, die ihre Lebenspartnerin oder ihren Lebenspartner betreuen, Anspruch auf Anrechnung einer Betreuungsgutschrift, wenn sie seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen einen gemeinsamen Haushalt führen (Art. 29^{septies}, Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung; AHVG).

Bezüglich Unterhalt misst die Rechtsprechung dem Konkubinat nach einer Scheidung je nach Tragweite der finanziellen Unterstützung durch die neue Partnerin oder den neuen Partner gewisse Rechtswirkungen zu, was auf eine Anerkennung einer gewissen Unterhaltspflicht hinausläuft. Der wirtschaftliche Vorteil, der aus einer Lebensgemeinschaft gewonnen wird, kann namentlich eine Einstellung, Herabsetzung oder sogar Aufhebung eines nahehelichen Unterhaltsbeitrags rechtfertigen. Auch im Betreibungsrecht wird das Konkubinat unter Umständen berücksichtigt, wenn es um die Bemessung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums einer Schuldnerin oder eines Schuldners geht, die oder der in einem Konkubinat lebt. Das Bundesgericht erachtete es sodann als rechtens, dass bei der Behandlung von Gesuchen um Sozialhilfe, unentgeltliche Rechtspflege, Alimentenbevorschussung oder Prämienverbilligung der Beitrag der Konkubinatspartnerin oder des Konkubinatspartners an den Haushalt berücksichtigt wird.

Darüber hinaus hat das Konkubinatspaar viel Handlungsspielraum, um das Zusammenleben in einer Vereinbarung zu regeln. So können gemäss Lehre etwa der Unterhaltsbeitrag, die Aufteilung der gemeinsamen Haushaltskosten, die Beiträge an das gemeinsame Konto und die Aufgabenverteilung vertraglich vereinbart werden. Übernimmt eine Konkubinatspartnerin oder ein Konkubinatspartner die Hausarbeit ganz oder zu einem überwiegenden Teil, empfiehlt sich der Abschluss eines Arbeitsvertrags oder Auftrags. Die Mitarbeit im Betrieb der Konkubinatspartnerin oder des Konkubinatspartners kann demgegenüber basierend auf einem stillschweigenden Arbeitsvertrag im Sinne von Artikel 320 Abs. 2 OR Anspruch auf einen Lohn begründen.

1.2.3. Gemeinsame Wohnung

Eine rechtliche Regelung zum Schutz der gemeinsamen Wohnung gibt es für Konkubinatspaare nicht. Es gibt keine spezifische Bestimmung, die die Partnerin oder den Partner, die oder der nicht Partei des Mietvertrags ist und kein Eigentum an der Wohnung hat, schützt. Die Rechtsprechung gewährt keinen dem Eherecht oder dem Recht über die eingetragene Partnerschaft analogen Schutz.

Mietet nur eine Person die Wohnung, so kann sich die andere Person nicht gegen eine Kündigung des Mietverhältnisses durch ihre Partnerin oder ihren Partner zur Wehr setzen und muss die Wohnung oder das Haus am Ende des Mietverhältnisses verlassen, es sei denn, die Vermieterin oder der Vermieter ist bereit, mit ihr einen neuen Mietvertrag abzuschliessen. Dasselbe gilt bei Auflösung des Mietvertrags durch die Vermieterin oder den Vermieter. Die Person, die nicht Partei des Mietvertrags ist, hat zwar der Vermieterin oder dem Vermieter gegenüber keine Rechte, es treffen sie umgekehrt aber auch keine Pflichten oder Verantwortlichkeiten. Sie ist damit auch nicht verpflichtet, den Mietzins zu leisten. Das Paar kann jedoch unter sich eine Beteiligung am Mietzins vereinbaren. Um die Wohnung nicht in einem unerwarteten Moment verlassen zu müssen, wird empfohlen, dass beide den Mietvertrag unterzeichnen. Diesfalls haften sie solidarisch für den Mietzins und können den Mietvertrag nur gemeinsam auflösen.

Ist die Wohnung im Eigentum nur einer Person, so gibt es drei Möglichkeiten, um die Situation der anderen Person zu regeln. Die erste Option ist der Abschluss eines (aus Beweisgründen schriftlichen) Mietvertrags für die Partnerin oder den Partner, die oder der an der Wohnung kein Eigentum hat). Die zweite Option ist die Begründung von Miteigentum oder Gesamteigentum. Dadurch haftet das Konkubinatspaar solidarisch für Unterhalt und Kosten, und die Wohnung kann von der einen Person nicht ohne das Einverständnis der anderen verkauft werden. Die dritte Option besteht in der Errichtung eines Wohnrechts in Form eines im Grundbuch eingetragenen Mitbenutzungsrechts zugunsten der Konkubinatspartnerin oder des Konkubinatspartners, die oder der kein Eigentum an der Wohnung hat.

Unabhängig von Eigentum und Mietvertrag gewährt das Gesetz (auch) der Konkubinatspartnerin oder dem Konkubinatspartner die Möglichkeit, zum «Schutz gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen» die Ausweisung der verletzenden Person aus der gemeinsamen Wohnung zu erwirken (Art. 28b Abs. 2 ZGB). Das Gericht kann, sofern dies nach den gesamten Umständen als gerechtfertigt erscheint und die Vermieterin oder der Vermieter zustimmt, der klagenden Person die Rechte und Pflichten aus dem Mietvertrag übertragen (Art. 28b Abs. 3 Ziff. 2 ZGB).

1.2.4. Vermögensverhältnisse

Die faktische Lebensgemeinschaft hat keinen Einfluss auf die Eigentumsverhältnisse. Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner behalten Eigentum, Nutzung und Verwaltung an ihren Vermögenswerten und können frei darüber verfügen.

Nach geltender Rechtsprechung finden die Grundsätze des ehelichen Güterrechts keine analoge Anwendung. Es liegt deshalb im Interesse des Paares, seine vermögensrechtlichen Beziehungen vertraglich zu regeln. Auf jeden Fall empfiehlt sich die Erstellung (und fortlaufende Aktualisierung) eines Inventars über die Vermögenswerte, um festzuhalten, wer am jeweiligen Vermögenswert Eigentum hat. Wenn zwei Personen zusammenleben, ist tatsächlich nicht immer einfach feststellbar, wem die für die Lebensgemeinschaft bestimmten beweglichen Sachen gehören.

Den Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartnern steht es frei, untereinander Verträge gemäss den sachen- oder obligationenrechtlichen Bestimmungen abzuschliessen. Diese können sich auf eine bestimmte Sache beziehen oder allgemeiner formuliert sein. Beispielsweise kann das Paar vertraglich Miteigentum (Art. 646 ff. ZGB) vereinbaren oder eine einfache Gesellschaft (Art. 530 ff. OR) gründen. Wurde Miteigentum vereinbart, so dürfen die Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner ihren jeweiligen Anteil am Miteigentum separat veräussern, können sich jedoch vertraglich dazu verpflichten, es nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu tun. Ist nichts Abweichendes bestimmt worden, so wird von Gesetzes wegen Miteigentum zu gleichen Teilen vermutet. Bei Vorliegen einer einfachen Gesellschaft gehört ihnen das Gesellschaftsvermögen gemeinsam, wobei die Regeln über das Gesamteigentum gelten. Das Recht einer oder eines jeden erstreckt sich auf die ganze Sache, weshalb insbesondere das Verfügungsrecht nur ausgeübt werden kann, wenn beide damit einverstanden sind.

Vor einem Grundstückserwerb sollte das Konkubinatspaar eine Anwältin oder einen Anwalt beziehungsweise eine Notarin oder einen Notar konsultieren. Diese oder dieser hilft dem Paar bei der Wahl der für seine Situation und Bedürfnisse passendsten Lösung (ausschliessliches Eigentum nur einer Person, Miteigentum oder Gesamteigentum) und hält in einem Dokument unter anderem die Modalität der jeweiligen finanziellen Beteiligung am Kauf (beispielsweise eine Gebrauchsleihe mit Verjährungsstillstand) und die Zuteilung der Liegenschaft bei einer Trennung fest. Auf diese Weise werden dem Konkubinatspaar, soweit möglich, dieselben Rechte wie einem Ehepaar garantiert.

Schliesslich können Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner untereinander auch spezielle Verträge abschliessen wie etwa eine Leihe (Art. 305 ff. OR), einen Arbeitsvertrag (Art. 319 ff. OR), einen Kaufvertrag (Art. 184 ff.

OR) oder einen Auftrag (Art. 394 ff. OR). Beispielsweise wird der Abschluss eines Arbeitsvertrags empfohlen, wenn eine Person im Betrieb ihrer Partnerin oder ihres Partners mitarbeitet.

1.2.5. Vertretung gegenüber Dritten

In einer faktischen Lebensgemeinschaft besteht keine Vertretungsbefugnis nach aussen. Konkubinatspaaren wird deshalb empfohlen, sich gegenseitig eine Generalvollmacht auszustellen. Liegt keine entsprechende Vereinbarung oder Vollmacht im Sinne von Artikel 32 OR vor, so verpflichtet die handelnde Person gegenüber Dritten nur sich selbst. Ausnahmsweise kann ihre Partnerin oder ihr Partner dennoch gebunden sein, wenn das Gesetz gutgläubige Dritte schützt (Art. 33 Abs. 3, 34 Abs. 3 und Art. 37 OR) oder wenn sie oder er die Rechtshandlung genehmigt (Art. 38 OR). Im Notfall, bei Abwesenheit oder Krankheit können auch die Bestimmungen zur Geschäftsführung ohne Auftrag zur Anwendung gelangen (Art. 419 ff. OR).

Bildet das Konkubinatspaar eine einfache Gesellschaft und liegt keine gegenteilige Vereinbarung vor, so ist jede der beiden Personen zur Geschäftsführung befugt und kann ohne Mitwirkung der jeweils anderen Person handeln. Demgegenüber ist für aussergewöhnliche Rechtshandlungen die Zustimmung beider Personen nötig.

1.2.6. Schulden

Das Konkubinatspaar wirkt sich nicht auf die Schulden der beiden Personen gegenüber Dritten aus. Sofern keine gegenteilige Vereinbarung vorliegt, besteht keine solidarische Haftung der Partnerin oder des Partners und die von einem Partner oder einer Partnerin eingegangenen Schulden verpflichten einzig die betreffende Person.

Das Konkubinatspaar hat auch keine Auswirkungen auf die Schulden innerhalb des Paares. Folglich geniessen die beiden Partnerinnen oder Partner nicht dieselben betriebsrechtlichen Privilegien wie die Ehegattin oder der Ehegatte beziehungsweise die eingetragene Partnerin oder der eingetragene Partner der Schuldnerin oder des Schuldners. Umgekehrt kann die Schuldnerin oder der Schuldner keine Einräumung von Zahlungsfristen verlangen. Schliesslich steht die Verjährung während der Dauer des Konkubinats nicht still. Die Konkubinatspartnerin oder der Konkubinatspartner muss demnach verjährungsunterbrechende Handlungen vornehmen, wenn sie oder er den Anspruch nicht verlieren will.

1.2.7. Schutz der faktischen Lebensgemeinschaft

Anders als in einer Ehe oder in einer eingetragenen Partnerschaft sind die Partnerinnen und Partner in einem Konkubinatspartnerschaft nicht geschützt. Die Beilegung von Streitigkeiten, die sich während des Zusammenlebens ergeben, ist infolgedessen ihnen selbst überlassen; sie können Abmachungen ihrer Wahl treffen. Ist keine Einigung möglich, so können sie sich an eine Familienberatungsstelle wenden oder eine Mediation durchführen.

Mangels spezifischer Schutzregeln können indes keine dringenden Massnahmen wie Eheschutzmassnahmen beantragt werden. Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner können sich einzig auf die Schutzmöglichkeiten des Privatrechts (Art. 28 ff. ZGB) und des Strafrechts berufen. Diese Massnahmen regeln jedoch nicht sämtliche Folgen einer Trennung. So sehen sie keine Unterhaltsleistungen zugunsten einer Partnerin oder eines Partners, keine Auskunftspflicht und keine Verfügungsbeschränkung vor. Allerdings kann im Rahmen eines Verfahrens zum Schutz der Persönlichkeit nach Artikel 28b ZGB eine provisorische Massnahme erwirkt werden, wonach es der Eigentümerin oder dem Eigentümer verboten ist, die gemeinsame Wohnung zu veräussern.

1.2.8. Vertretung der urteilsunfähigen Partnerin oder des urteilsunfähigen Partners (Erwachsenenschutz)

Wird eine Person urteilsunfähig, so hat ihre Lebenspartnerin oder ihr Lebenspartner kein Vertretungsrecht von Gesetzes wegen. Wer sich von seiner Partnerin oder seinem Partner vertreten lassen möchte, muss deshalb einen Vorsorgeauftrag erstellen. So kann eine handlungsfähige Person ihre Partnerin oder ihren Partner beauftragen, im Fall ihrer Urteilsunfähigkeit die Personensorge, die Vermögenssorge oder die Vertretung in rechtlichen Belangen gegenüber Dritten zu übernehmen.

Wenn sie möchte, dass ihre Partnerin oder ihr Partner sie auch im medizinischen Bereich vertritt, kann der Vorsorgeauftrag durch eine Patientenverfügung ergänzt werden. Dies ist jedoch nicht zwingend notwendig. Seit dem 1. Januar 2013 ist «die Person, die mit der urteilsunfähigen Person einen gemeinsamen Haushalt führt und ihr regelmässig und persönlich Beistand leistet», berechtigt, sie zu vertreten und den vorgesehenen ambulanten oder stationären Massnahmen die Zustimmung zu erteilen oder zu verweigern (Art. 378 Abs. 1 Ziff.4 ZGB). Der Bundesrat hat in seiner Botschaft festgehalten, dass damit in erster Linie die Konkubinatspartnerin oder der Konkubinatspartner gemeint ist. Es handelt sich dabei jedoch nicht um die einzige Bestimmung, die sich auf das Konkubinatspartnerschaft bezieht, da die Konkubinatspartnerin oder der

Konkubinatspartner im Erwachsenenschutzrecht allgemein als «nahestehende Person» der urteilsunfähigen Person gilt.

Weiter ist auf die Definition von «nächste Angehörige» in Artikel 3 der Transplantationsverordnung hinzuweisen. Dort wird die «Lebenspartnerin oder [der] Lebenspartner» ausdrücklich erwähnt. Den nächsten Angehörigen obliegt insbesondere die Entscheidung über die Entnahme von Organen, Geweben oder Zellen, wenn die verstorbene Person vor ihrem Tod keine entsprechende Erklärung abgegeben hat.

Die Vertretung bei medizinischen Massnahmen gemäss Artikel 378 ZGB bezieht sich auf Entscheide über ambulante oder stationäre Behandlungen sowohl somatischer als auch psychischer Art. Sie umfasst die Möglichkeit, einen Behandlungsvertrag mit einer Gesundheitsfachperson, einen Hospitalisierungsvertrag oder einen Betreuungsvertrag im Rahmen von Artikel 382 ZGB abzuschliessen. Um über die medizinische Behandlung entscheiden zu können, muss die Konkubinatspartnerin oder der Konkubinatspartner natürlich auch Zugang zu den medizinischen Akten der urteilsunfähigen Person haben. Betreffend Personendaten muss die Einsicht auf die in der konkreten Situation notwendigen Informationen beschränkt sein, es sei denn, die betroffene Person hat, als sie noch urteilsfähig war, einer vollständigen Akteneinsicht zugestimmt.

Der Zugang zu Auskünften über den Gesundheitszustand der urteilsunfähigen Partnerin oder des urteilsunfähigen Partners sowie das Recht, sie oder ihn zu besuchen, können sich als problematisch erweisen, wenn die Vertretung im medizinischen Bereich einer anderen Person anvertraut wurde, aber keine Hinweise zum konkreten Vorgehen in diesem Fall festgelegt wurden. Diesfalls entscheidet die mit der Vertretung betraute Person, wobei sie den (mutmasslichen) Willen der Patientin oder des Patienten zu berücksichtigen hat. Hält sich die urteilsunfähige Person in einer Wohn- oder Pflegeeinrichtung auf, sind Kontakte zu Personen ausserhalb der Einrichtung so weit wie möglich zu fördern.

1.3. Wirkungen des Konkubinats im Strafrecht

Für gewisse Straftaten gegen die körperliche Integrität oder die Freiheit, die normalerweise auf Antrag verfolgt werden, wird die Konkubinatspartnerin oder der Konkubinatspartner – «der hetero- oder homosexuelle Lebenspartner des Opfers» – im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) ausdrücklich erwähnt und von Amtes wegen verfolgt, wenn gewisse Bedingungen erfüllt sind («sofern [Täter und Opfer] auf unbestimmte Zeit einen gemeinsamen Haushalt führen und die Tat während dieser Zeit oder bis zu einem Jahr nach der Trennung begangen wurde»). Der Begriff «Angehörige» gemäss Artikel 1 Abs. 2 des Opferhilfegesetzes (OHG) umfasst auch die Konkubinatspartnerin oder den Konkubinatspartner. Diese Ausweitung wird in den Empfehlungen

der Schweizerischen Opferhilfekonferenz (SVK-OHG) ausdrücklich festgehalten. Nach diesen sind Angehörige unter anderem: «die Ehepartnerin, der Ehepartner, die eingetragene Partnerin oder der eingetragene Partner, die Konkubinatspartnerin oder der Konkubinatspartner».

Demgegenüber sind Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner vom Begriff «Angehörige» gemäss Artikel 110 Abs. 1 des Strafgesetzbuches ausgenommen. Gemäss Rechtsprechung können sie jedoch als «Familiengenossen» im Sinne von Artikel 110 Abs. 2 des Strafgesetzbuches betrachtet werden, womit Personen gemeint sind, die mit dem Opfer im gemeinsamen Haushalt leben. Partnerinnen und Partner, die wie ein Ehepaar in einer stabilen Lebensgemeinschaft leben, gelten typischerweise als Familiengenossen. Die Unterscheidung zwischen den Rechtsbegriffen «Angehörige» und «Familiengenossen» ist im Zusammenhang mit der Notwendigkeit der Stellung eines Strafantrags wichtig. So wird der Begriff «Familiengenossen» bei Delikten verwendet, die nur auf Antrag verfolgt werden sollen, wenn Täterin oder Täter und Opfer «Familiengenossen» sind.

1.4. Wirkungen des Konkubinats in Gerichts- und Verwaltungsverfahren

Die Definition der Angehörigen des Opfers gemäss Artikel 116 Abs. 2 der Strafprozessordnung (StPO) entspricht derjenigen von Artikel 1 Absatz 2 des Opferhilfegesetzes und umfasst folglich auch die Konkubinatspartnerin oder den Konkubinatspartner.

Im Übrigen berücksichtigen die Straf- und Zivilprozessordnungen sowie die verfahrensrechtlichen Bestimmungen anderer Gesetze das Konkubinatsverhältnis in identischer Formulierung («wer eine faktische Lebensgemeinschaft führt») und anerkennen, dass das Zusammenleben im Konkubinatsverhältnis mit gewissen Funktionen allenfalls unvereinbar ist oder dass es sich deswegen rechtfertigen kann, in den Ausstand zu treten oder die Mitwirkung bei der Beweiserhebung, insbesondere die Aussage gegen seine Partnerin oder seinen Partner, zu verweigern.

1.5. Wirkungen des Konkubinats gegenüber dem Staat

1.5.1. Sozialhilfe und andere bedarfsabhängige Sozialleistungen

Für die Regelung der Sozialhilfe sind die Kantone zuständig. Zwecks Harmonisierung hat die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) Empfehlungen (SKOS-Richtlinien) ausgearbeitet, die in den meisten Kantonen zur Anwendung kommen. Gemäss D.4.4. «Konkubinatsbeitrag»: «(1) In einem stabilen Konkubinatsverhältnis werden Einkommen und Vermögen einer nicht unterstützten Person angemessen berück-

sichtigt, um den Sozialhilfeanspruch der Partnerin oder des Partners sowie gemeinsamer Kinder zu bestimmen. (2) Ein Konkubinatsverhältnis gilt als stabil, wenn die Partner seit mindestens zwei Jahren in einer Beziehung zusammenleben oder wenn sie weniger als zwei Jahre zusammenleben, aber ein gemeinsames Kind haben. Diese Vermutung kann umgestossen werden.»

[Bei der Berechnung der kantonalen Sozialhilfe wird seit Jahren die Rechtsprechung angewendet, wonach Personen in stabilem Konkubinatsverhältnis, die Sozialhilfe beziehen, nicht besser oder schlechter behandelt werden dürfen als Ehepaare, die keine Unterstützung erhalten. Ihr Budget darf nicht höher sein als das eines Paares oder einer Familie mit ähnlichen Lebensumständen. So müssen bei stabilen Konkubinatsverhältnissen die Einkommen der Partner zusammengerechnet werden. Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist daher ein einziges Budget für beide Konkubinatspartner zu erstellen¹.]

Nach geltender Rechtsprechung kann die finanzielle Situation der Konkubinatspartnerin oder des Konkubinatspartners auch bei Entscheiden über Alimentenbevorschussung, unentgeltliche Rechtspflege und individuelle Prämienverbilligung berücksichtigt werden.

[Das am 1. Januar 2022 in Kraft getretene Gesetz vom 8. September 2021 über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IHBUG; SGF 212.4.1) stellt stabiles Konkubinatsverhältnis (Zusammenleben seit mindestens zwei Jahren oder gemeinsames Kind) insofern der Heirat gleich, als ihr Einkommen und Vermögen bei der Festlegung der Bevorschussung vollumfänglich berücksichtigt werden.]

1.5.2. Sozialversicherungen

Im Sozialversicherungsrecht ist bei der Prüfung von Leistungsansprüchen die individuelle Situation der einzelnen Person massgebend.

In der 1. Säule entfaltet das Konkubinatsverhältnis nur wenige Rechtswirkungen:

- > Alters- und Hinterlassenenrenten (AHV): Bei Erreichen des Rentenalters erhält jede Konkubinatspartnerin und jeder Konkubinatspartner eine Einzelrente, wie dies bei alleinstehenden Personen der Fall ist. Es findet keine Plafonierung statt, wenn ein Paar zusammenlebt, das weder verheiratet noch durch eine eingetragene Partnerschaft verbunden ist. Das Konkubinatsverhältnis wirkt sich überdies nicht auf einen allfälligen Anspruch auf eine Witwen- oder Witwerrenten aus.

¹ Bundesgerichtsurteile vom 12. Februar 2010 im Fall 136 I 129; vom 21. November 2007 im Fall 5C.186/2006; Urteile des Kantonsgerichts vom 25. August 2014 im Fall 605 2014 76; vom 20. März 2003 im Fall 3A 03 11; vom 27. Juni 2006 im Fall 3A 05 182.

- > Keine Befreiung von der AHV/IV-Beitragspflicht bei Nichterwerbstätigkeit: Die nichterwerbstätige Person ist – anders als es bei nichterwerbstätigen Ehegattinnen und Ehegatten der Fall ist – bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie bei der Invalidenversicherung nicht von der Beitragspflicht befreit, wenn ihre Konkubinatspartnerin oder ihr Konkubinatspartner mindestens das Doppelte des jährlichen Mindestbeitrags bezahlt. Sie muss sich bei der Ausgleichskasse anmelden und die Jahresbeiträge für Nichterwerbstätige leisten. Dasselbe gilt für die Person, deren Tätigkeit in der Führung des gemeinsamen Haushalts besteht und die ein «Taschengeld» erhält.
- > Betreuungsgutschriften: Seit dem 1. Januar 2021 und dem Inkrafttreten der Änderung des Artikels 29septies Absatz 1 AHVG hat die Person, die ihre Partnerin oder ihren Partner betreut, mit der oder dem sie seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen einen gemeinsamen Haushalt führt, Anspruch auf eine Betreuungsgutschrift.
- > Invalidenrenten (IV): Wie bei der AHV erhält jede Konkubinatspartnerin und jeder Konkubinatspartner bei teilweiser oder vollständiger Invalidität nach Krankheit oder Unfall eine Einzelrente. Das Invalidenversicherungsgesetz kennt keine Paarenten für Personen, die in einer faktischen Lebensgemeinschaft leben.
- > Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL): Bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen wird eine im Konkubinat lebende Person als alleinstehend betrachtet. Davon ausgenommen ist das Mietzinsmaximum (die Haushaltsgrosse wird berücksichtigt).

Im Bereich der beruflichen Vorsorge (2. Säule) ist festzuhalten, dass gewisse Vorsorgeeinrichtungen den Anspruch auf Hinterlassenenleistungen von Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartnern anerkennen. Gemäss Artikel 20a Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) kann die Vorsorgeeinrichtung in ihrem Reglement für «die Person, die mit [dem Versicherten] in den letzten fünf Jahren bis zu seinem Tod ununterbrochen eine Lebensgemeinschaft geführt hat oder die für den Unterhalt eines oder mehrerer gemeinsamer Kinder aufkommen muss», einen Anspruch auf eine Hinterlassenenrente vorsehen. Hierzu kann sie einen schriftlichen Unterhaltsvertrag verlangen oder den Anspruch der Partnerin oder des Partners von einer ausdrücklichen Klausel der oder des Versicherten abhängig machen. Konkubinatspaare haben daher ein Interesse daran, das Reglement ihrer jeweiligen Pensionskasse genau zu studieren, um die für den Erhalt einer solchen Rente notwendigen Formalitäten zu erfüllen.

Um fehlende Ansprüche im Sozialversicherungsbereich auszugleichen, kann das Konkubinatspaar Dispositionen im Bereich der Selbstvorsorge (3. Säule) treffen – gebunden

(Säule 3a mit Steuervorteilen) oder frei (Säule 3b). Die Selbstvorsorge erfolgt oft in Form eines Sparguthabens oder einer Lebensversicherung. In der gebundenen Selbstvorsorge ist die Reihenfolge der Begünstigten von Hinterlassenenleistungen vorgegeben, wobei die Versicherten über einen gewissen Handlungsspielraum verfügen. So können sie die überlebende Konkubinatspartnerin oder den überlebenden Konkubinatspartner als begünstigte Person bezeichnen und sie oder ihn unter gewissen Bedingungen sogar gegenüber den Nachkommen bevorzugen. Allerdings sollten solche Dispositionen vorgängig mit einer Fachperson besprochen werden, um auch die steuerlichen Konsequenzen abzuschätzen.

1.5.3. Steuern

Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner werden nicht als eine besondere Kategorie von Steuerpflichtigen erfasst. Sie werden wie Alleinstehende behandelt und dementsprechend separat besteuert, mithin jede und jeder basierend auf dem eigenen Einkommen und Vermögen.

Der Umstand, dass Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner wie Alleinstehende behandelt werden, hat Auswirkungen auf die Schenkungs- und Erbschaftssteuern. Für deren Ausgestaltung sind allein die Kantone zuständig. In den meisten kantonalen Gesetzgebungen ist der Steuersatz progressiv und hängt vom Betrag der Zuwendung sowie vom Verwandtschaftsgrad zwischen der oder dem Begünstigten und der Schenkerin oder dem Schenker beziehungsweise der Erblasserin oder dem Erblasser ab. Da Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner wie Dritte betrachtet werden, gilt für sie in aller Regel die für nahe Verwandte vorgesehene Steuerreduktion auf Schenkungen und Erbschaften nicht. Stattdessen unterliegen sie oft einem sehr hohen Steuersatz, während Ehegattinnen und Ehegatten sowie eingetragene Partnerinnen und eingetragene Partner in den Genuss eines privilegierten Steuersatzes kommen und in den meisten Kantonen sogar von den Steuern befreit werden.

[Im Kanton Freiburg gilt gemäss Gesetz über die Erbschafts- und Schenkungssteuer (ESchG; SGF 635.2.1) für Begünstigte einer Erbschaft oder Schenkung, die seit mindestens zehn Jahren in Wohngemeinschaft mit gleichem steuerrechtlichen Wohnsitz mit der Erblasserin/dem Erblasser bzw. der Schenkerin/dem Schenker leben, ein reduzierter Steuersatz von 8,25% statt des für Dritte geltenden Steuersatzes von 22% (Art. 25).]

1.5.4. Ausländerrecht

Die Behandlung von Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartnern im Bereich des Ausländerrechts ist abhängig von der jeweiligen konkreten Situation. Zu unterscheiden sind im Wesentlichen drei Bereiche, nämlich der Geltungsbereich des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG), des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998

(AsylG) sowie der Freizügigkeitsabkommen betreffend die Staaten der EU/141 und der EFTA.

Unter den Anwendungsbereich des AIG fallen aus Drittstaaten stammende Partnerinnen und Partner von schweizerischen Staatsangehörigen sowie aus Drittstaaten stammende Partnerinnen und Partner von Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Im AIG besteht für das Konkubinat – im Unterschied zu Ehen oder eingetragenen Partnerschaften – keine gesetzliche Regelung des Familiennachzugs respektive des Nachzugs einer Konkubinatspartnerin oder eines Konkubinatspartners. Eine eheähnliche Lebensgemeinschaft kann aber von den Migrationsbehörden dennoch ausnahmsweise berücksichtigt werden: Im Rahmen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalles (Art. 30 Abs. 1, Bst. b, AIG) kann ein Konkubinat zu einer Ausnahme von den Zulassungsvoraussetzungen führen, womit eine Aufenthaltsbewilligung für die Partnerin oder den Partner ausnahmsweise erteilt werden kann.

Dasselbe gilt für aus Drittstaaten stammende Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner von EU/EFTA-Staatsangehörigen, die in der Schweiz aufenthaltsberechtigt sind. Möchte dagegen ein Paar, bei dem eine Person die Staatsangehörigkeit eines EU/EFTA-Staats hat, die andere Person schweizerische Staatsangehörige ist oder beide einem EU/EFTA-Staat angehören, einen Aufenthalt in der Schweiz begründen, so richten sich die Einreisebestimmungen nach den genannten Abkommen, wobei es keine Regelungen betreffend Familiennachzug von Konkubinatspartnerinnen oder Konkubinatspartnern gibt. Bürgerinnen und Bürger aus EU- und EFTA-Staaten können aber jederzeit als Gäste oder Touristinnen und Touristen in die Schweiz einreisen. Damit können beispielsweise Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern pro Jahr zweimal drei Monate in der Schweiz bleiben, jeweils mit einem Unterbruch von mindestens einem Monat. Sie dürfen jedoch keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, da hierfür eine Aufenthaltsbewilligung notwendig ist. Diese kann insbesondere bei Vorweisen eines Arbeitsvertrages erteilt werden.

Eine ausdrückliche Regelung des Konkubinats findet sich im Asylrecht. Beim Familienasyl sind die in dauernder eheähnlicher Gemeinschaft zusammenlebenden Personen den Ehegatten gleichgestellt (Art. 1a Bst. e der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 [AsylV 1]. Artikel 51 Absatz 1 AsylG ist damit auch auf Konkubinate anwendbar.

1.6. Wirkungen des Konkubinats im Kindesrecht

Seit der am 25. Juni 1976 verabschiedeten Kindesrechtsrevision und der am 1. Juli 2014 in Kraft getretenen Änderung des Zivilgesetzbuches betreffend die elterliche Sorge sowie

der am 1. Januar 2017 in Kraft getretenen Revision des Kindesunterhaltsrechts sind Kinder verheirateter Eltern und Kinder unverheirateter Eltern in vielen Bereichen gleichgestellt. Der Rechtsstatus des Paares wirkt sich jedoch in gewissen Punkten weiterhin aus.

1.6.1. Zugang zur medizinisch unterstützten Fortpflanzung

Der Zivilstand eines Paares ist grundsätzlich keine Voraussetzung für den Zugang zur künstlichen Insemination oder zur In-vitro-Fertilisation; diese beiden wichtigsten Methoden sind im Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung (FMedG) geregelt (vgl. Art. 2 Bst. a FMedG). Lediglich die Verwendung gespendeter Samenzellen (heterologe Insemination) ist Ehepaaren vorbehalten (Art. 3 Abs. 3 FMedG).

1.6.2. Entstehung des Kindesverhältnisses

Der Zivilstand der Mutter wirkt sich nicht auf die Entstehung des Kindesverhältnisses zwischen ihr und ihrem Kind aus: Das Kindesverhältnis entsteht mit der Geburt (Art. 252 Abs. 1 ZGB) und kann nicht angefochten werden. Hingegen beeinflusst der Zivilstand des Paares das Kindesverhältnis des zweiten Elternteils, das nur im Falle einer Ehe von Gesetzes wegen entsteht. Ausserhalb der Ehe entsteht das Kindesverhältnis durch eine Willensäußerung des Vaters (Anerkennung, Art. 260 ZGB) oder durch einen Entscheid über eine Vaterschaftsklage (Art. 261 ZGB). Die Anerkennung kann von jedermann, der ein Interesse hat, angefochten werden (Art. 260a ZGB).

Die gemeinschaftliche Adoption steht Konkubinatspaaren nicht offen. Hingegen darf eine Person, die in einem Konkubinat lebt, ein Kind allein adoptieren (Art. 264b Abs. 1, ZGB). Seit dem 1. Januar 2018 darf eine Person zudem das Kind adoptieren, mit dessen Mutter oder Vater sie eine faktische Lebensgemeinschaft führt, das Paar also weder verheiratet noch durch eine eingetragene Partnerschaft verbunden ist und seit mindestens drei Jahren einen gemeinsamen Haushalt führt (Art. 264c Abs. 1 Ziff. 3 Abs. 2 und 3 ZGB).

1.6.3. Elterliche Sorge (und Erziehungsgutschrift)

Seit dem 1. Juli 2014 bildet die gemeinsame elterliche Sorge den Regelfall. Sind die Eltern aber nicht verheiratet, gilt diese nicht automatisch, selbst dann nicht, wenn der Vater das Kind anerkannt hat. Diesfalls wird die gemeinsame elterliche Sorge den Eltern (nur) gestützt auf eine gemeinsame Erklärung erteilt (Art. 298a Abs. 1 ZGB). Bis die Erklärung vorliegt, steht die elterliche Sorge allein der Mutter zu (Art. 298a Abs. 5 ZGB). Weigert sich ein Elternteil, die Erklärung

über die gemeinsame elterliche Sorge abzugeben, so kann der andere Elternteil die Kindesschutzbehörde am Wohnsitz des Kindes anrufen. Diese verfügt die gemeinsame elterliche Sorge, sofern nicht zur Wahrung des Kindeswohls an der alleinigen elterlichen Sorge der Mutter festzuhalten oder die alleinige elterliche Sorge dem Vater zu übertragen ist (Art. 298b Abs. 1 und 2 ZGB).

Im Bereich der AHV wird Versicherten für diejenigen Jahre eine Erziehungsgutschrift angerechnet, in welchen ihnen die elterliche Sorge für eines oder mehrere Kinder zusteht, die das 16. Altersjahr noch nicht erreicht haben. Eltern, die gemeinsam Inhaber der elterlichen Sorge sind, werden jedoch nicht zwei Gutschriften kumulativ gewährt (Art. 29^{sexies} Abs. 1 AHVG). Kommt die gemeinsame elterliche Sorge aufgrund einer Erklärung der Eltern zustande, so vereinbaren die Eltern gleichzeitig schriftlich, dass die ganze Erziehungsgutschrift einem Elternteil anzurechnen ist oder dass sie hälftig aufzuteilen ist (Art. 52^{f^{bis}} Abs. 3 AHVV). Geht innert einer Frist von drei Monaten keine Vereinbarung ein, so regelt die Kindesschutzbehörde die Anrechnung der Erziehungsgutschrift von Amtes wegen gemäss Artikel 52^{f^{bis}} Abs. 2 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

1.6.4. Unterhalt

Die Unterhaltspflicht hängt nicht vom Zivilstand der Eltern des Kindes ab. Sobald das Kindesverhältnis entstanden ist, haben die Eltern gegenüber ihrem Kind eine Unterhaltspflicht (Art. 276 ZGB). Diesbezüglich ist anzumerken, dass der Unterhaltsbeitrag für das Kind seit dem 1. Januar 2017 auch die Kosten der Betreuung durch einen Elternteil umfasst, unabhängig vom Zivilstand.

Die Unterhaltspflicht betrifft nur die Eltern und ihre gemeinsamen Kinder. Gleich wie in der Ehe hat die Konkubinatspartnerin oder der Konkubinatspartner eines Elternteils keine Unterhaltspflicht gegenüber dessen Kindern. Ebenso wenig besteht eine Beistandspflicht gegenüber der Partnerin oder dem Partner bei deren oder dessen Erfüllung der Unterhaltspflicht zugunsten eines Kindes aus einer früheren Beziehung. Hingegen ist es gemäss Rechtsprechung nicht willkürlich, bei der Berechnung der Alimentenbevorschussung die finanzielle Unterstützung der Partnerin oder des Partners des unterhaltsberechtigten Elternteils zu berücksichtigen.

1.6.5. Zuständige Behörde für Streitigkeiten

Bei einer Trennung beziehungsweise Scheidung der Eltern gibt es immer noch verfahrensrechtliche Unterschiede zwischen Kindern unverheirateter Eltern und Kindern verheirateter Eltern. Zuständig ist nicht dieselbe Behörde: Bei unverheirateten Eltern entscheidet die Kindesschutzbehörde (KESB) über Kinderbelange, während bei getrennt lebenden

verheirateten oder geschiedenen Eltern das Gericht für die Anordnung der notwendigen Massnahmen zuständig ist.

Die beiden Behörden haben unterschiedliche Vorgehensweisen und Kompetenzen. So schreitet die KESB bei der Auflösung einer faktischen Lebensgemeinschaft nicht zwingend ein; ihr Einschreiten erfolgt entweder auf Antrag oder wenn es das Wohl des Kindes erfordert. Des Weiteren regelt die Kindesschutzbehörde die elterliche Sorge und den persönlichen Verkehr, kann sich aber nicht zum finanziellen Streit im Zusammenhang mit dem Unterhalt des Kindes äussern, wenn die Eltern nicht verheiratet sind. Einzig das Gericht kann über den Unterhaltsbeitrag für Kinder unverheirateter Eltern entscheiden (Art. 298b Abs.3 ZGB). Im Fall einer Unterhaltsklage entscheidet das Gericht auch über die elterliche Sorge und die weiteren Kinderbelange (Art. 304 Abs. 2 ZPO).

1.7. Ende des Konkubinats

1.7.1. Auflösung

Die Auflösung einer faktischen Lebensgemeinschaft erfolgt – genauso wie ihre Begründung – formlos.

Es müssen keine rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein, und sie unterliegt keiner Beurteilung durch ein Gericht oder durch eine andere Behörde. Sie kann jederzeit und ohne Begründung erfolgen, einseitig oder im gegenseitigen Einvernehmen.

Um allfälligen Differenzen bei der Auflösung zu begegnen, hat das Konkubinatspaar die Möglichkeit, im Vorfeld oder im Zeitpunkt der Trennung, vertragliche Abreden im Hinblick auf die Regelung gewisser Aspekte bei der Auflösung des gemeinsamen Haushalts zu treffen, zum Beispiel über eine nachpartnerschaftliche Unterhaltsleistung zugunsten einer Konkubinatspartnerin oder eines Konkubinatspartners, über die gemeinsame Wohnung oder über die Zuteilung der Obhut für gemeinsame Kinder. In der Praxis kommen solche Abreden allerdings selten vor, so dass oft das Gericht angerufen werden muss. Hat das Paar keine Vereinbarung abgeschlossen, so wendet das Gericht je nach den Umständen des Einzelfalls die Bestimmungen des Sachenrechts, des Vertragsrechts oder der einfachen Gesellschaft an.

Bei der Auflösung des Konkubinats erhält jede Person ihre eigenen Sachen zurück. Die gemeinsam erworbenen Sachen werden nach den Regeln des Miteigentums geteilt. Im Streitfall und bei Beweislosigkeit, etwa, weil das Konkubinatspaar kein Inventar erstellt hat, wird von der Besitzerin oder vom Besitzer einer beweglichen Sache vermutet, dass sie oder er daran das Eigentum hat (Art. 930 Abs. 1 ZGB). Für den (häufigen) Fall, dass beide Personen den Besitz an einer Sache haben, wird Miteigentum zu gleichen Teilen vermutet (Art. 646 Abs. 2 ZGB).

Bezüglich der Auflösung eines Konkubinats ohne Vereinbarung oder Vertrag stellte das Bundesgericht bereits 1982 fest, dass die Liquidation nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen zu erfolgen hat, wobei es jedoch die analoge Anwendung des ehelichen Güterrechts ablehnte. Demnach muss aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalls entschieden werden, ob und inwieweit die Regeln über die einfache Gesellschaft auf ein Konkubinatsverhältnis anwendbar sind. Angenommen wurde eine einfache Gesellschaft etwa bei folgender Zweckbestimmung: Befriedigung gemeinsamer Bedürfnisse im Rahmen einer häuslichen Gemeinschaft, gemeinsamer Betrieb eines Unternehmens oder berufliche Zusammenarbeit und Regelung bestimmter Aspekte der Lebensgemeinschaft, zum Beispiel gemeinsamer Erwerb eines Hauses. Hingegen sind die Regeln über die einfache Gesellschaft nicht anwendbar, wenn beide Personen ihre Unabhängigkeit gegenüber dem anderen bewahrt haben, was selbst dann gilt, wenn die jeweiligen zur Verfügung stehenden Mittel ungleich verteilt sind.

Hat eine Person im Betrieb ihrer Partnerin oder ihres Partners mitgearbeitet, so kann daraus am Ende des Zusammenlebens ein Lohnanspruch gestützt auf einen stillschweigenden Arbeitsvertrag gemäss Artikel 320 Absatz 2 OR entstehen. Handelt es sich hingegen um Hausarbeit, so ist die Lehre mehrheitlich der Auffassung, dass ohne entsprechende Vereinbarung kein nachträglicher Lohn zu gewähren sei.

Die Auflösung einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft hat keine Teilung der Anwartschaften der ersten und der zweiten Säule zur Folge. Auch entsteht kein nachpartnerschaftliches Unterhaltsrecht zugunsten einer Konkubinatspartnerin oder eines Konkubinatspartners, ungeachtet davon, welche Gründe zur Auflösung geführt haben, wie lange die Lebensgemeinschaft gedauert hat und wie die Aufgabenverteilung vereinbart war. Hat das Paar keine spezifische Vereinbarung getroffen, garantiert das Schweizer Recht keinen Unterhaltsbeitrag an diejenige Person, die sich massgeblich der Familie gewidmet hat und sich deshalb nach Auflösung der Lebensgemeinschaft in einer ungünstigen finanziellen Situation befindet. Um diese Situation auszugleichen, wird in der Lehre teilweise die Auffassung vertreten, dass eine Vertrauenshaftung gegeben ist. Demnach ist zwar die jederzeitige Auflösbarkeit des Konkubinats unbestritten, doch hat eine Trennung zur Unzeit unter anderem zur Folge, dass der Schaden, der aus enttäuschem Vertrauen entstanden ist, ersetzt werden muss.

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung müsste hierfür jedoch bewiesen werden können, dass sich die Partnerin oder der Partner auf unbestimmte Zeit für die Gemeinschaft verpflichtet hatte. Obwohl sich die Situation mit der Einführung des Betreuungsunterhalts verbessert hat (siehe Ziff. 1.6.4), wird Konkubinatspaaren empfohlen, im Hinblick auf ein Ende einer Lebensgemeinschaft einen Unterhaltsbeitrag in Form einer Rente oder Kapitaleistung zu vereinbaren.

1.7.2. Tod

Die Situation einer Person beim Tod ihrer Konkubinatspartnerin oder ihres Konkubinatspartners hängt vor allem von der bewussten Planung zu Lebzeiten ab, zumal Gesetz und Rechtsprechung den Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartnern nur wenige Rechte zuerkennen.

Der überlebenden Person steht weder ein gesetzliches Erbrecht noch ein Pflichtteilsanspruch zu. Ohne entsprechende Verfügung von Todes wegen erbt sie nichts. Es ist jedoch möglich, sie in den Schranken der Verfügungsfreiheit zu begünstigen, indem sie mit letztwilliger Verfügung oder in einem Erbvertrag als Erbin oder als Vermächtnisnehmerin eingesetzt wird.

Es sei allerdings daran erinnert, dass überlebende Konkubinatspartnerinnen und überlebende Konkubinatspartner je nach Kanton einer hohen Erbschaftssteuer unterliegen (siehe Ziff. 1.5.3).

Beim Tod der Konkubinatspartnerin oder des Konkubinatspartners hat die überlebende Person keinen Anspruch auf eine Hinterlassenenrente gemäss Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG), nicht einmal bei gemeinsamen Kindern. Weder das Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) noch dasjenige über die Militärversicherung (MVG) sehen einen Rentenanspruch vor. Leistungen der obligatorischen zweiten Säule stehen der überlebenden Person nur zu, wenn das Reglement der Vorsorgeeinrichtung der oder des Verstorbenen den Kreis der Begünstigten über die gesetzlichen Anspruchsberechtigten hinaus erweitert (siehe Ziff. 1.5.2). Konkubinatspaare haben deshalb ein Interesse daran, die Möglichkeiten der Selbstvorsorge zu nutzen (siehe Ziff. 1.5.2).

Im Rahmen seiner Rechtsprechung im Haftpflichtrecht anerkennt das Bundesgericht bei einem Konkubinat einen Anspruch auf Ersatz des Versorgerschadens gestützt auf Artikel 45 Absatz 3 OR, wenn drei Bedingungen erfüllt sind: Die überlebende Person wurde von der verstorbenen Person während der Dauer ihrer Lebensgemeinschaft finanziell unterstützt und wäre mit grosser Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft unterstützt worden, und die Beziehung wies eheähnlichen und dauerhaften Charakter auf. Die überlebende Person kann zudem einen Anspruch auf Genugtuung nach Artikel 47 OR geltend machen, wenn das Konkubinat eine gewisse Stabilität hatte.

2. Rechtsrahmen für das Konkubinat auf kantonaler Ebene

2.1. Autonome Ausgestaltung des Konkubinatsverhältnisses

Obwohl das Konkubinat heute unbestrittenermassen eine soziale Realität ist, steht es nicht für ein einheitliches Modell des Zusammenlebens. Da es nicht formalisiert ist, können die verschiedenen Paare, die diese Lebensweise angenommen haben, stillschweigend oder nicht, individuell und autonom die Ausgestaltung ihres Verhältnisses bestimmen.

Konkubinatspaaren stehen jedoch mehrere Instrumente für die rechtliche Gestaltung ihrer Lebensgemeinschaft zur Verfügung.

So können sie beispielsweise punktuell spezielle Verträge abschliessen wie etwa eine Leihe, einen Arbeitsvertrag, einen Mietvertrag oder einen Auftrag. Ebenso kann eine im Konkubinat lebende Person einen Vorsorgeauftrag erstellen und ihre Partnerin oder ihren Partner beauftragen, im Fall ihrer Urteilsunfähigkeit die Vertretung in rechtlichen Belangen gegenüber Dritten zu übernehmen. Im medizinischen Bereich kann der Vorsorgeauftrag durch eine Patientenverfügung ergänzt werden.

Wenn sie ihrer Lebensgemeinschaft einen umfassenderen verbindlichen Rahmen geben wollen, haben Konkubinatspaare ausserdem die Möglichkeit, einen Konkubinatsvertrag abzuschliessen. Solche Verträge können inhaltlich sehr unterschiedlich sein. Sie können z. B. die Organisation des Zusammenlebens der Partner betreffen, ihre gegenseitigen Pflichten und Aufgaben behandeln oder nur bestimmte Aspekte ihrer Beziehung regeln, wie z. B. den gegenseitigen Unterhalt, die Arbeitsteilung, die Kinderbetreuung, die Wohnung usw.

Als Antwort auf die Forderung der Verfasser des Postulats, Wege zur Korrektur möglicher Benachteiligungen von Konkubinatspartnern aufzuzeigen, wäre es denkbar, dass die kantonalen Behörden Massnahmen ergreifen, um die Betroffenen besser über die rechtlichen Möglichkeiten zur Ausgestaltung ihrer Partnerschaft zu informieren.

Solche Informationsmassnahmen werfen jedoch zwei zentrale Fragen auf, und zwar erstens die Frage nach dem Informationsbedarf (sind Konkubinatspaare, die sich für eine Lebensweise «ausserhalb der gesetzlichen Normen» entschieden haben, wirklich an Informationen über die Möglichkeit, ihr Leben als Paar zu organisieren, interessiert?) und zweitens die Frage, wann mit dieser Information an diese Personen herantreten werden soll (da das Konkubinat als eine faktische Beziehung definiert wird, die ausserhalb der bestehenden Institutionen organisiert wird, suchen Personen, die sich für diese Lebensform entscheiden, zu diesem Zweck keine Behörde auf, die sie entsprechend informieren könnte).

Allerdings könnten die für Familienpolitik zuständigen Stellen der kantonalen Verwaltung auch ganz allgemein darüber informieren, z. B. mit einem Flyer. Das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen und das kantonale Sozialamt sind dabei, via «Freiburg für alle» einen ein Faktenblatt in beiden Amtssprachen zur Situation der Kinder bei der Trennung von Paaren, die in einer eheähnlichen Gemeinschaft leben, vorzubereiten. Dies ist das Folgedokument zum bereits veröffentlichten Faktenblatt zum Thema Scheidung und Trennung von Ehepaaren, ein sehr anschauliches, umfassendes Angebot, das in der Schweiz neu ist und von der Öffentlichkeit und den Fachkreisen bereits sehr geschätzt wird.

2.2. Punktuelle Anpassungen der kantonalen Gesetzgebung

Der Kanton Freiburg könnte sich für einen weiteren Schritt hin zu einem rechtlichen Rahmen für das Konkubinat entscheiden und punktuell einige Bestimmungen des kantonalen öffentlichen Rechts anpassen. Das angestrebte Ziel könnte abgestuft sein und von einer einfach besseren Berücksichtigung der besonderen Situation von Konkubinatspaaren im Vergleich zu ledigen Personen bis hin zur Gleichstellung von Konkubinatspaaren mit Ehepaaren reichen.

Der Interventionsbereich des kantonalen Gesetzgebers ist jedoch auf das kantonale öffentliche Recht begrenzt.

2.3. Institut eines kantonalen Pacs

2.3.1. Einführung

Der Kanton Freiburg könnte schliesslich ein Gesetz zur Einführung eines kantonalen Partnerschaftsmodells, damit Paare, die nicht heiraten wollen, eine offizielle Anerkennung ihrer Verbindung auf kantonaler Ebene erhalten. Ein solches Partnerschaftsmodell würde jedoch keine Änderung des Zivilstandes der Partnerin oder des Partners beinhalten und lediglich Wirkung nach kantonalem öffentlichem Recht entfalten.

Derzeit gibt es nur in den Kantonen Genf und Neuenburg ein solches kantonales Partnerschaftsmodell. In seinem Bericht vom 30. März 2022 stellt der Bundesrat die beiden Modelle vor (s. Ziff. 6.3.1 und 6.3.2). Diese Präsentation wird im Folgenden aufgegriffen (Ziff. 2.3.2 und 2.3.3).

2.3.2. Kantonales Modell Genf

Das im Kanton Genf bestehende Partnerschaftsmodell (Pacs) ermöglicht es (gleich- oder verschiedengeschlechtlichen) Paaren, ihr Zusammenleben und ihren Status als Paar anerkennen zu lassen. Personen, die die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen erfüllen, können das Antragsformular für

die kantonalrechtliche Partnerschaft ausfüllen und an das Zivilstandsamt senden. Nachdem das Amt sich vergewissert hat, dass die Voraussetzungen für die Entgegennahme der Partnerschaftserklärung gemäss Genfer Recht erfüllt sind, nimmt es Kontakt mit den Partnerinnen bzw. Partnern auf und vereinbart einen Termin für die Unterzeichnung der Erklärungen. Es ist daher ein persönliches Erscheinen erforderlich. Die Erklärung der Partnerin oder des Partners wird dann in einer Partnerschaftsurkunde festgehalten, von der jede Partnerin oder jeder Partner ein Original erhält.

Die Urkunde bescheinigt den amtlichen Charakter der Partnerschaft und das Recht der Partnerinnen bzw. Partner, in ihren Beziehungen mit der öffentlichen Verwaltung im Kanton Genf wie verheiratete Personen behandelt zu werden (z. B. betreffend die Bestimmungen über das Zeugnisverweigerungsrecht und im öffentlichen Dienst), mit Ausnahme der Steuerveranlagung und der Gewährung von Sozialleistungen, sofern nicht eine öffentlich-rechtliche Bestimmung etwas anderes vorsieht.

Das Amt für Zivilstandswesen und Beglaubigungen führt ein kantonales Partnerschaftsregister.

Die Partnerschaft endet durch eine gemeinsame oder einseitige Erklärung einer der Partnerinnen oder eines der Partner vor einer Beamtin, einem Beamten oder einer Mitarbeiterin bzw. einem Mitarbeiter des Zivilstandsamtes des Zivilstandskreises, in dem eine der beiden Partnerinnen bzw. einer der beiden Partner wohnt. Besteht kein Wohnsitz im Kanton Genf, kann die Auflösungserklärung in dem Zivilstandskreis erfolgen, in dem die Partnerschaftserklärung entgegengenommen worden ist. Schliesslich wird die Partnerschaft von Amtes wegen aufgelöst, wenn eine Partnerin oder ein Partner oder beide eine eingetragene Partnerschaft eingehen oder heiraten.

Gemäss Auskunft des Amtes für Bevölkerung und Migration des Kantons Genf haben zwischen dem 5. Mai 2001 und dem 31. Dezember 2020 867 Paare einen Genfer Pacs geschlossen.

2.3.3. Kantonales Modell Neuenburg

Auch im Kanton Neuenburg haben (gleich- oder verschiedengeschlechtliche) Paare die Möglichkeit, ihr Zusammenleben und ihren Status als Paar auf kantonaler Ebene anerkennen zu lassen, indem sie eine eingetragene Partnerschaft eingehen.

Die Partnerschaftserklärung wird von einer im Kanton zugelassenen Notarin oder Notar öffentlich beurkundet, nachdem sie oder er zunächst überprüft hat, ob die Voraussetzungen für die Entgegennahme der Partnerschaftserklärung erfüllt sind. Die Notarin oder der Notar beantragt von Amtes wegen die Eintragung der Partnerschaftserklärung bei der Staatskanzlei, die ein kantonales Register mit den Partnerschafts-

erklärungen führt und den Partnerinnen oder Partnern eine Bescheinigung über die Eintragung in das kantonale Register ausstellt.

Die Partnerinnen bzw. Partner werden in sämtlichen Bereichen des kantonalen Rechts wie Verheiratete behandelt. Die eingetragene Partnerschaft hat demnach hauptsächlich Auswirkungen auf das Besuchsrecht in Spitälern, das Erbschaftssteuerrecht und auf Schenkungen unter Lebenden, das Zeugnisverweigerungsrecht und die Regelung der Pensionskasse im Kanton Neuenburg.

Die Partnerschaft endet mit der Löschung der Eintragung im Partnerschaftsregister, wobei diese durch gemeinsamen oder einseitigen Antrag verlangt werden kann. Anzumerken ist, dass ausserhalb des Kantons geschlossene eingetragene Partnerschaften (bspw. im Kanton Genf oder im Ausland, wie der französische Pacs) anerkannt werden. Dies hat zur Folge, dass sie die gleichen Wirkungen haben wie eine eingetragene Partnerschaft gemäss dem Neuenburger Recht.

Gemäss Informationen der Staatskanzlei des Kantons Neuenburg haben zwischen dem 1. Juli 2004 und dem 31. Dezember 2021 1314 Paare eine Partnerschaft gemäss dem Neuenburger Recht geschlossen.

2.3.4. Wortlaut einer allfälligen gesetzlichen Grundlage

Sollte im Kanton Freiburg ein kantonales Partnerschaftsmodell eingeführt werden, müsste die entsprechende gesetzliche Grundlage mindestens Folgende regeln:

- > Voraussetzungen für die Partner/innen;
- > Modalitäten des Abschlusses und der Registrierung der Partnerschaft;
- > Wirkungen der Partnerschaft (auf das kantonale öffentliche Recht beschränkt);
- > Fälle und Modalitäten der Auflösung der Partnerschaft.

3. Überlegungen auf Bundesebene zu einem möglichen eidgenössischen Pacs

In den letzten Jahren wurden mehrere Vorstösse von Bundesparlamentariern eingereicht, die in mehr oder weniger direktem Zusammenhang mit dem Status von Konkubinatspaaren stehen (s. Website curia vista des Schweizer Parlaments). Bislang hat es der Schweizer Gesetzgeber immer abgelehnt, die Bestimmungen über die Ehe auf Konkubinatspaare anzuwenden und dieser faktischen Lebensgemeinschaft einen rechtlichen Status zu verleihen.

Einige Vorstösse wurden eingereicht, um die Schaffung eines neuen Rechtsinstituts voranzutreiben, einem Mittelding zwischen Ehe und faktischer Lebensgemeinschaft, nämlich dem pacte civil de solidarité (Pacs). Als Antwort auf diese

Vorstösse hat der Bundesrat seinen Bericht vom 30. März 2022 «Übersicht über das Konkubinatsrecht im geltenden Recht – Ein PACS nach Schweizer Art?» herausgegeben. In diesem Bericht legt der Bundesrat die Kernelemente eines möglichen Schweizer Pacs dar, nimmt allerdings nicht grundsätzlich Stellung (Bericht S. 40, Ziff. 6.5.1), mit dem Hinweis, es werde «Sache des Gesetzgebers sein, gegebenenfalls die Bedingungen, die Modalitäten des Abschlusses, die Wirkungen sowie das Verfahren zur Auflösung eines neuen Rechtsinstituts zu definieren» (Bericht S. 41, Ziff. 6.5.3).

Gestützt auf das Fazit des Berichts des Bundesrats vom 30. März 2022 reichte Ständerat Andrea Caroni am 16. Juni 2022 eine parlamentarische Initiative für einen PACS in der Schweiz ein (parlamentarische Initiative 22.448): «Nach ebenso bewährtem Vorbild verschiedener Kantone (NE und GE) sowie anderer Länder (v.a. Frankreich, aber auch Benelux) möchte diese pa.Iv. Schweizer Paaren ergänzend eine dritte, mittlere Option anbieten: Einen PACS («pacte civil de solidarité»). Wie Ehe und Konkubinatsrecht soll auch diese dritte Option allen Personen unabhängig ihres Geschlechts offenstehen». Dem Verfasser der Initiative zufolge wäre der PACS dabei «eher als «Konkubinatsrecht plus» denn als «Ehe light» auszugestalten».

Die parlamentarische Initiative 22.448 muss noch von den eidgenössischen Räten behandelt werden. Am 3. November 2022 hat die Kommission für Rechtsfragen des Ständerats bereits beschlossen, ihr Folge zu geben. Es wäre jedoch gewagt, den Ausgang der parlamentarischen Beratungen vorwegnehmen zu wollen. Während bestimmte Kreise die Einführung eines PACS bekämpfen, ist festzustellen, dass die Frage in anderen Kreisen offener angegangen wird als früher. Auch wenn nicht davon ausgegangen werden kann, dass ein Schweizer PACS in naher Zukunft verabschiedet wird, kann er auch nicht einfach abgetan werden.

4. Fazit

Die Berücksichtigung der Situation von Konkubinatspaaren ist ein gesellschaftliches und juristisches Thema, das nicht nur in der Bevölkerung, sondern auch auf politischer Ebene auf Interesse stösst. Bei der Lektüre des vorliegenden Berichts, insbesondere des ersten Teils, der einen am 30. März 2022 vom Bundesrat veröffentlichten Bericht wiedergibt, ist festzustellen, dass diese Frage im Wesentlichen eine Frage des Bundesrechts ist. Die Berücksichtigung der Situation von Konkubinatspaaren ist in vielen Bereichen bereits Realität, und die eidgenössischen Räte werden in Kürze Gelegenheit haben, sich damit zu befassen, um mehreren parlamentarischen Vorstößen zu diesem Thema Folge zu geben. Vor diesem Hintergrund ist der Staatsrat der Ansicht, dass es keinen Anlass gibt, in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig zu werden, weder durch punktuelle Anpassungen noch durch die Einführung eines PACS nach kantonalem Recht wie in den

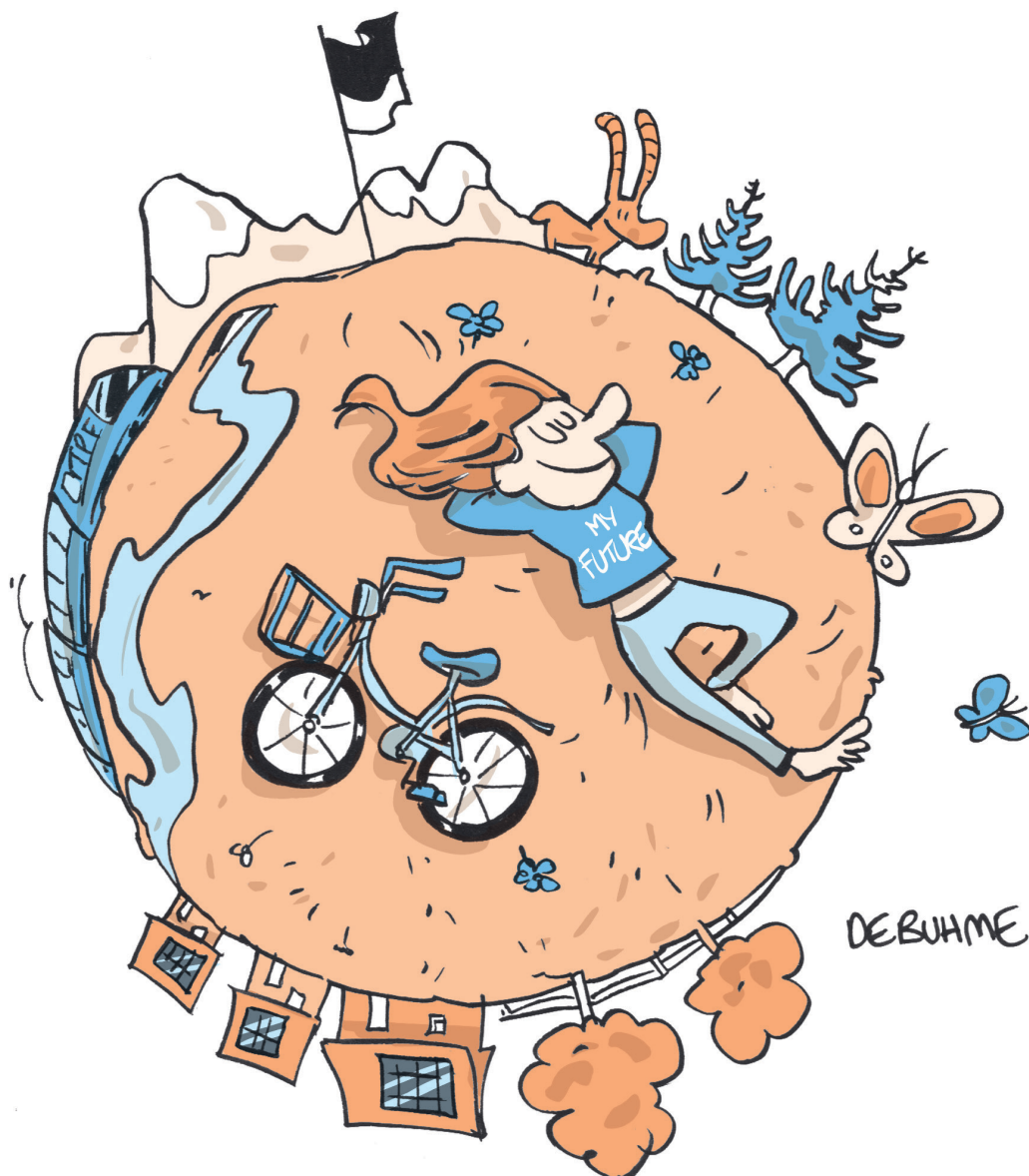
Kantonen Genf und Neuenburg, solange die Situation auf Bundesebene nicht geklärt ist. Stattdessen empfiehlt er, seine punktuelle Politik der Information der betroffenen Personen über «Freiburg für alle» fortzusetzen.

Plan financier 2022-2026



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Chancellerie d'Etat CHA
Staatskanzlei SK



Plan financier 2022–2026

—

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

Nous avons l'honneur de vous remettre le plan financier de la législature 2022–2026 et vous proposons d'en prendre acte.

Au nom du Conseil d'Etat

Le Président:
Olivier Curty

La Chancelière:
Danielle Gagnaux-Morel

Fribourg, novembre 2022

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| 1. Le plan financier 2022-2026 en bref | 4 |
| 1.1 Des perspectives incertaines dans un contexte instable | 5 |
| 1.2 Oser investir dans l'avenir du canton | 6 |
| 1.3 Les résultats globaux du plan financier | 7 |
| 1.4 Un effort important sur les ressources humaines | 7 |
| 1.5 Des subventions consolidées | 8 |
| 1.6 Poursuites des efforts dans le domaine de la digitalisation et du climat | 8 |
| 1.7 Des revenus qui augmentent moins que les charges | 9 |
| 1.8 Les diminutions par rapport à la version initiale du projet | 9 |
| 1.9 Conclusion | 10 |
| <hr/> | |
| 2. Le plan financier 2022-2026 dans le détail | 11 |
| 2.1 Les incertitudes et les limites de la planification financière | 11 |
| 2.2 Incertitudes en matière économique | 11 |
| 2.2.1 Incertitudes au plan cantonal | 12 |
| 2.2.2 Incertitudes internationales et nationales | 12 |
| 2.3 Le contexte de l'élaboration du plan financier 2022-2026 | 14 |
| 2.4 L'établissement du plan financier 2022-2026 | 15 |
| 2.4.1 Les données de base | 15 |
| 2.4.2 Les ajustements décidés par le Conseil d'Etat | 16 |
| 2.5 Le contenu du plan financier 2022-2026 adopté par le Conseil d'Etat | 23 |
| 2.5.1 Sur le plan du compte de résultats | 23 |
| 2.5.2 En matière d'investissements | 32 |
| 2.6 Conclusion | 33 |
| <hr/> | |
| 3. Les grandes lignes du programme gouvernemental de la législature 2022-2026 | 39 |
| Une vision | 39 |
| Des valeurs | 39 |
| Un programme gouvernemental à la fois ambitieux et réaliste | 39 |
| Un programme gouvernemental élaboré et publié avant le plan financier détaillé | 41 |
| Des thèmes prioritaires pour maximiser les impacts positifs dont pourra bénéficier notre jeunesse de demain | 41 |
| Conclusion | 43 |
| <hr/> | |

1. Le plan financier 2022-2026 en bref

Malgré de nombreuses incertitudes liées au contexte national et international, le Conseil d'Etat présente un plan financier qui assume la mise en œuvre des projets qu'il a définis dans son programme gouvernemental. Si l'exercice n'atteint pas l'équilibre, ce qui est usuel pour un plan financier, l'important travail de priorisation a permis de diminuer fortement le déficit initial et de miser sur une politique d'investissements ambitieuse. Des efforts importants devront toutefois encore être faits à l'avenir pour atteindre chaque année l'équilibre budgétaire exigé par la Constitution cantonale.

Pour la première fois, le plan financier est présenté de manière distincte du programme gouvernemental, comme le permet la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration, modifiée sur ce point l'année dernière. Ainsi, le Conseil d'Etat a publié son programme gouvernemental avant la fin du premier semestre, afin de poser publiquement, sans attendre, les jalons de son action politique durant la législature. Il a construit son programme sur les trois piliers fondamentaux du développement durable que sont l'économie, la cohésion sociale et l'environnement, avec la volonté de fixer un cap à la fois ambitieux et réaliste, capable d'impulser un nouvel élan à notre canton.

1.1 Des perspectives incertaines dans un contexte instable

—

Les politiques et les décisions nationales et internationales engendrent des incidences croissantes sur les perspectives financières des cantons. Alors que les situations sanitaire et conjoncturelle montraient des signes encourageants au début de l'année 2022, le conflit en Ukraine a eu des répercussions majeures, notamment au niveau de la croissance mondiale et du risque de pénurie énergétique à court terme. Les besoins d'adaptation liés à l'évolution du climat impliquent en outre une réorientation des politiques publiques et des moyens additionnels afin d'intégrer et d'anticiper les impacts attendus.

Au plan national, plusieurs dossiers comportent une part d'incertitudes et présentent des risques potentiels. S'agissant de la fiscalité, un nouveau défi s'est fait jour avec les accords de l'OCDE, en particulier au sujet d'une imposition minimale des entreprises, projet qui comporte à ce stade encore de nombreuses inconnues pour les cantons. Les discussions actuelles devant le parlement fédéral concernant l'évolution des coûts de la santé, et plus particulièrement d'éventuelles mesures visant à réduire la charge que représentent les primes de l'assurance-maladie sur les ménages, pourraient conduire à de substantielles dépenses additionnelles de la part des pouvoirs publics, tant pour la caisse fédérale qu'au niveau des cantons.

En ce qui concerne les versements en faveur des cantons et de la Confédération par la BNS, de grosses incertitudes se sont fait jour depuis l'annonce des pertes importantes enregistrées par cette dernière à la mi-année 2022 et ses rappels quant à la fluctuation des montants versés et l'absence de toute garantie. Il faut là aussi s'attendre à des évolutions non linéaires et fortement dépendantes de conditions qui échappent au contrôle de l'Etat.

1.2 Oser investir dans l'avenir du canton

Malgré ce contexte incertain, le Conseil d'Etat a tenu à mener une politique soutenue d'investissements visant à moderniser, assainir et rationaliser les infrastructures et le fonctionnement de l'Etat:

| | Budget 2023 | | Plan financier 2024 | | Plan financier 2025 | | Plan financier 2026 | |
|---|----------------|--------------|------------------------|--------------|------------------------|--------------|------------------------|--------------|
| | mios | | mios | | mios | | mios | |
| | Brut | Net | Brut | Net | Brut | Net | Brut | Net |
| Investissements propres de l'Etat (y compris prêts et participations) | 180,9 | 158,5 | 231,4 | 211,4 | 223,2 | 202,1 | 208,7 | 186,8 |
| Subventionnement d'investissements | 102,9 | 74,1 | 115,2 | 74,6 | 106,1 | 54,4 | 109,0 | 64,0 |
| Total | 283,8 | 232,6 | 346,6 | 286,0 | 329,3 | 256,5 | 317,7 | 250,8 |

Parmi les projets les plus importants, on peut relever notamment:

- > l'achèvement de certaines réalisations importantes issues de la précédente législature: Bibliothèque cantonale et universitaire, Collège Ste-Croix, Campus Lac-Noir, Etablissement de détention fribourgeois (extension), Agroscope Liebefeld-Posieux;
- > le début de travaux d'envergure: Musée d'histoire naturelle, Université, Prison centrale (déménagement), Grangeneuve, SIC, Château de Bulle;
- > l'achat d'immeubles à vocation administrative;
- > le lancement de plusieurs études qui devraient se concrétiser au-delà de la présente législature, comme celle du Collège St-Michel, du Collège du Sud ou celles relatives aux routes de contournement ou à l'assainissement de bâtiments;
- > les prêts, en particulier celui prévu pour l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) ou l'HFR (investissements);
- > le soutien des investissements réalisés par des communes ou des tiers, en matière notamment de sport, d'énergie, de formation professionnelle, en faveur du projet Smart Living Lab (SLL), pour la construction d'abris de protection civile ou en matière de trafic d'agglomérations.

1.3 Les résultats globaux du plan financier

Les principaux résultats du plan financier sont les suivants:

| | Budget 2023 | Plan financier 2024 | Plan financier 2025 | Plan financier 2026 | Période 2023-2026 |
|--|----------------|------------------------|------------------------|------------------------|----------------------|
| | mios | mios | mios | mios | mios |
| Boni (+) / Déficit (-) du compte de résultats | + 0,1 | - 37,6 | - 169,4 | - 164,7 | - 371,6 |
| Excédent de dépenses (-) du compte des investissements | - 232,6 | - 286,0 | - 256,5 | - 250,8 | - 1 025,9 |
| Autofinancement | 123,3 | 85,4 | - 44,7 | - 34,1 | 129,9 |
| Insuffisance de financement | 109,3 | 200,6 | 301,2 | 284,9 | 896,0 |
| Quote-part en % des subventions cantonales par rapport à la fiscalité cantonale (limite légale 41 %) | 40,7 | 41,9 | 42,6 | 42,9 | . |

1.4 Un effort important sur les ressources humaines

Sur le plan du personnel, le Conseil d'Etat prévoit un renforcement significatif des effectifs, en retenant la création de près de 469 nouveaux postes au cours des quatre prochaines années. Pour la seule scolarité obligatoire, ce sont 165 nouveaux postes qui seront créés, dont plus de 40 postes pour les travailleurs sociaux voulus par le Grand Conseil et quelque 17 EPT pour l'éducation numérique. L'Université bénéficiera de 56 postes supplémentaires, soit près de 20 % des postes créés dans le secteur de l'enseignement.

Les effectifs de la police augmenteront de 12 % en raison de la mise sur pied d'une école d'aspirants et des engagements liés au concept «Momentum». Au niveau du secteur de l'administration et des autres secteurs, le Conseil d'Etat a retenu plus de 125 nouveaux postes sur la période, ce qui correspond à 27 % du total des nouveaux postes.

L'évolution de la masse salariale représente, sur la période, près de 50 % de la croissance des charges totales. Hormis la création de postes et les crédits forfaitaires supplémentaires, l'indexation relativement importante dont il a fallu tenir compte, a renforcé l'augmentation de la masse salariale de façon conséquente. L'effet brut cumulé de l'indexation par rapport au budget 2022 est estimé à plus de 93 millions de francs sur la durée du plan financier.

1.5 Des subventions consolidées

S'agissant du domaine du subventionnement, qui est à l'origine de 37 % de l'accroissement des charges totales de l'Etat au cours de la législature, le Conseil d'Etat a privilégié la voie de la consolidation, voire du développement des prestations existantes. Les augmentations sur les subventions existantes sont concentrées sur un nombre restreint de secteurs, tous prioritaires, concernant les contributions pour la fréquentation d'établissements d'enseignement hors canton, les institutions de pédagogie spécialisée, le financement hospitalier, les soins et aide familiale à domicile, les frais d'accompagnement dans les établissements médico-sociaux pour personnes âgées, l'assurance maladie ou encore les prestations complémentaires AVS/AI.

En ce qui concerne certains nouveaux projets, sans qu'ils aient été forcément écartés, leur mise en œuvre a en revanche souvent été différée dans le temps ou redimensionnée. En dépit des abattements conséquents opérés sur les demandes initialement présentées, des crédits substantiels ont malgré tout été retenus.

1.6 Poursuite des efforts dans le domaine de la digitalisation et du climat

Les coûts des charges de consommation (entretien des immeubles, informatique...) sont de façon générale assez stables. Les augmentations découlent principalement de la volonté du Conseil d'Etat de poursuivre le déploiement de la stratégie de digitalisation du canton et de développer l'éducation numérique. Ainsi les dépenses dans le domaine de l'informatique continuent d'augmenter durant cette législature. S'ajoutent à cela la mise en œuvre de certains projets liés à la biodiversité et au climat ainsi que celle de la nouvelle loi sur la mobilité (entretien des routes). Le coût des énergies a été également revu quelque peu à la hausse au vu des perspectives annoncées.

1.7 Des revenus qui augmentent moins que les charges

L'évolution des revenus durant la législature demeure nettement plus faible que celle des charges, avec pour conséquence un creusement des déficits au cours de la législature.

Taux de variation des charges
et des revenus

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---------|-------|-------|-------|-------|
| | en % | en % | en % | en % |
| Charges | + 3,9 | + 3,2 | + 4,4 | + 0,2 |
| Revenus | + 3,9 | + 2,3 | + 1,2 | + 0,3 |

Les prévisions relatives à la progression des revenus fiscaux sont optimistes en fonction des dernières informations connues tout en tenant compte de l'effet des baisses fiscales décidées.

La tendance à la baisse des recettes tirées de la péréquation financière fédérale a été prise en compte. Enfin, les revenus de transferts progressent, en partie grâce à l'augmentation des contributions de la Confédération, des communes et des tiers pour des tâches qu'ils cofinancent avec l'Etat.

Le Conseil d'Etat prévoit par ailleurs de recourir systématiquement aux provisions et fonds disponibles, en particulier au fonds d'infrastructures dont les prélèvements planifiés sur la période 2023-2026 atteignent presque 110 millions de francs.

1.8 Les diminutions par rapport à la version initiale du projet

Lors de la présentation de son programme gouvernemental en juin dernier, le Conseil d'Etat a dévoilé les premières projections de son projet de plan financier. L'excédent de charges cumulé sur les années 2023 à 2026 dépassait à ce stade le montant de 1,45 milliard de francs. Le Conseil d'Etat a par la suite procédé à un travail important afin de réduire en particulier les excédents de charges, affiner les prévisions et présenter une évolution réaliste des perspectives financières de l'Etat, en tenant compte du contexte général.

Au terme de cet exercice difficile, le déficit initial a été ramené à 371,6 millions de francs. Cette amélioration a pu être réalisée grâce à:

- › une réduction de près de 890 millions de francs des charges;
- › une amélioration d'un peu plus de 190 millions de francs de prévisions de revenus.

1.9 Conclusion

—

L'élaboration du plan financier 2022-2026 a été réalisée dans un contexte marqué par un niveau particulièrement élevé d'incertitudes, complexifiant ainsi la tâche visant à atteindre un équilibre financier durable. Au terme de travaux d'envergure et au prix d'efforts soutenus de la part de toutes les Directions, au travers de renoncements, de reports et de restrictions, le Conseil d'Etat présente, en l'état, un plan financier solide malgré des déséquilibres encore importants. Cet exercice reflète la stratégie de priorisation du Conseil d'Etat qui assume ainsi la mise en oeuvre de son ambitieux programme gouvernemental ainsi qu'une politique d'investissements sur le long terme.

L'importance des excédents de charges annuels appelle cependant à une vigilance accrue quant à l'utilisation des deniers publics. Il sera essentiel, en vue des exercices budgétaires à venir, de continuer à définir clairement les priorités, voire de prendre des mesures particulières capables au besoin de rectifier les tendances financières qui se dessinent, afin de garantir un équilibre durable des finances cantonales, en conformité avec les règles constitutionnelles.

2. Le plan financier 2022-2026 dans le détail

Conformément à l'article 112 de la Constitution du canton de Fribourg, «*le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil le programme de législature et le plan financier*». Le plan financier est l'expression chiffrée du programme de législature. Il constitue un outil indispensable d'aide à la gouvernance. Il met en évidence les perspectives financières de l'Etat et il permet ainsi d'identifier et d'attirer l'attention des autorités politiques suffisamment tôt sur de potentielles difficultés financières à venir. Pour la première fois, le plan financier est présenté de manière distincte du programme gouvernemental, comme le permet la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA, art. 3 al. 1 let. b), modifiée sur ce point l'année dernière. Le programme gouvernemental de la législature n'est donc plus établi de manière concomitante avec le plan financier mais le précède. Il a fait l'objet d'une publication et d'une transmission au Grand Conseil en juin 2022. Un chapitre de ce document explicite les premiers chiffres du projet de plan financier. Le plan financier a par la suite fait l'objet de travaux intenses par le Conseil d'Etat afin de réduire en particulier les excédents de charges, d'affiner les prévisions et de présenter une évolution réaliste des perspectives financières de l'Etat, en tenant compte du contexte général.

2.1 Les incertitudes et les limites de la planification financière

L'exercice d'une projection dans un avenir de plusieurs années est un exercice indispensable mais difficile. Toutes les prévisions établies demeurent soumises à des impondérables et on ne saurait prétendre pouvoir influencer nombre de paramètres, et notamment les composantes externes qui prennent de plus en plus d'importance dans le ménage financier de l'Etat. Cela étant, la valeur de la planification financière tient davantage aux tendances générales qu'elle est en mesure de mettre en évidence qu'à la précision comptable des chiffres présentés. Les lignes suivantes évoquent le contexte général dans lequel a été construit le plan financier de législature, en soulignant en particulier l'importance élevée des incertitudes.

2.2 Incertitudes en matière économique

Le contexte de l'élaboration du plan financier de législature a été fortement marqué par des incertitudes importantes, qui se sont par ailleurs significativement intensifiées au fil des mois, tant sur le front de la pandémie de COVID-19 et de ses impacts que celui du conflit armé en Ukraine. S'ajoute à ces perturbations la problématique aiguë de l'approvisionnement énergétique. Dans le même temps, les perspectives conjoncturelles sont marquées par une forte recrudescence d'inconnues quant à l'avenir à court et moyen terme, alors que la sortie de la crise COVID semblait véritablement

se faire jour. La résurgence soudaine et rapide de l'inflation apporte en outre une pression additionnelle sur l'économie; ce qui a conduit la Banque Nationale Suisse (BNS) à reconsidérer sa politique relative aux taux d'intérêts, avec comme incidence un net renchérissement du loyer de l'argent.

Les prévisions de la croissance nationale, mesurée au travers du PIB en particulier, ont été revues à la baisse à plusieurs reprises durant l'année en cours, en fonction de l'évolution de la situation et en tenant compte des perspectives attendues. Les différentes évaluations convergent sur le fait que la croissance pour les années à venir sera plus modeste que ce qui était envisagé précédemment, dans le même sens que les économies des principaux partenaires commerciaux de notre pays. Toutes les prévisions relèvent toutefois une marge d'erreur élevée.

2.2.1 Incertitudes au plan cantonal

Le plan financier 2022-2026 a été établi en tenant compte des bases légales existantes et des projets retenus par le Conseil d'Etat dans le cadre du programme gouvernemental. Seuls les engagements pris à ce jour par le gouvernement ont été considérés. Aussi, le plan financier ne tient pas compte des décisions qui pourraient être prises par le Grand Conseil tant sous l'angle des charges que sous l'angle des revenus. On ne peut dès lors exclure que les perspectives financières soient péjorées ou améliorées en fonction des décisions à venir.

2.2.2 Incertitudes internationales et nationales

Les politiques et les décisions nationales et internationales engendrent des incidences croissantes sur les perspectives financières des cantons. Au fil des années, elles ont gagné en importance et leurs conséquences sont toujours plus imprévisibles et rapides.

Au plan national, plusieurs dossiers comportent une part d'incertitudes et présentent des risques potentiels. S'agissant de la fiscalité, après la réforme fiscale des entreprises (RFFA) adoptée par le peuple, un nouveau défi s'est fait jour avec les accords de l'OCDE, en particulier au sujet d'une imposition minimale des entreprises. Le Conseil fédéral a émis des propositions dans le sens des attentes internationales en la matière; le texte est actuellement débattu au niveau des Chambres fédérales, avant qu'il ne soit soumis au peuple en raison de la modification de la Constitution fédérale. La traduction de ces nouvelles règles au niveau des cantons comporte à ce stade de nombreuses inconnues et dépend singulièrement de la situation de chacun d'eux. Pour Fribourg, le Conseil d'Etat est attentif et fera des propositions sitôt le contexte connu au plan fédéral.

Les discussions actuelles devant le parlement fédéral concernant l'évolution des coûts de la santé, et plus particulièrement en ce qui concerne d'éventuelles mesures visant à réduire la charge que représentent les primes de l'assurance-maladie sur les ménages, pourraient conduire à de substantielles dépenses additionnelles de la part des pouvoirs publics, tant pour la caisse fédérale qu'au niveau des cantons.

En ce qui concerne les revenus extérieurs, et plus particulièrement la péréquation financière fédérale, les recettes encaissées à ce titre sont non seulement influencées par l'évolution du potentiel fiscal de chacun des cantons, mais elles subiront également les répercussions des incidences liées à la RFFA, en lien avec l'abandon du statut fiscal des holdings, des sociétés de domicile et des sociétés mixtes. La dernière révision légale relative à la RPT a également induit des changements dans la prise en considération de divers éléments entrant dans les calculs péréquatifs. En conséquence, des montants complémentaires seront alloués à certains cantons, dont Fribourg, pour des durées limitées. Par ailleurs, le système de la compensation des cas de rigueur est périodiquement remis en question par les cantons contributeurs; ce qui pourrait avoir un impact négatif significatif pour notre canton. En ce qui concerne les versements en faveur des cantons et de la Confédération par la BNS, de grosses incertitudes se sont fait jour depuis l'annonce des pertes importantes enregistrées par cette dernière à mi-année 2022 et ses rappels quant à la fluctuation des montants versés et l'absence de toute garantie. Il faut là aussi s'attendre à des évolutions non linéaires et fortement dépendantes de conditions qui échappent au contrôle de l'Etat.

Les incertitudes et les risques énumérés plus haut auraient pu inciter à faire l'impasse sur la projection des charges et revenus du ménage de l'Etat. Le Conseil d'Etat estime à contrario que l'exercice de planification financière s'avère d'autant plus important et gagne en intérêt en phase d'incertitudes et d'instabilité. L'énumération de ces aléas et de ces risques permet d'appréhender même grossièrement leurs influences potentielles sur les résultats des projections financières.

2.3 Le contexte de l'élaboration du plan financier 2022-2026

—
La précédente législature a confirmé la solidité et la santé des finances cantonales; ce qui a notamment permis de passer l'écueil inattendu provoqué par la crise sanitaire en 2020 et 2021. Ainsi, grâce à une politique financière constante et prudente durant ces dernières années, il a été possible de répondre rapidement aux besoins de la population et de l'économie et ce, sans péjorer de manière excessive la situation financière de l'Etat.

Cela se ressent en partie au travers de l'analyse de l'évolution des finances cantonales durant la période 2017-2021 qui permet les constats suivants:

- › alors que l'indice suisse des prix à la consommation n'a progressé que de 2,5 % de janvier 2017 à fin 2021, les charges de fonctionnement ont, quant à elles, augmenté de 15,3 %, dépassant en outre pour la première fois un volume de 4 milliards de francs;
- › la création de quelque 463 places de travail nouvelles entre 2017 et 2021, ce qui représente une moyenne annuelle supérieure à 100 nouveaux postes;
- › le développement significatif (+ 246 millions de francs entre 2017-2021) des soutiens et subventions dans tous les domaines. Cela demeure sensiblement supérieur à l'évolution observée lors de la législature précédente, qui avait été marquée par l'application des mesures structurelles et d'économies décidées durant cette période. On se retrouve ainsi plus proche du niveau des années 2007 à 2011;
- › la croissance des impôts, avec 3,5 %, est sensiblement inférieure à celle des charges en raison d'une part des effets des baisses fiscales décidées, en particulier celles liées à la RFFA, et d'autre part de la situation économique perturbée par la pandémie. Ainsi, en 2021, les revenus fiscaux ne couvrent plus entièrement les charges de personnel. Les comptes de l'Etat ont pu bénéficier de l'évolution très favorable des ressources extérieures, telles que la péréquation financière fédérale (+ 60 millions de francs), la part au bénéfice de la BNS (+ 107 millions de francs) ou la part à l'IFD (+ 51 millions de francs).

Le bilan financier s'avère satisfaisant; les résultats effectifs ayant été équilibrés, voire meilleurs que ceux prévus aux budgets, sous l'influence notamment des ressources extérieures évoquées plus haut. Quant à la fortune nette de l'Etat, elle est passée de 1083 millions de francs fin 2017 à 794 millions de francs fin 2021. Elle a été entamée de façon non négligeable suite à la réforme de la Caisse de prévoyance de l'Etat. Néanmoins, en regard des résultats positifs, il a été possible d'alimenter plusieurs provisions qui se sont révélées déterminantes, en fin de législature, afin de faire face aux conséquences de la pandémie de COVID-19, sans compter tous les autres défis que devra sans aucun doute relever le canton dans les années à venir.

En effet, l'inadéquation grandissante observée ainsi entre le rythme de croissance des besoins et celui des moyens financiers ne faisait qu'annoncer un creusement structurel des déficits pour les années à venir, sans compter les incertitudes qui pèsent à différents niveaux et qui pourraient encore péjorer la situation.

2.4 L'établissement du plan financier 2022-2026

2.4.1 Les données de base

Les résultats initiaux de la planification financière sont à considérer d'abord comme le reflet de l'ensemble des demandes des services et établissements. Ainsi, les premiers résultats du plan financier 2022-2026 se présentaient de la manière suivante:

| Plan financier de base (estimations de départ) | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|
| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
| | mios | mios | mios | mios |
| Déficit du compte de résultats | 205,7 | 293,4 | 436,6 | 515,5 |
| Investissements nets | 311,8 | 409,6 | 399,3 | 391,0 |
| Insuffisance de financement | 361,4 | 526,0 | 643,1 | 702,0 |

Ces données attestent d'une détérioration sérieuse de la situation financière générale:

- › le déficit cumulé 2023-2026 du compte de résultats s'élève à un peu plus de 1,45 milliard de francs, soit environ 12 % supérieur au chiffre comparable du précédent plan financier 2017-2021;
- › le découvert du compte des investissements 2023-2026 s'inscrit à un peu plus de 1,5 milliard de francs, également en hausse de près de 66 % par rapport au point de départ 2018-2021;
- › l'insuffisance de financement atteint au total plus de 2,2 milliards de francs, alors qu'elle n'atteignait pas 1,8 milliard de francs à ce même stade lors de la législature antérieure.

Les comparaisons avec le précédent plan financier de législature démontrent que les excédents 2023-2026 sont largement plus conséquents. Ils s'approchent en cela de l'exercice 2013-2016, qui, rappelons-le, avait abouti, au vu des fortes évolutions négatives constatées, sur la nécessité de mettre en œuvre des mesures structurelles et d'économies afin d'assurer l'équilibre des finances cantonales sur la période considérée ou encore également des résultats initiaux de l'actualisation du plan financier 2020-2023.

Ces premières propositions, fondées sur les prévisions initiales des services et établissements, se devaient notamment d'être examinées en considération des impératifs financiers fixés dans la Constitution, en particulier le principe du respect de l'équilibre budgétaire. Le Conseil d'Etat a, en conséquence, procédé dès lors à de nombreux arbitrages pour arrêter sa planification financière 2022-2026.

2.4.2 Les ajustements décidés par le Conseil d'Etat

Dans le cadre de son examen et de sa détermination quant aux projections des services et établissements, le Conseil d'Etat s'est attaché en priorité à garantir les niveaux quantitatifs et qualitatifs des prestations existantes et à assurer un développement équilibré des tâches jugées primordiales de l'action gouvernementale. Son analyse et ses décisions ont porté sur les différents plans d'intervention étatique.

Dans le domaine des investissements

Tous les projets proposés ont été examinés sous l'angle de la meilleure adéquation possible de quatre critères déterminants : caractère de nécessité, degré d'urgence, réalisme du planning envisagé, existence de capacité de réalisation et de suivi. Il a également été tenu compte d'une durée toujours plus longue de maturation des projets et des reports de crédits existants. En fonction de quoi, le Conseil d'Etat a principalement pris les dispositions suivantes:

- › différer dans le temps, voire repousser à la fin de la législature ou à la prochaine, l'exécution de plusieurs réalisations d'importance, à l'exemple de celles qui concernent le Collège St-Michel, la construction d'un centre logistique et d'instruction de la protection civile, la rénovation de la tour du BAD, l'achat de divers immeubles ou surfaces destinés à l'administration;
- › réduire certaines tranches annuelles de crédits d'investissements, à l'instar de celles relatives au nouveau bâtiment de la Faculté de droit de l'Université et du Musée d'histoire naturelle, aux projets sur le site de l'Etablissement de détention fribourgeois et à l'extension de la Haute Ecole d'ingénierie et d'architecture, à divers projets sur le site de Grangeneuve, ou à la transformation du Château de Bulle;
- › limiter l'importance des crédits pour les travaux routiers ou pour les subventions d'investissements, en lien avec la nouvelle loi sur la mobilité ainsi qu'en matière d'améliorations foncières et de protection de l'environnement notamment. Le subventionnement destiné au financement de piscines a été redimensionné en fonction de l'avancement des procédures et des travaux;
- › agencer différemment, en les décalant dans le temps, les montants nécessaires pour certaines études;
- › renoncer à certains projets moins prioritaires.

L'ensemble de ces mesures a permis de réduire de quelque 486 millions de francs le découvert du compte des investissements sur la période 2023-2026, avec pour conséquence un allègement des charges d'amortissements de quelque 134 millions de francs durant la même période sur le compte de résultats.

En ce qui concerne les charges et les revenus du compte de résultats

L'analyse critique par le Conseil d'Etat des propositions émanant des services et établissements a porté sur toutes les composantes du compte de résultats. Au terme de cet exercice difficile, le déficit initial cumulé 2023-2026, quelque 1,45 milliard de francs, a été réduit d'un peu moins des trois-quarts et ramené à 371,6 millions de francs. Cette amélioration s'est opérée par:

- > une réduction de près de 890 millions de francs des charges;
- > une amélioration d'un peu plus de 190 millions de francs de prévisions de revenus.

Selon les différentes catégories de charges et de revenus, les adaptations ont été les suivantes:

| | Plan financier initial 2023-2026 | Budget 2023 Plan financier final 2024-2026 | Variation |
|---------------------------------|-------------------------------------|--|-----------|
| | mios | mios | mios |
| Charges | 17 858,6 | 16 969,7 | - 888,9 |
| Charges de personnel | 6 181,8 | 6 182,2 | + 0,4 |
| Charges de consommation | 1 934,5 | 1 713,9 | - 220,6 |
| Charges financières | 61,4 | 35,7 | - 25,7 |
| Charges d'amortissements | 799,0 | 665,4 | - 133,6 |
| Charges de transferts | 8 240,3 | 7 782,5 | - 457,8 |
| Financements spéciaux | 373,2 | 323,0 | - 50,2 |
| Charges extraordinaires | 80,0 | 80,0 | - |
| Imputations internes | 188,4 | 187,0 | - 1,4 |
| Revenus | 16 407,4 | 16 598,1 | + 190,7 |
| Revenus fiscaux | 5 511,7 | 5 614,6 | + 102,9 |
| Revenus des biens | 1 773,2 | 1 779,1 | + 5,9 |
| Péréquation financière fédérale | 2 391,6 | 2 425,3 | + 33,7 |
| Revenus de transferts | 6 037,0 | 5 968,8 | - 68,2 |
| Financements spéciaux | 505,5 | 623,3 | + 117,8 |
| Imputations internes | 188,4 | 187,0 | - 1,4 |

Dans tous les domaines les ajustements ont été multiples. Les principales mesures décidées ont concerné les domaines suivants:

➤ Charges de personnel

La quasi-stagnation des charges de personnel provient de différents facteurs. L'effet de la réduction de quelque 39 % du nombre de nouveaux postes sollicités initialement a été annihilée en partie par le coût de l'indexation dont les taux ont été revus sensiblement à la hausse durant la procédure (passant de 0,8 % à 2,5 % pour 2023, de 0,7 % à 1,9 % pour 2024, de 0,6 % à 1,6 % pour 2025 et de 0,5 % à 0,9 % pour 2026). Le coût cumulé sur 4 ans de ces places de travail additionnelles est ainsi passé de 283 millions de francs à 179 millions de francs. D'autre part, malgré la volonté du Conseil d'Etat dans ses directives de stabiliser le volume annuel des montants forfaitaires au niveau du budget 2022, celui-ci a augmenté de 19,4 millions de francs sur la période, en raison de l'ajout de 2 millions de francs par an pour les business analysts et d'une mise à niveau effectuée à la HES-SO//FR pour 25 millions de francs sur la période. Défalcation faite de cette dernière opération, entièrement compensée par des revenus supplémentaires, les crédits forfaitaires initialement demandés ont été en fait réduits de 5,6 millions de francs. Au final, néanmoins, ces éléments ont contribué à annuler les efforts réalisés sur la masse salariale.

➤ Charges courantes de fonctionnement

Dans ce domaine, le Conseil d'Etat a procédé à de nombreux abattements, pour plus de 220 millions de francs. Pour partie, cela a concerné une limitation des acquisitions d'équipements, de matériel et des divers entretiens (bâtiments et autres). Une grande partie (plus de 53 %) de l'amélioration est due à l'ajustement de l'enveloppe informatique afin de se rapprocher des objectifs initiaux fixés par le Conseil d'Etat. Ainsi, au départ des discussions, les dépenses informatiques sont passées, pour la période, de 380,8 millions de francs à 263 millions de francs, soit une réduction de 117,8 millions de francs. De plus, une attention particulière a été portée sur les prestations de service par des tiers afin de contenir leur croissance autant que faire se peut.

➤ Charges financières

La réduction de ces charges est directement en lien avec la diminution des déficits planifiés.

➤ Charges d'amortissements

La diminution de ces charges comptables est consécutive au réexamen à la baisse du programme des investissements.

› Charges de transferts

Entre la version initiale du plan financier et la version finalement adoptée par le Conseil d'Etat, le volume des transferts a été réduit de près de 460 millions de francs sur la période 2023-2026. L'axe principal d'action du Conseil d'Etat a consisté en l'application systématique d'un frein à la croissance des subventions dans tous les domaines. Néanmoins, les ajustements effectués ont été amoindris dans les secteurs subventionnés, tels que les EMS, les institutions et les écoles spécialisées, en raison de la hausse des taux d'indexation. Dans ces trois domaines, le réexamen des propositions faites a tout de même permis de revoir à la baisse la planification financière pour quelque 73 millions de francs sur la période 2023-2026. Par ailleurs, une réévaluation du coût des hospitalisations hors canton, des prestations des hôpitaux (y compris des mesures de soutien COVID) ainsi que des cliniques privées fribourgeoises a permis de réduire les estimations de financement de plus de 101 millions de francs par rapport aux chiffres initiaux. Le report, en fin de législature, de la mise en œuvre d'un régime de prestations complémentaires pour les familles ainsi que la réévaluation de ses coûts ont, quant à eux, entraîné une réduction du volume des subventions cantonales de près de 31 millions de francs. On constate également des ajustements importants sur la période par rapport aux estimations initiales dans certaines subventions, en particulier dans le domaine de l'assurance maladie (y compris contentieux) pour près de 30 millions de francs, dans celui des transports publics (indemnités y compris pour le trafic d'agglomération) pour plus de 110 millions de francs et au niveau des contributions pour les établissements d'enseignement hors canton pour un peu moins de 48 millions de francs.

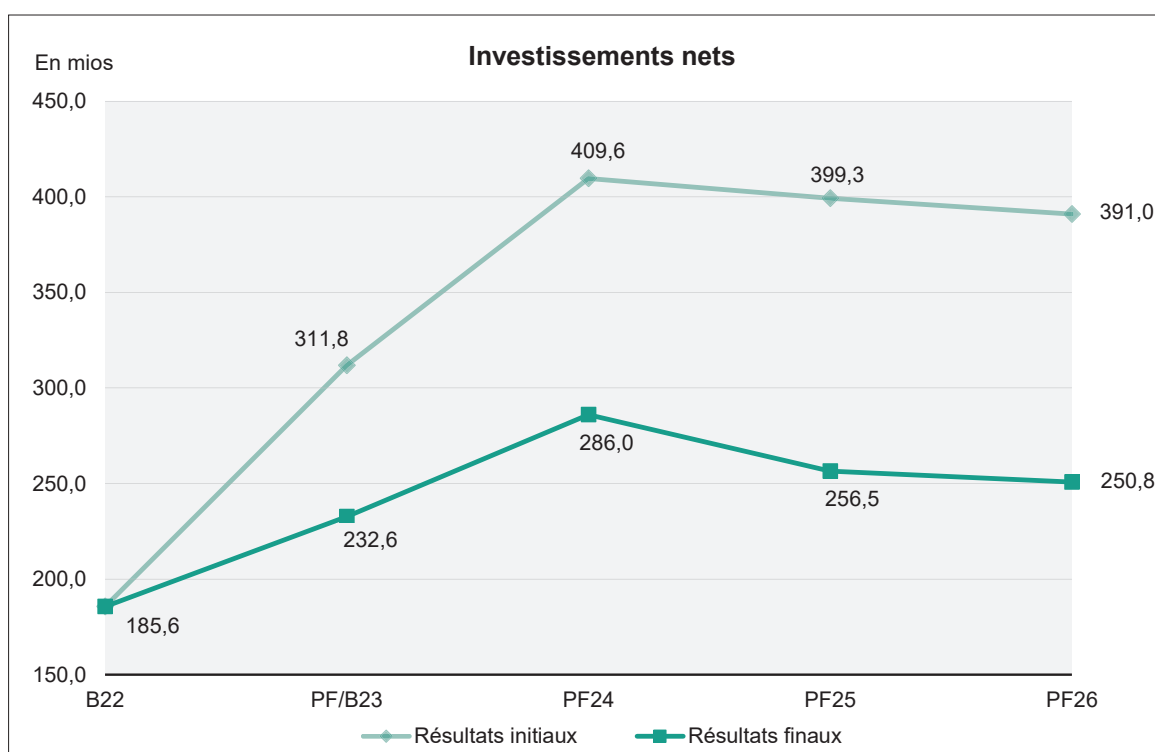
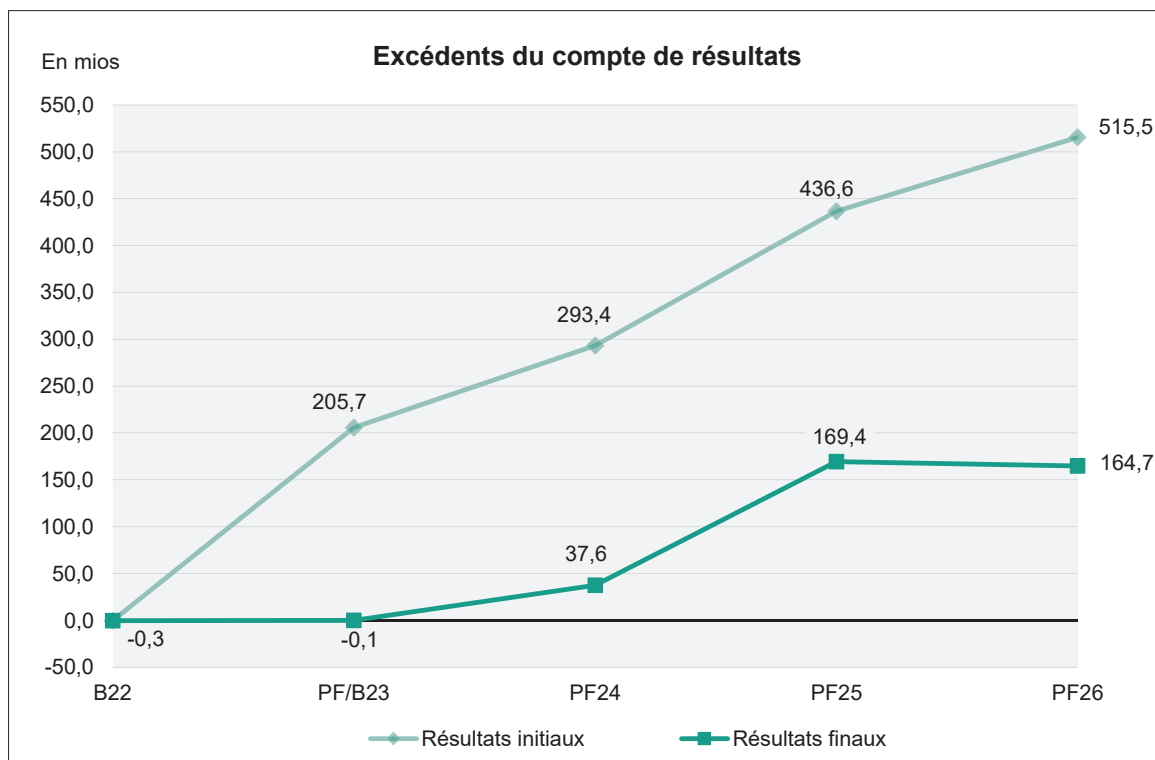
› Revenus

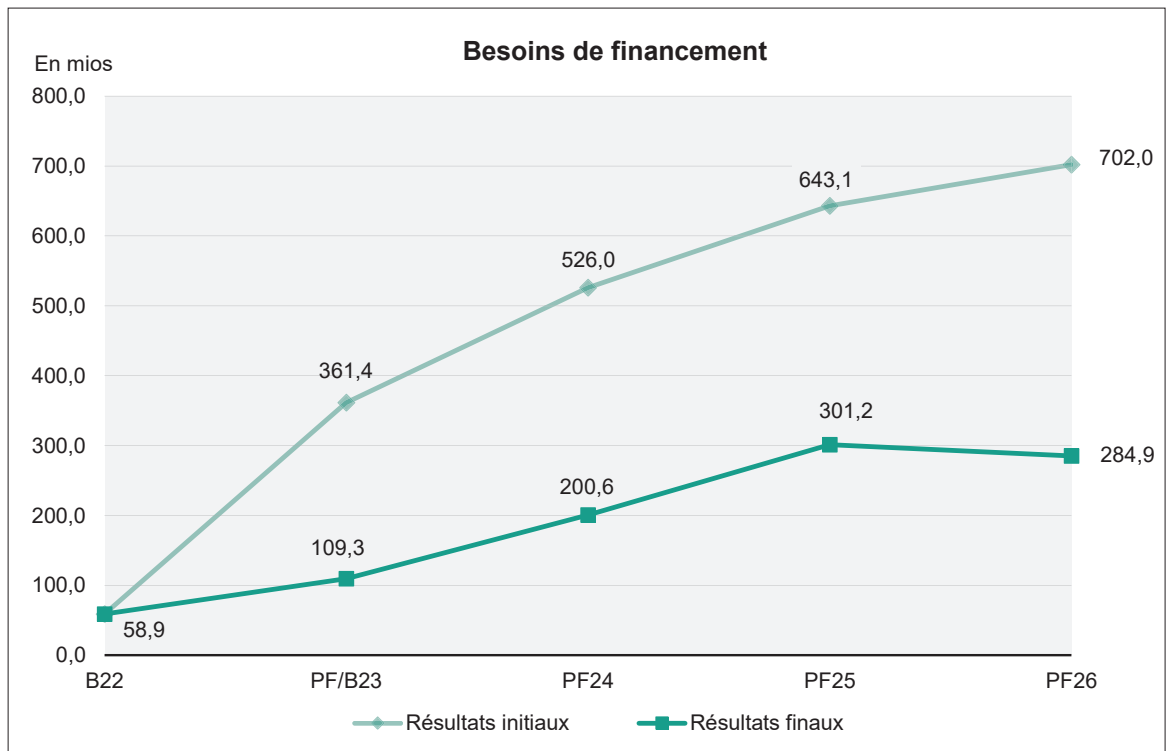
Sur ce plan, les ajustements du Conseil d'Etat ont notamment consisté à:

- › réévaluer les estimations des revenus fiscaux en fonction des dernières informations connues et du contexte économique, tout en tenant compte de l'effet des baisses fiscales décidées;
- › corriger à la hausse (+ 33,7 millions de francs) les prévisions de rentrées au titre de la péréquation financière fédérale, ceci sur la base des derniers chiffres obtenus de la part de la Confédération;
- › recourir systématiquement aux provisions et fonds disponibles, en particulier au fonds d'infrastructures dont les prélèvements planifiés sur la période 2023-2026 atteignent presque 110 millions de francs, allégeant d'autant le compte de résultats.

A relever enfin que la baisse des revenus de transferts est en partie due aux réductions décidées en matière de subventionnement de tâches cofinancées par l'Etat et les communes. Ces dernières ont donc indirectement profité d'une baisse de l'ordre de 93 millions de francs de leurs contributions potentielles prévues au départ.

L'évolution de la planification financière 2023-2026 est synthétisée dans les graphiques ci-après.





2.5 Le contenu du plan financier 2022-2026 adopté par le Conseil d'Etat

Au terme de son examen, le Conseil d'Etat présente un plan financier pour la législature 2022-2026 dont les principaux résultats, en millions de francs, sont les suivants:

| | Budget 2023 | Plan financier 2024 | Plan financier 2025 | Plan financier 2026 | Période 2023-2026 |
|--|----------------|------------------------|------------------------|------------------------|----------------------|
| | mios | mios | mios | mios | mios |
| Boni (+) / Déficit (-) du compte de résultats | + 0,1 | - 37,6 | - 169,4 | - 164,7 | - 371,6 |
| Excédent de dépenses (-) du compte des investissements | - 232,6 | - 286,0 | - 256,5 | - 250,8 | - 1 025,9 |
| Autofinancement | 123,3 | 85,4 | - 44,7 | - 34,1 | 129,9 |
| Insuffisance de financement | 109,3 | 200,6 | 301,2 | 284,9 | 896,0 |
| Quote-part en % des subventions cantonales par rapport à la fiscalité cantonale (limite légale 41 %) | 40,7 | 41,9 | 42,6 | 42,9 | . |

En dépit des nombreuses et importantes adaptations que lui a apportées le Conseil d'Etat, le plan financier «redimensionné» demeure, à tous égards, fortement déséquilibré. Les contraintes légales, mais aussi les critères de saine gestion se rapportant à l'autofinancement (en l'état négatif pour les années 2025 et 2026) comme aux besoins de financement (approchant les 900 millions de francs sur la période), vont requérir la recherche de solutions permettant de remédier à cette situation dans les budgets à venir, notamment en limitant strictement les priorités.

2.5.1 Sur le plan du compte de résultats

L'évolution des charges et des revenus

Dans sa démarche de réexamen du plan financier d'origine, le Conseil d'Etat n'a pas pratiqué une politique de «coupes sombres». Au contraire, il a gradué ses décisions en fonction d'une juste pesée entre ce qui lui apparaissait obligatoire, indispensable, urgent ou plus simplement nécessaire et utile. Les multiples ajustements opérés n'ont du reste pas figé les charges et revenus au niveau actuel, comme le démontre le tableau qui suit:

Evolution des charges et des revenus
Variation annuelle

| | Budget 2023 | Plan financier 2024 | Plan financier 2025 | Plan financier 2026 | Période 2023-2026 |
|------------------------------------|----------------|------------------------|------------------------|------------------------|----------------------|
| | mios | mios | mios | mios | mios |
| Charges | + 151,6 | + 129,7 | + 183,4 | + 7,8 | + 472,5 |
| Charges de personnel | + 65,2 | + 70,7 | + 53,8 | + 42,5 | + 232,2 |
| Charges de consommation | + 13,7 | + 17,3 | + 17,1 | - 6,2 | + 41,9 |
| Charges financières | - | + 2,2 | + 2,7 | + 2,9 | + 7,8 |
| Charges d'amortissements | + 17,7 | - 8,0 | - 19,5 | + 13,6 | + 3,8 |
| Charges de transferts | + 65,4 | + 23,2 | + 48,0 | + 38,5 | + 175,1 |
| Charges extraordinaires | - | - | + 80,0 | - 80,0 | - |
| Financements spéciaux | - 10,6 | + 24,3 | + 0,2 | - 3,5 | + 10,4 |
| Imputations internes | + 0,2 | - | + 1,1 | - | + 1,3 |
| Revenus | + 151,4 | + 92,0 | + 51,6 | + 12,5 | + 307,5 |
| Revenus fiscaux | + 17,2 | + 21,2 | + 26,5 | + 28,0 | + 92,9 |
| Revenus des biens | - 45,6 | + 53,7 | + 29,3 | + 3,8 | + 41,2 |
| Péréquation financière fédérale | + 51,4 | + 40,3 | - 17,4 | - 26,0 | + 48,3 |
| Revenus de transferts | + 90,2 | + 22,1 | + 20,5 | + 31,1 | + 163,9 |
| Financements spéciaux | + 38,0 | - 45,3 | - 8,4 | - 24,4 | - 40,1 |
| Imputations internes | + 0,2 | - | + 1,1 | - | + 1,3 |

Le rythme de variation annuelle respectif des charges et des revenus, tel que mentionné ci-après, illustre bien toute la problématique financière qui se posera durant la législature.

Taux de variation des charges et des revenus

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---------|-------|-------|-------|-------|
| | en % | en % | en % | en % |
| Charges | + 3,9 | + 3,2 | + 4,4 | + 0,2 |
| Revenus | + 3,9 | + 2,3 | + 1,2 | + 0,3 |

Opposée à la croissance continue des charges, la faible évolution des revenus débouche inéluctablement sur un creusement des déficits. A noter que les charges extraordinaires prévues pour l'assainissement du HFR (80 millions de francs en 2025) ont une certaine influence sur l'évolution entre 2024 et 2025 ainsi qu'entre 2025 et 2026.

Le nerf de l'action gouvernementale est constitué essentiellement par le personnel et le subventionnement. Au cours des prochaines années, l'Etat consacrera quelque 86 % des moyens supplémentaires engagés à l'amélioration de ses prestations dans ces deux domaines d'intervention.

Sur le plan du personnel, le Conseil d'Etat prévoit un renforcement significatif des effectifs, en retenant la création de près de 469 EPT postes nouveaux au cours des quatre prochaines années:

| Secteurs | Budget 2023 | Plan financier 2024 | Plan financier 2025 | Plan financier 2026 | Période 2023-2026 | Part |
|-----------------------------------|----------------|------------------------|------------------------|------------------------|----------------------|--------------|
| | EPT | EPT | EPT | EPT | EPT | en % |
| Administration et autres secteurs | 42,20 | 34,70 | 27,00 | 21,40 | 125,30 | 27 % |
| Police (mouvement net) | 18,00 | 15,30 | 11,20 | 11,30 | 55,80 | 12 % |
| Enseignement | 91,22 | 73,38 | 61,17 | 61,73 | 287,50 | 61 % |
| Total | 151,42 | 123,38 | 99,37 | 94,43 | 468,60 | 100 % |

A l'origine de la création de ces places de travail supplémentaires, il y a bien évidemment la croissance de la population et en particulier du nombre d'élèves et d'étudiant-e-s qui lui est liée. En outre, pour la seule scolarité obligatoire (préscolaire, primaire, cycle d'orientation), ce sont 165 postes nouveaux qui devront être créés au cours des quatre prochaines années. Cela comprend notamment plus de 40 postes pour les travailleurs sociaux selon la volonté du Grand Conseil et quelque 17 EPT pour l'éducation numérique. A cela, s'ajoutent 56,01 EPT en faveur de l'Université, suite à l'acceptation du mandat visant à assurer les moyens suffisants à cette institution, ce qui représente presque 20 % des postes créés dans le secteur de l'enseignement. Pour le corps de la Police, l'augmentation de l'effectif découle de la mise sur pied, chaque année, d'une école d'aspirants et des engagements liés au concept «Momentum»; engagements qui font plus que compenser les départs naturels. Au niveau du secteur de l'administration et des autres secteurs, le Conseil d'Etat a retenu plus de 125 postes nouveaux sur la période, ce qui correspond à 27 % du total des nouveaux postes.

L'évolution de la masse salariale représente, sur la période, près de 50 % de la croissance des charges totales sur la période 2023-2026. En effet, hormis la création de postes et les crédits forfaitaires supplémentaires, l'indexation relativement importante dont il a fallu tenir compte, a renforcé l'augmentation de la masse salariale de façon conséquente. L'effet brut cumulé de l'indexation par rapport au budget 2022 est estimé à plus de 93 millions de francs sur la durée du plan financier.

Concernant les charges de consommation, les coûts sont de façon générale assez bien maîtrisés. Les augmentations constatées découlent principalement de la volonté du Conseil d'Etat de poursuivre le déploiement de la stratégie de digitalisation du canton «Fribourg 4.0» et de développer l'éducation numérique. Ainsi les dépenses dans le domaine de l'informatique continuent d'augmenter durant cette législature. S'ajoute la mise en œuvre de certains projets liés à la biodiversité et au climat ainsi que celle de la nouvelle loi sur la mobilité (entretien des routes). Le coût des énergies a été également revu quelque peu à la hausse au vu des perspectives annoncées.

S'agissant du domaine du subventionnement, qui est à l'origine de 37 % de l'accroissement des charges totales de l'Etat au cours de la législature, il convient de relever que le Conseil d'Etat a privilégié la voie de la consolidation, voire du développement des prestations existantes. En ce qui concerne les projets nouveaux, sans qu'ils aient été forcément écartés, leur mise en œuvre a par contre souvent été différée dans le temps ou redimensionnée.

En dépit des abattements conséquents opérés sur les demandes initialement présentées, des crédits substantiels ont malgré tout été retenus. Au demeurant, les augmentations sur les subventions existantes sont concentrées sur un nombre restreint de secteurs, tous prioritaires:

| Evolution des principaux subventionnements | Budget 2023 | Plan financier 2026 | Variation 2023-2026 | |
|---|-------------|---------------------|---------------------|--------|
| | mios | mios | mios | % |
| Contributions pour la fréquentation d'établissements d'enseignement hors canton | 125,9 | 128,7 | + 2,8 | + 2,2 |
| Institutions de pédagogie spécialisée | 78,4 | 88,6 | + 10,2 | + 13,0 |
| Financement hospitalier (hors coûts COVID) | 353,2 | 355,1 | + 1,9 | + 0,5 |
| Soins et aide familiale à domicile | 12,7 | 16,5 | + 3,8 | + 29,9 |
| Frais d'accompagnement dans les établissements médico-sociaux pour personnes âgées (hors coûts COVID) | 106,2 | 127,6 | + 21,4 | + 20,2 |
| Institutions spécialisées | 166,7 | 193,1 | + 26,4 | + 15,8 |
| Assurance maladie (y compris contentieux) | 206,4 | 224,6 | + 18,2 | + 8,8 |
| Prestations complémentaires AVS / AI | 167,8 | 178,1 | + 10,3 | + 6,1 |
| Transports publics (y compris trafic d'agglomération, part au FIF et nouvelles subventions LMob) | 90,0 | 99,7 | + 9,7 | + 10,8 |

Les neuf domaines susmentionnés accapareront le 95 % des dépenses de transferts supplémentaires prévues durant la période 2023-2026. Les secteurs subventionnés, tels que les institutions spécialisées, les EMS et les soins à domicile, ont été impactés par les effets des automatismes salariaux, ce qui explique une part de l'augmentation constatée.

A noter, en outre, l'apparition dès 2025 d'une nouvelle subvention relative aux prestations complémentaires familles qui a une incidence financière de 12,2 millions de francs en 2026. Cette introduction induit cependant une baisse des subventions cantonales pour l'aide sociale (2,9 millions de francs) et les allocations cantonales de maternité (-1,5 million de francs).

Pour ce qui a trait aux revenus, leur évolution durant la législature est plus nuancée et demeure nettement plus faible que celle des charges. Cela se traduit:

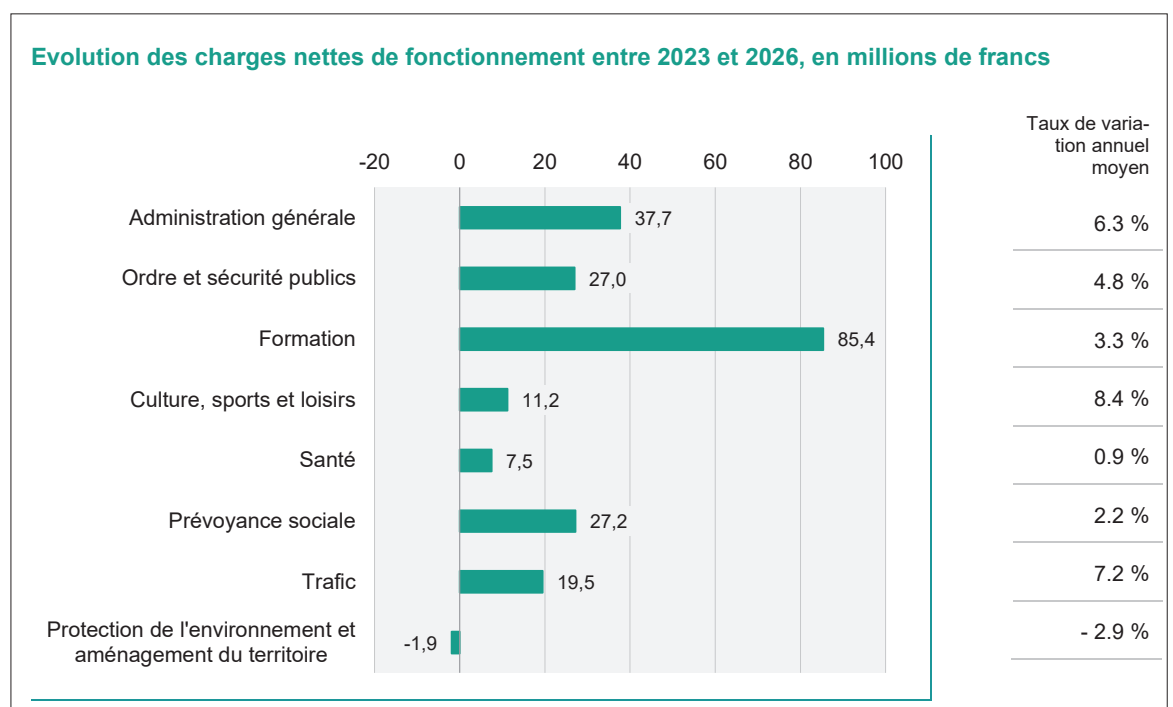
- › d'une part, par une progression des revenus fiscaux découlant de prévisions optimistes en fonction des dernières informations connues tout en tenant compte de l'effet des baisses fiscales décidées;
- › d'autre part, par la tendance à la baisse des recettes tirées de la péréquation financière fédérale dont il a fallu tenir compte même si, en cours d'établissement du plan financier, des prévisions plus optimistes qu'envisagées au départ ont été prises en considération;
- › enfin, si les revenus de transferts progressent, c'est en partie dû à l'augmentation des contributions de la Confédération, des communes et des tiers pour des tâches qu'ils cofinancent avec l'Etat.

Les tâches prioritaires

Dans la consolidation des acquis et le développement raisonné des besoins supplémentaires et nouveaux, le Conseil d'Etat a mis des accents variables sur les différentes missions et tâches publiques. Le tableau ci-après illustre la répartition des charges nettes par fonction en début et fin de législature. On entend par nettes, les dépenses à charge exclusive de l'Etat, à savoir déductions faites des revenus qui peuvent être directement affectés aux tâches en question.

| | Budget 2023 | Plan financier 2026 |
|---|----------------|------------------------|
| | mios | mios |
| Administration générale | 188,4 | 226,1 |
| Ordre et sécurité publics | 181,2 | 208,2 |
| Formation | 835,1 | 920,5 |
| Culture, sports et loisirs | 40,8 | 52,0 |
| Santé | 393,9 | 401,4 |
| Prévoyance sociale | 411,2 | 438,4 |
| Trafic | 85,6 | 105,1 |
| Protection de l'environnement et aménagement du territoire | 18,2 | 16,3 |
| Total des charges nettes | 2154,4 | 2368,0 |

Le plan financier 2023-2026 met en évidence les orientations que le Conseil d'Etat entend donner lors de la prochaine législature. Par rapport au budget 2023 et selon les données arrêtées, l'Etat devrait consacrer 213,6 millions de francs supplémentaires nets aux diverses tâches qu'il assume. Sur la période, le taux de croissance annuel moyen des charges nettes atteint 3,2 %.



Quatre domaines se dégagent nettement et expliquent près de 75 % de cette somme: la formation, la prévoyance sociale, l'ordre et sécurité publics ainsi que le trafic. La progression de 37,7 millions de francs de l'administration générale durant cette période est due au fait que l'ensemble des coûts des nouveaux postes administratifs, accentués par les automatismes salariaux (notamment l'indexation) ont été concentrés, pour des raisons pratiques, au niveau de chaque direction, biaisant ainsi quelque peu les comparaisons avec le budget 2023. «Culture, sports et loisirs» connaît aussi un taux de variation annuel moyen élevé en raison principalement du subventionnement d'infrastructures sportives. Le domaine de la santé varie relativement peu entre 2023 et 2026. L'effort particulier en lien avec l'assainissement du HFR en 2025 n'est pas détectable à ce niveau. Comme le montre le tableau précédent, les dépenses liées au financement hospitalier de façon générale ont été stabilisées sur la période de la législature.

Formation

Les dépenses nettes liées à la formation s'accroissent de 3,3 % en moyenne par an sur la période 2023-2026. Cela provient en majorité de la création de nouveaux postes dans l'enseignement, ce qui se comprend aisément en regard de la part importante que représentent les charges brutes de

personnel (quelque 70 %) dans ce secteur. Les principaux éléments de ce groupe se composent de la scolarité obligatoire et post-obligatoire ainsi que des hautes écoles et de l'Université. Les charges nettes affectées à ce dernier domaine augmentent bien davantage en moyenne annuelle (+ 5,9 %) que celles de la formation dans son ensemble. D'ailleurs, à la fin de la législature, le montant net prévu pour ce secteur atteindra un niveau équivalent, voire légèrement supérieur, à celui dévolu à la scolarité obligatoire.

Prévoyance sociale

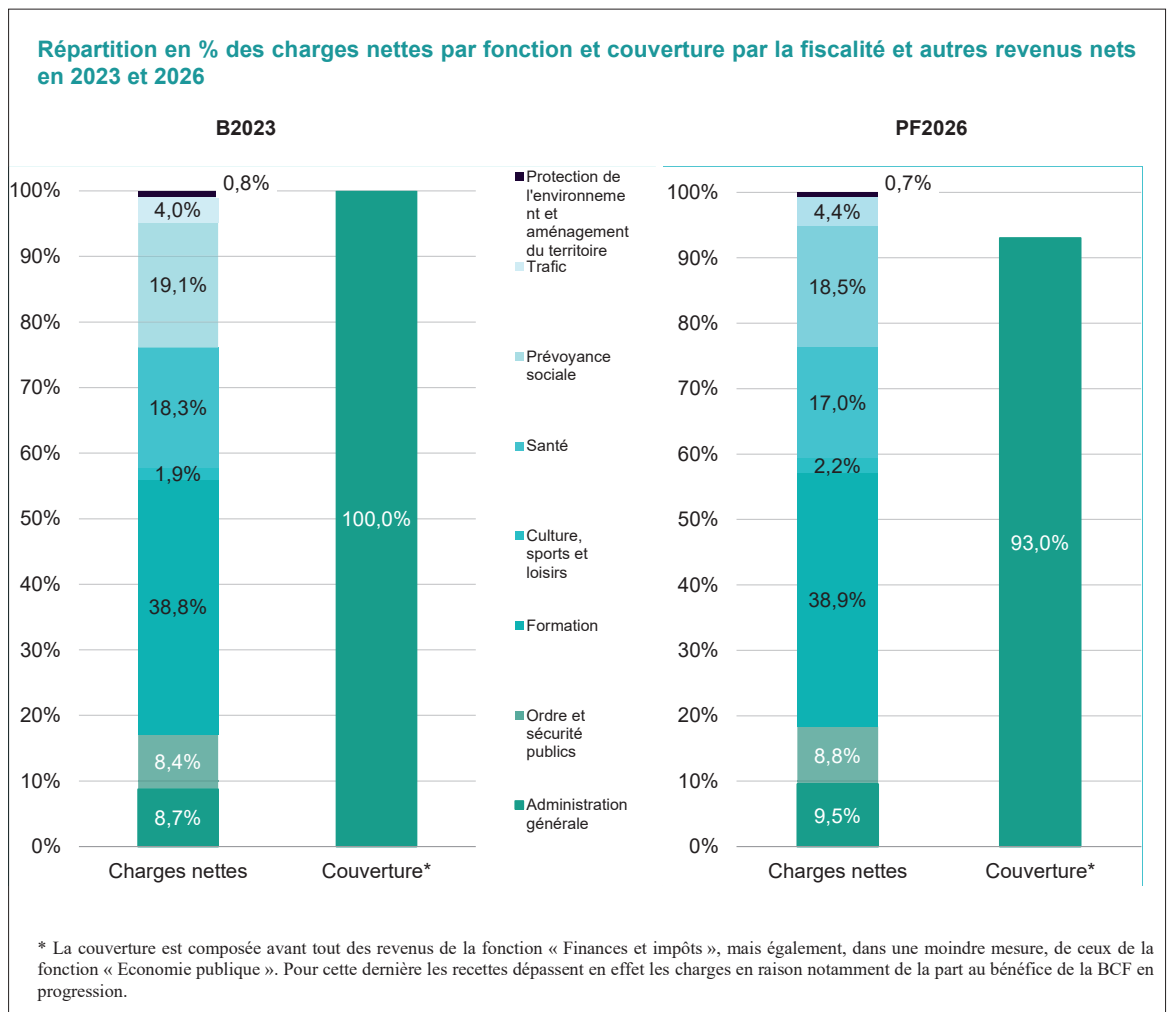
Cette mission, constituée en quasi-totalité par des transferts, poursuit également une progression notable, soit environ 2,2 % en moyenne par an. Quatre tâches en particulier expliquent cette croissance. Il s'agit de l'évolution des subsides destinés à la réduction des primes d'assurance-maladie, des aspects liés à l'invalidité (prestations complémentaires AI, subventions aux institutions spécialisées), des prestations pour les personnes âgées (prestations complémentaires AVS, subventions pour les frais d'accompagnement dans les EMS) et des actions pour la famille et la jeunesse (subventions pour les maisons d'éducation et la mise en place des prestations complémentaires pour familles).

Ordre et sécurité publics

La croissance observée dans ce domaine de 4,8 % en moyenne annuelle provient essentiellement de l'évolution des charges de personnel de la Police, qui comprend la création nette de 55,8 EPT sur la législature, de la progression de l'excédent de charges du Pouvoir judiciaire (en lien notamment avec la poursuite du projet e-justice) ainsi que de celle relative au domaine de l'exécution des peines (hausse des amortissements liés au projet d'investissements à l'EDFR en particulier).

Trafic

Les tâches liées aux questions de trafic, avec une augmentation nette de 19,5 millions de francs, évoluent 2,25 fois plus rapidement en moyenne annuelle que l'ensemble des charges nettes des diverses fonctions (3,2 %). Le taux ascende en effet à 7,2 % entre le budget 2023 et le plan financier 2026. Ceci découle de la volonté du Conseil d'Etat de faire du thème de la mobilité une des grandes priorités de cette législature, en lien avec la mise en place de la nouvelle législation ad hoc et avec les mesures du plan climat. L'effort porte avant tout sur le soutien aux transports publics, notamment le trafic régional (communautés tarifaires agglomérations Fribourg et Bulle, développement de l'offre de transports sur le territoire fribourgeois, participation au FIF). Au niveau des routes également (en particulier les routes cantonales), des moyens supplémentaires sont prévus afin de tenir compte de la reprise de routes communales, décidée par le Grand Conseil dans le cadre de la nouvelle loi sur la mobilité, ce qui engendre d'une part, des coûts d'entretien plus conséquents et d'autre part, une majoration des charges d'amortissements liées aux investissements plus importants.



Bien que le poids de chaque tâche ne semble que peut varier durant cette législature, les coûts ne cessent de croître et les efforts consentis dans plusieurs domaines sont réels. On remarque cependant que les ressources, représentées par la rubrique « Finances et impôts » et « Economie publique », ne couvrent en 2026 que 93 % des charges nettes, alors qu'en 2023, la totalité des charges nettes est couverte. Pour le solde, sans mesures correctrices, un recours à la fortune ou à l'emprunt sera nécessaire afin que l'Etat puisse assumer les tâches telles qu'elles ont été prévues. Avec une très légère baisse, mais correspondant toujours autour des $\frac{3}{4}$ des dépenses nettes de fonctionnement, les trois secteurs ci-après demeurent prédominants: la formation, la prévoyance sociale et la santé.

2.5.2 En matière d'investissements

Le Conseil d'Etat a tenu à mener une politique soutenue d'investissements. Il en a fait une des priorités de la législature.

La répartition dans le temps de ces investissements est planifiée de la manière suivante:

| | Budget | | Plan financier | | Plan financier | | Plan financier | |
|---|--------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| | 2023 | | 2024 | | 2025 | | 2026 | |
| | mios | | mios | | mios | | mios | |
| | Brut | Net | Brut | Net | Brut | Net | Brut | Net |
| Investissements propres de l'Etat (y compris prêts et participations) | 180,9 | 158,5 | 231,4 | 211,4 | 223,2 | 202,1 | 208,7 | 186,8 |
| Subventionnement d'investissements | 102,9 | 74,1 | 115,2 | 74,6 | 106,1 | 54,4 | 109,0 | 64,0 |
| Total | 283,8 | 232,6 | 346,6 | 286,0 | 329,3 | 256,5 | 317,7 | 250,8 |

Une liste, figurant en annexe, détaille l'ensemble de ces investissements. A relever notamment:

- › l'achèvement de certaines réalisations importantes issues de la précédente législature:
 - Bibliothèque cantonale et universitaire, Collège Ste-Croix, Campus Lac-Noir,
 - Etablissement de détention fribourgeois (extension), Agroscope Liebefeld-Posieux;
- › le début de travaux d'envergure: Musée d'histoire naturelle, Université, Prison centrale (déménagement), Grangeneuve, SIC, Château de Bulle;
- › l'achat d'immeubles à vocation administrative;
- › le lancement de plusieurs études qui devraient se concrétiser au-delà de la présente législature, comme celle du Collège St-Michel, du Collège du Sud ou celles relatives aux routes de contournement ou à l'assainissement de bâtiments;
- › les prêts, en particulier celui prévu pour l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) ou l'HFR (investissements);
- › le soutien des investissements réalisés par des communes ou des tiers, en matière notamment de sport, d'énergie, de formation professionnelle, en faveur du projet Smart Living Lab (SLL), pour la construction d'abris de protection civile ou en matière de trafic d'agglomérations.

2.6 Conclusion

—
L'élaboration du plan financier 2022-2026 a été réalisée dans un contexte marqué par un niveau particulièrement élevé d'incertitudes, complexifiant ainsi la tâche visant à atteindre un équilibre financier durable.

Alors que les situations sanitaire et conjoncturelle montraient des signes encourageants au début de l'année 2022, le conflit armé se déroulant à l'est de l'Europe a eu des répercussions majeures sur le développement économique de tous les pays d'Europe, et même au-delà. Les équilibres géopolitiques ont été sérieusement chahutés et la croissance mondiale s'est considérablement rétractée. Le risque de pénurie énergétique à court terme apporte un niveau d'incertitude qui n'a jamais été aussi élevé durant ces dernières décennies. Par ailleurs, les besoins d'adaptation liés à l'évolution du climat impliquent une réorientation des politiques publiques et des moyens additionnels afin d'intégrer et d'anticiper les impacts attendus.

Malgré ces vents contraires et une succession de crises qui tendent à se superposer, il est à relever que l'économie cantonale a jusqu'ici fait preuve d'une remarquable résilience et affiche des perspectives d'évolution qui restent favorables. Les importants soutiens financiers mis en place par les pouvoirs publics durant la crise COVID-19 se sont avérés déterminants pour le maintien de la substance de nombre d'entreprises et de places de travail dans le canton.

Les résultats définitifs du plan financier révèlent qu'un pas non négligeable a été effectué dans la direction de l'équilibre financier; cela au terme de travaux d'envergure de la part du Conseil d'Etat et au prix d'efforts soutenus de la part de toutes les Directions, au travers de renoncements, de reports et de restrictions. Le Conseil d'Etat présente, en l'état, un plan financier qui reflète sa stratégie de priorisation des choix. Le but a consisté en priorité à maintenir la qualité des prestations existantes et à déployer les moyens nécessaires dans les domaines primordiaux définis par le Gouvernement, avec un ambitieux programme d'investissements qui doit contribuer à moderniser, assainir et rationaliser les infrastructures et le fonctionnement de l'Etat.

La planification financière permet d'une part, d'esquisser les contours des perspectives financières de l'Etat jusqu'en 2026 et d'autre part, d'anticiper de potentielles situations difficiles. Même si des incertitudes peuvent toujours influencer sur les prévisions, cet exercice prospectif demeure nécessaire et indispensable vis-à-vis d'une bonne gouvernance des finances publiques. Il indique en l'état que l'équilibre budgétaire devrait être atteint en 2024, moyennant des ajustements. Pour les années 2025 et 2026, l'horizon financier paraît plus compliqué et l'équilibre structurel tend à s'éloigner. Ce d'autant plus que des défis, tant au niveau des charges (évolution de la masse salariale, nouvelles dépenses potentielles) que des ressources (effets des baisses fiscales, tendances et possibilité

d'adaptations du système péréquatif, incertitudes au niveau des redistributions de la part de la BNS), se profilent dans un intervalle de temps plus ou moins court. Au vu de ces considérations, il paraît indispensable de rester particulièrement attentif et de poursuivre une politique financière prudente et rigoureuse. L'importance des excédents de charges annuels appelle à une vigilance accrue quant à l'utilisation des deniers publics. Il sera essentiel, en vue des exercices budgétaires à venir, de dégager des priorités, voire de prendre des mesures particulières capables au besoin de rectifier les tendances financières qui se dessinent, afin de garantir un équilibre durable des finances cantonales, en conformité avec les règles constitutionnelles.

Investissements propres & Prêts et participations

| | Budget 2023 | | Plan financier 2024 | | Plan financier 2025 | | Plan financier 2026 | |
|--|----------------|------|------------------------|------|------------------------|------|------------------------|------|
| | mios | | mios | | mios | | mios | |
| | Brut | Net | Brut | Net | Brut | Net | Brut | Net |
| A. Investissements propres | | | | | | | | |
| DFAC | | | | | | | | |
| Collège Ste-Croix | 6,9 | 6,9 | – | – | – | – | – | – |
| Collège St-Michel | – | – | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Collège du Sud | 1,7 | 1,7 | 5,0 | 5,0 | 0,8 | 0,8 | 1,0 | 1,0 |
| Haute école pédagogique | – | – | 0,2 | 0,2 | 0,7 | 0,7 | 1,0 | 1,0 |
| Université | 14,0 | 12,0 | 13,3 | 10,8 | 14,3 | 12,6 | 31,5 | 26,0 |
| Bibliothèque cantonale et universitaire | 20,0 | 16,2 | 20,0 | 16,2 | 19,0 | 15,4 | 2,5 | 2,0 |
| Musée d'histoire naturelle | 4,0 | 4,0 | 7,0 | 7,0 | 10,0 | 10,0 | 12,0 | 12,0 |
| DSJS | | | | | | | | |
| Police | 2,0 | 1,9 | 8,6 | 8,6 | 4,1 | 4,1 | 0,9 | 0,9 |
| Etablissement de détention fribourgeois | 13,0 | 10,6 | 15,4 | 14,4 | 11,0 | 9,5 | 7,9 | 6,5 |
| Campus Lac-Noir | 8,0 | 8,0 | 7,9 | 7,9 | – | – | – | – |
| DIAF | | | | | | | | |
| SAAV | – | – | 0,6 | 0,6 | – | – | – | – |
| Institut agricole de l'État de Fribourg | 4,7 | 4,7 | 7,5 | 7,5 | 5,5 | 5,5 | 5,5 | 5,5 |
| Forêts | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |

| | Budget 2023 | | Plan financier 2024 | | Plan financier 2025 | | Plan financier 2026 | |
|---|----------------|--------------|------------------------|--------------|------------------------|--------------|------------------------|--------------|
| | mios | | mios | | mios | | mios | |
| | Brut | Net | Brut | Net | Brut | Net | Brut | Net |
| DEEF | | | | | | | | |
| Ecole des métiers | 0,2 | 0,2 | – | – | – | – | – | – |
| Haute école d'ingénierie et d'architecture | 1,2 | 1,2 | – | – | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 3,8 |
| DSAS | | | | | | | | |
| Asile (immeuble pour requérants) | – | – | 0,7 | 0,7 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| DFIN | | | | | | | | |
| SITel : câblage informatique | 0,3 | 0,3 | 0,7 | 0,7 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Service des contributions (aménagement immeubles) | 0,8 | 0,8 | – | – | – | – | – | – |
| DIME | | | | | | | | |
| Routes cantonales et principales | 25,2 | 22,4 | 30,6 | 29,8 | 34,3 | 33,8 | 35,3 | 34,8 |
| Ponts et chaussées | 1,4 | 1,4 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 2,0 | 2,0 |
| Service des bâtiments : ALP Grangeneuve / Châ- teaux / SIC / Chancellerie / Cathédrale St-Nicolas (illu- mination) Chemin Musée 4 / Faverges / Arsenaux 41 / Divers assainissements | 33,4 | 33,4 | 53,6 | 53,0 | 73,7 | 71,2 | 60,4 | 57,7 |
| Achats d'immeubles | 16,0 | 16,0 | 8,0 | 8,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 |
| Total | 154,1 | 143,0 | 182,9 | 174,2 | 186,2 | 176,4 | 171,8 | 161,2 |

Investissements propres & Prêts et participations

| | Budget | | Plan financier | | Plan financier | | Plan financier | |
|--------------------------------------|-------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| | 2023 | | 2024 | | 2025 | | 2026 | |
| | mios | | mios | | mios | | mios | |
| | Brut | Net | Brut | Net | Brut | Net | Brut | Net |
| B. Prêts et participations | | | | | | | | |
| DFAC | | | | | | | | |
| Prêts de formation | 0,5 | 0,1 | 0,5 | 0,1 | 0,5 | 0,1 | 0,5 | 0,1 |
| Prêt à SLSP (BCU) | – | –0,1 | – | –0,1 | – | –0,1 | – | –0,1 |
| DIAF | | | | | | | | |
| Prêts du fonds rural | 3,5 | –1,4 | 3,5 | –1,4 | 3,5 | –1,4 | 3,5 | –1,4 |
| DEEF | | | | | | | | |
| Prêts pour l'ECPF | 15,2 | 15,2 | 8,4 | 8,4 | 3,4 | 3,4 | 3,3 | 3,3 |
| Prêts Nouvelle politique régionale | 1,0 | –0,8 | 1,0 | –0,8 | 1,0 | –0,8 | 1,0 | –0,8 |
| DSAS | | | | | | | | |
| Prêt à l'HFR (pour investissements) | – | – | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 |
| DFIN | | | | | | | | |
| Prêts FTTH | – | – | 1,0 | 1,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Achats de titres | 6,6 | 6,6 | 29,1 | 29,1 | 21,6 | 21,6 | 21,6 | 21,6 |
| Hôpitaux (remboursement des prêts) | – | –3,1 | – | –3,1 | – | –3,1 | – | –3,1 |
| DIME | | | | | | | | |
| Transports (remboursement des prêts) | – | –1,0 | – | –1,0 | – | –1,0 | – | –1,0 |
| Total | 26,8 | 15,5 | 48,5 | 37,2 | 37,0 | 25,7 | 36,9 | 25,6 |

Subventionnement d'investissements

| | Budget | | Plan financier | | Plan financier | | Plan financier | |
|---------------------------------------|--------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| | 2023 | | 2024 | | 2025 | | 2026 | |
| | mios | | mios | | mios | | mios | |
| | Brut | Net | Brut | Net | Brut | Net | Brut | Net |
| DFAC | | | | | | | | |
| Culture | – | – | 0,6 | 0,6 | – | – | – | – |
| DSJS | | | | | | | | |
| Protection civile | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Sport | 1,0 | 1,0 | 3,0 | 3,0 | 5,0 | 5,0 | 10,0 | 10,0 |
| DIAF | | | | | | | | |
| Améliorations foncières | 19,6 | 8,4 | 17,9 | 8,2 | 18,4 | 8,7 | 19,1 | 9,4 |
| DEEF | | | | | | | | |
| Bâtiment SLL | 8,1 | 7,0 | 8,0 | 6,9 | – | – | – | – |
| Formation professionnelle | 10,0 | 10,0 | 5,7 | 5,7 | – | – | – | – |
| Energie | 33,7 | 33,7 | 33,7 | 33,7 | 23,5 | 23,5 | 23,5 | 23,5 |
| DIME | | | | | | | | |
| Projets d'agglomération | 3,1 | – | 14,6 | – | 15,0 | – | 9,4 | – |
| Transports | 3,5 | 3,5 | 6,9 | 6,9 | 7,7 | 7,7 | 11,0 | 11,0 |
| Routes (lutte contre le bruit) | 0,1 | 0,1 | – | – | – | – | – | – |
| Endiguements et épuration des eaux | 13,9 | 1,6 | 15,8 | 1,8 | 27,7 | 2,0 | 26,6 | 2,1 |
| Protection de l'environnement | 1,1 | – | 1,2 | – | 1,3 | – | 1,4 | – |
| Constructions scolaires primaires | 2,6 | 2,6 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |
| Constructions scolaires CO | 4,7 | 4,7 | 4,5 | 4,5 | 4,2 | 4,2 | 4,7 | 4,7 |
| Total | 102,9 | 74,1 | 115,2 | 74,6 | 106,1 | 54,4 | 109,0 | 64,0 |
| Total des investissements | 283,8 | 232,6 | 346,6 | 286,0 | 329,3 | 256,5 | 317,7 | 250,8 |

3. Les grandes lignes du programme gouvernemental de la législature 2022–2026

Pour rappel, le Conseil d'Etat a présenté son programme gouvernemental pour la législature 2022-2026 le 8 juin dernier. Vous trouverez ci-dessous les grandes lignes de ce programme, en résumé, et sous [ce lien la version complète](#).

Une vision 2035

Un canton qui ose, innovant et nature, prospère et harmonieux, trait d'union des cultures et des langues, et qui aspire à une qualité de vie durable.

- › Une vision pour **profiler notre canton et nous distinguer entre les grands pôles économiques** du pays, tout en affirmant nos ambitions en matière de développement durable et d'innovation.
- › Une vision qui reflète les réflexions que nous avons menées pour **imaginer le monde que nous souhaitons pour nos jeunes** de demain et l'héritage que nous souhaitons leur laisser.
- › Une vision qui permette **d'élaborer un programme qui regarde loin**, bien au-delà d'une prochaine législature et dont les impacts porteront sur notre jeunesse.

Des valeurs

Le Conseil d'Etat s'appuie sur des valeurs qui définissent son mode de fonctionnement et qui permettent de développer une vision forte pour l'avenir du canton:

Agilité – Durabilité – Orientation citoyens

Un programme gouvernemental à la fois ambitieux et réaliste

Pour se projeter dans le monde de demain, le Conseil d'Etat construit son action sur les trois piliers fondamentaux du développement durable que sont l'économie, le social et l'environnement.

Déclinés à la mode fribourgeoise, ces trois piliers forment les axes stratégiques de la législature:

1. Economie et Innovation

- › Le Conseil d'Etat veut mettre l'accent premier sur la formation numérique, afin de donner à la jeunesse les outils nécessaires pour se profiler dans le monde de demain.
- › Il s'engage également à poursuivre les efforts pour la promotion de l'innovation et entend faire de la culture et du patrimoine des atouts clés du positionnement pour un tourisme durable.

2. Cohésion sociale

- › Le Gouvernement accorde la priorité au renforcement des structures de santé, afin d'offrir aux Fribourgeois et aux Fribourgeoises un système de soins de proximité et de qualité, intégré harmonieusement dans le paysage sanitaire national.
- › Pour assurer une société résiliente, le Conseil d'Etat entend aussi poursuivre les démarches afin de promouvoir la santé et le vivre ensemble, tout en mettant l'accent sur le sport. Un effort particulier sera consacré à soutenir la jeunesse et protéger les personnes vulnérables.

3. Transition environnementale

- › Le Conseil d'Etat met la priorité sur la mise en œuvre de la politique exprimée dans le cadre du «Plan climat», adopté à la fin de la précédente législature.

Objectifs:

- Ménager les ressources naturelles
- S'adapter aux changements climatiques, afin de continuer à offrir un cadre de vie de qualité aux habitants et aux habitantes de notre canton
- › Le Gouvernement veut également accélérer la transition énergétique et concrétiser la politique de mobilité durable, en cherchant à diminuer l'impact de l'activité humaine sur l'environnement.

Ces trois axes stratégiques s'appuient sur deux axes facilitateurs, socles de notre développement:

4. Gouvernance

Les collectivités publiques disposent d'ici 2026 d'un cadre législatif renouvelé qui leur permet de rendre leur organisation plus agile et résiliente. Le bilinguisme est promu comme un atout majeur du canton.

5. Digitalisation

L'Etat poursuit la digitalisation des prestations publiques par le biais du guichet virtuel et renforce la sécurité numérique globale. L'Etat contribue à renforcer la cybersécurité pour les entreprises et la population du canton.

Un programme gouvernemental élaboré et publié avant le plan financier détaillé

—

Permettre plus d'agilité et de rapidité et faciliter les réflexions stratégiques.

- Le Conseil d'Etat publie pour la première fois son programme gouvernemental avant de l'avoir complètement décliné dans le plan financier qui sera, lui, disponible en fin d'année.
- Les moyens financiers ainsi que les ressources (humaines notamment) vont néanmoins dicter la vitesse de réalisation de certains projets du programme gouvernemental afin d'assurer l'équilibre du plan financier exigé par la législation sur les finances.

Des thèmes prioritaires pour maximiser les impacts positifs dont pourra bénéficier notre jeunesse de demain

—

1. Axe stratégique: Economie et Innovation - Formation et éducation numérique

Priorité: Mettre sur pied la stratégie d'éducation numérique

- Le Conseil d'Etat a décidé de mettre sur pied une stratégie globale d'éducation numérique dans les écoles fribourgeoises de scolarité obligatoire et spécialisées. Celle-ci vise la création d'un cadre clair et harmonieux afin d'accompagner les directions d'écoles dans leur transition vers une intégration du numérique dans l'enseignement aussi bien sur le plan didactique, matériel, qu'organisationnel.
- Impact: l'adaptation de l'école à la transformation digitale de la société améliorera l'autonomie des élèves sur le marché du travail grâce à l'augmentation de leurs compétences dans le domaine numérique.

Autre thème important: poursuivre les efforts pour la promotion de l'innovation

- Continuer à développer le tissu économique du canton en se focalisant sur la bioéconomie avec le secteur agroalimentaire, l'industrie 4.0 et le renforcement de l'économie diversifiée. Le canton compte également exploiter le potentiel entrepreneurial de sa jeunesse, en favorisant notamment les nouveaux écosystèmes émergents, en réunissant les entreprises, des centres de recherches publics et privés, ainsi que les Hautes Ecoles.

2. Axe stratégique: Cohésion sociale – Structure sanitaire et santé

Priorité: Soutenir le développement des infrastructures sanitaires

- Le canton se prépare aux défis sanitaires futurs en créant un écosystème coordonné et transversal. Il concrétise l'adaptation et le renforcement des structures sanitaires pour assurer des soins de proximité et de qualité correspondant aux besoins de sa population. Il soutient ainsi la mise en oeuvre des stratégies propres à l'HFR, au RFSM et au HIB en veillant à leur viabilité financière et parallèlement à l'accessibilité aux prestations dans les deux langues cantonales.

› Impact: une amélioration des infrastructures et équipements des hôpitaux publics et une adaptation de l'offre en institution pour répondre à un besoin avéré.

3. Axe stratégique: Transition environnementale – Plan climat et préservation des ressources

Priorité: Mettre en œuvre le Plan climat

› L'Etat déploie une politique transversale de préservation du climat, des ressources naturelles et de la biodiversité. Pour cela, il définit de nouvelles stratégies pour la protection des sols, la biodiversité et l'économie circulaire.

› Il met en oeuvre les différents plans et stratégies dont il s'est doté ces dernières années, telles que la Stratégie de développement durable, le Plan sectoriel de la gestion des eaux ou encore le Plan climat cantonal.

› Impact: L'Etat met en oeuvre le Plan climat cantonal. Il veille ainsi à réduire les risques et les dommages environnementaux, économiques et sociaux liés aux changements climatiques.

4. Axe facilitateur: Gouvernance – Gouvernance régionale et bilinguisme

Priorité: Moderniser l'organisation des collectivités publiques

› L'Etat modernise l'organisation des collectivités publiques au niveau local et régional.

› Il clarifie la gouvernance du niveau régional et propose des modèles d'organisation afin que les politiques publiques dépassant les frontières communales puissent être assumées par les autorités locales.

5. Axe facilitateur: Digitalisation – Guichet virtuel, digitalisation et sécurité numérique

Priorité: Etablir le guichet virtuel

› Les collectivités publiques poursuivent les efforts de digitalisation de leurs activités et de leurs processus afin d'assurer graduellement la mise à disposition, sous forme digitale, des prestations de l'Etat et des communes.

› Le guichet virtuel s'établit progressivement comme le portail d'accès unique de la population, de l'économie et des institutions.

Autre thème important: le renforcement de la cybersécurité pour les entreprises et la population du canton

› Fort de ses Hautes Ecoles, le canton de Fribourg joue un rôle moteur dans le domaine de la digitalisation et plus spécifiquement de la cybersécurité.

Conclusion

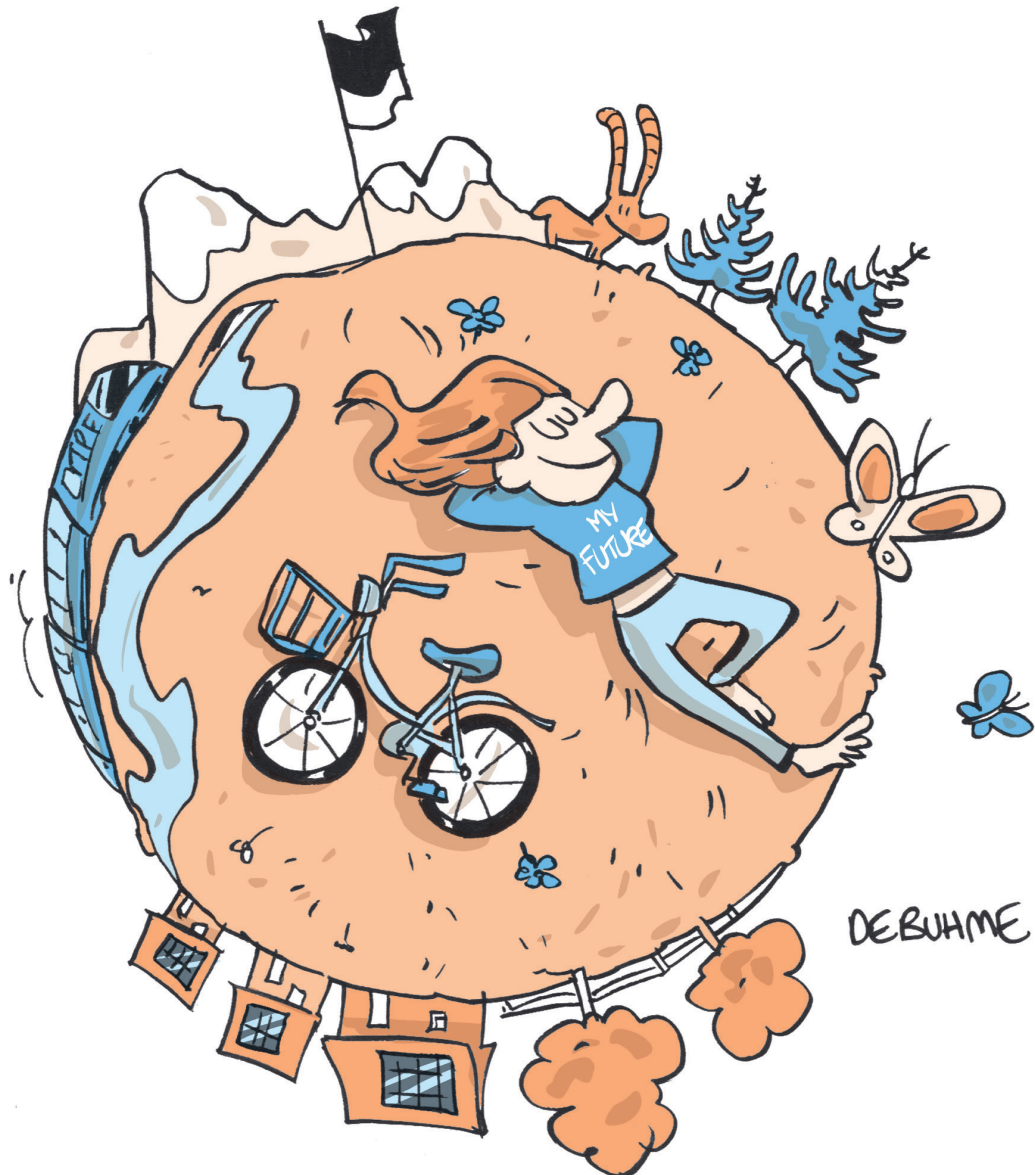
-
- Le Conseil d'Etat est convaincu que Fribourg dispose de nombreux atouts afin de se profiler pour le bien de ses habitants et habitantes: nature préservée, racines solides, économie résiliente, finances saines;
- Le Conseil d'Etat veut tout mettre en œuvre pour répondre aux attentes. Il entend également renforcer et ériger encore davantage en modèle la collaboration transverse et pluridisciplinaire, afin d'optimiser le service à la collectivité.

Finanzplan 2022-2026



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Chancellerie d'Etat CHA
Staatskanzlei SK



Finanzplan 2022-2026

—

Bericht des Staatsrats an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Grossrätinnen und Grossräte

Wir unterbreiten Ihnen den Finanzplan für die Legislaturperiode 2022-2026 und beantragen Ihnen, es zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen des Staatsrats

Der Präsident:

Olivier Curty

Die Kanzlerin:

Danielle Gagnaux-Morel

Freiburg, November 2022

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| 1. Finanzplan 2022-2026 in Kürze | 4 |
| 1.1 Ungewisse Perspektiven in unruhigen Zeiten | 5 |
| 1.2 Mut, in die Zukunft des Kantons zu investieren | 6 |
| 1.3 Gesamtergebnisse des Finanzplans | 7 |
| 1.4 Erheblicher Ausbau der Personalbestände | 7 |
| 1.5 Konsolidierte Subventionen | 8 |
| 1.6 Weitere Anstrengungen in den Bereichen Digitalisierung und Klima | 8 |
| 1.7 Ertragszuwachs bleibt hinter Aufwandszuwachs zurück | 9 |
| 1.8 Abstriche an der ursprünglichen Version des Finanzplanentwurfs | 9 |
| 1.9 Fazit | 10 |
| <hr/> | |
| 2. Finanzplan 2022-2026 | 11 |
| 2.1 Unsicherheitsfaktoren und Grenzen der Finanzplanung | 11 |
| 2.2 Wirtschaftliche Unsicherheitsfaktoren | 11 |
| 2.2.1 Unsicherheitsfaktoren auf kantonaler Ebene | 12 |
| 2.2.2 Unsicherheitsfaktoren auf internationaler und nationaler Ebene | 12 |
| 2.3 Ausgangslage für die Aufstellung des Finanzplans 2022-2026 | 14 |
| 2.4 Aufstellung des Finanzplans 2022-2026 | 15 |
| 2.4.1 Ursprüngliche Zahlen | 15 |
| 2.4.2 Anpassungen des Staatsrats | 16 |
| 2.5 Vom Staatsrat verabschiedeter Finanzplan 2022-2026 | 23 |
| 2.5.1 Erfolgsrechnung | 23 |
| 2.5.2 Investitionen | 32 |
| 2.6 Fazit | 33 |
| <hr/> | |
| 3. Die Grundzüge des Regierungsprogramms der Legislaturperiode 2022-2026 | 39 |
| Eine Vision | 39 |
| Werte | 39 |
| Ein Regierungsprogramm, das sowohl ehrgeizig als auch realistisch ist | 39 |
| Das Regierungsprogramm wurde vor dem detaillierten Finanzplan ausgearbeitet und veröffentlicht | 41 |
| Schwerpunkthemen, um die positiven Auswirkungen, von denen unsere Jugend von morgen profitieren kann, zu maximieren | 41 |
| Schlussfolgerung | 43 |

1. Finanzplan 2022-2026 in Kürze

Trotz zahlreicher Unwägbarkeiten angesichts des nationalen und internationalen Kontextes legt der Staatsrat einen Finanzplan vor, der im Zeichen der Umsetzung der Projekte seines Regierungsprogramms steht. Auch wenn wie für einen Finanzplan üblich kein ausgeglichenes Ergebnis erzielt werden konnte, liess sich das ursprüngliche Defizit dank der Priorisierungen massiv reduzieren, und es konnte auf eine ehrgeizige Investitionspolitik gesetzt werden, mit der sich die Ziele des Regierungsprogramms umsetzen lassen.

Zum ersten Mal wird der Finanzplan getrennt vom Regierungsprogramm präsentiert, wie es das in diesem Punkt letztes Jahr geänderte Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung erlaubt. So veröffentlichte der Staatsrat sein Regierungsprogramm noch vor Ende des ersten Halbjahres, um ohne Verzögerung die Weichenstellung für sein politisches Handeln während der Legislaturperiode bekannt zu machen. Er baute sein Programm auf den drei Grundpfeilern der nachhaltigen Entwicklung - Wirtschaft, sozialer Zusammenhalt und Umwelt - auf mit der Absicht, einen ehrgeizigen und zugleich realistischen Kurs festzulegen, der unserem Kanton neue Impulse verleihen kann.

1.1 Ungewisse Perspektiven in unruhigen Zeiten

Die internationale und die nationale Politik und ihre Entscheide wirken sich zunehmend auf die Finanzperspektiven der Kantone aus. Während es punkto Gesundheits- und Konjunkturlage zu Beginn des Jahres 2022 ermutigende Anzeichen gab, hatte der Konflikt in der Ukraine erhebliche Auswirkungen insbesondere auf das weltweite Wachstum und das Risiko einer kurzfristigen Energieknappheit. Der Anpassungsbedarf aufgrund des Klimawandels erfordert ausserdem eine Neuausrichtung der öffentlichen Politik und zusätzliche Mittel, um die zu erwartenden Auswirkungen einzubeziehen und zu antizipieren.

Auf nationaler Ebene sind verschiedene Dossiers mit potenziellen Unsicherheits- und Risikofaktoren behaftet. Im Steuerwesen ist mit den OECD-Abkommen insbesondere in Bezug auf die OECD-Mindeststeuer für Unternehmen eine neue Herausforderung entstanden, und es gibt hier für die Kantone gegenwärtig noch viele Unbekannte. Die laufenden Diskussionen im eidgenössischen Parlament über die Entwicklung der Gesundheitskosten und insbesondere über mögliche Massnahmen zur Entlastung der Haushalte hinsichtlich der Krankenkassenprämien könnten erhebliche Mehrausgaben für die öffentliche Hand, sowohl für die Bundeskasse als auch für die Kantone, zur Folge haben.

Was die Gewinnausschüttungen der SNB an Bund und Kantone betrifft, so herrscht grosse Unsicherheit, seit die SNB ihre hohen Verluste für das erste Halbjahr 2022 angekündigt und darauf hingewiesen hat, dass die Ausschüttungsbeträge schwanken können und es keinerlei Garantie für eine Gewinnausschüttung gibt. Auch hier muss mit nicht-linearen Entwicklungen gerechnet werden, die stark von Faktoren abhängen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen.

1.2 Mut, in die Zukunft des Kantons zu investieren

Trotz dieses unsicheren Kontextes wollte der Staatsrat eine ehrgeizige, auf Modernisierung, Sanierung und Rationalisierung der staatlichen Infrastrukturen und des Staatsbetriebs ausgerichtete Investitionspolitik verfolgen:

| | Voranschlag 2023 | | Finanzplan 2024 | | Finanzplan 2025 | | Finanzplan 2026 | |
|---|---------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|
| | Mio. | | Mio. | | Mio. | | Mio. | |
| | Brutto | Netto | Brutto | Netto | Brutto | Netto | Brutto | Netto |
| Sachgüter des Staates (einschl. Darlehen und Beteiligungen) | 180,9 | 158,5 | 231,4 | 211,4 | 223,2 | 202,1 | 208,7 | 186,8 |
| Investitionsbeiträge | 102,9 | 74,1 | 115,2 | 74,6 | 106,1 | 54,4 | 109,0 | 64,0 |
| Total | 283,8 | 232,6 | 346,6 | 286,0 | 329,3 | 256,5 | 317,7 | 250,8 |

Zu den wichtigsten Projekten zählen unter anderem:

- › der Abschluss verschiedener Grossprojekte der vorhergehenden Legislatur: Kantons- und Universitätsbibliothek, Kollegium Hl. Kreuz, Campus Schwarzsee, Freiburger Strafanstalt (Erweiterung), Agroscope Liebefeld-Posieux;
- › der Start grosser Bauprojekte: Naturhistorisches Museum, Universität, Zentralgefängnis (Umzug), Grangeneuve, SIC, Schloss Bulle;
- › der Erwerb von Liegenschaften für Verwaltungszwecke;
- › die Lancierung verschiedener Projektstudien für Vorhaben, deren Umsetzung sich über die laufende Legislatur hinweg ziehen dürfte, z.B. Kollegium St. Michael, Kollegium des Südens, Umfahrungsstrassen und Gebäudesanierungen;
- › die Darlehen, namentlich das Darlehen für die Kantonale Anstalt für die aktive Bodenpolitik (KAAB) und das HFR (Investitionen);
- › die Unterstützung von Investitionen der Gemeinden oder Dritter, namentlich in den Bereichen Sport, Energie, Berufsbildung, zugunsten des Smart Living Lab-Projekts (SLL), für den Bau von Zivilschutzanlagen oder für den Agglomerationsverkehr.

1.3 Gesamtergebnisse des Finanzplans

Hauptergebnisse des Finanzplans:

| | Voranschlag 2023 | Finanzplan 2024 | Finanzplan 2025 | Finanzplan 2026 | 2023-2026 |
|---|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------|
| | Mio. | Mio. | Mio. | Mio. | Mio. |
| Überschuss (+) / Defizit (-) Erfolgsrechnung | + 0,1 | - 37,6 | - 169,4 | - 164,7 | - 371,6 |
| Ausgabenüberschuss (-) Investitionsrechnung | - 232,6 | - 286,0 | - 256,5 | - 250,8 | - 1 025,9 |
| Selbstfinanzierung | 123,3 | 85,4 | - 44,7 | - 34,1 | 129,9 |
| Finanzierungsfehlbetrag | 109,3 | 200,6 | 301,2 | 284,9 | 896,0 |
| Prozentualer Anteil der kantonalen Subventio- nen am kantonalen Steueraufkommen (Sub- ventionsquote; gesetz- liche Obergrenze: 41 %) | 40,7 | 41,9 | 42,6 | 42,9 | . |

1.4 Erheblicher Ausbau der Personalbestände

Der Staatsrat will die Personalbestände signifikant ausbauen und in den kommenden vier Jahren in etwa 469 neue Stellen schaffen: Allein für die obligatorische Schule sind 165 neue Stellen vorgesehen, darunter nach dem Willen des Grossen Rats über 40 Stellen für Sozialarbeiter/innen, und rund 17 VZÄ für die digitale Bildung. Für die Universität sind 56 zusätzliche Stellen vorgesehen, was fast 20 % der im Unterrichtswesen geschaffenen Stellen ausmacht.

Bei der Polizei nimmt der Personalbestand aufgrund der Ausbildung für Aspirantinnen und Aspiranten sowie von Anstellungen im Zusammenhang mit dem Konzept «Momentum» um 12 % zu. Für die Verwaltung und die sonstigen Sektoren sieht der Staatsrat über den Betrachtungszeitraum die Schaffung von über 125 neuen Stellen vor, was 27 % aller neu geschaffenen Stellen entspricht.

Die Zunahme der Lohnsumme macht über den Betrachtungszeitraum gesehen fast 50 % der Zunahme des Gesamtaufwands aus. Neben der Schaffung von Stellen und zusätzlichen Pauschal-krediten hat die relativ hohe Lohnindexierung, die berücksichtigt werden musste, beträchtlich zum Lohnsummenanstieg beigetragen. Der kumulierte Bruttoeffekt der Indexierung im Vergleich zum Voranschlag 2022 wird über die Dauer des Finanzplans auf über 93 Millionen Franken geschätzt.

1.5 Konsolidierte Subventionen

Bei den Subventionen, auf die 37 % des Gesamtaufwandzuwachses des Staates in der Legislaturperiode entfallen, hat sich der Staatsrat für die Konsolidierung oder den Ausbau der bestehenden Leistungen entschieden. Die Erhöhung bestehender Subventionen konzentriert sich auf einige wenige vorrangige Bereiche, nämlich auf die Beiträge für den Besuch von ausserkantonalen Bildungsanstalten, die sonderpädagogischen Einrichtungen, die Spitalfinanzierung, die Hilfe und Pflege zu Hause, die Betreuungskosten in den Pflegeheimen, die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen, die Krankenversicherung und die AHV/IV Ergänzungsleistungen.

Gewisse neue Vorhaben wurden zwar nicht unbedingt ausgeklammert, ihre Umsetzung wurde jedoch oftmals aufgeschoben oder redimensioniert. Trotz der erheblichen Abstriche an den ursprünglichen Eingaben sind dennoch substanzielle Kredite berücksichtigt worden.

1.6 Weitere Anstrengungen in den Bereichen Digitalisierung und Klima

Die Kosten beim Sachaufwand (Gebäudeunterhalt, IT usw.) sind insgesamt recht konstant. Die verzeichnete Zunahme beruht hauptsächlich auf dem Willen des Staatsrats, die Umsetzung der kantonalen Digitalisierungsstrategie fortzuführen und die digitale Bildung auszubauen. So nehmen die Ausgaben im IT-Bereich für diese Legislatur weiter zu. Dazu kommen noch die Umsetzung einiger Biodiversitäts- und Klimaprojekte sowie die Umsetzung des neuen Mobilitätsgesetzes (Strassunterhalt), und angesichts der drohenden Aussichten wurden auch die Energiekosten etwas nach oben korrigiert.

1.7 Ertragszuwachs bleibt hinter Aufwandzuwachs zurück

Die Ertragsentwicklung während der Legislaturperiode bleibt deutlich hinter dem Aufwandzuwachs zurück, was zu im Laufe der Legislatur zunehmenden Defiziten führen wird.

Zuwachsraten bei Aufwand und Ertrag

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---------|-------|-------|-------|-------|
| | in % | in % | in % | in % |
| Aufwand | + 3,9 | + 3,2 | + 4,4 | + 0,2 |
| Ertrag | + 3,9 | + 2,3 | + 1,2 | + 0,3 |

Die Vorhersagen zur künftigen Zunahme des Fiskalertrags sind angesichts der letzten Informationen und der Auswirkungen der beschlossenen Steuersenkungen optimistisch.

Beim eidgenössischen Finanzausgleich wurden die tendenziell rückläufigen Einnahmen berücksichtigt. Der Transferertrag seinerseits nimmt zu, zum Teil dank höheren Beiträgen des Bundes.

Der Staatsrat sieht überdies die systematische Inanspruchnahme der verfügbaren Rückstellungen und Fonds vor, besonders des Infrastrukturfonds mit geplanten Entnahmen im Umfang von fast 110 Millionen Franken über den Zeitraum 2023-2026.

1.8 Abstriche an der ursprünglichen Version des Finanzplanentwurfs

Bei der Präsentation seines Regierungsprogramms im Juni 2022 gab der Staatsrat die ersten Zahlen seines Finanzplanentwurfs bekannt. Zu diesem Zeitpunkt lag der kumulierte Aufwandüberschuss für die Jahre 2023-2026 bei über 1,45 Milliarden Franken. Der Staatsrat hat in der Folge grosse Anstrengungen unternommen, um insbesondere die Aufwandüberschüsse zu reduzieren, die Vorhersagen zu verfeinern und unter Berücksichtigung des Umfelds eine realistische Entwicklung der finanziellen Aussichten des Staates vorzustellen.

Nach dieser schwierigen Übung konnte das ursprüngliche Defizit auf 371,6 Millionen Franken vermindert werden. Diese Verbesserung konnte realisiert werden dank:

- › einer Verminderung des Aufwands um nahezu 890 Millionen Franken;
- › einer Verbesserung des voraussichtlichen Ertrags um gut 190 Millionen Franken.

1.9 Fazit

—

Die Aufstellung des Finanzplans 2022-2026 erfolgte in einem durch ein besonders hohes Mass an Ungewissheit geprägten Kontext, was das Erreichen eines nachhaltig ausgeglichenen Finanzhaushalts noch schwieriger machte. Nach viel Arbeit und grossen Anstrengungen aller Direktionen legt der Staatsrat nun einen soliden Finanzplan trotz immer noch erheblicher Unausgeglichenheiten vor. Der Finanzplan zeigt die Strategie und die Prioritätensetzung des Staatsrats auf und ist sein finanzpolitisches Instrument zur Umsetzung seines ehrgeizigen Regierungsprogramms und einer langfristigen Investitionspolitik.

Die hohen jährlichen Aufwandüberschüsse mahnen jedoch zu erhöhter Wachsamkeit bei der Verwendung der öffentlichen Gelder. Entscheidend wird sein, weiterhin klare Prioritäten festzulegen und gegebenenfalls besondere Massnahmen zu ergreifen, mit denen bei Bedarf den sich abzeichnenden Tendenzen entgegengewirkt und ein nachhaltig ausgeglichener kantonaler Finanzhaushalt im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorschriften gewährleistet werden kann.

2. Finanzplan 2022-2026

Gemäss Artikel 112 der Verfassung des Kantons Freiburg unterbreitet der Staatsrat dem Grossen Rat das Legislaturprogramm und den Finanzplan. Der Finanzplan ist das Legislaturprogramm in Zahlen, ein unverzichtbares Steuerungsinstrument. Er lotet die Finanzperspektiven des Staates aus, so dass allfällig sich abzeichnende Finanzprobleme erkannt und die politischen Behörden frühzeitig darauf aufmerksam gemacht werden können.

Zum ersten Mal wird der Finanzplan getrennt vom Regierungsprogramm präsentiert, wie es das in diesem Punkt letztes Jahr geänderte Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG, Art. 3 Abs. 1 Bst. b) erlaubt. Das Regierungsprogramm wird also nicht mehr gleichzeitig mit dem Legislaturfinanzplan, sondern vor diesem erstellt. Es wurde im Juni 2022 veröffentlicht und an den Grossen Rat überwiesen. In einem Kapitel dieses Dokuments wird über die ersten Zahlen des Finanzplanentwurfs berichtet. Danach befasste sich der Staatsrat intensiv mit dem Finanzplan, um insbesondere die Aufwandüberschüsse zu reduzieren, genauere Prognosen treffen zu können und eine realistische Entwicklung der Finanzperspektiven des Staates unter Berücksichtigung des allgemeinen Kontexts aufzuzeigen.

2.1 Unsicherheitsfaktoren und Grenzen der Finanzplanung

Zukunftsprognosen über mehrere Jahre sind notwendig, aber schwierig. Bei allen Vorausberechnungen und Simulationen muss immer mit Unwägbarkeiten gerechnet werden, und zahlreiche, insbesondere externe Faktoren, die immer mehr an Bedeutung gewinnen, lassen sich kaum beeinflussen. So liegen denn der Wert und Nutzen der Finanzplanung mehr im Aufzeigen allgemeiner Tendenzen und weniger in der buchhalterischen Genauigkeit der Zahlen. Im Folgenden wird der allgemeine Kontext der Erstellung des Legislaturfinanzplans mit einem besonderen Augenmerk auf den Unsicherheitsfaktoren beschrieben.

2.2 Wirtschaftliche Unsicherheitsfaktoren

Die Aufstellung des Legislaturfinanzplans erfolgte in einem stark von grossen Unsicherheiten geprägten Kontext, die sich im Laufe der Monate im Übrigen sowohl bezüglich der COVID-19-Pandemie und ihrer Auswirkungen als auch bezüglich des bewaffneten Konflikts in der Ukraine intensiviert haben und zu denen als weiterer Unsicherheitsfaktor die akute Energieversorgungsproblematik hinzukommt. Gleichzeitig nehmen die Unsicherheiten bezüglich der kurz- und mittelfristigen Konjunkturaussichten massiv zu, während sich hingegen ein echter Ausweg aus

der COVID-Krise abzuzeichnen schien. Der plötzliche und schnelle Inflationsanstieg setzt die Wirtschaft zusätzlich unter Druck und hat die Schweizerische Nationalbank (SNB) dazu veranlasst, ihre Zinspolitik zur überdenken, was deutlich höhere Zinskosten zur Folge hat.

Die nationalen Wachstumsprognosen, insbesondere die BIP-Prognosen, wurden im laufenden Jahr entsprechend der aktuellen und der voraussichtlichen Entwicklung mehrmals nach unten korrigiert. Die verschiedenen Einschätzungen stimmen darin überein, dass in den kommenden Jahren - gleich wie bei den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz - mit einem bescheideneren Wirtschaftswachstum gerechnet werden muss als ursprünglich angenommen, wobei alle Prognosen jedoch mit einer hohen Fehlerquote behaftet sind.

2.2.1 Unsicherheitsfaktoren auf kantonaler Ebene

Der Finanzplan 2022-2026 ist in Einhaltung der geltenden gesetzlichen Grundlagen aufgestellt worden und berücksichtigt die vom Staatsrat im Rahmen des Regierungsprogramms vorgeschlagenen Vorhaben und Projekte. Es wurden nur die bisher von der Regierung eingegangenen Verpflichtungen berücksichtigt. Im Finanzplan nicht berücksichtigt sind allfällige aufwand- und/oder ertragswirksame Beschlüsse des Grossen Rates. Es ist also nicht auszuschliessen, dass sich die Finanzperspektiven verbessern oder verschlechtern, je nach den in Zukunft gefassten Beschlüssen.

2.2.2 Unsicherheitsfaktoren auf internationaler und nationaler Ebene

Die internationale und die nationale Politik und ihre Entscheide wirken sich zunehmend auf die Finanzperspektiven der Kantone aus. Im Laufe der Jahre ist ihr Einfluss immer grösser sowie zunehmend unberechenbar und unmittelbar geworden.

Auf nationaler Ebene sind verschiedene Dossiers mit potenziellen Unsicherheits- und Risikofaktoren behaftet. Was die Steuern betrifft, stellt sich nach der vom Stimmvolk gutgeheissenen Unternehmenssteuerreform (STAF) mit den OECD-Abkommen insbesondere in Bezug auf die OECD-Mindeststeuer für Unternehmen eine neue Herausforderung. Der Bundesrat hat Vorschläge im Sinne der diesbezüglichen internationalen Erwartungen gemacht, und gegenwärtig finden die Beratungen in den eidgenössischen Räten statt, bevor der Text dann aufgrund einer Änderung der Bundesverfassung vor das Volk kommt. Bezüglich Umsetzung dieser neuen Vorschriften auf kantonaler Ebene gibt es derzeit noch viele Unbekannte, und vieles hängt insbesondere von der Situation in den einzelnen Kantonen ab. Was den Kanton Freiburg betrifft, so verfolgt der Staatsrat die Entwicklung aufmerksam und wird Vorschläge unterbreiten, sobald die Sache auf Bundesebene klar ist.

Die laufenden Diskussionen im eidgenössischen Parlament über die Entwicklung der Gesundheitskosten und insbesondere über mögliche Massnahmen Entlastung der Haushalte durch die Krankenkassenprämien könnten erhebliche Mehrausgaben für die öffentliche Hand, sowohl für die Bundeskasse als auch für die Kantone zur Folge haben.

Was die Fremdmittel betrifft, insbesondere die Einnahmen aus dem eidgenössischen Finanzausgleich, so hängen diese nicht nur von der Entwicklung des Steuerpotenzials der einzelnen Kantone, sondern auch von den Auswirkungen der STAF in Zusammenhang mit der Abschaffung des kantonalen Steuerstatus Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften ab. Die letzte NFA-Gesetzesrevision führte auch zu Änderungen bei der Berücksichtigung verschiedener Elemente in den Ausgleichsberechnungen. Infolgedessen werden einigen Kantonen, darunter auch Freiburg, befristet zusätzliche Beträge zugewiesen. Ausserdem wird das System des Härteausgleichs von den Geberkantonen regelmässig in Frage gestellt, was erhebliche negative Auswirkungen für unseren Kanton haben könnte. Was die Gewinnausschüttungen der SNB an Bund und Kantone betrifft, so herrscht seit der Ankündigung ihres hohen Verlustes für das erste Halbjahr 2022 und ihren Hinweisen auf die schwankenden Ausschüttungsbeträge und das Fehlen jeglicher Garantien grosse Unsicherheit. Auch hier muss mit nicht-linearen Entwicklungen gerechnet werden, die stark von Faktoren abhängen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen.

Die angesprochenen Unsicherheits- und Risikofaktoren hätten dazu verleiten können, gar nicht erst eine Prognose für die Ausgaben und Einkünfte des Staatshaushaltes zu wagen. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass die Finanzplanung gerade in einer Phase der Ungewissheit und Instabilität umso wichtiger und von besonderem Interesse ist. An der Aufzählung all dieser Unsicherheitsfaktoren und Risiken lässt sich in etwa erahnen, wie stark sie die Ergebnisse der Finanzprognosen beeinflussen können.

2.3 Ausgangslage für die Aufstellung des Finanzplans 2022-2026

—
In der vergangenen Legislaturperiode haben sich die Solidität und Gesundheit der kantonalen Finanzen bestätigt, sodass namentlich die unerwartete Hürde mit der Coronakrise in den Jahren 2020 und 2021 überwunden werden konnte. So war es dank einer konstanten und umsichtigen Finanzpolitik in den letzten Jahren möglich, rasch auf die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft zu reagieren, ohne den Finanzhaushalt des Staates übermässig zu belasten.

Das zeigt sich teilweise auch bei näherer Betrachtung der Entwicklung der Kantonsfinanzen 2017-2021, zu der sich Folgendes feststellen lässt:

- › Während der Landesindex der Konsumentenpreise zwischen Januar 2017 und Ende 2021 nur um 2,5% gestiegen ist, hat der Aufwand der Laufenden Rechnung um 15,3 % zugenommen und erstmals die 4-Milliarden-Marke überstiegen.
- › Zwischen 2017 und 2021 wurden 463 neue Arbeitsplätze geschaffen, das sind im Jahresdurchschnitt mehr als 100 neue Stellen.
- › Unterstützungsbeiträge und Subventionen haben in allen Sektoren markant zugenommen (+ 246 Millionen Franken 2017-2021). Sie liegen deutlich über den Zahlen der vorangehenden Legislatur, die von der Umsetzung der in diesem Zeitraum beschlossenen Struktur- und Sparmassnahmen geprägt war. Wir sind also wieder eher auf dem Niveau der Jahre 2007-2011.
- › Die Zuwachsrate der Steuererträge ist mit 3,5 % deutlich geringer als beim Aufwand, einerseits wegen der beschlossenen Steuersenkungen, insbesondere in Zusammenhang mit der STAF, und andererseits wegen der durch die Pandemie beeinträchtigten Wirtschaftslage. So lassen sich 2021 die Personalkosten nicht mehr vollumfänglich mit den Steuererträgen decken. Die Staatsrechnung konnte von der äusserst positiven Entwicklung der Fremdmittel wie dem eidgenössischen Finanzausgleich (+ 60 Millionen Franken), dem Anteil an der Gewinnausschüttung des SNB (+ 107 Millionen Franken) und dem Anteil an der DBSt (+ 51 Millionen Franken) profitieren.

Die finanzielle Bilanz ist zufriedenstellend, denn die effektiven Rechnungsergebnisse waren ausgeglichen oder sogar besser als budgetiert, insbesondere unter dem Einfluss der oben erwähnten Fremdmittel. Das Nettovermögen des Staates ist von 1083 Millionen Franken Ende 2017 auf 794 Millionen Franken Ende 2021 zurückgegangen. Es war nach der Pensionskassenreform des Staates erheblich beansprucht worden. Trotzdem konnten dank der guten Rechnungsergebnisse mehrere Rückstellungen geäuft werden, die sich am Ende der Legislatur als sehr entscheidend erwiesen, um die Folgen der Coronapandemie zu bewältigen, ganz abgesehen von allen weiteren Herausforderungen, denen sich der Kanton in den kommenden Jahren zweifellos stellen müssen.

Die zunehmende Diskrepanz zwischen den steigenden Bedürfnissen und den verfügbaren finanziellen Mitteln war nur ein Vorgeschmack auf die zunehmenden strukturellen Defizite in den kommenden Jahren, abgesehen von Unsicherheitsfaktoren auf verschiedenen Ebenen, die noch zu einer Verschärfung der Lage beitragen könnten.

2.4 Aufstellung des Finanzplans 2022-2026

2.4.1 Ursprüngliche Zahlen

Die ursprünglichen Finanzplanungsergebnisse bilden die Gesamteingaben der Ämter und Anstalten ab. So sahen die ersten Ergebnisse des Finanzplans 2022-2026 wie folgt aus:

| Ursprünglicher Finanzplan (Ausgangsschätzungen) | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|
| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
| | Mio. | Mio. | Mio. | Mio. |
| Defizit der Erfolgsrechnung | 205,7 | 293,4 | 436,6 | 515,5 |
| Nettoinvestitionen | 311,8 | 409,6 | 399,3 | 391,0 |
| Finanzierungsfehlbetrag | 361,4 | 526,0 | 643,1 | 702,0 |

Nach diesen Zahlen zeichnet sich eine erhebliche Verschlechterung der Gesamtfinanzlage ab:

- Das kumulierte Defizit 2023-2026 der Erfolgsrechnung beläuft sich auf etwas mehr als 1,45 Milliarden Franken und hat sich somit gegenüber den Vergleichszahlen des vorhergehenden Finanzplans 2017-2021 um 12 % erhöht.
- Der Fehlbetrag der Investitionsrechnung für die Jahre 2023-2026 liegt bei etwas über 1,5 Milliarden Franken und damit um fast 66 % ebenfalls über den anfänglich für 2018-2021 prognostizierten Defiziten.
- Der Finanzierungsfehlbetrag beträgt total mehr als 2,2 Milliarden Franken, nachdem er zum gleichen Zeitpunkt in der vorhergehenden Legislatur unter 1,8 Milliarden Franken lag.

Es zeigt sich, dass 2023-2026 im Vergleich mit dem vorhergehenden Legislaturfinanzplan mit massiv höheren Fehlbeträgen zu rechnen ist. Sie sind diesbezüglich ähnlich wie im Zeitraum 2013-2016, in dem wie schon erwähnt angesichts der äusserst negativen Entwicklungen Struktur- und Sparmassnahmen getroffen werden mussten, um die Kantonsfinanzen in diesem Zeitraum ins Lot zu bringen, oder auch ähnlich wie die ursprünglichen Ergebnisse des aktualisierten Finanzplans 2020-2023.

Diese ersten Planzahlen, die auf den ursprünglich von den Dienststellen und Anstalten veranschlagten Beträgen beruhten, mussten einer Prüfung mit Blick auf die in der Verfassung verankerten Finanzvorschriften unterzogen werden, insbesondere was das Haushaltsgleichgewicht angeht. Der Staatsrat musste daher für seine Finanzplanung 2022-2026 vieles bereinigen.

2.4.2 Anpassungen des Staatsrats

Der Staatsrat entschied sich bei der Prüfung der Planzahlen der Ämter und Anstalten und der diesbezüglichen Beschlussfassung, die bestehenden Leistungen quantitativ und qualitativ zu garantieren und den ausgewogenen Ausbau von Aufgaben zu gewährleisten, die er für die Regierungstätigkeit als vorrangig erachtet. Er hat dazu verschiedene staatliche Interventionsbereiche analysiert und entsprechende Entscheidungen getroffen.

Investitionen

Alle vorgeschlagenen Projekte wurden dahingehend geprüft, inwiefern sie die vier massgebenden Kriterien Notwendigkeit, Dringlichkeit, realistische Planung sowie vorhandene Kapazität für die Durchführung und Nachkontrolle der Projekte erfüllen. Ebenfalls Rechnung getragen wurde den Kreditübertragungen und dem Umstand, dass es immer mehr Zeit braucht, bis die Projekte ausgereift sind. Der Staatsrat hat demzufolge hauptsächlich Folgendes beschlossen:

- › Zurückstellen der Umsetzung verschiedener grosser Vorhaben, allenfalls Verschieben bis zum Ende dieser oder bis zur nächsten Legislatur. Darunter fallen beispielsweise die Projekte, die das Kollegium St. Michael, den Bau eines Logistik- und Ausbildungszentrum für den Zivilschutz, die Renovierung des «Turms» des BAD-Gebäudes sowie den Erwerb verschiedener Liegenschaften oder Verwaltungsflächen betreffen.
- › Kürzung gewisser Jahrestanchen von Investitionskrediten, beispielsweise für den Neubau der Rechtsfakultät der Universität und des Naturhistorischen Museums, für die Bauvorhaben am Standort der Freiburger Strafanstalt und die Erweiterungsbauten der Hochschule für Technik und Architektur sowie für diverse Projekte am Standort Grangeneuve und den Umbau des Schlosses von Bulle.
- › Kreditbegrenzung für Strassenbauten oder Investitionsbeiträge in Zusammenhang mit dem neuen Mobilitätsgesetz sowie insbesondere für die Bodenverbesserungen und den Umweltschutz. Die Subventionen zur Finanzierung der Schwimmbäder sind entsprechend den Verfahrens- und Arbeitsfortschritten redimensioniert worden.
- › Andere, zeitlich gestaffelte Verteilung von Beträgen, die für gewisse Planungskredite notwendig sind.
- › Verzicht auf die Realisierung von einigen weniger dringlichen Vorhaben.

Mit all diesen Massnahmen konnte der Fehlbetrag der Investitionsrechnung über den Zeitraum 2023-2026 um rund 486 Millionen Franken reduziert werden, was für den gleichen Zeitraum auch eine Senkung des Abschreibungsaufwands in der Erfolgsrechnung um rund 134 Millionen Franken nach sich zieht.

Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung

Der Staatsrat unterzog bei der Prüfung der Planzahlen der Ämter und Anstalten alle Komponenten der Erfolgsrechnung einer kritischen Analyse. Nach dieser schwierigen Aufgabe konnte das anfängliche kumulierte Defizit 2023-2026 von rund 1,45 Milliarden Franken um etwas weniger als drei Viertel auf 371,6 Millionen Franken gesenkt werden. Möglich machten dies:

- › eine Aufwandsenkung um fast 890 Millionen Franken,
- › eine Anhebung der geplanten Einnahmen um etwas mehr als 190 Millionen Franken.

Die verschiedenen Aufwand- und Ertragskategorien wurden wie folgt angepasst:

| | Voranschlag 2023 | | Differenz |
|----------------------------|---|--|-----------|
| | Ursprünglicher Finanzplan 2023-2026 | Endgültiger Finanzplan 2024-2026 | |
| | Mio. | Mio. | Mio. |
| Aufwand | 17 858,6 | 16 969,7 | - 888,9 |
| Personalaufwand | 6 181,8 | 6 182,2 | + 0,4 |
| Sachaufwand | 1 934,5 | 1 713,9 | - 220,6 |
| Finanzaufwand | 61,4 | 35,7 | - 25,7 |
| Abschreibungsaufwand | 799,0 | 665,4 | - 133,6 |
| Transferaufwand | 8 240,3 | 7 782,5 | - 457,8 |
| Spezialfinanzierungen | 373,2 | 323,0 | - 50,2 |
| Ausserordentlicher Aufwand | 80,0 | 80,0 | - |
| Interne Verrechnungen | 188,4 | 187,0 | - 1,4 |
| Ertrag | 16 407,4 | 16 598,1 | + 190,7 |
| Fiskalertrag | 5 511,7 | 5 614,6 | + 102,9 |
| Vermögensertrag | 1 773,2 | 1 779,1 | + 5,9 |
| Finanzausgleich des Bundes | 2 391,6 | 2 425,3 | + 33,7 |
| Transferertrag | 6 037,0 | 5 968,8 | - 68,2 |
| Spezialfinanzierungen | 505,5 | 623,3 | + 117,8 |
| Interne Verrechnungen | 188,4 | 187,0 | - 1,4 |

In allen Bereichen erfolgten zahlreiche Anpassungen, wobei die grössten Abstriche in den folgenden Bereichen gemacht wurden:

› Personalaufwand

Der nahezu stagnierende Personalaufwand ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Die Sparwirkung der Reduktion der ursprünglich beantragten Stellen um rund 39 % wurde teilweise durch die Kosten des gewährten Teuerungsausgleichs zunichte gemacht, der im Laufe des Verfahrens deutlich nach oben korrigiert wurde (von 0,8 % auf 2,5% für 2023, von 0,7 % auf 1,9 % für 2024, von 0,6 % auf 1,6 % im Jahr 2025 und von 0,5 % auf 0,9 % für 2026). Die über 4 Jahre kumulierten Kosten dieser zusätzlichen Arbeitsstellen konnten so von 283 Millionen Franken auf 179 Millionen Franken gesenkt werden. Andererseits stieg das jährliche Pauschalbetragsvolumen über den Betrachtungszeitraum um 19,4 Millionen Franken, obwohl der Staatsrat dieses gemäss seinen Richtlinien auf dem Stand des Voranschlags 2022 behalten wollte. Dieser Anstieg ist zurückzuführen auf jährlich zusätzlich 2 Millionen Franken für Business Analysten und eine sich über den Betrachtungszeitraum erstreckende Angleichung in Höhe von 25 Millionen Franken bei der HES-SO//FR. Sieht man von dieser letzten, vollständig durch Mehreinnahmen kompensierten Erhöhung ab, erfuhren die ursprünglich beantragten Pauschalkredite eine effektive Kürzung um 5,6 Millionen Franken. Letztendlich trugen diese Faktoren jedoch dazu bei, die Anstrengungen bei der Lohnsumme zunichtezumachen.

› Laufender Aufwand

Beim Aufwand hat der Staatsrat zahlreiche Abstriche im Umfang von mehr als 220 Millionen Franken gemacht. Die Abstriche betrafen zum Teil Anschaffungen von Ausrüstungsgegenständen, Materialien und diverse Unterhaltsarbeiten (Gebäude und Sonstige). Ein Grossteil (über 53 %) der Verbesserung ist auf eine Kürzung bei den IT-Ausgaben zurückzuführen, um sich der ursprünglichen Rahmenvorgabe des Staatsrats anzunähern. So wurden die IT-Ausgaben zu Beginn der Diskussionen für den Betrachtungszeitraum um 117,8 Millionen Franken von 380,8 Millionen Franken auf 263 Millionen Franken gesenkt. Besonders im Fokus standen ausserdem die Dienstleistungen Dritter, mit dem Ziel, die entsprechenden Ausgaben möglichst einzudämmen.

› Finanzaufwand

Die Senkung dieses Aufwands steht in direktem Zusammenhang mit dem Abbau der prognostizierten Defizite.

› Abschreibungsaufwand

Die Verringerung dieses buchmässigen Aufwands ist die direkte Folge der Redimensionierung des Investitionsprogramms.

› Transferaufwand

Zwischen der ursprünglichen und der letztlich vom Staatsrat verabschiedeten Fassung des Finanzplans ist das Transferaufwandvolumen über den Zeitraum 2023-2026 um fast 460 Millionen Franken verringert worden. Dabei hat der Staatsrat den Hebel hauptsächlich bei den Subventionen angesetzt, und zwar in allen Bereichen, Allerdings wurden die Anpassungen in den subventionierten Sektoren wie den Pflegeheimen, sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und Sonderschulen durch höhere Indexierungssätze abgeschwächt. In diesen drei Bereichen konnte die Finanzplanung 2023-2026 nach Überprüfung der vorgeschlagenen Planzahlen dennoch um rund 73 Millionen Franken nach unten korrigiert werden. Ausserdem konnte mit einer neuen Evaluation der Kosten für ausserkantonale Spitalaufenthalte (einschliesslich Covid-Unterstützungsmassnahmen) und der Leistungen der Freiburger Spitäler und Privatkliniken der geschätzte Finanzierungsaufwand gegenüber den ursprünglichen Planzahlen um über 101 Millionen Franken reduziert werden. Mit der Verschiebung der Umsetzung einer Ergänzungsleistungsregelung für Familien auf das Ende der Legislaturperiode sowie einer Neubewertung der Kosten hat sich das kantonale Subventionsvolumen um weitere rund 31 Millionen Franken verringert. Auch bei einigen Subventionen sind in diesem Zeitraum erhebliche Anpassungen gegenüber den ursprünglichen Schätzungen festzustellen, insbesondere im Bereich der Krankenversicherung (einschl. Zahlungsausstände) um fast 30 Millionen Franken, im Bereich des öffentlichen Verkehrs (Abgeltungen inkl. Agglomerationsverkehr) um über 110 Millionen Franken und bei den Beiträgen für ausserkantonale Bildungseinrichtungen um knapp 48 Millionen Franken.

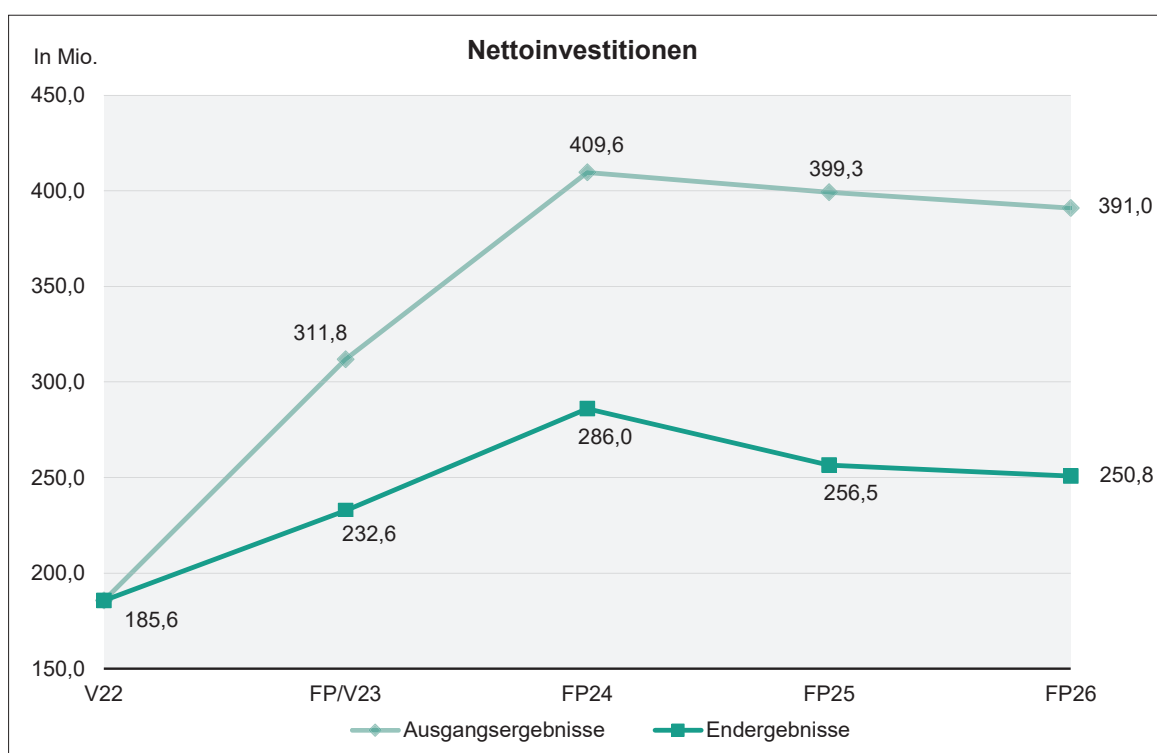
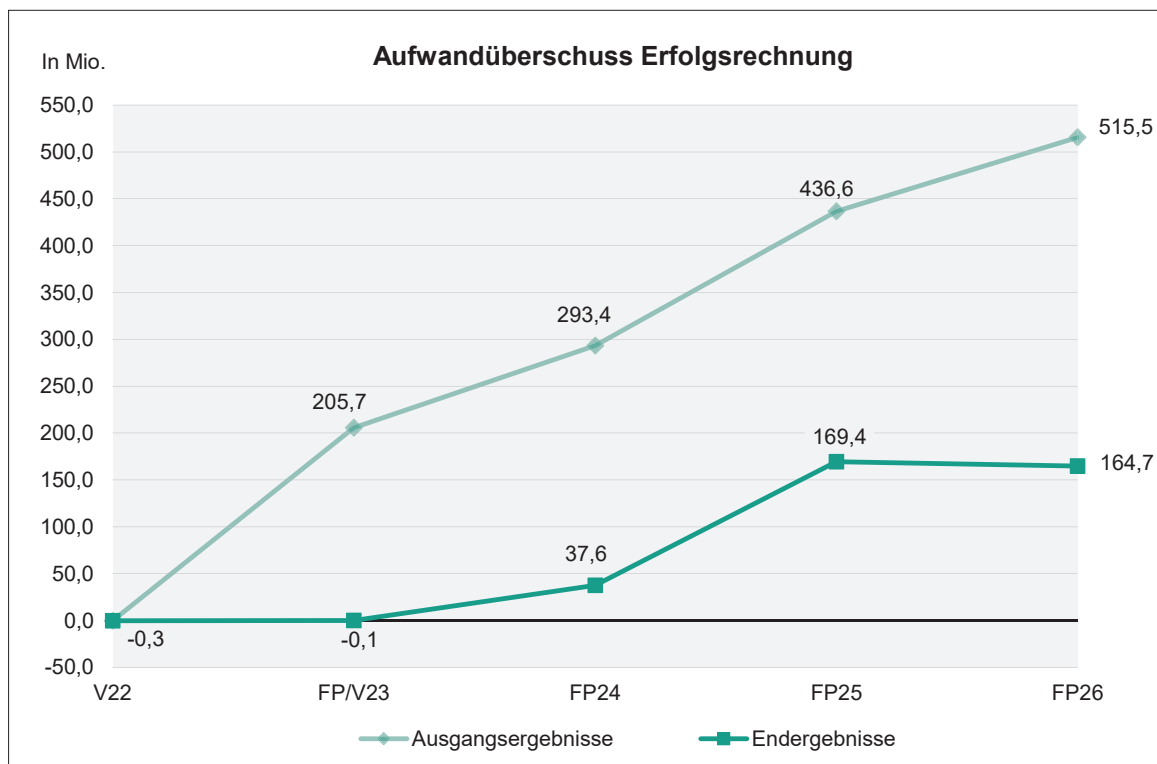
› Ertrag

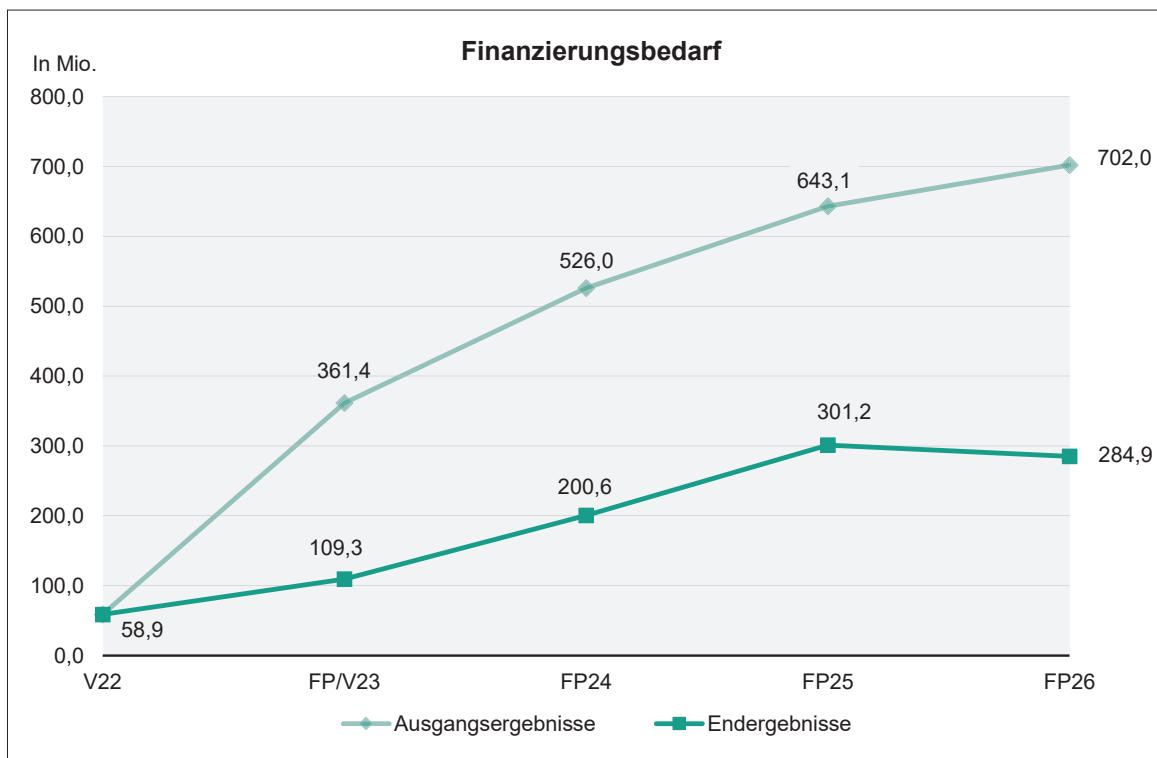
Beim Ertrag hat der Staatsrat insbesondere folgende Anpassungen vorgenommen:

- › Neuschätzung der Fiskalerträge nach den letzten verfügbaren Informationen und dem wirtschaftlichen Kontext und unter Berücksichtigung der Auswirkungen der beschlossenen Steuersenkungen,
- › ausgehend von den jüngsten Zahlen des Bundes Korrektur der geschätzten Einnahmen aus dem eidgenössischen Finanzausgleich nach oben (+ 33,7 Millionen Franken),
- › systematische Inanspruchnahme der verfügbaren Rückstellungen und Fonds, besonders des Infrastrukturfonds mit geplanten Entnahmen im Umfang von rund 110 Millionen Franken über den Zeitraum 2023-2026 und entsprechender Entlastung der Erfolgsrechnung.

Die rückläufigen Transfererträge sind zum Teil auf die beschlossenen Subventionskürzungen für Aufgaben zurückzuführen, die von Staat und Gemeinden gemeinsam finanziert werden. So haben also die Gemeinden nach einer Herabsetzung ihrer anfänglich eingeplanten potenziellen Beiträge um rund 93 Millionen Franken indirekt davon profitiert.

Die folgenden Grafiken geben eine Übersicht über die Finanzplanentwicklung 2023-2026.





2.5 Vom Staatsrat verabschiedeter Finanzplan 2022-2026

Nach Abschluss seiner Überprüfung legt der Staatsrat einen Finanzplan für den Zeitraum 2022-2026 mit folgenden Hauptergebnissen vor (in Millionen Franken):

| | Voranschlag 2023 | Finanzplan 2024 | Finanzplan 2025 | Finanzplan 2026 | Zeitraum 2023-2026 |
|---|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|
| | Mio. | Mio. | Mio. | Mio. | Mio. |
| Überschuss (+) / Defizit (-) Erfolgsrechnung | + 0,1 | - 37,6 | - 169,4 | - 164,7 | - 371,6 |
| Ausgabenüberschuss (-) Investitionsrechnung | - 232,6 | - 286,0 | - 256,5 | - 250,8 | - 1 025,9 |
| Selbstfinanzierung | 123,3 | 85,4 | - 44,7 | - 34,1 | 129,9 |
| Finanzierungsfehlbetrag | 109,3 | 200,6 | 301,2 | 284,9 | 896,0 |
| Anteil der kantonalen Subventionen am kantonalen Steueraufkommen (Subventionsquote; gesetzliche Obergrenze: 41 %) | 40,7 | 41,9 | 42,6 | 42,9 | . |

Trotz der zahlreichen umfassenden Anpassungen, die der Staatsrat vorgenommen hat, bleibt der «gestutzte» Finanzplan in jeder Hinsicht äusserst unausgeglichen. Die gesetzlichen Vorgaben, aber auch die Kriterien einer gesunden Haushaltsführung punkto Selbstfinanzierung (zurzeit negativ für 2025 und 2026) wie auch der Finanzierungsbedarf (über 900 Millionen Franken über den Betrachtungszeitraum) verlangen nach Lösungen, wie sich die kommenden Voranschläge ins Lot bringen lassen, namentlich mit einer strikten Begrenzung der Prioritäten.

2.5.1 Erfolgsrechnung

Aufwand- und Ertragsentwicklung

Bei der Überprüfung des ursprünglichen Finanzplans hat der Staatsrat nicht einfach wahllos gekürzt, sondern bei seinen Entscheiden immer eine Abwägung zwischen dem Zwingenden, Unumgänglichen, Dringlichen und dem lediglich Notwendigen und Nützlichen vorgenommen. Die zahlreichen Anpassungen haben den Aufwand und Ertrag im Übrigen nicht auf dem gegenwärtigen Stand «eingefroren», wie die folgende Tabelle zeigt:

Aufwand- und Ertragsentwicklung
Jährliche Veränderung

| | Voranschlag 2023 | Finanzplan 2024 | Finanzplan 2025 | Finanzplan 2026 | Zeitraum 2023-2026 |
|----------------------------|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|
| | Mio. | Mio. | Mio. | Mio. | Mio. |
| Aufwand | + 151,6 | + 129,7 | + 183,4 | + 7,8 | + 472,5 |
| Personalaufwand | + 65,2 | + 70,7 | + 53,8 | + 42,5 | + 232,2 |
| Sachaufwand | + 13,7 | + 17,3 | + 17,1 | - 6,2 | + 41,9 |
| Finanzaufwand | - | + 2,2 | + 2,7 | + 2,9 | + 7,8 |
| Abschreibungsaufwand | + 17,7 | - 8,0 | - 19,5 | + 13,6 | + 3,8 |
| Transferaufwand | + 65,4 | + 23,2 | + 48,0 | + 38,5 | + 175,1 |
| Ausserordentlicher Aufwand | - | - | + 80,0 | - 80,0 | - |
| Spezialfinanzierungen | - 10,6 | + 24,3 | + 0,2 | - 3,5 | + 10,4 |
| Interne Verrechnungen | + 0,2 | - | + 1,1 | - | + 1,3 |
| Ertrag | + 151,4 | + 92,0 | + 51,6 | + 12,5 | + 307,5 |
| Fiskalertrag | + 17,2 | + 21,2 | + 26,5 | + 28,0 | + 92,9 |
| Vermögensertrag | - 45,6 | + 53,7 | + 29,3 | + 3,8 | + 41,2 |
| Finanzausgleich des Bundes | + 51,4 | + 40,3 | - 17,4 | - 26,0 | + 48,3 |
| Transferertrag | + 90,2 | + 22,1 | + 20,5 | + 31,1 | + 163,9 |
| Spezialfinanzierungen | + 38,0 | - 45,3 | - 8,4 | - 24,4 | - 40,1 |
| Interne Verrechnungen | + 0,2 | - | + 1,1 | - | + 1,3 |

Die jährlichen Zuwachsraten bei Aufwand und Ertrag nach folgender Tabelle bringen die ganze finanzielle Problematik zum Ausdruck, die sich in der Legislaturperiode stellen wird.

Zuwachsraten bei Aufwand und Ertrag

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---------|-------|-------|-------|-------|
| | in % | in % | in % | in % |
| Aufwand | + 3,9 | + 3,2 | + 4,4 | + 0,2 |
| Ertrag | + 3,9 | + 2,3 | + 1,2 | + 0,3 |

Die Ertragsentwicklung bleibt hinter dem kontinuierlich steigenden Aufwand zurück, was unweigerlich zu immer grösseren Defiziten führen wird. Es ist anzumerken, dass die für die Sanierung des HFR vorgesehenen ausserordentlichen Aufwendungen (80 Millionen Franken im Jahr 2025) einen gewissen Einfluss auf die Entwicklung zwischen den Jahren 2024 und 2025 sowie 2025 und 2026 haben.

Die Hauptausgabenbereiche des Staates sind das Personal und die Subventionen. In den nächsten Jahren wird der Staat rund 86 % der zusätzlichen Mittel für mehr Leistungen in diesen beiden Bereichen einsetzen.

So will der Staatsrat die Personalbestände signifikant ausbauen und plant, in den kommenden vier Jahren in etwa 469 weitere Vollzeitstelleneinheiten zu schaffen:

| Sektoren | Voranschlag 2023 | Finanzplan 2024 | Finanzplan 2025 | Finanzplan 2026 | Zeitraum 2023-2026 | Anteil |
|----------------------------------|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|--------------|
| | VZÄ | VZÄ | VZÄ | VZÄ | VZÄ | in % |
| Verwaltung und sonstige Sektoren | 42,20 | 34,70 | 27,00 | 21,40 | 125,30 | 27 % |
| Polizei (Nettoveränderung) | 18,00 | 15,30 | 11,20 | 11,30 | 55,80 | 12 % |
| Unterrichtswesen | 91,22 | 73,38 | 61,17 | 61,73 | 287,50 | 61 % |
| Total | 151,42 | 123,38 | 99,37 | 94,43 | 468,60 | 100 % |

Der Grund für die Schaffung dieser zusätzlichen Stellen liegt natürlich im Bevölkerungswachstum und insbesondere in den entsprechend steigenden Schüler- und Studierendenzahlen. Ausserdem müssen allein für die obligatorische Schule (Vorschule, Primarschule, Orientierungsschule) in den nächsten vier Jahren etwa 165 neue Stellen geschaffen werden. Darunter fallen insbesondere 40 Sozialarbeiter/innen-Stellen gemäss dem Willen des Grossen Rats und rund 17 VZÄ für die digitale Bildung. Hinzu kommen 56,01 VZÄ für die Universität im Zuge der Annahme des Auftrags zur Sicherstellung ausreichender finanzieller Mittel für diese Institution, was fast 20 % der im Unterrichtswesen geschaffenen Stellen entspricht. Bei der Polizei resultiert die Zunahme des Personalbestands aus der jährlich durchgeführten Ausbildung für Aspirantinnen und Aspiranten sowie Anstellungen im Zusammenhang mit dem Konzept «Momentum», die die natürlichen Abgänge mehr als kompensieren. Für die Verwaltung und die sonstigen Sektoren sieht der Staatsrat über den Betrachtungszeitraum die Schaffung von über 125 neuen Stellen vor, was 27 % aller neu geschaffenen Stellen entspricht.

Die Zunahme der Lohnsumme macht im Zeitraum 2023-2026 fast 50 % der Zunahme des Gesamtaufwands aus. So hat nämlich neben der Schaffung von Stellen und zusätzlichen Pauschalkrediten die relativ hohe Lohnindexierung, die berücksichtigt werden musste, beträchtlich zum Lohnsummenanstieg beigetragen. Der kumulierte Bruttoeffekt der Indexierung im Vergleich zum Voranschlag 2022 wird über die Dauer des Finanzplans auf über 93 Millionen Franken geschätzt.

Beim Sachaufwand sind die Kosten insgesamt recht gut unter Kontrolle. Die verzeichnete Zunahme beruht hauptsächlich auf dem Willen des Staatsrats, die Umsetzung der kantonalen Digitalisierungsstrategie «Freiburg 4.0 » fortzuführen und die digitale Bildung auszubauen. So nehmen die Ausgaben im IT-Bereich für diese Legislatur erneut zu. Weiter kommen die Umsetzung einiger Biodiversitäts- und Klimaprojekte sowie die Umsetzung des neuen Mobilitätsgesetzes (Strassunterhalt) hinzu, und angesichts der drohenden Aussichten wurden auch die Energiekosten etwas nach oben korrigiert.

Bei den Subventionen, auf die 37 % des gesamten Aufwandzuwachses des Staates in der Legislaturperiode entfallen, hat sich der Staatsrat für die Konsolidierung oder den Ausbau der bestehenden Leistungen entschieden. Neue Vorhaben wurden zwar nicht unbedingt ausgeklammert, ihre Umsetzung wurde jedoch oftmals aufgeschoben oder redimensioniert.

Trotz der erheblichen Abstriche an den ursprünglichen Eingaben sind dennoch substanzielle Beträge berücksichtigt worden, wobei sich die Erhöhung bestehender Subventionen allerdings auf einige wenige vorrangige Bereiche beschränkte:

| Entwicklung der hauptsächlichen Subventionen | Voranschlag 2023 | Finanzplan 2026 | Differenz 2023-2026 | |
|--|------------------|-----------------|---------------------|--------|
| | Mio. | Mio. | Mio. | % |
| Besuch von ausserkantonalen Bildungsanstalten | 125,9 | 128,7 | + 2,8 | + 2,2 |
| Sonderpädagogische Einrichtungen | 78,4 | 88,6 | + 10,2 | + 13,0 |
| Spitalfinanzierung (ohne Covid-Kosten) | 353,2 | 355,1 | + 1,9 | + 0,5 |
| Hilfe und Pflege zu Hause | 12,7 | 16,5 | + 3,8 | + 29,9 |
| Betreuungskosten in den Pflegeheimen (ohne Covid-Kosten) | 106,2 | 127,6 | + 21,4 | + 20,2 |
| Sonder- und sozialpädagogische Institutionen | 166,7 | 193,1 | + 26,4 | + 15,8 |
| Krankenversicherung (einschl. Zahlungsausstände) | 206,4 | 224,6 | + 18,2 | + 8,8 |
| AHV-/IV-Ergänzungsleistungen | 167,8 | 178,1 | + 10,3 | + 6,1 |
| Öffentlicher Verkehr (einschl. Agglomerationsverkehr, Anteil BIF und neue MobG-Subventionen) | 90,0 | 99,7 | + 9,7 | + 10,8 |

Rund 95 % der für 2023-2026 vorgesehenen zusätzlichen Transferausgaben entfallen auf diese neun Bereiche. Bei den subventionierten Sektoren wie den sonder- und sozialpädagogischen Institutionen, Pflegeheimen und Spitex wirkten sich Lohnautomatismen aus, was einen Teil der Zunahme erklärt.

Zudem wird ab 2025 eine neue Subvention für die Familienergänzungsleistungen eingeführt, die 2026 mit 12,2 Millionen Franken zu Buche schlägt, sich allerdings auch entlastend auf die kantonalen Sozialhilfebeiträge (-2,9 Millionen Franken) und Mutterschaftsbeiträge (-1,5 Millionen Franken) auswirkt.

Die Ertragsentwicklung ist über die Legislaturperiode gesehen differenzierter und bleibt deutlich hinter der Aufwandentwicklung zurück. Dazu ist Folgendes zu sagen:

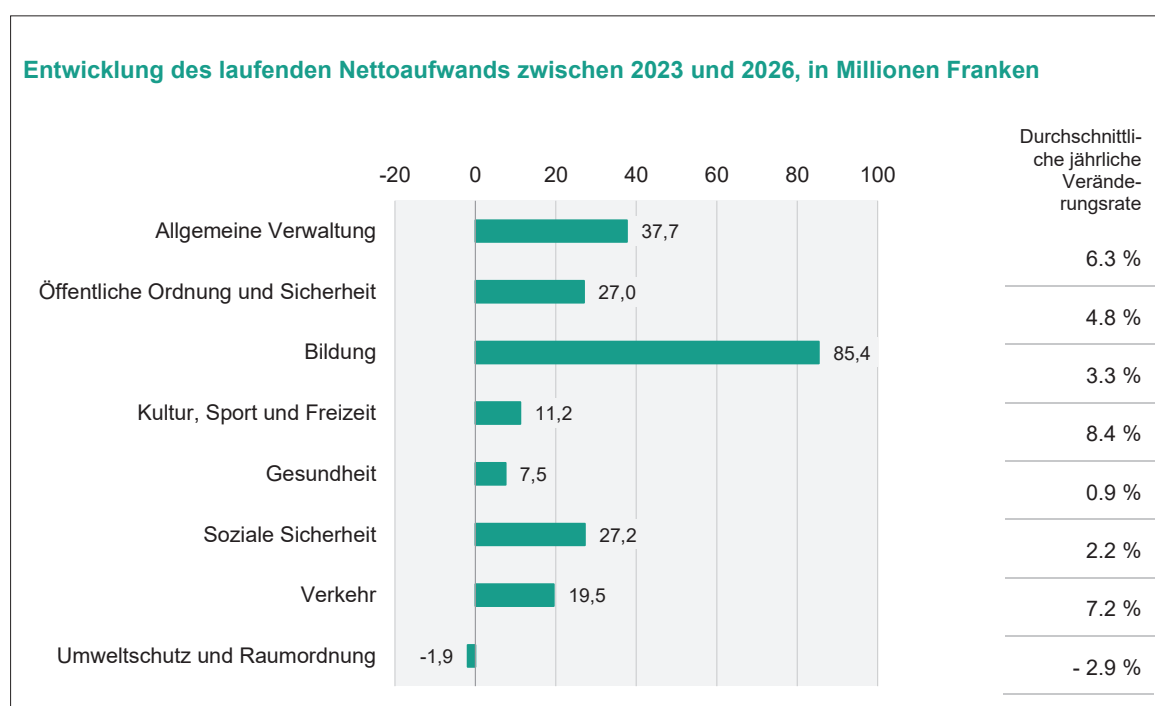
- › Der Fiskalertrag nimmt zu, entsprechend den optimistischen Prognosen nach den letzten bekannten Informationen sowie unter Einbezug der beschlossenen Steuersenkungen.
- › Im Gegensatz dazu mussten tendenziell rückläufige Einnahmen aus dem Finanzausgleich des Bundes einberechnet werden, auch wenn im Laufe der Finanzplanaufstellung dann bessere Ertragsaussichten als ursprünglich angenommen berücksichtigt worden sind.
- › Der Transferertrag nimmt zwar zu, diese Zunahme beruht aber zum Teil auf höheren Beiträgen von Bund, Gemeinden und Dritten für Aufgaben, die sie mit dem Staat kofinanzieren.

Vorrangige Aufgaben

Der Staatsrat hat bei der Konsolidierung des Bestehenden und dem gezielten Leistungsausbau bei zusätzlichen oder neuen Bedürfnissen bei den verschiedenen staatlichen Aufträgen und Aufgabenbereichen unterschiedliche Akzente gesetzt. Die folgende Tabelle mit dem Nettoaufwand nach Aufgabenbereichen zu Beginn und am Ende der Legislatur verdeutlicht dies. Unter Nettoaufwand sind die Ausgaben zu verstehen, für die ausschliesslich der Staat aufkommt, also abzüglich der Erträge, die direkt für die entsprechenden Aufgaben verwendet werden können.

| | Voranschlag 2023 | Finanzplan 2026 |
|------------------------------------|---------------------|-----------------|
| | Mio. | Mio. |
| Allgemeine Verwaltung | 188,4 | 226,1 |
| Öffentliche Ordnung und Sicherheit | 181,2 | 208,2 |
| Bildung | 835,1 | 920,5 |
| Kultur, Sport und Freizeit | 40,8 | 52,0 |
| Gesundheit | 393,9 | 401,4 |
| Soziale Sicherheit | 411,2 | 438,4 |
| Verkehr | 85,6 | 105,1 |
| Umweltschutz und Raumordnung | 18,2 | 16,3 |
| Total Nettoaufwand | 2154,4 | 2368,0 |

Der Finanzplan 2023-2026 zeigt die Richtung auf, die der Staatsrat in der nächsten Legislaturperiode einschlagen will. Gegenüber dem Voranschlag 2023 müsste der Staatsrat nach den beschlossenen Zahlen netto 213,6 Millionen Franken mehr für seine verschiedenen Aufgaben ausgeben. In diesem Zeitraum erreicht die jährliche durchschnittliche Zuwachsrate des Nettoaufwands 3,2 %.



Vier Bereiche fallen besonders ins Gewicht und machen annähernd 75 % des Nettoaufwands aus: Bildung, soziale Sicherheit, öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie Verkehr. Die Zunahme um 37,7 Millionen Franken in der allgemeinen Verwaltung ist darauf zurückzuführen, dass sämtliche, durch die Lohnautomatismen - insbesondere die Indexierung - noch erhöhten Kosten der neuen Verwaltungsstellen auf Ebene der einzelnen Direktionen zusammengezogen wurden, was allerdings die Vergleiche mit dem Voranschlag 2023 leicht verzerrt. Auch der Bereich «Kultur, Sport und Freizeit» weist hauptsächlich aufgrund der Subventionierung von Sportanlagen eine hohe durchschnittliche jährliche Wachstumsrate auf. Bei der Gesundheit bewegt sich zwischen 2023 und 2026 nicht viel. Die besonderen Anstrengungen in Zusammenhang mit der Sanierung des HFR im Jahr 2025 sind auf dieser Ebene nicht ersichtlich. Wie der Tabelle weiter oben zu entnehmen ist, wurden die Ausgaben für die Spitalfinanzierung im Allgemeinen über die Legislaturperiode konstant gehalten.

Bildung

Die Nettoausgaben für die Bildung steigen im Zeitraum 2023-2026 um jährlich durchschnittlich 3,3 %. Diese Zunahme ist mehrheitlich auf die Schaffung neuer Stellen im Unterrichtswesen

zurückzuführen, was in Anbetracht des grossen Anteils, den der Bruttopersonalaufwand in diesem Bereich ausmacht (rund 70 %), auf der Hand liegt. Betroffen sind hauptsächlich der obligatorische Unterricht, die nachobligatorische Ausbildung sowie die Fachhochschulen und die Universität. Der Nettoaufwand für den Hochschulbereich nimmt im Jahresdurchschnitt weit stärker zu als der Nettoaufwand für das gesamte Bildungswesen (+ 5,9 %), und am Ende der Legislaturperiode wird der Nettobetrag für diesen Bereich ein ähnliches Niveau wie für die obligatorische Schule erreichen oder etwas darüber liegen.

Soziale Sicherheit

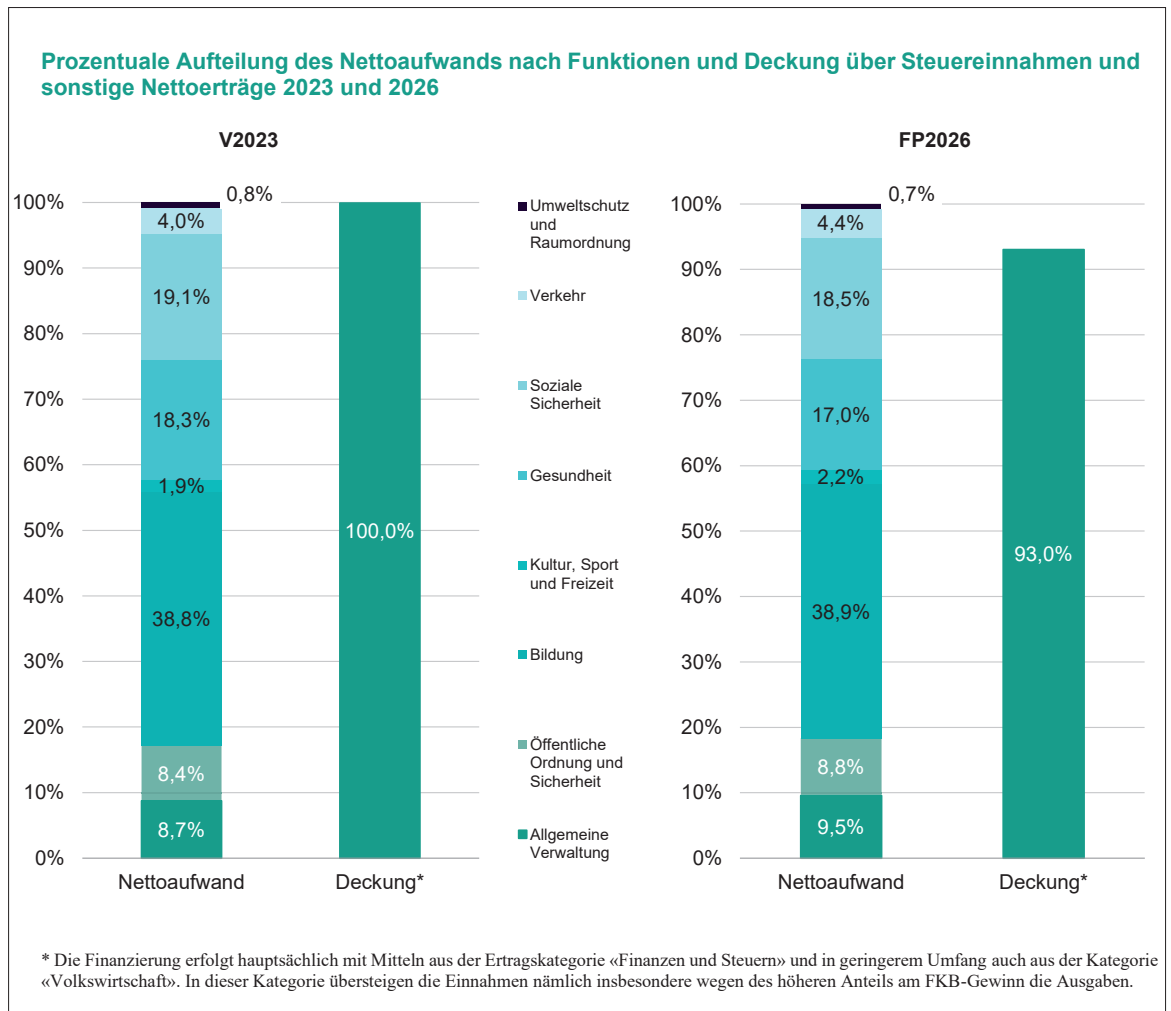
Dieser Bereich, in dem es sich fast ausschliesslich um Transferzahlungen handelt, verzeichnet eine ebenfalls merkliche Zunahme von jährlich durchschnittlich 2,2 %, die insbesondere vier Aufgabengebiete betrifft. Es sind dies die höheren Subventionen für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, Leistungen in Zusammenhang mit der Invalidität (IV-Ergänzungsleistungen, Beiträge an sonder- und sozialpädagogische Institutionen), Leistungen für Betagte (AHV-Ergänzungsleistungen, Beiträge für die Betreuungskosten in den Pflegeheimen) und Massnahmen für Familie und Jugend (Beiträge für die sozialpädagogischen Einrichtungen und Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien).

Öffentliche Ordnung und Sicherheit

Der durchschnittliche jährliche Zuwachs um 4,8 % beruht in erster Linie auf der Personalaufwandentwicklung bei der Polizei mit der Schaffung von netto 55,8 VZÄ über den Betrachtungszeitraum, dem steigenden Aufwandüberschuss bei den Gerichtsbehörden (namentlich in Zusammenhang mit der Fortführung des Projekts E-Justice) sowie der Zunahme im Strafvollzug (namentlich höhere Abschreibungen in Zusammenhang mit dem Investitionsvorhaben bei der FRSA).

Verkehr

Die Ausgaben für Aufgaben im Bereich des Verkehrs nehmen um netto 19,5 Millionen Franken und damit im Jahresdurchschnitt 2,25-mal stärker zu als der Nettoaufwand aller Aufgabenbereiche zusammen (3,2 %). Die Zuwachsrate zwischen Voranschlag 2023 und Finanzplan 2021 liegt bei 7,2 % und ist auf den Willen des Staatsrats zurückzuführen, die Mobilität zu einer der grossen Prioritäten dieser Legislatur zu machen, in Verbindung mit der neuen ad-hoc-Gesetzgebung und den Massnahmen des Klimaplanes. Es soll vor allem mehr für den öffentlichen Verkehr getan werden, namentlich für den Regionalverkehr (Tarifverbunde Freiburg und Bulle, Ausbau des Angebots auf kantonaler Ebene), aber auch für den Langsamverkehr (Radwege, Beteiligung am BIF). Es sind auch zusätzliche Mittel für die Strassen (insbesondere die Kantonsstrassen) vorgesehen, um der vom Grossen Rat im Rahmen des neuen Mobilitätsgesetzes beschlossenen Übernahme von Gemeindestrassen Rechnung zu tragen. Diese führt einerseits zu höheren Unterhaltskosten und andererseits zu höheren Abschreibungen aufgrund der höheren Investitionen.



Obwohl sich der prozentuale Anteil der einzelnen Aufgabenbereiche im Laufe der Legislaturperiode kaum zu ändern scheint, steigen die Kosten immer weiter, und in verschiedenen Bereichen sind ganz erhebliche Anstrengungen unternommen worden. Mit den Mitteln aus der Rubrik «Finanzen und Steuern» und «Volkswirtschaft» kann der Nettoaufwand 2026 allerdings nur zu 93 % gedeckt werden, während er 2023 zu hundert Prozent finanziert ist. Dies bedeutet, dass der Staat ohne entsprechende Korrekturmaßnahmen auf das Vermögen oder auf Anleihen zurückgreifen muss, damit er die Aufgaben im geplanten Umfang wahrnehmen kann. In den drei Bereichen Bildung, soziale Sicherheit und Gesundheit ist zwar ein minimaler Rückgang zu verzeichnen, auf sie entfallen aber immer noch rund 3/4 der laufenden Nettoausgaben.

2.5.2 Investitionen

Der Staatsrat misst einer nachhaltigen Investitionspolitik grosse Bedeutung bei und hat sie zu einer der Prioritäten der Legislatur gemacht.

Die zeitliche Aufteilung dieser Investitionen ist wie folgt geplant:

| | Voranschlag 2023 | | Finanzplan 2024 | | Finanzplan 2025 | | Finanzplan 2026 | |
|---|---------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|
| | Mio. | | Mio. | | Mio. | | Mio. | |
| | Brutto | Netto | Brutto | Netto | Brutto | Netto | Brutto | Netto |
| Sachgüter des Staates (einschl. Darlehen und Beteiligungen) | 180,9 | 158,5 | 231,4 | 211,4 | 223,2 | 202,1 | 208,7 | 186,8 |
| Investitionsbeiträge | 102,9 | 74,1 | 115,2 | 74,6 | 106,1 | 54,4 | 109,0 | 64,0 |
| Total | 283,8 | 232,6 | 346,6 | 286,0 | 329,3 | 256,5 | 317,7 | 250,8 |

Diese Investitionen sind in einer Liste im Anhang im Einzelnen aufgeführt. Besonders hervorzuheben sind:

- › der Abschluss verschiedener Grossprojekte der vorhergehenden Legislatur: Kantons- und Universitätsbibliothek, Kollegium Hl. Kreuz, Campus Schwarzsee, Freiburger Strafanstalt (Erweiterung), Agroscope Liebefeld-Posieux;
- › der Start grosser Bauprojekte: Naturhistorisches Museum, Universität, Zentralgefängnis (Umzug), Grangeneuve, SIC, Schloss Bulle;
- › der Erwerb von Liegenschaften für Verwaltungszwecke;
- › die Lancierung verschiedener Projektstudien für Vorhaben, deren Umsetzung sich über die laufende Legislatur hinaus ziehen dürfte, z.B. Kollegium St. Michael, Kollegium des Südens, Umfahrungsstrassen und Gebäudesanierungen;
- › die Darlehen, namentlich das Darlehen für die Kantonale Anstalt für die aktive Bodenpolitik (KAAB) und das HFR (Investitionen);
- › die Unterstützung von Investitionen der Gemeinden oder Dritter, namentlich in den Bereichen Sport, Energie, Berufsbildung, zugunsten des Smart Living Lab-Projekts (SLL), für den Bau von Zivilschutzanlagen oder für den Agglomerationsverkehr.

2.6 Fazit

Die Erstellung des Finanzplans 2022-2026 erfolgte in einem durch ein besonders hohes Mass an Ungewissheit geprägten Kontext, was das Erreichen eines nachhaltig ausgeglichenen Finanzhaushalts komplexer machte.

Während sich bezüglich der Gesundheits- und Konjunkturlage zu Beginn des Jahres 2022 eine Entspannung abzeichnete, hatte der bewaffnete Konflikt in Osteuropa erhebliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung in allen europäischen Ländern und sogar darüber hinaus. Das geopolitische Gleichgewicht wurde stark erschüttert, und das globale Wachstum hat sich deutlich verringert. Die Gefahr einer bevorstehenden Energieknappheit bringt ein in den letzten Jahrzehnten nie dagewesenes Mass an Unsicherheit. Darüber hinaus erfordert der Anpassungsbedarf aufgrund des Klimawandels eine Neuausrichtung der öffentlichen Politik und zusätzliche Mittel, um die zu erwartenden Auswirkungen einzubeziehen und zu antizipieren.

Trotz dieser widrigen Umstände und einer Reihe von sich tendenziell überlagernder Krisen hat sich die kantonale Wirtschaft bisher bemerkenswert widerstandsfähig gezeigt und lässt positive Entwicklungsperspektiven erkennen. Die umfangreiche finanzielle Unterstützung, die die öffentliche Hand während der COVID-19-Krise bereitgestellt hatte, erwies sich als entscheidend für die Substanzerhaltung zahlreicher Unternehmen und Arbeitsplätze im Kanton.

Die Endergebnisse des Finanzplans zeigen, dass ein grosser Schritt in Richtung Haushaltsgleichgewicht getan werden konnte, und zwar nach viel Arbeit, die vom Staatsrat geleistet wurde, und dank grosser Anstrengungen aller Direktionen, die auf vieles verzichteten, manches aufschieben und kürzen mussten, was nicht immer leicht fiel. Der Staatsrat legt damit einen Finanzplan vor, der seine Strategie und Prioritätensetzung zum Ausdruck bringt. Das Ziel bestand vorrangig darin, die Qualität der bestehenden Leistungen aufrechtzuerhalten und die notwendigen Mittel in den von der Regierung festgelegten primären Bereichen einzusetzen, mit einem ehrgeizigen Investitionsprogramm, das zur Modernisierung, Sanierung und Rationalisierung der Infrastruktur und der Funktionsweise des Staates beitragen soll.

Mit der Finanzplanung können die Finanzperspektiven des Staates bis 2026 ausgelotet und sich abzeichnende potenzielle Schwierigkeiten antizipiert werden. Auch wenn die Prognosen immer von Unwägbarkeiten beeinflusst werden können, bleibt diese zukunftsgerichtete Finanzplanung ein notwendiges Steuerungsinstrument für den Staatshaushalt. Gemäss Finanzplan sollte 2024 - Anpassungen vorausgesetzt - ein ausgeglichener Voranschlag erreicht werden können. Für die Jahre 2025 und 2026 sieht es schwieriger aus und das Haushaltsgleichgewicht rückt in weite Ferne, umso mehr als sich über kurz oder lang Herausforderungen sowohl auf der Aufwandseite (Lohnsummenent-

wicklung, potenzielle neue Ausgaben) als auch auf der Ertragsseite (Auswirkungen der Steuersenkungen, Trends und mögliche Anpassungen des Finanzausgleichssystems, Unsicherheiten bei den SNB-Ausschüttungen) abzeichnen. Es gilt also, besonders aufmerksam zu bleiben und weiterhin eine vorsichtige und rigorose Finanzpolitik zu verfolgen. Die hohen jährlichen Aufwandüberschüsse mahnen zu erhöhter Wachsamkeit bei der Verwendung der öffentlichen Gelder. Entscheidend wird sein, für die kommenden Voranschlagsjahre Prioritäten festzulegen und besondere Massnahmen zu ergreifen, mit denen bei Bedarf den sich abzeichnenden Tendenzen entgegengewirkt und ein nachhaltig ausgeglichener Kantonshaushalt im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorschriften gewährleistet werden kann.

Sachgüter & Darlehen und Beteiligungen

| | Voranschlag 2023 | | Finanzplan 2024 | | Finanzplan 2025 | | Finanzplan 2026 | |
|---|---------------------|-------|--------------------|-------|--------------------|-------|--------------------|-------|
| | Mio. | | Mio. | | Mio. | | Mio. | |
| | Brutto | Netto | Brutto | Netto | Brutto | Netto | Brutto | Netto |
| A. Sachgüter | | | | | | | | |
| BAKD | | | | | | | | |
| Kollegium Hl. Kreuz | 6,9 | 6,9 | – | – | – | – | – | – |
| Kollegium St. Michael | – | – | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Kollegium des Südens | 1,7 | 1,7 | 5,0 | 5,0 | 0,8 | 0,8 | 1,0 | 1,0 |
| Pädagogische Hochschule | – | – | 0,2 | 0,2 | 0,7 | 0,7 | 1,0 | 1,0 |
| Universität | 14,0 | 12,0 | 13,3 | 10,8 | 14,3 | 12,6 | 31,5 | 26,0 |
| Kantons- und Universitäts- bibliothek | 20,0 | 16,2 | 20,0 | 16,2 | 19,0 | 15,4 | 2,5 | 2,0 |
| Naturhistorisches Museum | 4,0 | 4,0 | 7,0 | 7,0 | 10,0 | 10,0 | 12,0 | 12,0 |
| SJSD | | | | | | | | |
| Polizei | 2,0 | 1,9 | 8,6 | 8,6 | 4,1 | 4,1 | 0,9 | 0,9 |
| Freiburger Strafanstalt | 13,0 | 10,6 | 15,4 | 14,4 | 11,0 | 9,5 | 7,9 | 6,5 |
| Campus Schwarzsee | 8,0 | 8,0 | 7,9 | 7,9 | – | – | – | – |
| ILFD | | | | | | | | |
| LSVW | – | – | 0,6 | 0,6 | – | – | – | – |
| Landwirtschaftliches Insti- tut des Kantons Freiburg | 4,7 | 4,7 | 7,5 | 7,5 | 5,5 | 5,5 | 5,5 | 5,5 |
| Waldungen | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |

| | Voranschlag 2023 | | Finanzplan 2024 | | Finanzplan 2025 | | Finanzplan 2026 | |
|---|---------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|
| | Mio. | | Mio. | | Mio. | | Mio. | |
| | Brutto | Netto | Brutto | Netto | Brutto | Netto | Brutto | Netto |
| VWBD | | | | | | | | |
| Lehrwerkstätten | 0,2 | 0,2 | – | – | – | – | – | – |
| Hochschule für Technik und Architektur | 1,2 | 1,2 | – | – | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 3,8 |
| GSD | | | | | | | | |
| Asylwesen (Gebäude für Asylsuchende) | – | – | 0,7 | 0,7 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| FIND | | | | | | | | |
| ITA: IT-Verkabelung | 0,3 | 0,3 | 0,7 | 0,7 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Kantonale Steuerverwal- tung (Liegenschaftsaus- bau) | 0,8 | 0,8 | – | – | – | – | – | – |
| RIMU | | | | | | | | |
| Kantons- und Haupt- strassen | 25,2 | 22,4 | 30,6 | 29,8 | 34,3 | 33,8 | 35,3 | 34,8 |
| Tiefbau | 1,4 | 1,4 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 2,0 | 2,0 |
| Hochbauamt: ALP Grange- neuve / Schlösser / SIC / Staatskanzlei / Kathedrale St. Nikolaus (Beleuchtung), Chemin Musée 4 / Faver- ges / Arsenaux 41 / Ver- schiedene Gebäudesanie- rungen | 33,4 | 33,4 | 53,6 | 53,0 | 73,7 | 71,2 | 60,4 | 57,7 |
| Liegenschaftskäufe | 16,0 | 16,0 | 8,0 | 8,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 |
| Total | 154,1 | 143,0 | 182,9 | 174,2 | 186,2 | 176,4 | 171,8 | 161,2 |

Sachgüter & Darlehen und Beteiligungen

| | Voranschlag 2023 | | Finanzplan 2024 | | Finanzplan 2025 | | Finanzplan 2026 | |
|--------------------------------------|---------------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|
| | Mio. | | Mio. | | Mio. | | Mio. | |
| | Brutto | Netto | Brutto | Netto | Brutto | Netto | Brutto | Netto |
| B. Darlehen und Beteiligungen | | | | | | | | |
| BAKD | | | | | | | | |
| Ausbildungsdarlehen | 0,5 | 0,1 | 0,5 | 0,1 | 0,5 | 0,1 | 0,5 | 0,1 |
| Darlehen für SLSP (KUB) | – | –0,1 | – | –0,1 | – | –0,1 | – | –0,1 |
| ILFD | | | | | | | | |
| Darlehen des Landwirtschaftsfonds | 3,5 | –1,4 | 3,5 | –1,4 | 3,5 | –1,4 | 3,5 | –1,4 |
| VWBD | | | | | | | | |
| Darlehen KAAB | 15,2 | 15,2 | 8,4 | 8,4 | 3,4 | 3,4 | 3,3 | 3,3 |
| Darlehen Neue Regionalpolitik | 1,0 | –0,8 | 1,0 | –0,8 | 1,0 | –0,8 | 1,0 | –0,8 |
| GSD | | | | | | | | |
| Darlehen HFR (für Investitionen) | – | – | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 |
| FIND | | | | | | | | |
| Darlehen FTTH | – | – | 1,0 | 1,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Wertschriftenkäufe | 6,6 | 6,6 | 29,1 | 29,1 | 21,6 | 21,6 | 21,6 | 21,6 |
| Spitäler (Rückzahlung der Darlehen) | – | –3,1 | – | –3,1 | – | –3,1 | – | –3,1 |
| RIMU | | | | | | | | |
| Verkehr (Rückzahlung der Darlehen) | – | –1,0 | – | –1,0 | – | –1,0 | – | –1,0 |
| Total | 26,8 | 15,5 | 48,5 | 37,2 | 37,0 | 25,7 | 36,9 | 25,6 |

Investitionsbeiträge

| | Voranschlag 2023 | | Finanzplan 2024 | | Finanzplan 2025 | | Finanzplan 2026 | |
|--------------------------------------|---------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|
| | Mio. | | Mio. | | Mio. | | Mio. | |
| | Brutto | Netto | Brutto | Netto | Brutto | Netto | Brutto | Netto |
| BAKD | | | | | | | | |
| Kultur | – | – | 0,6 | 0,6 | – | – | – | – |
| SJSD | | | | | | | | |
| Zivilschutz | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Sport | 1,0 | 1,0 | 3,0 | 3,0 | 5,0 | 5,0 | 10,0 | 10,0 |
| ILFD | | | | | | | | |
| Bodenverbesserungen | 19,6 | 8,4 | 17,9 | 8,2 | 18,4 | 8,7 | 19,1 | 9,4 |
| VWBD | | | | | | | | |
| SLL-Gebäude | 8,1 | 7,0 | 8,0 | 6,9 | – | – | – | – |
| Berufsbildung | 10,0 | 10,0 | 5,7 | 5,7 | – | – | – | – |
| Energie | 33,7 | 33,7 | 33,7 | 33,7 | 23,5 | 23,5 | 23,5 | 23,5 |
| RIMU | | | | | | | | |
| Agglomerationsprojekte | 3,1 | – | 14,6 | – | 15,0 | – | 9,4 | – |
| Verkehr | 3,5 | 3,5 | 6,9 | 6,9 | 7,7 | 7,7 | 11,0 | 11,0 |
| Strassen (Lärmbekämpfung) | 0,1 | 0,1 | – | – | – | – | – | – |
| Wasserbau und Abwasser- reinigung | 13,9 | 1,6 | 15,8 | 1,8 | 27,7 | 2,0 | 26,6 | 2,1 |
| Umweltschutz | 1,1 | – | 1,2 | – | 1,3 | – | 1,4 | – |
| Primarschulbauten | 2,6 | 2,6 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |
| Orientierungsschulbauten | 4,7 | 4,7 | 4,5 | 4,5 | 4,2 | 4,2 | 4,7 | 4,7 |
| Total | 102,9 | 74,1 | 115,2 | 74,6 | 106,1 | 54,4 | 109,0 | 64,0 |
| Total der Investitionen | 283,8 | 232,6 | 346,6 | 286,0 | 329,3 | 256,5 | 317,7 | 250,8 |

3. Die Grundzüge des Regierungsprogramms der Legislaturperiode 2022-2026

Zur Erinnerung: Der Staatsrat legte sein Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2022- 2026 am 8. Juni dieses Jahres vor. Im Folgenden finden Sie eine Zusammenfassung der Schwerpunkte des Programms und unter [diesem Link die vollständige Version](#).

Eine Vision 2035

Ein Kanton, der etwas wagt, der innovativ und naturverbunden, florierend und harmonisch ist, der Kulturen und Sprachen verbindet und eine nachhaltige Lebensqualität anstrebt.

- › Es handelt sich um eine Vision, **um unseren Kanton zu profilieren und uns zwischen den grossen Wirtschaftszentren des Landes hervorzuheben** und gleichzeitig unsere Ambitionen in den Bereichen nachhaltige Entwicklung und Innovation zu bekräftigen.
- › Es handelt sich um eine Vision, welche die Überlegungen widerspiegelt, die wir angestellt haben, **um uns die Welt, die wir uns für unsere Jugendlichen von morgen wünschen**, und das Erbe, das wir ihnen hinterlassen möchten, vorzustellen.
- › Es handelt sich um eine Vision, die es ermöglicht, **ein Programm zu entwickeln**, das weit über die nächste Legislaturperiode hinausgeht und **dessen Auswirkungen sich auf unsere Jugend auswirken werden**.

Werte

Der Staatsrat stützt sich auf Werte, die seine Arbeitsweise bestimmen und die es ihm ermöglichen, eine starke Vision für die Zukunft des Kantons zu entwickeln:

Agilität - Nachhaltigkeit - Bürgerorientierung

Ein Regierungsprogramm, das sowohl ehrgeizig als auch realistisch ist

Um sich in die Welt von morgen zu versetzen, baut der Staatsrat sein Handeln auf den drei grundlegenden Säulen der Nachhaltigen Entwicklung auf: ökologische Verantwortung, wirtschaftliche Effizienz und sozialer Zusammenhalt.

Diese drei Säulen werden an die Verhältnisse des Kantons Freiburg angepasst und bilden die strategischen Stossrichtungen der Legislaturperiode:

1. Wirtschaft und Innovation

- › Der Staatsrat will den ersten Schwerpunkt auf die digitale Bildung legen, um der Jugend die nötigen Werkzeuge in die Hand zu geben, damit sie sich in der Welt von morgen profilieren kann.
- › Er verpflichtet sich ausserdem, die Bemühungen zur Förderung von Innovationen fortzusetzen, und will Kultur und Kulturerbe zu Schlüsseltrümpfen der Positionierung für einen nachhaltigen Tourismus machen.

2. Sozialer Zusammenhalt

- › Die Regierung räumt der Stärkung der Gesundheitsstrukturen Priorität ein, um den Freiburgerinnen und Freiburgern ein bürgernahes und qualitativ hochwertiges Gesundheitssystem zu bieten, das harmonisch in die nationale Gesundheitslandschaft integriert ist.
- › Um eine resiliente Gesellschaft zu gewährleisten, will der Staatsrat auch weiterhin Schritte unternehmen, um die Gesundheit und das Zusammenleben zu fördern, wobei der Schwerpunkt auf dem Sport liegt. Besondere Anstrengungen werden der Unterstützung der Jugend und dem Schutz gefährdeter Personen gewidmet.

3. Ökologischer Wandel

- › Der Staatsrat legt den Schwerpunkt auf die Umsetzung der Politik, die im Rahmen des «Klimaplan», der am Ende der letzten Legislaturperiode verabschiedet wurde, zum Ausdruck kommt.

Ziele:

- Natürliche Ressourcen schonen
- Anpassung an den Klimawandel, um den Bewohnerinnen und Bewohnern unseres Kantons weiterhin ein qualitativ hochwertiges Lebensumfeld bieten zu können
- › Die Regierung will ausserdem die Energiewende beschleunigen und die Politik der nachhaltigen Mobilität konkretisieren, indem sie versucht, die Auswirkungen menschlicher Aktivität auf die Umwelt zu verringern.

Diese drei strategischen Stossrichtungen stützen sich auf zwei Katalysatoren, welche die Grundlagen unserer Entwicklung bilden:

4. Governance

Gemeinwesen verfügen bis 2026 über einen erneuerten Rechtsrahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Organisation agiler und widerstandsfähiger zu gestalten. Die Zweisprachigkeit wird als wichtiger Trumpf des Kantons gefördert.

5. Digitalisierung

Der Staat setzt die Digitalisierung der öffentlichen Leistungen über den virtuellen Schalter fort und stärkt die allgemeine digitale Sicherheit. Der Staat trägt zur Stärkung der Cybersicherheit für Unternehmen und die Bevölkerung des Kantons bei.

Das Regierungsprogramm wurde vor dem detaillierten Finanzplan ausgearbeitet und veröffentlicht

—

Mehr Agilität und Geschwindigkeit ermöglichen und strategische Überlegungen erleichtern.

- Der Staatsrat veröffentlicht sein Regierungsprogramm zum ersten Mal, bevor er es vollständig im Finanzplan umgesetzt hat; dieser wird seinerseits Ende des Jahres vorliegen.
- Die finanziellen Mittel und die Ressourcen (insbesondere die Humanressourcen) werden jedoch die Geschwindigkeit der Umsetzung bestimmter Projekte des Regierungsprogramms diktieren, um das von der Finanzgesetzgebung geforderte Gleichgewicht des Finanzplans zu gewährleisten.

Schwerpunktt Themen, um die positiven Auswirkungen, von denen unsere Jugend von morgen profitieren kann, zu maximieren

—

1. Strategische Stossrichtung: Wirtschaft und Innovation - Digitale Ausbildung und Bildung

Priorität: Die Strategie der digitalen Bildung erstellen

- Der Staatsrat hat beschlossen, eine umfassende Strategie für die digitale Bildung in den Freiburger Schulen der obligatorischen Schulzeit und in den Sonderschulen zu entwickeln. Diese zielt auf die Schaffung eines klaren und harmonischen Rahmens ab, um die Schulleitungen beim Übergang zur Integration der digitalen Medien in den Unterricht sowohl auf didaktischer, Hardware- als auch organisatorischer Ebene zu unterstützen.

- › Auswirkung: Die Anpassung der Schule an die digitale Transformation der Gesellschaft wird die Autonomie der Schülerinnen und Schüler auf dem Arbeitsmarkt durch die Erhöhung ihrer Kompetenzen im digitalen Bereich verbessern.

Ein weiteres wichtiges Thema: die Bemühungen zur Förderung von Innovationen fortsetzen

- › Weiterer Ausbau der Wirtschaft des Kantons mit Schwerpunkt auf der Bioökonomie mit dem Lebensmittelsektor, der Industrie 4.0 und der Stärkung der diversifizierten Wirtschaft. Der Kanton will auch das unternehmerische Potenzial seiner Jugend nutzen und insbesondere neu entstehende Ökosysteme fördern, indem er Unternehmen, öffentliche und private Forschungszentren sowie Hochschulen zusammenbringt.

2. Strategische Stossrichtung: Gesellschaftlicher Zusammenhalt - Gesundheit und Gesundheitsstrukturen

Priorität: Unterstützung der Entwicklung der Gesundheitsinfrastruktur

- › Der Kanton bereitet sich auf künftige Herausforderungen im Gesundheitswesen vor, indem er ein koordiniertes und bereichsübergreifendes Ökosystem schafft. Er konkretisiert die Anpassung und Stärkung der Gesundheitsstrukturen, um eine bürgernahe und qualitativ hochwertige Versorgung zu gewährleisten, die den Bedürfnissen seiner Bevölkerung entspricht. Er unterstützt die Umsetzung der Strategien des HFR, des FNPG und des HIB, indem er deren finanzielle Nachhaltigkeit und gleichzeitig den Zugang zu den Leistungen in den beiden Kantonssprachen sicherstellt.
- › Auswirkung: eine Verbesserung der Infrastruktur und Ausstattung der öffentlichen Spitäler und eine Anpassung des Angebots in den Einrichtungen, um einem nachgewiesenen Bedarf gerecht zu werden.

3. Strategische Stossrichtung: Ökologischer Wandel - Klimaplan und Erhaltung der natürlichen Ressourcen

Priorität: Den Klimaplan umsetzen

- › Der Staat entfaltet eine bereichsübergreifende Politik zur Erhaltung des Klimas, der natürlichen Ressourcen und der Biodiversität. Dazu legt er neue Strategien für den Bodenschutz, die Biodiversität und die Kreislaufwirtschaft fest.
- › Es setzt die verschiedenen Pläne und Strategien um, die er sich in den letzten Jahren gegeben hat, wie etwa die Strategie der nachhaltigen Entwicklung, den Sachplan Gewässerbewirtschaftung oder den kantonalen Klimaplan.
- › Auswirkung: Der Staat setzt den kantonalen Klimaplan um. Auf diese Weise sorgt er dafür, dass die mit dem Klimawandel verbundenen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Risiken und Schäden verringert werden.

4. Katalysator: Governance - Regionale Governance und Zweisprachigkeit

Priorität: Die Organisation der Gemeinwesen modernisieren

- Der Staat modernisiert die Organisation der Gemeinwesen auf lokaler und regionaler Ebene.
- Er klärt die Governance der regionalen Ebene und schlägt Organisationsmodelle vor, damit öffentliche Politik, die über die Gemeindegrenzen hinausgeht, von den lokalen Behörden wahrgenommen werden kann.

5. Katalysator: Digitalisierung – Virtueller Schalter, Digitalisierung und digitale Sicherheit

Priorität: Den virtuellen Schalter einrichten

- Die Gemeinwesen setzen ihre Bemühungen um die Digitalisierung ihrer Aktivitäten und Prozesse fort, um schrittweise die Leistungen des Staates und der Gemeinden in digitaler Form zur Verfügung zu stellen.
- Der virtuelle Schalter etabliert sich allmählich als einheitliches Zugangportal für die Bevölkerung, die Wirtschaft und die Institutionen.

Ein weiteres wichtiges Thema: die Stärkung der Cybersicherheit für die Unternehmen und die Bevölkerung des Kantons

- Der Kanton Freiburg spielt mit seinen Hochschulen eine führende Rolle im Bereich der Digitalisierung und insbesondere der Cybersicherheit.

Schlussfolgerung

—

- Der Staatsrat ist überzeugt, dass Freiburg über zahlreiche Trümpfe verfügt, um sich zum Wohl seiner Einwohnerinnen und Einwohner zu profilieren: intakte Natur, solide Wurzeln, eine resiliente Wirtschaft, gesunde Finanzen.
- Der Staatsrat will alles daran setzen, die Erwartungen zu erfüllen. Ausserdem soll die bereichsübergreifende und multidisziplinäre Zusammenarbeit weiter gestärkt und zum Vorbild genommen werden, um den Dienst an der Allgemeinheit zu optimieren.

Message 2022-DICS-42

4 octobre 2022

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour
la délocalisation et la construction du Musée d'histoire naturelle à la route des Arsenaux
à Fribourg, ainsi que de l'élaboration d'une nouvelle exposition permanente**

Arrivés au terme de la phase d'études de projet et d'appel d'offres partiel, et conformément à l'Ordonnance sur les projets immobiliers importants de l'Etat et sur la Commission d'examen des projets immobiliers de l'Etat (OPIC) du 9 novembre 2021, nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement de 65 488 000 francs pour la délocalisation du Musée d'histoire naturelle (MHN) et la transformation de l'ancien dépôt de l'Arsenal 18 à Fribourg (projet intitulé M13), ainsi que pour l'élaboration d'une nouvelle exposition permanente.

Cette demande de crédit comprend les frais de préparation des objets de collection et de déménagement du mobilier qui rejoindront le nouveau musée et son exposition permanente. En revanche, elle ne comprend pas les frais de déménagement des objets de collection destinés au futur musée et au centre de Stockage Interinstitutionnel Cantonal (SIC), ni les aménagements et la location des dépôts de stockage provisoires en attendant leur mise à disposition. Ces coûts feront l'objet d'un autre message consacré aux Collections patrimoniales de l'Etat (voir chapitre 6.1).

Le présent message comprend les chapitres suivants:

| | |
|--|----------|
| 1. Introduction | 2 |
| 2. Présentation du Musée d'histoire naturelle | 2 |
| 3. Description du projet de construction | 3 |
| 3.1. Localisation et implantation du nouveau bâtiment | 3 |
| 3.2. Programme des locaux | 3 |
| 3.3. Espace de stockage complémentaire | 4 |
| 3.4. Descriptif du projet architectural | 4 |
| 3.5. Les jardins du musée | 4 |
| 4. Descriptif du projet muséal et du programme d'expositions | 4 |
| 5. Développement durable | 5 |
| 6. Fonctionnement transitoire durant les travaux (2022–2028) | 6 |
| 6.1. Les déménagements des collections, présentés et financés par le Message Collections | 6 |
| 6.2. Préparation des objets de collection | 6 |
| 6.3. Conception et réalisation de la nouvelle exposition permanente | 7 |
| 6.4. Les prestations fournies durant les travaux | 7 |
| 6.5. Financement de la période transitoire | 7 |
| 7. Les coûts du projet | 8 |
| 7.1. Coûts pour la construction du bâtiment | 8 |
| 7.2. Coûts pour la conception et la réalisation de la nouvelle exposition permanente | 8 |
| 8. Les coûts d'exploitation durant les cinq premières années | 9 |
| 8.1. Les frais d'exploitation du bâtiment et des jardins | 9 |
| 8.2. Les frais d'entretien du bâtiment et des jardins | 9 |

| | |
|--|-----------|
| 8.3. Les frais d'exploitation du musée | 10 |
| 8.4. Les recettes d'exploitation du musée | 10 |
| 8.5. Tableau récapitulatif relatif à l'augmentation des coûts d'exploitation | 10 |
| 9. Financement | 10 |
| 10. Calendrier | 11 |
| 11. Référendum | 11 |
| 12. Conclusion | 11 |

1. Introduction

Le 29 mai 2020, le Grand Conseil acceptait par 85 voix (contre 9 et 7 abstentions) le décret relatif à l'octroi d'un crédit d'étude pour la délocalisation et la construction du Musée d'histoire naturelle à la route des Arsenaux à Fribourg (MHN, message 2019-DICS-60). Depuis, un comité de pilotage a conduit les travaux d'études permettant d'élaborer un projet détaillé pour le bâtiment et pour le jardin. Dans ce contexte, les appels d'offre ont été lancés, le projet a été mis à l'enquête et des discussions avec la Ville de Fribourg sont en cours au sujet d'une convention pour l'entretien du jardin et pour la voirie. Le bâtiment de l'Arsenal 18 devant être vidé avant le début des travaux, le Service des bâtiments (SBat) est en quête d'espaces de stockage transitoires pour les collections scientifiques du MHN, ainsi que pour les autres locataires actuels de l'Arsenal 18 en attendant la mise à disposition du SIC. Il collabore avec les utilisateurs pour planifier les différents déménagements.

2. Présentation du Musée d'histoire naturelle

Le Musée d'histoire naturelle (MHN) est l'une des cinq institutions culturelles de l'Etat de Fribourg. Fondé en 1824, il ouvre ses portes au public pour la première fois en 1826. Ouvert l'après-midi 363 jours sur 365, le musée est très populaire et accueille en moyenne 65 000 visiteurs par an (moyenne pré-covid). Une grande partie d'entre eux fréquentent le musée depuis l'enfance et y accompagnent aujourd'hui leurs enfants et petits-enfants. La Société des Amis du MHN réunit 1400 membres individuels et familles.

Depuis 1897, le MHN est installé au premier étage d'un bâtiment sis au chemin du Musée 6 à Fribourg. Un dépôt situé à la route des Arsenaux 18 – futur bâtiment du nouveau musée – abrite une grande partie de ses collections scientifiques.

Parmi les missions du MHN, la conservation, le développement, l'étude et la mise en valeur des collections occupent une place centrale. Riches de plus de 256 000 pièces, ces collections scientifiques sont variées et relèvent des domaines des sciences de la Terre (géologie, minéralogie et paléontologie) et de la biologie (zoologie, botanique et mycologie). Les

collections sont les archives de notre planète: elles témoignent de l'évolution des climats, des paysages et de la vie sur la Terre. Les échantillons biologiques, par exemple, permettent de documenter la présence des espèces animales et végétales dans l'espace et dans le temps. Les collections jouent donc un rôle primordial pour comprendre les enjeux environnementaux actuels et anticiper l'avenir. Le MHN conduit plusieurs projets scientifiques en lien avec ses collections et collabore régulièrement avec divers musées et universités suisses et en particulier avec celle de Fribourg et son Jardin botanique. Le MHN publie régulièrement des articles dans des revues scientifiques nationales et internationales.

Le MHN est aussi au service de l'ensemble de la population fribourgeoise. En s'appuyant sur ses collections, il propose une exposition permanente et développe plusieurs expositions temporaires par année afin de sensibiliser le public à la richesse du patrimoine naturel ainsi qu'à des thématiques d'actualité. Dans une approche intégrative, il offre une programmation culturelle variée, attractive et accessible sans barrières financières, linguistiques, culturelles ou sociales afin de partager les sciences naturelles avec un public aussi large que possible. Il est très fréquenté par les écoles, les groupes, les familles et les scientifiques. Mais également par un public extérieur au canton, jouant ainsi un rôle en matière de tourisme.

Enfin, le MHN est reconnu comme centre de compétence, de consultation et de recherche pour les questions relatives à la flore et à la faune de la région, aux milieux naturels et aux sciences de la Terre. Il est au service des administrations, des divers milieux intéressés et de l'ensemble des citoyens et des citoyennes.

L'équipe du MHN compte 9.7 équivalents plein-temps (EPT), soit environ 25 collaborateurs et collaboratrices, auxquels s'ajoutent deux personnes engagées sur des crédits extraordinaires et une quinzaine d'auxiliaires, stagiaires et civilistes. Afin de pouvoir mener à bien ses différentes missions, le MHN s'entoure aussi de mandataires experts dans des domaines spécifiques. Enfin, il collabore activement avec le Service des forêts et de la nature pour la gestion de la station de soins pour les animaux sauvages.

3. Description du projet de construction

Les exigences en matière de conservation et de travail dans les collections, comme les attentes vis-à-vis des contenus, de la muséographie et de l'expérience de visite, évoluent régulièrement. Le MHN doit remplir ses missions de recherche, de conservation et de valorisation tout en étant attractif sur le plan culturel en proposant une expérience muséale de qualité et des programmes d'activités innovants. Pour relever ce défi, le MHN doit être agrandi et modernisé.

Dès 2010, le principe d'une délocalisation sur le site des Arsenaux ayant été validé, aucun investissement n'a eu lieu dans le bâtiment actuel du MHN. L'infrastructure actuelle y est précaire et insuffisante, ce qui engendre des risques pour:

- > la notoriété et l'attractivité de l'institution: absence de pignon sur rue, absence de foyer et d'un espace polyvalent pour accueillir des groupes et organiser des manifestations, pas de boutique ni de café, atelier de médiation culturelle petit et vétuste, vestiaires et sanitaires à l'extérieur du musée (dans les locaux universitaires);
- > la réputation scientifique du MHN: espaces d'exposition temporaire trop contraignants pour développer correctement des thématiques, valorisation insuffisante des pièces de collection dans une exposition permanente dont l'âge moyen actuel est de 23 ans et qui est dépassée aussi bien dans son contenu que dans sa scénographie.
- > la sécurité et le fonctionnement du musée: locaux techniques vétustes, inappropriés et dysfonctionnels, conditions de travail et de sécurité insuffisantes, infrastructures techniques en fin de vie qui pourraient occasionner d'importants travaux de réfection en cas de panne.

Le projet vise trois grands objectifs: développer des espaces et structures d'accueil et de service au public, créer une nouvelle exposition permanente et un grand espace modulable pour les expositions temporaires, mettre à disposition une infrastructure moderne et aux normes pour les ateliers et les installations techniques.

3.1. Localisation et implantation du nouveau bâtiment

L'emplacement prévu pour le futur musée est situé dans le secteur III du PAD des Arsenaux (zone de ville IV), destiné à recevoir des équipements d'intérêt général à vocation d'enseignement et à vocation culturelle. Il offrira une position centrale au musée, au croisement de plusieurs axes de mobilité douce et en lien direct avec la gare, le Jardin botanique, le quartier du Domino ainsi que le boulevard de Pérolles et les Hautes écoles. La proximité du centre-ville en fera un lieu de rencontre.

Le programme des locaux du nouveau musée est réparti entre l'ancien dépôt de l'Arsenal (bâtiment recensé et léga-

lement protégé) qui sera revalorisé et une nécessaire extension, comme l'indique l'étude de faisabilité de 2016. En effet, le programme ne pouvant pas être totalement intégré dans le bâtiment existant, la surélévation de l'édifice offre plusieurs avantages. L'ajout d'un étage à l'Arsenal fait dialoguer l'édifice avec le contexte urbain qui s'est fortement densifié. Le parcours du visiteur s'en trouve simplifié par un unique espace de distribution vertical situé au centre du musée tout comme par le lien opéré par le monte-charge entre chaque salle d'exposition et les ateliers situés au rez-de-chaussée inférieur. Enfin, les surfaces extérieures permettent la création d'un jardin de soutien à la biodiversité qui constitue une porte d'entrée et une antichambre du musée.

3.2. Programme des locaux

Conformément au cahier des charges établi pour le concours d'architecture, le projet tient compte des besoins nécessaires au MHN pour remplir ses missions muséales, de l'articulation entre ces espaces ainsi que du fait que les principales collections du musée seront déposées au SIC, soit une réduction avantageuse du programme de près de 1320 m². Le nouveau musée offre un total de 6064 m² de surfaces utiles (SU) selon la norme SIA 416 (SU actuelles du MHN: 3077 m²)¹. L'augmentation de surface tient au fait que plusieurs locaux techniques, les installations sanitaires et une partie des infrastructures d'accueil se trouvent actuellement à l'extérieur du MHN, dans un bâtiment universitaire. Le programme prévoit également une augmentation des surfaces d'accueil, de médiation, de consultation (collections scientifiques, livres et archives) et d'exposition.

Le détail des surfaces du nouveau musée est fourni dans un document annexé au présent message qui distingue les principaux espaces suivants:

| | % SU | SU |
|---|-------------|---------------------------|
| Foyer, médiation culturelle, consultation | 13% | 782 m ² |
| Expositions | 37% | 2243 m ² |
| Administration | 7% | 428 m ² |
| Ateliers, taxidermie, stockage | 17% | 1027 m ² |
| Locaux de service (stationnement, techniques, sanitaires, circulations) | 26% | 1584 m ² |
| Total | 100% | 6064 m² |

¹ La grande majorité des collections scientifiques du Musée seront conservées dans le SIC. Afin de comparer les mêmes locaux, les surfaces des dépôts des collections du musée actuel ont été déduites de la surface totale qui est de 4750 m².

3.3. Espace de stockage complémentaire

La grande majorité des collections, actuellement entreposées dans l'ancien dépôt à la route de l'Arsenal 18 (qui deviendra précisément le futur musée) et au chemin du Musée 6, sera transférée dans le futur SIC sur une surface de 1320 m².

3.4. Descriptif du projet architectural

Choisi à l'unanimité du jury parmi les cent propositions soumises lors d'un concours international, le projet lauréat déposé par le bureau fribourgeois Zamparo Architectes offre une solution architecturale et urbaine fonctionnelle, élégante et équilibrée dans le respect du bâtiment de l'ancien Arsenal et en accordant une attention particulière à l'utilisation du bois. Le projet propose une très bonne solution au problème d'espace du MHN, en offrant des espaces supplémentaires de qualité pour les expositions et un foyer d'entrée accueillant. L'infrastructure existante est entièrement rénovée pour offrir une meilleure présentation et conservation des pièces de collection exposées. L'implémentation de nouvelles technologies permet de garantir une expérience muséale qui réponde aux attentes du public pour une institution cantonale de cette importance. Le projet respecte la construction historique en bois. L'atmosphère et le caractère de l'Arsenal sont préservés, au même titre que l'identité accueillante et familiale du musée. La surface d'exposition est augmentée par rapport au musée actuel. Point névralgique, le foyer public bénéficie d'un généreux volume et accueille la cafétéria, la boutique et la réception. La cage d'escalier a été conçue comme un élément de communication et de liaison entre les différents espaces muséaux. Spacieuse et centrale, inondée de lumière, elle dessert toutes les salles d'exposition. Le projet répond au standard Minergie-P dans les limites imposées par la nature d'un bâtiment recensé en valeur B (mesures de protection de catégorie 3) et aux exigences d'exemplarité des bâtiments de l'Etat. L'accès aux personnes à mobilité réduite sera assuré.

Attentif à l'aménagement des espaces extérieurs, le projet inscrit le futur MHN au cœur de la ville, dans un quartier stratégique de l'Agglomération de Fribourg en plein essor et développement. La surélévation de l'Arsenal constitue le cœur du projet. Les espaces extérieurs ainsi préservés répondent à la nouvelle densité du quartier, grâce à la création d'un vaste espace public, continu et de qualité. Jouxant la voie verte réalisée par la Ville entre la gare, le futur musée et le Jardin botanique, ils font du MHN un acteur incontournable de la vie du quartier des Arsenaux.

3.5. Les jardins du musée

Actuellement, le MHN bénéficie de la proximité du Jardin botanique de l'Université de Fribourg qui propose un accès direct à la nature. Dans le nouveau projet, les aménagements extérieurs offrent une surface globale de 4177 m² permettant

l'aménagement de jardins propres au musée et dotés d'une terrasse abritée, d'un lieu de réunion en gradins, d'infrastructures thématiques temporaires et de stationnements pour les vélos. Bordés par la Haute école de santé, la Haute école de travail social et la crèche Pérollino, les jardins constituent l'antichambre du musée et offrent un rapport harmonieux avec les institutions voisines qui pourront profiter de cet espace.

Les jardins du musée sont un espace urbain particulier dédié en priorité à la sensibilisation et au soutien à la biodiversité en milieu urbain. La nature dans les zones urbanisées remplit des fonctions importantes non seulement pour les plantes et les animaux, mais aussi pour l'être humain: elle régule la température en luttant contre les îlots de chaleur, filtre l'air, retient l'eau de pluie, structure l'espace et permet de se ressourcer au quotidien. Les espèces indigènes souffrent de l'accroissement des surfaces imperméabilisées particulièrement présentes à la suite de la forte urbanisation du secteur, de la forte fragmentation de leurs micro-habitats, de la monotonie de la végétation et de la concurrence des néophytes envahissants. Les jardins du musée, situés à mi-distance entre le Bois des morts et la Maigrauge, seront un relai de liaison pour ces espaces naturels et offriront un modèle d'aménagement et d'entretien durables.

4. Descriptif du projet muséal et du programme d'expositions

Un musée doit être en adéquation avec les tendances culturelles, sociales, économiques, touristiques et politiques de son temps, et évoluer avec elles. Le MHN a pour mission de valoriser le patrimoine naturel en mettant un accent sur le patrimoine fribourgeois. Il propose une clé de compréhension rationnelle, factuelle et toujours actuelle de la nature en s'appuyant sur ses collections pour expliquer les thèmes fondamentaux de son temps liés à l'histoire de notre planète, à l'évolution de la vie et à la biodiversité.

Dans son nouvel écrin, le MHN souhaite s'adresser aussi bien à un large public qu'aux divers milieux intéressés, de l'écolier au scientifique chevronné, en passant par l'amateur éclairé. Il répondra à leurs attentes par des services adaptés: des espaces d'accueil fonctionnels et conviviaux, des expositions pertinentes, un atelier de médiation culturelle moderne, une salle de consultation des collections, une cafétéria, une boutique, une salle polyvalente et des possibilités de prolonger la visite à l'extérieur, que ce soit en animant le jardin du musée ou en favorisant les liens vers le Jardin botanique, la réserve naturelle du Lac de Pérolles ou les divers sentiers pédestres et didactiques des environs. A l'instar de nombreux musées suisses, le MHN sera ouvert au public du mardi au dimanche de 10 à 17 heures, ainsi qu'un soir par semaine jusqu'à 20 heures. Avec cette ambition, son rayonnement dépassera

les frontières cantonales et enrichira encore la palette touristique du canton.

La qualité des expositions temporaires du MHN est reconnue aussi bien par le public que par les pairs. La force et l'autonomie de l'institution proviennent de la diversité des professions que l'on y trouve et se reflètent dans les divers locaux techniques prévus qui permettront non seulement un travail rationnel mais la production d'expositions sur mesure et à moindre coût. Le bilinguisme et les expositions «maison» seront développés comme marque de fabrique de l'institution. Les collaborations avec les milieux scientifiques, les entreprises locales et les autres institutions culturelles, contribueront à accentuer encore le rayonnement cantonal et national du MHN.

Avec son nouveau bâtiment, le MHN pourra valoriser l'expérience muséale. La transmission des savoirs ne se fera plus de façon linéaire et verticale, de «celui qui sait» vers «celui qui apprend». En étant à l'écoute de ses publics et en encourageant la créativité, le MHN s'enrichira de l'expérience et du savoir de chaque personne et lui offrira en retour de nouvelles façons d'apprendre par de nouvelles formes narratives, des dispositifs interactifs, mais aussi par des programmes d'activités qui faciliteront l'accès et sensibiliseront les publics à la culture, à la nature et à la culture scientifique. Des infrastructures de médiation appropriées sont prévues, en particulier des espaces dédiés dans l'exposition permanente, un atelier, un espace polyvalent et des aménagements dans le jardin.

La nouvelle exposition permanente prendra en compte les derniers résultats de la recherche scientifique. Elle déclinera des thématiques globales à gauche de l'escalier central du bâtiment, et régionales sur sa droite. Le premier étage d'exposition abordera l'histoire de la vie sur Terre et présentera les objets historiques du MHN comme la baleine, tandis que le second, dans la surélévation, se consacrera aux questions actuelles et aux défis à venir. L'exposition permanente, dont la scénographie fera l'objet d'un concours après la votation populaire, donnera une place centrale aux objets car ils suscitent à la fois émotion, fascination et questionnement. Le visiteur retrouvera nombre des pièces exposées actuellement, mais aussi de nouveaux objets phares. Ils serviront de point d'ancrage pour aborder les grandes questions de la nature: les origines de notre planète, le développement de la vie, l'évolution et les adaptations aux différents environnements, etc. Des objets emblématiques comme la baleine, le squelette de cachalot ou les dioramas permettront de garder vivant l'attachement qu'a la population pour le musée actuel. Ils favoriseront aussi le dialogue entre les générations. En fil rouge, l'histoire de l'institution sera abordée en présentant des pionniers fribourgeois des sciences naturelles et la constitution des principales collections du MHN.

Un grand espace modulable accueillera les expositions temporaires dans la surélévation du bâtiment. Sa surface pourra

s'adapter aux besoins de la thématique abordée et à sa mise en scène: une seule grande exposition, une moyenne et une plus petite en simultané, tout sera possible. La salle polyvalente accessible depuis le foyer sera équipée de façon à accueillir des expositions de courte durée et à caractère événementiel. La polyvalence de ces deux espaces permettra de réagir à l'actualité, de s'ouvrir à d'autres formes d'expression culturelle, de favoriser l'interdisciplinarité ou encore d'éprouver de nouvelles démarches. Le MHN conçoit ses expositions temporaires comme des laboratoires d'idées, des lieux d'expérimentation et des plateformes d'échanges et de visibilité pour les institutions, associations et milieux intéressés avec lesquels il collabore.

Les expositions offriront à la population de nombreuses pistes de réflexion, par exemple sur l'environnement, l'écosystème ou le développement durable, afin de permettre à chacun et à chacune de se forger sa propre opinion et d'agir en citoyen et citoyenne. La visite libre des expositions restera gratuite afin de garantir l'accès à l'ensemble de la population. Grâce aux nouvelles technologies, des circuits thématiques, et pour la plupart payants, proposeront des contenus spécifiques à choix et adaptés aux différents publics.

Le MHN remplit une importante mission de conservation, de développement et d'étude des collections qui lui sont confiées. La majeure partie de ces dernières seront déposées dans le futur SIC qui garantira des conditions de conservation et de sécurité idéales. Des locaux à vocation scientifique sont néanmoins prévus dans le nouveau musée pour permettre le travail sur les collections, l'inventaire, la numérisation, la documentation et la recherche.

5. Développement durable

Lors de la préparation du crédit d'étude, ce projet a été évalué avec la Boussole²¹. Le rapport concluait que:

- > Dans sa dimension économique, le projet MHN renforce l'attrait du canton et de la ville de Fribourg, et engendre des retombées directes et indirectes importantes sur la culture, le tourisme et l'économie locale. Il nécessite un financement public mais apporte un retour sur investissement détaillé dans la conclusion du présent message.
- > Au niveau environnemental, le projet améliore grandement les conditions de présentation et de valorisation du patrimoine naturel cantonal. Le bâtiment répondra au standard Minergie-P. Le projet accorde une attention particulière à l'utilisation du bois. Il sera situé le long de la voie verte (chemin à circulation lente) et à proximité immédiate de la gare et des bus urbains et régionaux. Les cyclistes seront encouragés par l'installation de nombreuses places de stationnement pour les vélos. Le bâtiment projeté sera surélevé afin de garder un espace important pour créer un parc urbain arborisé au centre

du quartier. Le soin apporté à l'aménagement de cet espace vert favorisera la biodiversité.

- > Dans sa dimension sociale, ce projet améliore clairement les conditions-cadres pour le partage des connaissances avec la jeunesse et l'ensemble de la population, ainsi que pour le développement d'une offre culturelle variée et de qualité. Situé au cœur de la ville, le projet fait le lien entre l'Université et les Hautes écoles spécialisées, le Jardin botanique, les quartiers d'habitation environnants, le parc d'innovation BlueFactory, le boulevard de Pérolles et la gare. Il participera activement à l'animation du quartier en offrant une infrastructure conviviale et moderne, ainsi qu'un espace vert qui permettront de créer des ponts entre la population, les milieux culturels et associatifs, les chercheurs, etc. Il deviendra un centre de vie culturelle animé, un lieu de rencontre et de cohésion sociale.

Il convient en outre de relever dix objectifs de durabilité qui seront atteints par le projet:

1. conservation et valorisation du patrimoine bâti;
2. projet d'agrandissement compact et rationnel;
3. mise en œuvre du bois d'épicéa des forêts du canton de Fribourg;
4. mise en œuvre de béton recyclé;
5. mise en œuvre des fiches descriptives ecoCFC (ecobau);
6. besoins en énergie de chauffage fournis par le réseau de chauffage à distance;
7. besoins en énergie électrique fournis par une installation de panneaux photovoltaïques en toiture;
8. façades végétalisées pour une gestion passive des îlots de chaleur;
9. sensibilisation et soutien à la biodiversité grâce à divers aménagements et au choix des essences dans les jardins;
10. cahier des charges d'entretien des jardins du musée propre au développement de la biodiversité urbaine à long terme.

Le projet est traité selon le Standard Construction durable Suisse (SNBS), standard en matière de développement durable adopté par le canton de Fribourg qui couvre le bâtiment lui-même et le site dans le contexte de son environnement. Il permet de prendre en compte de manière égale et globale les dimensions sociétales, économiques et environnementales dans la planification, la construction et l'exploitation.

6. Fonctionnement transitoire durant les travaux (2022–2028)

Durant les six prochaines années, tout en assurant les prestations prioritaires et le fonctionnement du musée, le MHN devra libérer les locaux à l'Arsenal 18, concevoir et réaliser une nouvelle exposition permanente, démonter progressivement les salles d'exposition actuelles, restaurer les objets qui seront exposés dans le nouveau musée, désinfecter et conditionner l'ensemble des spécimens des collections scientifiques, et mener à bien cinq déménagements réalisés en huit étapes.

6.1. Les déménagements des collections, présentés et financés par le Message Collections

Pour permettre le début du chantier, les collections scientifiques et les éléments d'exposition temporaire actuellement stockés à l'Arsenal 18 devront être déménagés dans divers locaux provisoires en attendant la mise à disposition du SIC (projeté en 2027) puis du nouveau musée (projeté en 2028). Il en va de même pour les nombreuses autres institutions et services occupant l'Arsenal 18. Ce processus logistique complexe sera présenté et financé par le *Message pour l'octroi d'un crédit d'engagement pour préparer, déménager et stocker provisoirement, ainsi que déménager, stocker et sauvegarder définitivement les collections patrimoniales et universitaires de l'Etat de Fribourg* (y compris l'adaptation des locaux temporaires et leur location). En effet, les trois projets de construction BCU, SIC et MHN s'interconnectent par ces collections et le Conseil d'Etat souhaite apporter toute la clarté nécessaire à ce processus logistique indépendant de la construction proprement dite de ces bâtiments, vu les facteurs de risque liés aux temporalités diverses de ces projets. Les messages du crédit additionnel de la BCU et des crédits d'engagement du MHN et du SIC seront ainsi centrés sur les coûts de construction des bâtiments et certains frais annexes (dédommagement de voisins, etc.).

6.2. Préparation des objets de collection

En vue de la future exposition permanente, divers travaux devront être réalisés autour des objets de collection. Afin d'éviter les risques de contamination dans les nouveaux espaces, tout objet organique (en particulier les animaux naturalisés) entrant dans le nouveau bâtiment devra subir un processus de désinfection pour éliminer les éventuels insectes qu'il peut abriter. Une part importante des objets de collection seront aussi nettoyés et restaurés en vue de leur présentation dans la nouvelle exposition permanente.

Ces différents travaux seront en grande partie réalisés au chemin du Musée 6, dans les ateliers et les salles d'exposition permanente fermées et réaménagées. La désinfection des grands animaux nécessitera des installations particulières et le recours à des entreprises spécialisées.

Le déménagement de la baleine et du squelette du cachalot sera réalisé en 2026, à la fin des travaux de gros-œuvre. La pose d'échafaudages spéciaux et la réalisation d'ouvertures en façade seront nécessaires aussi bien au chemin du Musée 6 qu'à la route des Arsenaux 18 pour faire sortir les pièces de l'ancien bâtiment et les faire entrer dans le nouveau. Elles seront conditionnées de sorte à supporter les étapes suivantes du chantier.

6.3. Conception et réalisation de la nouvelle exposition permanente

Avec le crédit d'engagement, le MHN pourra démarrer les travaux pour la conception et la réalisation de la nouvelle exposition permanente. L'équipe actuelle de conservateurs du MHN (1.3 EPT) devra être renforcée par l'engagement d'un coordinateur et chef de projet dédié au contenu, ainsi que de plusieurs curateurs pour développer les thématiques de chaque salle, choisir les pièces et rédiger les textes pour l'exposition et les différents parcours interactifs. Ils travailleront en étroite collaboration avec les scénographes et les divers corps de métier impliqués (taxidermie et restauration, médiation culturelle, etc.).

La scénographie des quatre grandes salles d'exposition fera l'objet d'un concours lancé après la votation populaire. Ce concours permettra de désigner différents bureaux qui seront chargés de transcrire les propos scientifiques en parcours de visite, de créer des ambiances propres aux différents thèmes et, par la mise en scène des objets, d'offrir une expérience immersive aux visiteurs.

6.4. Les prestations fournies durant les travaux

Durant toute la période des travaux, le MHN restera en fonction au chemin du Musée 6. Les missions prioritaires continueront d'être remplies (gestion des collections, partage des connaissances et mise à disposition de compétences et de services).

Les prestations à l'attention du public seront réduites progressivement avec la diminution du nombre d'expositions temporaires et de salles de l'exposition permanente. Dans la limite des ressources internes disponibles, l'offre d'activités culturelles et scientifiques se déplacera hors les murs pour garder le lien avec l'ensemble de la population fribourgeoise.

Les services découlant des missions scientifiques et patrimoniales (recherche et consultation des collections et des archives) seront maintenus selon l'accès aux collections dans leurs différents lieux de stockage provisoires. Le MHN sera probablement fermé six mois pour le public, avant la réouverture du nouveau bâtiment.

La station de soins pour la petite faune sauvage malade ou blessée ne déménagera pas avec le MHN et restera dans le Jardin botanique de l'Université de Fribourg. Ce service à la population est garanti.

Réaffectation des espaces d'exposition en lieux de stockage et de préparation des collections au chemin du Musée 6, en m²

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Exposition temporaire | 340 | 340 | 340 | 340 | 250 | 250 | 250 |
| Exposition permanente | 1530 | 1060 | 1060 | 1060 | 660 | 660 | 0 |
| Stockage des collections | 0 | 470 | 470 | 470 | 470 | 60 | 60 |
| Ateliers de préparation des collections | 0 | 0 | 0 | 0 | 490 | 490 | 490 |
| Espace libéré | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 410 | 1070 |

La libération des 4750 m² de locaux au chemin du Musée 6 se fera progressivement, entre 2027 et 2028, en fonction de la mise à disposition du SIC et du nouveau bâtiment du Musée. Après démontage et évacuation des vitrines, ces locaux seront laissés en l'état au profit de l'Université qui, dans une logique de regroupement, souhaite réattribuer les surfaces en premier lieu pour le département de géosciences, dont les locaux sont actuellement répartis entre le bâtiment de la Haute école de gestion (HEG-FR) et le bâtiment actuel du MHN. De plus, le département de biologie, qui partage le PER01 avec le MHN et souffre de manque de place, pourra bénéficier d'une partie des surfaces libérées. Des réflexions sont déjà en cours quant aux travaux de réaffectation à mener, notamment sur la toiture.

6.5. Financement de la période transitoire

Le réaménagement des espaces d'exposition actuels en dépôts et les travaux préparatoires autour des objets de collection en vue de leur déménagement dans la nouvelle exposition permanente (voir point 6.2) seront financés par la présente demande de crédit, de même que le déménagement final des archives, du mobilier, du matériel et des machines du musée.

Les coûts relatifs à l'engagement du personnel supplémentaire, ainsi qu'à la location et l'aménagement des dépôts intermédiaires externes, à l'engagement des entreprises de déménagement, à la location des équipements spéciaux, au matériel de conditionnement ainsi qu'aux déménagements des collections scientifiques seront présentés et financés par le Message **Collections** (voir point 6.1). Les coûts relatifs au

mobilier et aux aménagements des espaces au SIC seront présentés et financés par le Message SIC.

7. Les coûts du projet

Conformément à l’Ordonnance sur les projets immobiliers importants de l’Etat et sur la Commission d’examen des projets immobiliers de l’Etat (OPIC), l’enveloppe financière du projet a été définie sur la base des retours des deux tiers des soumissions (dont les quantités sont calculées nettes, sans réserve), le solde ayant fait l’objet d’une estimation.

Une analyse des risques et incertitudes a été réalisée. Une réserve a été prévue pour le risque de pollution en profondeur et en dehors des zones de sondages (CFC 583). En revanche, aucun montant n’est comptabilisé pour les risques et incertitudes suivants:

- > risque inhérent aux travaux de reprise en sous-œuvre des fondations du bâtiment;
- > risque de revendications du voisinage liées aux nuisances du chantier (dédommagements);
- > convoi exceptionnel pour déménagement de pièces hors normes.

7.1. Coûts pour la construction du bâtiment

Le devis général est le suivant:

| CFC | Désignation | CHF |
|------------------|--|-------------------|
| 0 | Terrain appartenant à l’Etat de Fribourg | 0 |
| 1 | Travaux préparatoires | 1 170 000 |
| 2 | Bâtiment | 42 032 000 |
| 3 | Equipement d’exploitation | 2 152 000 |
| 4 | Aménagements extérieurs | 2 864 000 |
| 5 | Frais secondaires et comptes d’attente | 7 518 000 |
| 6 | Déménagements et travaux divers | 280 000 |
| 8 | Informatique | 112 000 |
| 9 | Ameublement et décoration | 1 287 000 |
| Total TTC | | 57 415 000 |

L’indice de référence du coût des travaux se base sur l’indice suisse des prix de la construction (ISPC) arrêté en avril 2022 et établi à 110.3 points dans la catégorie «Bâtiment – Espace Mittelland» (base octobre 2020 = 100 points). Il s’agit du dernier indice connu au moment de l’établissement du devis général consolidé.

Le coût des travaux sera majoré ou réduit en fonction de l’indice ci-dessus et les hausses extraordinaires des matériaux seront intégrées lors du décompte final.

Ce devis général comprend en particulier dans le CFC 5:

- > Une réserve pour imprévus liés au chantier de 10% sur le CFC 583 pour tenir compte de la situation particulière d’une transformation lourde d’un bâtiment patrimonial, soit 5,15 millions de francs.
- > Des frais annexes de 791 000 francs, selon le détail suivant:
 - Frais de personnel en soutien à la direction MHN sur le CFC 558 pour 541 000 francs;
 - Frais pour le marketing et la promotion de l’institution sur le CFC 560 pour 250 000 francs.

Un montant de 2 870 000 francs correspondant à 5% des coûts de construction a en outre été ajouté au titre de pourcentage d’approximation du devis déposé, compte tenu des spécificités du projet et du contexte actuel empreint de fortes incertitudes quant aux prix et capacités de fournitures notamment. Cette réserve sera à disposition du Conseil d’Etat en cas, par exemple, de survenance d’un événement extraordinaire susceptible de retarder ou d’arrêter le chantier (nouvelle pandémie, recours sur adjudication, nouvelles exigences légales, etc.) ou encore de surprises non identifiées initialement en lien avec le site destiné à l’accueil du nouveau bâtiment. En principe, le recours à cette réserve ne pourra intervenir que lorsque la position «Divers et imprévus» du CFC 583 sera épuisée.

Tableau récapitulatif des coûts pour la construction

| | CHF |
|----------------------------------|-------------------|
| Devis général | 57 415 000 |
| Réserve d’approximation du devis | 2 870 000 |
| Total TTC | 60 285 000 |

7.2. Coûts pour la conception et la réalisation de la nouvelle exposition permanente

Le devis pour la conception et la réalisation de la nouvelle exposition permanente se présente comme suit:

| Désignation | CHF |
|-----------------------------------|-------------------|
| 1 Gestion du projet | 800 000 |
| 2 Contenu | 1 044 000 |
| 3 Objets | 1 450 000 |
| 4 Scénographie | 1 200 000 |
| 5 Construction | 2 600 000 |
| 6 Multimédia | 1 640 000 |
| 7 Eclairage | 740 000 |
| 8 Divers: médiation, publications | 492 000 |
| 9 Imprévus | 817 000 |
| Total TTC | 10 783 000 |

Le concours de scénographie sera lancé après la votation populaire. Les coûts pour la nouvelle exposition permanente sont donc des estimations basées sur les coûts de la transformation de la salle des Vertébrés du monde (2010) et de la réalisation d'expositions temporaires récentes du MHN, ainsi que sur huit projets de nouvelle exposition permanente réalisés récemment – ou en cours de réalisation – en Suisse. En l'absence de retour de soumission, ces coûts comprennent des «Imprévus» s'élevant à 8,2%.

8. Les coûts d'exploitation durant les cinq premières années

Le budget annuel de fonctionnement du MHN à l'ouverture au public s'élèvera à 2 767 000 francs durant les deux premières années d'exploitation, puis à 3 129 000 francs dès la troisième année. Cela correspond à une augmentation de 749 000, respectivement de 1 111 000 francs par an par rapport aux budgets actuels. Ces augmentations s'expliquent notamment par la hausse des frais d'exploitation et d'entretien du bâtiment et des jardins, ainsi que par l'augmentation des traitements et charges salariales. De nouvelles recettes seront aussi produites. Les chapitres suivants en présentent le détail et un tableau récapitulatif se trouve au point 8.5.

8.1. Les frais d'exploitation du bâtiment et des jardins

Les frais d'exploitation résultent de l'usage ordinaire des locaux et des espaces verts et de leur maintien en bon état de fonctionnement. La délocalisation du musée aura des conséquences sur les frais d'exploitation, en particulier pour le nettoyage et l'entretien courant des locaux et des jardins (taille des arbres, balayage, élimination des déchets verts, etc.). Des discussions avec la Ville de Fribourg sont en cours au sujet d'une convention pour l'entretien des jardins et pour la voirie.

Les charges d'exploitation s'élèveront à 357 000 francs durant les deux premières années, puis à 327 000 francs par an les années suivantes. Ces coûts sont répartis comme suit:

Coûts actuels et futurs
(selon estimation des mandataires et tiers)

| | Budget 2022 | 2028–2029 | Dès 2030 |
|---|-------------|-----------|----------|
| Chauffage | 72 000 | 31 000 | 31 000 |
| Electricité | 0 | 29 000 | 29 000 |
| Eau | 0 | 4 000 | 4 000 |
| Assurance ECAB | 0 | 28 000 | 28 000 |
| Nettoyage locaux | 0 | 92 000 | 92 000 |
| Matériel de nettoyage | 8 000 | 8 000 | 8 000 |
| Contrat, matériel et maintenance ¹ | 65 000 | 70 000 | 70 000 |

| | Budget 2022 | 2028–2029 | Dès 2030 |
|--|----------------|----------------|----------------|
| Entretien des jardins | 0 | 60 000 | 60 000 |
| Elimination des déchets | 0 | 5 000 | 5 000 |
| Divers et imprévus (durant les deux premières années d'exploitation) | 0 | 30 000 | 0 |
| Total | 145 000 | 357 000 | 327 000 |
| Impact sur le budget par an | | 212 000 | 182 000 |

¹ Certains frais d'exploitation (*Contrat, matériel et maintenance et Divers et imprévus* du point 8.1) et les frais d'entretien (point 8.2) sont inscrits au budget sur la même position, soit 3144.000 «Entretien et rénovation des immeubles». Le montant total inscrit au budget s'élève donc à 100 000 francs les deux premières années, puis à 506 000 francs.

L'augmentation significative par rapport aux coûts d'exploitation actuels s'explique par le fait que certains coûts sont actuellement inexistantes ou assurés par l'Université, avec laquelle le MHN partage le bâtiment du chemin du Musée 6.

8.2. Les frais d'entretien du bâtiment et des jardins

Les frais d'entretien découlent de la remise en état et de la réfection du bâtiment et des jardins lorsque cela s'avère nécessaire: réparation ou remplacement d'installations techniques, d'infrastructures, de végétaux, de chemin d'accès, etc. A l'échéance de la couverture usuelle de la garantie de deux ans des travaux de construction, la part d'entretien théorique du bâtiment et des jardins se montera à 1% des CFC 2 et 4, soit 449 000 francs par année. Ces frais d'entretien théorique n'existent pas dans le budget actuel du MHN où, depuis plus de dix ans, seuls des travaux de maintenance sont réalisés.

Coûts actuels et futurs

| | Budget 2022 | 2028–2029 | Dès 2030 |
|------------------------------------|-------------|-----------|----------------|
| Entretien théorique du bâtiment | 0 | 0 | 420 300 |
| Entretien théorique des jardins | 0 | 0 | 28 700 |
| Total¹ | 0 | 0 | 449 000 |
| Impact sur le budget par an | | 0 | 449 000 |

¹ Certains frais d'exploitation (*Contrat, matériel et maintenance et Divers et imprévus* du point 8.1) et les frais d'entretien (point 8.2) sont inscrits au budget sur la même position, soit 3144.000 «Entretien et rénovation des immeubles». Le montant total inscrit au budget s'élève donc à 100 000 francs les deux premières années, puis à 506 000 francs.

8.3. Les frais d'exploitation du musée

Le décret proposé a une conséquence directe en matière de personnel pour le MHN, soit une augmentation des traitements et des charges salariales de 869 000 francs les deux premières années pour faire face à l'effet de nouveauté et à l'afflux de visiteurs attendus, puis de 715 000 francs par an. Il impacte aussi le SBat pour la conciergerie, avec une augmentation des charges de 55 000 francs par an.

- a) Pour le MHN, il s'agit d'une augmentation d'équivalents plein-temps (EPT) de l'ordre de 7.9 EPT durant les deux premières années d'exploitation, puis de 6.5 EPT à partir de la troisième année. Les métiers concernés sont ceux de l'accueil des publics (réception, médiation culturelle, surveillance et gastronomie), de la communication et de la conciergerie (tâches spécifiques liées à la mission muséale). Cela s'explique par l'augmentation des heures d'ouverture, des prestations fournies ainsi que des surfaces accessibles au public. Le détail des postes est présenté en annexe. Les recettes mentionnées au point 8.4 permettront, selon les estimations actuelles, de financer environ 3.1 puis 2.2 EPT.

Coûts actuels et futurs

| | Budget 2022 | 2028-2029 | Dès 2030 |
|--|------------------|------------------|------------------|
| Traitements et autres charges salariales | 1 292 000 | 2 161 000 | 2 007 000 |
| Total | 1 292 000 | 2 161 000 | 2 007 000 |
| Impact sur le budget par an | | 869 000 | 715 000 |

Hormis les charges mentionnées plus haut, les autres coûts de fonctionnement du futur MHN ne subiront pas d'augmentations notables (13 000 francs par an sur l'ensemble des rubriques).

- b) Pour le SBat, l'augmentation d'EPT est de 0.5 pour la conciergerie (selon le cahier des charges standard des concierges SBat). Cette augmentation s'explique par le fait que ce poste est actuellement rempli par l'Université avec laquelle le MHN partage le bâtiment du chemin du Musée 6.

Coûts liés au personnel SBAT

| | Budget 2022 | 2028-2029 | Dès 2030 |
|--|---------------|----------------|----------------|
| Traitements et autres charges salariales | 67 000 | 122 000 | 122 000 |
| Total | 67 000 | 122 000 | 122 000 |
| Impact sur le budget par an | | 55 000 | 55 000 |

8.4. Les recettes d'exploitation du musée

La boutique, le café, la billetterie liée aux activités culturelles et aux événements, la vente des circuits thématiques et la location de la salle polyvalente et d'autres espaces dans le musée produiront de nouvelles recettes annuelles dont les premières estimations figurent ci-dessous. L'étude marketing prévue ultérieurement permettra de développer des stratégies et préciser ces estimations.

Recettes actuelles et futures

| | Budget 2022 | 2028-2029 | Dès 2030 |
|------------------------------------|---------------|----------------|----------------|
| Recettes diverses | 15 000 | 360 000 | 250 000 |
| Total | 15 000 | 360 000 | 250 000 |
| Impact sur le budget par an | | 345 000 | 235 000 |

8.5. Tableau récapitulatif relatif à l'augmentation des coûts d'exploitation

Augmentation des charges et des recettes d'exploitation

| | 2028-2029 | Dès 2030 |
|--|----------------|------------------|
| Frais d'exploitation du bâtiment (point 8.1) | 212 000 | 182 000 |
| Frais d'entretien du bâtiment et des jardins (point 8.2) | 0 | 449 000 |
| Charges d'exploitation du musée (point 8.3) | | |
| > Traitements et charges salariales | 869 000 | 715 000 |
| > Autres charges | 13 000 | 13 000 |
| Recettes d'exploitation du musée (point 8.4) | -345 000 | -235 000 |
| Impact sur le budget par an | 749 000 | 1 124 000 |

Additionnés, les coûts d'exploitation supplémentaires en lien avec le nouveau bâtiment s'élèveront à 4 870 000 francs pour les cinq premières années d'exploitation.

Conformément à l'article 23 al 3 de la loi sur les finances, ces dépenses nettes nouvelles s'ajoutent au montant du crédit d'engagement pour la détermination du seuil du référendum financier (voir chap. 11).

9. Financement

Au total, le coût pour le bâtiment et l'exposition permanente s'élève à 71 068 000 francs.

Selon les détails ci-après, le crédit d'engagement nécessaire s'élève à:

| | |
|---|-------------------|
| Coût total Construction du bâtiment, y compris frais annexes, réserve pour imprévus chantier, et réserve d'approximation du devis (point 7.1) | 60 285 000 |
| Coût total Exposition permanente, y compris imprévus (point 7.2) | 10 783 000 |
| Crédit d'étude accordé par le Grand Conseil le 29 mai 2019 | -5 580 000 |
| Crédit d'engagement | 65 488 000 |

L'estimation des montants annuellement décaissés par l'Etat pour le projet est la suivante: 4 millions en 2023, 7 millions en 2024, 11 millions en 2025, 13 millions en 2026, 16 millions en 2027, 14.5 millions en 2028.

10. Calendrier

Sous réserve de l'issue de la votation populaire qui devrait avoir lieu avant l'été 2023 et de l'obtention de l'autorisation de construire, le début du chantier et le lancement du concours de scénographie pour l'exposition permanente sont prévus à l'automne 2023. Selon la planification envisagée, l'exécution des travaux de construction du bâtiment devrait durer environ quatre ans, de façon à permettre ensuite le déménagement final, le montage de l'exposition permanente et la mise en place des installations pour une ouverture au public prévue en 2028.

11. Référendum

L'addition de la dépense unique de 65 488 000 francs (construction du bâtiment et exposition permanente) et des dépenses périodiques supplémentaires pour cinq ans de 4 870 000 francs (voir chap. 8.5) s'élève à 70 358 000 francs et dépasse la limite prévue par l'article 45 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (1% du total des dépenses des derniers comptes de l'Etat, soit 42 049 741 francs). Le crédit d'engagement de 65 488 000 francs devra par conséquent être soumis au référendum financier obligatoire.

12. Conclusion

La délocalisation du MHN dans l'ancien dépôt de l'Arsenal répond à une nécessité reconnue depuis plusieurs décennies par les autorités, notamment pour maintenir l'attractivité du musée avec ses diverses missions, éviter l'obsolescence des locaux actuels à Pérolles avec ses inévitables coûts de rénovation, ainsi que libérer ces locaux au profit de l'Université sur le Plateau de Pérolles. La mise aux normes des locaux actuels et le remplacement de certains équipements techniques sont inévitables, tout comme celui de l'exposition permanente qui n'a pas connu d'investissements depuis 12 ans et dont l'âge moyen actuel est de 23 ans.

Le projet offrira une infrastructure moderne et conviviale à disposition de l'ensemble de la population fribourgeoise, un

véritable écrin à son précieux patrimoine naturel. Il contribuera aussi à l'attractivité du canton pour les visiteurs extérieurs, en augmentant l'offre touristique.

En d'autres termes, le futur musée permet de:

- > donner des conditions de sauvegarde et de valorisation moderne du patrimoine naturel cantonal;
- > offrir un accès public facilité aux fonds patrimoniaux et aux prestations muséales, une expérience de visite attractive et digne d'une institution cantonale du XXI^e siècle;
- > renforcer la culture générale et la sensibilisation aux thèmes de l'environnement et du patrimoine naturel, à travers une nouvelle exposition permanente et un programme d'expositions temporaires traitant de thèmes actuels;
- > contribuer à la vie culturelle fribourgeoise par des offres nombreuses et diversifiées;
- > valoriser un bâtiment historique protégé par sa rénovation et sa mise à disposition du public;
- > développer un jardin pilote et modèle de soutien et de sensibilisation à la biodiversité;
- > offrir une sécurité irréprochable aux personnes et aux biens;
- > garantir l'accès à tous les locaux aux personnes à mobilité réduite;
- > améliorer le fonctionnement et l'efficacité du musée.

Après les études préparatoires ayant permis de préciser le projet et son coût, le Conseil d'Etat sollicite du Grand Conseil l'octroi d'un crédit d'engagement de 65 488 000 francs (déduction faite du crédit d'étude de 5 580 000 francs), soit 60 285 000 francs pour le bâtiment et 10 783 000 francs pour la nouvelle exposition permanente.

Le décret proposé a une conséquence directe en matière de personnel (voir chapitre 8.3). Il n'influence pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il ne pose pas de problème sous l'angle de la conformité au droit fédéral et de l'euro-compatibilité.

En application de l'article 46 al. 1 Cst RSF 10.1 et l'article 134b de la loi sur l'exercice des droits politiques RSF 115.1, ce décret est soumis au référendum financier obligatoire.

En conséquence, nous vous invitons à adopter le présent projet de décret.

Annexes:

—

- A Présentation du projet (programme des locaux, coûts, plans etc.) par les architectes
- B Budget synthétique de l'exposition permanente
- C Tableau récapitulatif et comparatif des EPT

Botschaft 2022-DICS-42

4. Oktober 2022

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für den Umzug und den Neubau
des Naturhistorischen Museums an der Zeughausstrasse in Freiburg sowie für
die Gestaltung einer neuen Dauerausstellung**

Nach Abschluss der Projektstudien und der Teilausschreibung und gemäss der Verordnung vom 9. November 2021 über die bedeutenden Immobilienvorhaben des Staates und über die Kommission für die Bewertung der Immobilienvorhaben des Staates (ImmoV) unterbreiten wir Ihnen die Botschaft zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit von 65 488 000 Franken für den Umzug des Naturhistorischen Museums (NHM) und den Umbau des ehemaligen Zeughauses (Areal an der Zeughausstrasse 18) in Freiburg (Projekt M13) sowie für die Gestaltung einer neuen Dauerausstellung.

Dieser Kreditantrag umfasst die Kosten für die Vorbereitung der Sammlungsobjekte, die für die Dauerausstellung im neuen Museum bestimmt sind, und für den Umzug des Mobiliars in das neue Museum. Nicht enthalten sind hingegen die Kosten für den Umzug der Sammlungsobjekte in das künftige Museum und das interinstitutionelle kantonale Lager für Kulturgüter (SIC) sowie die Einrichtung und Miete der provisorischen Lagerräume bis zur Bereitstellung der neuen Gebäude. Diese Kosten werden in einer anderen Botschaft behandelt werden, die den Sondersammlungen des Staates gewidmet ist (siehe Kapitel 6.1).

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

| | |
|---|-----------|
| 1. Einleitung | 13 |
| 2. Vorstellung des Naturhistorischen Museums | 13 |
| 3. Beschreibung des Bauprojekts | 14 |
| 3.1. Standortwahl für das neue Gebäude | 14 |
| 3.2. Raumprogramm | 14 |
| 3.3. Zusätzlicher Lagerraum | 15 |
| 3.4. Beschreibung des Siegerprojekts des Architekturwettbewerbs | 15 |
| 3.5. Die Museumsgärten | 15 |
| 4. Beschreibung des Museumsprojekts und des Ausstellungsprogramms | 15 |
| 5. Nachhaltige Entwicklung | 17 |
| 6. Übergangsbetrieb während der Bauarbeiten (2022–2028) | 17 |
| 6.1. Botschaft betreffend die Sammlungen: Präsentation und Finanzierung der Umzüge der Sammlungen | 17 |
| 6.2. Vorbereitung der Sammlungsobjekte | 18 |
| 6.3. Konzeption und Gestaltung der neuen Dauerausstellung | 18 |
| 6.4. Dienstleistungen, die während der Bauarbeiten erbracht werden | 18 |
| 6.5. Finanzierung der Übergangszeit | 19 |
| 7. Die Kosten des Projekts | 19 |
| 7.1. Kosten für den Bau des Gebäudes | 19 |
| 7.2. Kosten für die Konzeption und Realisierung der neuen Dauerausstellung | 20 |
| 8. Die Betriebskosten in den ersten fünf Jahren | 20 |
| 8.1. Die Betriebskosten für das Gebäude und die Museumsgärten | 20 |

| | |
|---|-----------|
| 8.2. Die Unterhaltskosten für das Gebäude und die Museumsgärten | 21 |
| 8.3. Die Betriebskosten des Museums | 21 |
| 8.4. Der Betriebsertrag des Museums | 22 |
| 8.5. Übersichtliche Darstellung der Erhöhung der Betriebskosten | 22 |
| 9. Finanzierung | 22 |
| 10. Zeitplan | 22 |
| 11. Referendum | 23 |
| 12. Schlussbemerkungen | 23 |

1. Einleitung

Am 29. Mai 2020 nahm der Grosse Rat mit 85 Stimmen gegen 9 Stimmen bei 7 Enthaltungen das Dekret über einen Studienkredit für den Umzug des Naturhistorischen Museums (NHM) und den Umbau des ehemaligen Zeughauses in Freiburg an (NHM, Botschaft 2019-DICS-60). Seither führte ein Steuerungsausschuss die Studienarbeiten durch, die es ermöglichten, ein Detailprojekt für das Gebäude und die Grünanlage auszuarbeiten. Dazu wurden Ausschreibungen durchgeführt und das Projekt wurde öffentlich aufgelegt. Derzeit sind mit der Stadt Freiburg Gespräche über eine Vereinbarung für die Pflege der Museumsgärten und für die Strassenarbeiten in Gang. Da das Gebäude an der Zeughausstrasse 18 vor Baubeginn geräumt werden muss, sucht das Hochbauamt (HBA) nach provisorischen Lagerräumen für die wissenschaftlichen Sammlungen des NHM sowie für die anderen derzeitigen Mieter an der Zeughausstrasse 18, bis das SIC zur Verfügung steht. Es arbeitet mit den Nutzerinnen und Nutzern zusammen, um die verschiedenen Umzüge zu planen.

2. Vorstellung des Naturhistorischen Museums

Das Naturhistorische Museum (NHM) ist eine der fünf kulturellen Institutionen des Staates Freiburg. Es wurde 1824 gegründet und öffnete 1826 zum ersten Mal seine Türen für die Öffentlichkeit. Das Museum ist an 363 Tagen im Jahr jeweils nachmittags geöffnet und sehr beliebt: Es empfängt jedes Jahr durchschnittlich 65 000 Besucherinnen und Besucher (Durchschnitt vor der Corona-Pandemie). Viele von ihnen besuchen das Museum seit ihrer Kindheit und begleiten heute ihre Kinder und Enkelkinder. Der Verein der Freunde des Museums zählt 1400 Einzelmitglieder und Familien.

Seit 1897 ist das NHM im ersten Stock eines Gebäudes am Museumsweg 6 in Freiburg untergebracht. Ein grosser Teil seiner wissenschaftlichen Sammlungen befindet sich in einem Lager an der Zeughausstrasse 18, dem künftigen Standort des Museums.

Zu den zentralen Aufgaben des NHM zählen die Erhaltung, Entwicklung, Erforschung und Erschliessung der wissenschaftlichen Sammlungen. Diese vielfältigen Sammlungen umfassen über 256 000 Objekte aus den Bereichen Geowissenschaften (Geologie, Mineralogie und Paläontologie) und Biologie (Zoologie, Botanik und Mykologie). Sammlungen sind die Archive unseres Planeten: Sie zeugen von der Entwicklung des Klimas, der Landschaften und des Lebens auf der Erde. Biologische Sammlungsobjekte etwa dokumentieren das räumliche und zeitliche Vorkommen von Tier- und Pflanzenarten. Die Sammlungen spielen daher eine entscheidende Rolle, um die heutigen Umweltprobleme zu verstehen und die künftige Entwicklung vorausszusehen. Das NHM führt wissenschaftliche Projekte im Zusammenhang mit seinen Sammlungen durch und arbeitet regelmässig mit verschiedenen Schweizer Museen und Universitäten zusammen, insbesondere mit der Universität Freiburg und ihrem Botanischen Garten. Das NHM veröffentlicht regelmässig Artikel in nationalen und internationalen wissenschaftlichen Zeitschriften.

Das NHM steht zudem im Dienst der gesamten Freiburger Bevölkerung. Ausgehend von seinen Sammlungen zeigt es eine Dauerausstellung und führt jedes Jahr mehrere Sonderausstellungen durch, um die Öffentlichkeit für das reiche Naturerbe sowie für aktuelle Themen zu sensibilisieren. In einem integrativen Ansatz bietet es ein vielfältiges, attraktives Kulturprogramm ohne finanzielle, sprachliche, kulturelle und soziale Barrieren an, um naturwissenschaftliches Wissen mit einem möglichst breiten Publikum zu teilen. Es wird stark besucht von Schulen, Gruppen, Familien sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern. Unter den Besucherinnen und Besuchern befinden sich auch Personen von ausserhalb des Kantons, was von der Bedeutung des Museums für den Tourismus zeugt.

Schliesslich fungiert das NHM als anerkanntes Kompetenz-, Beratungs- und Forschungszentrum für Fragen zur Flora und Fauna der Region, zu natürlichen Lebensräumen und zu den Geowissenschaften. Es bietet seine Dienste den Behörden, den verschiedenen interessierten Kreisen und allen Bürgerinnen und Bürgern an.

Das Team des NHM umfasst 9.7 Vollzeitäquivalente (VZÄ), d. h. rund 25 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Hinzu kommen zwei Personen, die mit ausserordentlichen Krediten angestellt wurden, sowie rund 15 Hilfskräfte, Praktikantinnen und Praktikanten und Zivildienstleistende. Um seine verschiedenen Aufgaben erfüllen zu können, beauftragt das NHM für bestimmte Bereiche auch externe Expertinnen und Experten. Darüber hinaus arbeitet es bei der Verwaltung der Pflegestation für Wildtiere mit dem Amt für Wald und Natur zusammen.

3. Beschreibung des Bauprojekts

Die Anforderungen in den Bereichen Konservierung und Sammlungsarbeit unterliegen einem raschen Wandel, ebenso wie die Erwartungen an die Inhalte, die Museografie und das Besucherlebnis. Soll das NHM weiterhin seinen Forschungs-, Konservierungs- und Aufwertungsauftrag erfüllen und mit einem hochwertigen Museumserlebnis und innovativen Aktivitäten attraktiv bleiben, so ist es unumgänglich, das Museum zu vergrössern und seine Infrastruktur zu modernisieren.

Seit 2010, als der Grundsatzentscheid für einen Umzug an den Standort auf dem Zeughausareal bestätigt wurde, wurden keine Investitionen in das aktuelle Gebäude des NHM getätigt. Die gegenwärtige Infrastruktur ist prekär und unzureichend. Das birgt Risiken für:

- > die Bekanntheit und Attraktivität der Institution: Kein eigener Eingang direkt von der Strasse, unzureichender Empfangsbereich, kein Mehrzweckraum für Gruppen und Veranstaltungen, weder Shop noch Café, kleine und veraltete Räume für die Kulturvermittlung, Garderobe und Sanitäreinrichtungen ausserhalb des Museums (im Universitätsgebäude);
- > den wissenschaftlichen Ruf des NHM: Zu enge Räume, um Themen in Sonderausstellungen angemessen zu entwickeln, unzureichende Präsentation von Sammlungsstücken in einer Dauerausstellung, deren derzeitiges Durchschnittsalter 23 Jahre beträgt und die sowohl inhaltlich als auch szenografisch veraltet ist;
- > die Sicherheit und den Betrieb des Museums: Veraltete, ungeeignete und unzureichende Technikräume, unzureichende Arbeits- und Sicherheitsbedingungen, technische Infrastruktur am Ende ihrer Lebensdauer (ein Ausfall könnte umfangreiche Instandsetzungsarbeiten verursachen).

Das Projekt verfolgt drei Hauptziele: Aufbau von Räumen und Strukturen für den Empfang des Publikums und die Dienstleistungen für die Öffentlichkeit, Gestaltung einer neuen Dauerausstellung und eines grossen, modulierbaren Raums für Sonderausstellungen, Bereitstellung einer modernen, den Standards entsprechenden Infrastruktur für die Werkstätten und die technischen Einrichtungen.

3.1. Standortwahl für das neue Gebäude

Der Standort, der für das zukünftige Museum vorgesehen ist, befindet sich im Sektor III des DBP im Quartier *Les Arsenaux* (Stadtzone IV). Dieser Sektor dient der Unterbringung von Kultur- und Bildungseinrichtungen. Das Museum zieht damit an eine zentrale Lage, an einen Schnittpunkt mehrerer Achsen des Langsamverkehrs, mit direkter Verbindung zum Bahnhof, zum Botanischen Garten, zum Domino-Quartier sowie zur Perolles-Allee und zu den Hochschulen. Durch die Nähe zum Stadtzentrum wird das Museum zu einem Ort der Begegnung.

Wie die Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2016 gezeigt hat, wird das Raumprogramm des neuen Museums auf das ehemalige Zeughaus (denkmalgeschütztes Gebäude), das erneuert werden soll, und eine nötige Aufstockung aufgeteilt. Letztere bietet mehrere Vorteile: Das Raumprogramm kann nicht vollständig im bestehenden Gebäude untergebracht werden, und die Aufstockung trägt dazu bei, dass sich das ehemalige Zeughaus besser in ein städtisches Umfeld einpasst, das sich stark verdichtet hat. Der Besuchsparcours wird durch einen einzigen vertikalen Zugangsbereich in der Mitte des Museums und durch die Verbindung der einzelnen Ausstellungsräume mit den Werkstätten im Erdgeschoss über einen Lastenaufzug vereinfacht. Die Aussenflächen ermöglichen die Schaffung einer Grünanlage zur Förderung der Artenvielfalt, die gleichzeitig als Eingangstor zum Museum dient.

3.2. Raumprogramm

Entsprechend dem für den Architekturwettbewerb erstellten Pflichtenheft berücksichtigt das Projekt die Bedürfnisse des NHM, die zur Erfüllung seiner musealen Aufgaben unerlässlich sind, das Zusammenspiel der Räumlichkeiten sowie die Tatsache, dass der Hauptteil des Sammlungsguts des Museums im SIC verwahrt werden soll. Dies entspricht einer Reduzierung des Programms um fast 1320 m². Das neue Museum wird gemäss SIA-Norm 416 eine Nutzfläche (NF) von insgesamt 6064 m² umfassen (heutige NF des NHM: 3077 m²).¹ Die Vergrösserung der Fläche erklärt sich unter anderem dadurch, dass sich derzeit verschiedene Technikräume, die Sanitäreinrichtungen und Teile der Empfangsinfrastruktur ausserhalb des NHM im Gebäude der Universität befinden. Das Programm beinhaltet zudem zusätzliche Flächen für den Empfang, die Kulturvermittlung, die Konsultation (wissenschaftliche Sammlungen, Bibliothek und Archiv) und die Ausstellungen.

Detaillierte Angaben finden sich im Dokument im Anhang dieser Botschaft, das folgende Haupträume unterscheidet:

¹ Die grosse Mehrheit der wissenschaftlichen Sammlungen des Museums wird im künftigen SIC aufbewahrt. Um die gleichen Räumlichkeiten vergleichen zu können, wurden die Lagerflächen für die Sammlungen des heutigen Museums von der Gesamtfläche abgezogen, die 4750 m² beträgt.

| | % NF | NF |
|--|-------------|---------------------------|
| Empfang, Kulturvermittlung, Konsultation | 13% | 782 m ² |
| Ausstellungen | 37% | 2243 m ² |
| Verwaltung | 7% | 428 m ² |
| Werkstätten, Tierpräparation, Lagerung | 17% | 1027 m ² |
| Diensträume (Parking, Technik-, Sanitär-, Verkehrsräume) | 26% | 1584 m ² |
| Total | 100% | 6064 m² |

3.3. Zusätzlicher Lagerraum

Der Grossteil der Sammlungen, die momentan im Lager an der Zeughausstrasse 18 (wo das künftige Museum entstehen wird) und am Museumsweg 6 verwahrt sind, wird im künftigen SIC auf einer Fläche von 1320 m² untergebracht.

3.4. Beschreibung des Siegerprojekts des Architekturwettbewerbs

Das Siegerprojekt des Freiburger Büros *Zamparo Architectes* wurde von der Jury einstimmig aus den 100 im Rahmen eines internationalen Wettbewerbs eingereichten Projekten ausgewählt. Es bietet eine funktionelle, elegante und ausgewogene architektonische und urbane Lösung an, die das denkmalgeschützte Zeughaus bewahrt. Besondere Beachtung wird dabei der Nutzung von Holz geschenkt. Das Projekt schlägt eine sehr gelungene Lösung für das Raumproblem des NHM vor, indem es zusätzliche hochwertige Räume für die Ausstellungen und einen einladenden Empfangsbereich vorsieht. Es ist eine Rundumerneuerung der Infrastruktur geplant, sodass die ausgestellten Sammlungsobjekte attraktiver präsentiert und besser konserviert werden können. Neue Technologien sorgen für ein Besucherlebnis, das den Erwartungen der Bevölkerung an diese wichtige kantonale Institution entspricht. Das Projekt bewahrt die historische Holzstruktur des Gebäudes. Die Atmosphäre und der Charakter des ehemaligen Zeughauses bleiben ebenso erhalten wie die einladende und familienfreundliche Ausstrahlung des Museums. Im Vergleich zu heute wird das künftige NHM über eine grössere Ausstellungsfläche verfügen. Herzstück des neuen Museums ist das grosszügige Foyer, das die Cafeteria, den Shop und den Empfangsbereich beherbergen wird. Das geräumige und lichtdurchflutete Treppenhaus dient als Kommunikations- und Bindeglied zwischen den verschiedenen Museumsräumen. Es wird als zentrales architektonisches Element Zugang zu allen Ausstellungsräumen bieten. Das Projekt entspricht dem Minergie-P Standard, soweit dies in den Grenzen der Bestimmungen für ein geschütztes Gebäude, das den Wert B erhalten hat (Schutzmassnahme der Kategorie 3), und den Anforderungen für öffentliche Gebäude mit Vorbildfunktion möglich ist. Der Zugang für Menschen mit eingeschränkter Mobilität wird gewährleistet sein.

Das Projekt legt ein besonderes Augenmerk auf die Ausgestaltung des Aussenraums und die Einbettung des zukünftigen NHM in ein aufstrebendes und sich rasch entwickelndes Quartier im Herzen der Stadt, das von strategischer Bedeutung für die Agglomeration Freiburg ist. Kern des Projekts ist die Aufstockung des Zeughauses. Die Gestaltung von Gebäude und Aussenfläche entspricht der neuen Nutzungsdichte des Quartiers und schafft einen weitläufigen, durchgehenden und hochwertigen öffentlichen Raum. Als Teil der von der Stadt geplanten grünen Verbindung zwischen dem Bahnhof, dem zukünftigen Museum und dem Botanischen Garten wird das NHM ein wichtiges Zentrum des Quartierlebens werden.

3.5. Die Museumsgärten

Derzeit profitiert das NHM von der Nähe zum Botanischen Garten der Universität Freiburg, der einen direkten Zugang zur Natur bietet. Beim neuen Projekt ist für den Aussenbereich eine Gesamtfläche von 4177 m² vorgesehen, die die Einrichtung einer museumseigenen Grünanlage mit einer geschützten Terrasse, einem stufenförmig angelegten Versammlungsplatz, temporären Installationen und Veloabstellplätzen ermöglicht. Die Gärten, die von der Hochschule für Gesundheit, der Hochschule für Sozialarbeit und der Kinderkrippe Pérollino begrenzt werden, wirken wie eine Visitenkarte des Museums und schaffen eine harmonische Verbindung mit den benachbarten Einrichtungen, die von diesem Raum ebenfalls profitieren können.

Die Museumsgärten sind ein besonderer städtischer Raum, der in erster Linie der Sensibilisierung für die Biodiversität und deren Förderung im Stadtgebiet dient. Die Natur in Siedlungsgebieten erfüllt nicht nur für Pflanzen und Tiere, sondern auch für den Menschen wichtige Funktionen: Sie reguliert die Temperatur, indem sie der Bildung von Hitzeinseln entgegenwirkt, filtert die Luft, hält Regenwasser zurück, strukturiert den Raum und sorgt für Erholung im Alltag. Heimische Arten leiden unter der Zunahme der versiegelten Fläche, der starken Zerstückelung ihrer Kleinstlebensräume, der Monotonie der Grünflächen und der Konkurrenz durch invasive Neophyten. Die Museumsgärten befinden sich auf halber Strecke zwischen dem Bois des Morts und der Mairgrauve (Mageren Au) und dienen als Brücke zwischen diesen Naturräumen sowie als Vorbild für die nachhaltige Gestaltung und Pflege einer öffentlichen Grünanlage.

4. Beschreibung des Museumsprojekts und des Ausstellungsprogramms

Ein Museum muss in Einklang mit den kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen, touristischen und politischen Entwicklungen seiner Zeit stehen und sich mit ihnen weiterentwickeln. Das NHM hat den Auftrag, das Naturerbe, insbesondere jenes des Kantons Freiburg, aufzuwerten. Es vermittelt mit

seinen Sammlungen zu grundlegenden Themen der heutigen Zeit, wie der Entwicklung unseres Planeten, der Evolution oder der Biodiversität, ein sachliches, positives und modernes Naturverständnis.

In seinem neuen Kleid möchte sich das NHM sowohl an die breite Öffentlichkeit richten als auch verschiedene interessierte Kreise ansprechen, die von Schülerinnen und Schülern über kundige Laien bis hin zu erfahrenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern reichen. Um den Erwartungen gerecht zu werden, ist ein angepasstes Angebot geplant: Funktionale und freundliche Empfangsräume, geeignete Ausstellungen, moderne Räumlichkeiten für die Kulturvermittlung und für die Konsultation der wissenschaftlichen Sammlungen, eine Cafeteria, ein Museumsshop sowie ein vielseitig nutzbarer Mehrzweckraum. Der ansprechend gestaltete Aussenbereich, Fusswege und Themenpfade in der Umgebung sowie Verbindungen zum Naturschutzgebiet des Perolles-Sees und zum Botanischen Garten laden dazu ein, den Museumsbesuch zu verlängern. Wie viele Schweizer Museen wird auch das NHM von Dienstag bis Sonntag von 10 bis 17 Uhr sowie an einem Abend pro Woche bis 20 Uhr für das Publikum geöffnet sein. Damit wird es seine Ausstrahlung über die Kantonsgrenzen hinaus erweitern und das touristische Angebot des Kantons weiter bereichern.

In der Öffentlichkeit wie auch in der Fachwelt ist das NHM für die Qualität seiner Sonderausstellungen bekannt. Seine Stärke und seine Unabhängigkeit verdankt das Museum nicht zuletzt den vielen Berufen, die in seinen Mauern ausgeübt werden. Dies widerspiegelt sich in den geplanten technischen Werkstätten, die nicht nur ein rationelles Arbeiten, sondern auch die Produktion von massgeschneiderten Ausstellungen zu geringen Kosten ermöglichen werden. Die Zweisprachigkeit und die hauseigenen Ausstellungen werden so als Markenzeichen des Museums weiterentwickelt. Die Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Kreisen, lokalen Unternehmen und anderen kulturellen Einrichtungen wird zusätzlich dazu beitragen, die Stellung des NHM auf kantonaler und nationaler Ebene zu verstärken.

Das NHM wird dank seinem neuen Gebäude das Museumserlebnis aufwerten können. Es soll nicht mehr eine lineare Wissensvermittlung vom «Wissenden» zum «Lernenden» stattfinden. Das NHM ist offen für Anregungen von Seiten des Publikums, fördert dessen Kreativität, profitiert so von der Erfahrung und vom Wissen der Besuchenden und bietet ihnen im Gegenzug neue Möglichkeiten, Wissen zu erwerben. Verschiedene interaktive Inhalte und Aktivitäten, die den Zugang der Öffentlichkeit zur Kultur und Wissenschaft erleichtern und sie dafür sensibilisieren, schaffen ein verbessertes Museumserlebnis. Es sind geeignete Einrichtungen für die Kulturvermittlung vorgesehen, insbesondere Räume innerhalb der neuen Dauerausstellung, ein Atelier, ein Mehrzweckraum und passende Bereiche im Museumsgarten.

Die neue Dauerausstellung wird unter Berücksichtigung der neuesten wissenschaftlichen Fortschritte und Erkenntnisse konzipiert. Auf der linken Seite der zentralen Treppe des Gebäudes werden globale Themen und auf der rechten Seite regionale Themen behandelt. Die erste Ausstellungsetage wird sich mit der Geschichte des Lebens auf der Erde befassen und historische Objekte des NHM wie den Seiwal zeigen, während sich die zweite Etage im aufgestockten Teil mit aktuellen Fragen und künftigen Herausforderungen befassen wird. Im Mittelpunkt der Dauerausstellung, für deren Szenografie nach der Volksabstimmung ein Wettbewerb durchgeführt wird, werden Objekte stehen, denn sie sind es, die Emotionen und Faszination auslösen und dazu anregen, Fragen zu stellen. Das Publikum wird sowohl heute bereits ausgestellte Objekte als auch neue Highlights vorfinden. Diese dienen als Angelpunkte für die Beschreibung der grossen Themen der Natur: Der Ursprung unseres Planeten, die Entstehung des Lebens auf der Erde, die Anpassung an verschiedene Umweltbedingungen usw. Die Vorzeigobjekte des NHM wie der Seiwal, das Pottwal-Skelett oder die Dioramen ermöglichen es, die Verbundenheit der Bevölkerung mit dem heutigen Museum zu pflegen. Zudem fördern sie den Dialog zwischen den Generationen. Als zentrales Thema wird auch die Geschichte der Institution vorgestellt, und zwar anhand der regionalen Pioniere der Naturwissenschaften und der wichtigsten Teile der Sammlungen.

Ein grosser, modulierbarer Raum wird im aufgestockten Teil des Gebäudes Sonderausstellungen beherbergen. Seine Fläche kann an das behandelte Thema und an die Bedürfnisse für dessen Inszenierung angepasst werden: Eine einzige grosse Ausstellung, eine mittelgrosse und eine kleinere – den Möglichkeiten sind kaum Grenzen gesetzt. Der vom Foyer aus zugängliche Mehrzweckraum wird so ausgestattet, dass er für kurzzeitige Ausstellungen und Ausstellungen mit Veranstaltungscharakter genutzt werden kann. Die Vielseitigkeit dieser beiden Räume wird es ermöglichen, auf aktuelle Ereignisse zu reagieren, sich alternativen Formen des kulturellen Ausdrucks zu öffnen, die Interdisziplinarität zu fördern oder auch neue Ansätze zu erproben. Das NHM versteht seine Sonderausstellungen als Ideenlabore, Experimentierräume und Austausch- und Präsentationsplattformen für die Institutionen, Verbände und interessierten Kreise, mit denen es zusammenarbeitet.

Mit den Sonderausstellungen bietet das NHM der Bevölkerung Denkanstösse zu Themen wie Umwelt, Ökosysteme oder nachhaltige Entwicklung und ermöglicht es so jeder Person, sich ihre eigene Meinung zu bilden und als Bürgerin und Bürger entsprechend zu handeln. Der freie Besuch der Ausstellungen wird weiterhin kostenlos sein, um den Zugang für die gesamte Bevölkerung zu gewährleisten. Auf thematischen Rundgängen, die grossenteils zahlungspflichtig sein werden, können dank neuer Technologien Inhalte angeboten

werden, die auf die verschiedenen Zielgruppen zugeschnitten sind.

Das NHM hat die wichtige Aufgabe, die ihm anvertrauten Sammlungen sicher zu konservieren, zu erweitern und zu untersuchen. Der grösste Teil der wissenschaftlichen Sammlungen wird dezentral im künftigen SIC untergebracht. Dieses gewährleistet ideale Aufbewahrungs- und Sicherheitsbedingungen. Im neuen Museum sind aber dennoch Räumlichkeiten zu wissenschaftlichen Zwecken geplant. Diese sollen die Sammlungsarbeit ermöglichen, insbesondere die Inventarisierung, die Dokumentation und die Forschung.

5. Nachhaltige Entwicklung

Bei der Vorbereitung des Studienkredits wurde dieses Projekt mit dem Instrument Kompass21 analysiert. Der Bericht kam zu folgenden Schlüssen:

- > Aus wirtschaftlicher Sicht steigert das Museumsprojekt die Attraktivität des Kantons und der Stadt Freiburg und hat erhebliche direkte und indirekte Auswirkungen auf die Kultur, den Tourismus und die lokale Wirtschaft. Es benötigt zwar öffentliche Mittel, was sich letztlich aber auszahlt. Näheres dazu wird in den Schlussbemerkungen zu dieser Botschaft erläutert.
- > Aus Sicht der Umwelt schafft das Projekt erheblich bessere Voraussetzungen für die Präsentation und Aufwertung des kantonalen Naturerbes. Das Gebäude entspricht dem Minergie-P Standard. Besonderes Augenmerk gilt der Nutzung von Holz. Es befindet sich mit seiner Lage entlang der urbanen Grünroute (Langsamverkehrsweg) in unmittelbarer Nähe zum Bahnhof und zum Stadt- und Regionalbusnetz. Die Anfahrt mit dem Velo wird durch das Bereitstellen zahlreicher Veloabstellplätze gefördert. Das Gebäude wird aufgestockt, so dass ausreichend Platz zur Schaffung eines begrünten Stadtparks im Quartierzentrum bleibt. Die sorgfältige Gestaltung dieser Fläche trägt zur Förderung der Biodiversität bei.
- > Auf gesellschaftlicher Ebene führt das Projekt zu eindeutig besseren Rahmenbedingungen für den Wissensaustausch mit der Jugend und der gesamten Bevölkerung sowie für die Entwicklung eines vielfältigen und hochwertigen Kulturangebots. Mit seiner Lage im Herzen der Stadt verbindet das Projekt die Universität und die anderen Hochschulen, den Botanischen Garten, die umliegenden Wohnquartiere, den Innovationspark Blue Factory, die Perolles-Allee und den Bahnhof. Es trägt durch die einladende und moderne Infrastruktur sowie die Grünfläche aktiv zur Belebung des Quartiers bei und ermöglicht es damit, Brücken zwischen der Bevölkerung, den Kulturkreisen, Vereinen und Organisationen sowie den Forschenden zu bauen. Als lebendiges Kulturzentrum verspricht es, ein Ort der Begegnung und des sozialen Zusammenhalts zu werden.

Darüber hinaus sind zehn Nachhaltigkeitsziele hervorzuheben, die durch das Projekt erreicht werden sollen:

1. Erhaltung und Aufwertung des baulichen Erbes;
2. kompaktes und rationelles Erweiterungsprojekt;
3. Verwendung von Fichtenholz aus den Wäldern des Kantons Freiburg;
4. Verwendung von Recyclingbeton;
5. Umsetzung der ecoBKB-Merkblätter (ecobau);
6. die benötigte Heizenergie wird über das Fernwärmenetz bezogen;
7. die benötigte elektrische Energie wird durch eine Photovoltaikanlage auf dem Dach bereitgestellt;
8. begrünte Fassaden als passive Massnahme gegen Hitzeinseln;
9. Sensibilisierung und Förderung der Biodiversität durch verschiedene Massnahmen und die Auswahl der Baumarten in den Museumsgärten;
10. Pflichtenheft für die Pflege der Museumsgärten, um die langfristige Entwicklung der städtischen Biodiversität zu begünstigen.

Das Projekt wird nach dem Standard Nachhaltiges Bauen Schweiz (SNBS) ausgeführt, einem vom Kanton Freiburg angenommenen Standard für die nachhaltige Entwicklung, der das Gebäude an sich und den Standort im Kontext seines Umfelds abdeckt. Er ermöglicht es, die Bedürfnisse von Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt gleichermassen und umfassend in Planung, Bau und Betrieb mit einzubeziehen.

6. Übergangsbetrieb während der Bauarbeiten (2022–2028)

In den nächsten sechs Jahren muss das NHM die Räumlichkeiten an der Zeughausstrasse 18 räumen, eine neue Dauerausstellung konzipieren und realisieren, die derzeitigen Ausstellungsräume schrittweise abbauen, die Objekte, die im neuen Museum ausgestellt werden sollen, restaurieren, die wissenschaftlichen Sammlungen desinfizieren und verpacken sowie fünf Umzüge in acht Etappen durchführen. Gleichzeitig muss es weiterhin seine Aufgaben wahrnehmen und das Funktionieren des Museums gewährleisten.

6.1. Botschaft betreffend die Sammlungen: Präsentation und Finanzierung der Umzüge der Sammlungen

Um den Baubeginn zu ermöglichen, müssen die derzeit an der Zeughausstrasse 18 gelagerten wissenschaftlichen Sammlungen und Elemente für Sonderausstellungen in verschiedene provisorische Räumlichkeiten verlagert werden, bis das SIC (geplant für 2027) und dann das neue Museum (geplant für 2028) zur Verfügung stehen. Dies gilt ebenfalls für die vielen anderen Institutionen und Ämter, die derzeit das Gebäude an der Zeughausstrasse 18 nutzen. Dieser komplexe logis-

tische Prozess wird mit der *Botschaft über einen Verpflichtungskredit für die Vorbereitung, den Umzug und die provisorische Lagerung sowie für den Umzug, die Lagerung und die endgültige Sicherung der Sonder- und Universitätsmuseen des Staates Freiburg* (einschliesslich der Anpassung der provisorischen Räumlichkeiten und deren Anmietung) präsentiert und finanziert. Die drei Bauprojekte KUB, SIC und NHM sind über diese Sammlungen miteinander verbunden. Angesichts der Risikofaktoren in Zusammenhang mit der unterschiedlichen Zeitplanung der Projekte möchte der Staatsrat den logistischen Prozess, der unabhängig vom Bau der Gebäude ist, klären. Die Botschaften zum Zusatzkredit für die KUB und zu den Verpflichtungskrediten für das NHM und das SIC werden sich somit auf die Baukosten der Gebäude und gewisse Nebenkosten (Entschädigung von Nachbarn usw.) konzentrieren.

6.2. Vorbereitung der Sammlungsobjekte

Im Hinblick auf die künftige Dauerausstellung müssen verschiedene Arbeiten im Zusammenhang mit den Sammlungsobjekten durchgeführt werden. Um das Risiko einer Kontamination in den neuen Räumen zu vermeiden, müssen alle organischen Gegenstände (insbesondere Tierpräparate), die in das neue Gebäude gelangen, einem Desinfektionsprozess unterzogen werden, um mögliche Schadinsekten, die sie beherbergen könnten, zu entfernen. Ein grosser Teil der Sammlungsobjekte soll zudem gereinigt und restauriert werden, damit sie in der neuen Dauerausstellung präsentiert werden können.

Diese Arbeiten werden grösstenteils am Museumsweg 6 durchgeführt, in den Werkstätten und in den geschlossenen und neugestalteten Räumen der Dauerausstellung. Die Desinfektion von grossen Tierpräparaten wird besondere Einrichtungen und den Einsatz von Spezialfirmen erfordern.

Der Umzug des Seiwals und des Pottwal-Skeletts erfolgt 2026, wenn der Rohbau abgeschlossen ist. Sowohl am Museumsweg 6 als auch an der Zeughausstrasse 18 müssen Spezialgerüste aufgestellt und Fassadenöffnungen geschaffen werden, um die Objekte aus dem alten Gebäude heraus- und in das neue hineinzutransportieren. Sie werden so verpackt, dass sie die folgenden Phasen des Bauvorhabens gut überstehen werden.

6.3. Konzeption und Gestaltung der neuen Dauerausstellung

Mit dem Verpflichtungskredit kann das NHM die Arbeiten für die Konzeption und Realisierung der neuen Dauerausstellung beginnen. Das derzeitige Team der Konservatorinnen und Konservatoren des NHM (1.3 VZÄ) soll durch die Anstellung einer Person für die Koordination und Projektleitung verstärkt werden, die sich dem Inhalt widmet, sowie

durch mehrere Kuratorinnen und Kuratoren, die die Themen für jeden Raum entwickeln, die Ausstellungsobjekte auswählen und die Ausstellungstexte sowie die Texte für die verschiedenen interaktiven Rundgänge verfassen. Sie werden eng mit den für die Szenografie zuständigen Personen und den verschiedenen beteiligten Berufsgruppen (Taxidermie und Restauration, Kulturvermittlung usw.) zusammenarbeiten.

Für die Szenografie der vier grossen Ausstellungsräume wird ein Wettbewerb durchgeführt, der nach der Volksabstimmung ausgeschrieben wird. Dieser Wettbewerb wird es erlauben, verschiedene Büros auszuwählen, die die Aufgabe haben werden, die wissenschaftlichen Aussagen in Besuchsparcours umzusetzen, themenspezifische Atmosphären zu schaffen und dem Publikum durch die Inszenierung der Objekte ein intensives Museumserlebnis zu bieten.

6.4. Dienstleistungen, die während der Bauarbeiten erbracht werden

Während der gesamten Bauzeit wird das NHM am Museumsweg 6 in Betrieb bleiben. Die vorrangigen Aufgaben werden weiterhin erfüllt (Verwaltung der Sammlungen, Austausch von Wissen und Bereitstellung von Fachwissen und Dienstleistungen).

Die Dienstleistungen für die Öffentlichkeit werden schrittweise reduziert, indem weniger Sonderausstellungen durchgeführt und die Räume der Dauerausstellung verkleinert werden. Im Rahmen der verfügbaren internen Ressourcen wird das Angebot an kulturellen und wissenschaftlichen Aktivitäten an Standorte ausserhalb des Museums verlagert, um den Kontakt mit der Freiburger Bevölkerung aufrechtzuerhalten.

Die Dienstleistungen, die sich aus den Aufgaben im Bereich Wissenschaft und Kulturerbe ergeben (Forschung und Konsultation der Sammlungen und Archive), werden aufrechterhalten, soweit der Zugang zu den Sammlungen an ihren verschiedenen provisorischen Aufbewahrungsorten möglich ist. Das NHM wird voraussichtlich sechs Monate vor der Wiedereröffnung des neuen Gebäudes für das Publikum geschlossen.

Die Pflegestation für kranke oder verletzte Kleinwildtiere wird nicht mit dem NHM umziehen und bleibt im Botanischen Garten der Universität Freiburg. Diese Dienstleistung für die Bevölkerung bleibt somit gewährleistet.

Umnutzung der Ausstellungsräume am Museumsweg 6 in Lager- und Vorbereitungsräume für Sammlungen, in m²

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Sonderausstellung | 340 | 340 | 340 | 340 | 250 | 250 | 250 |
| Dauerausstellung | 1530 | 1060 | 1060 | 1060 | 660 | 660 | 0 |
| Lagerung von Sammlungen | 0 | 470 | 470 | 470 | 470 | 60 | 60 |
| Werkstätten zur Vorbereitung von Sammlungen | 0 | 0 | 0 | 0 | 490 | 490 | 490 |
| Freiwerdende Fläche | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 410 | 1070 |

Die Räumlichkeiten von 4750 m² am Museumsweg 6 werden zwischen 2027 und 2028 schrittweise freigegeben, je nachdem, wann das SIC und das neue Museumsgebäude zur Verfügung stehen. Nach der Demontage und dem Abtransport der Vitrinen werden diese Räume in ihrem Zustand belassen und an die Universität übergeben. Diese möchte die Flächen nutzen, um die Räumlichkeiten des Departements für Geowissenschaften zusammenzulegen, die aktuell zwischen dem Gebäude der Hochschule für Wirtschaft (HSW-FR) und dem derzeitigen Gebäude des NHM aufgeteilt sind. Ausserdem kann das Departement für Biologie, das derzeit das PER01 mit dem NHM teilt und unter Platzmangel leidet, von einem Teil der freiwerdenden Flächen profitieren. Es werden bereits Überlegungen angestellt, welche Umnutzungsarbeiten, insbesondere am Dach, durchgeführt werden sollten.

6.5. Finanzierung der Übergangszeit

Mit dem vorliegenden Kreditantrag sollen die Umgestaltung der derzeitigen Ausstellungsräume in Lager und die vorbereitenden Arbeiten für den Umzug der Sammlungsobjekte in die neue Dauerausstellung (siehe Kap. 6.2) finanziert werden, ebenso der endgültige Umzug der Möbel, Geräte und Maschinen des Museums.

Die Kosten für die Anstellung von zusätzlichem Personal sowie für die Anmietung und Einrichtung von externen Zwischenlagern, die Beauftragung von Umzugsunternehmen, die Anmietung von Spezialausrüstungen, Verpackungsmaterial sowie die Umzüge der wissenschaftlichen Sammlungen und deren Finanzierung werden im Rahmen der Botschaft betreffend die **Sammlungen** behandelt (siehe Kap. 6.1). Die Kosten für das Mobiliar und die Raumgestaltung im SIC und deren Finanzierung werden im Rahmen der Botschaft zum SIC präsentiert.

7. Die Kosten des Projekts

Gemäss der Verordnung über die bedeutenden Immobilienvorhaben des Staates und über die Kommission für die Bewertung der Immobilienvorhaben des Staates (ImmoV) wurde der Finanzrahmen des Projekts auf der Grundlage von zwei Dritteln der eingegangenen Angebote (deren Men-

gen netto, ohne Reserve, berechnet werden) festgelegt, während der Restbetrag geschätzt wurde.

Es wurde eine Analyse der Risiken und Unsicherheiten durchgeführt. Für das Risiko von Verschmutzungen in der Tiefe und ausserhalb der Sondierungszonen wurde eine Reserve vorgesehen (BKP 583). Für die folgenden Risiken und Unsicherheiten werden hingegen keine Beträge erfasst:

- > Risiko bei Unterfangungsarbeiten an den Fundamenten des Gebäudes;
- > Risiko von Forderungen der Nachbarn aufgrund der Belästigung durch die Baustelle (Entschädigungen);
- > Spezialtransport für den Umzug von aussergewöhnlichen Objekten.

7.1. Kosten für den Bau des Gebäudes

Der allgemeine Kostenvoranschlag sieht wie folgt aus:

| BKP | Bezeichnung | CHF |
|-----|---|-------------------|
| 0 | Grundstück, das dem Staat Freiburg gehört | 0 |
| 1 | Vorbereitende Arbeiten | 1 170 000 |
| 2 | Gebäude | 42 032 000 |
| 3 | Betriebsausstattung | 2 152 000 |
| 4 | Umgebung | 2 864 000 |
| 5 | Nebenkosten und Übergangskosten | 7 518 000 |
| 6 | Umzüge und verschiedene Arbeiten | 280 000 |
| 8 | Informatik | 112 000 |
| 9 | Möbliering und Dekorierung | 1 287 000 |
| | Gesamtkosten inkl. MWSt | 57 415 000 |

Als Referenzwert für die Baukosten dient der im April 2022 erhobene Schweizerische Baupreisindex (SBI), der für die Kategorie «Hochbau – Espace Mittelland» auf 110.3 Punkte festgelegt wurde (Basis Oktober 2020 = 100 Punkte). Dies war zum Zeitpunkt des Erstellens des konsolidierten allgemeinen Kostenvoranschlags der letzte bekannte Index.

Die Kosten für diese Arbeiten werden entsprechend der Entwicklung des oben erwähnten Index erhöht oder herabgesetzt und ausserordentliche Materialerhöhungen werden bei der Schlussabrechnung berücksichtigt.

Dieser allgemeine Kostenvoranschlag umfasst im BKP 5 insbesondere:

- > Eine Reserve von 10% für Unvorhergesehenes im BKP 583, um der besonderen Situation eines tiefgreifenden Umbaus eines denkmalgeschützten Gebäudes Rechnung zu tragen, d. h. 5,15 Millionen Franken.
- > Nebenkosten in Höhe von 791 000 Franken, die wie folgt aufgeteilt sind:
 - Personalkosten in Höhe von 541 000 Franken zur Unterstützung der Direktion des NHM im BKP 558;
 - Kosten in Höhe von 250 000 Franken für das Marketing und die Werbung für die Institution im BKP 560.

Zusätzlich wurde ein Betrag von 2 870 000 Franken als Prozentsatz des Näherungswerts vom eingereichten Kostenvoranschlag hinzugefügt, der 5 Prozent der Baukosten entspricht. Dies unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Projekts und der gegenwärtigen Lage, die von grossen Unsicherheiten hinsichtlich Preisentwicklung und Lieferkapazität geprägt ist. Dieser Betrag wird dem Staatsrat zur Verfügung stehen für den Fall, dass ein aussergewöhnliches Ereignis eintritt, das die Bauarbeiten verzögern oder stoppen könnte (erneute Pandemie, Beschwerde gegen die Ausschreibung, neue gesetzliche Anforderungen usw.) oder ursprünglich nicht erkannte Überraschungen im Zusammenhang mit dem Standort, der für das neue Gebäude vorgesehen ist. Grundsätzlich kann auf diesen Betrag nur zurückgegriffen werden, wenn die Position «Verschiedenes und Unvorhergesehenes» in BKP 583 ausgeschöpft ist.

Übersicht der Baukosten

| | CHF |
|--|-------------------|
| Allgemeiner Kostenvoranschlag | 57 415 000 |
| Reserve des Näherungswerts Kostenvoranschlag | 2 870 000 |
| Gesamtkosten inkl. MWSt | 60 285 000 |

7.2. Kosten für die Konzeption und Realisierung der neuen Dauerausstellung

Der Kostenvoranschlag für die Konzeption und Realisierung der neuen Dauerausstellung präsentiert sich wie folgt:

| | Bezeichnung | CHF |
|--------------------------------|--|-------------------|
| 1 | Projektleitung | 800 000 |
| 2 | Inhalt | 1 044 000 |
| 3 | Objekte | 1 450 000 |
| 4 | Szenografie | 1 200 000 |
| 5 | Bau | 2 600 000 |
| 6 | Multimedia | 1 640 000 |
| 7 | Beleuchtung | 740 000 |
| 8 | Verschiedenes: Vermittlung, Veröffentlichungen | 492 000 |
| 9 | Unvorhergesehenes | 817 000 |
| Gesamtkosten inkl. MWSt | | 10 783 000 |

Der Szenografie-Wettbewerb wird nach der Volksabstimmung ausgeschrieben. Die Kosten für die neue Dauerausstellung sind daher Schätzungen, die auf den Kosten für den Umbau des Saals der Wirbeltiere aus aller Welt (2010) und für die Durchführung neuerer Sonderausstellungen des NHM sowie auf acht Projekten für eine neue Dauerausstellung basieren, die kürzlich in der Schweiz realisiert wurden oder sich derzeit in der Umsetzung befinden. Solange keine Angebote eingegangen sind, beinhalten diese Kosten einen Teil für «Unvorhergesehenes» in Höhe von 8,2%.

8. Die Betriebskosten in den ersten fünf Jahren

Das jährliche Betriebsbudget des NHM zum Zeitpunkt der Öffnung für die Öffentlichkeit wird sich in den ersten beiden Betriebsjahren auf 2 767 000 Franken belaufen, ab dem dritten Jahr auf 3 129 000 Franken. Dies entspricht gegenüber den heutigen Budgets einer Zunahme um 749 000 bzw. 1 111 000 Franken im Jahr. Diese Budgeterhöhungen sind vor allem auf höhere Betriebskosten und Kosten für die Instandhaltung des Gebäudes und der Grünanlage sowie auf höhere Gehälter und Lohnkosten zurückzuführen. Es werden aber auch neue Einnahmen generiert. In den folgenden Kapiteln werden diese im Einzelnen erläutert, eine Übersicht ist in Kapitel 8.5 zu finden.

8.1. Die Betriebskosten für das Gebäude und die Museumsgärten

Die Betriebskosten entstehen durch die übliche Nutzung der Räumlichkeiten und Grünflächen und durch die Aufrechterhaltung von deren Funktionsfähigkeit. Der Umzug des Museums wird sich auf die Betriebskosten auswirken, insbesondere auf die Reinigung und die laufende Instandhaltung

der Räumlichkeiten und Gärten (Bäume schneiden, kehren, Grünabfall entsorgen usw.). Derzeit sind mit der Stadt Freiburg Gespräche über eine Vereinbarung für die Pflege der Gärten und für die Strassenarbeiten in Gang.

Der Betriebsaufwand wird sich in den ersten beiden Jahren auf 357 000 Franken belaufen, in den Folgejahren auf 327 000 Franken pro Jahr. Diese Aufwendungen verteilen sich wie folgt:

Aktuelle und künftige Kosten
(nach Schätzungen von Auftragnehmenden und Dritten)

| | Budget 2022 | 2028–2029 | Ab 2030 |
|---|----------------|----------------|----------------|
| Heizung | 72 000 | 31 000 | 31 000 |
| Strom | 0 | 29 000 | 29 000 |
| Wasser | 0 | 4 000 | 4 000 |
| KGV-Versicherung | 0 | 28 000 | 28 000 |
| Raumreinigung | 0 | 92 000 | 92 000 |
| Reinigungsmaterial | 8 000 | 8 000 | 8 000 |
| Vertrag, Material und Unterhalt ¹ | 65 000 | 70 000 | 70 000 |
| Pflege der Gärten | 0 | 60 000 | 60 000 |
| Abfallentsorgung | 0 | 5 000 | 5 000 |
| Verschiedenes und Unvorhergesehenes (in den ersten beiden Betriebsjahren) | 0 | 30 000 | 0 |
| Total | 145 000 | 357 000 | 327 000 |
| Auswirkungen auf das Jahresbudget | | 212 000 | 182 000 |

¹ Bestimmte Betriebskosten (Vertrag, Material und Unterhalt und Verschiedenes und Unvorhergesehenes in Kap. 8.1) und Instandhaltungskosten (Kap. 8.2) werden im Budget unter derselben Position, nämlich 3144.000 «Instandhaltung und Renovierung von Gebäuden», aufgeführt. Der im Budget eingestellte Gesamtbetrag beläuft sich somit in den ersten beiden Jahren auf 100 000 Franken und danach auf 506 000 Franken.

Der deutliche Anstieg im Vergleich zu den aktuellen Betriebskosten erklärt sich dadurch, dass gewisse Kosten derzeit entweder nicht anfallen oder von der Universität getragen werden, mit der sich das NHM das Gebäude am Museumsweg 6 teilt.

8.2. Die Unterhaltskosten für das Gebäude und die Museumsgärten

Die Unterhaltskosten bezeichnen Kosten für die Wiederinstandstellung des Gebäudes und der Grünanlage, wo sich dies als nötig erweist: Reparatur oder Ersatz von technischen Anlagen, Infrastrukturen, Pflanzen, Zugangswegen usw. Nach Ablauf der üblichen zweijährigen Garantiezeit für Bauarbeiten wird der theoretische Anteil für den Unterhalt des

Gebäudes und der Gärten 1% des BKP 2 und 4 betragen, d. h. 449 000 Franken pro Jahr. Diese theoretischen Unterhaltskosten sind im aktuellen Budget des NHM nicht aufgeführt, weil seit über zehn Jahren ausschliesslich Wartungsarbeiten durchgeführt werden.

Aktuelle und künftige Kosten

| | Budget 2022 | 2028–2029 | Ab 2030 |
|--|-------------|-----------|----------------|
| Theoretische Instandhaltung des Gebäudes | 0 | 0 | 420 300 |
| Theoretische Pflege der Gärten | 0 | 0 | 28 700 |
| Total¹ | 0 | 0 | 449 000 |
| Auswirkungen auf das Jahresbudget | | 0 | 449 000 |

¹ Bestimmte Betriebskosten (Vertrag, Material und Unterhalt und Verschiedenes und Unvorhergesehenes in Kap. 8.1) und Instandhaltungskosten (Kap. 8.2) werden im Budget unter derselben Position, nämlich 3144.000 «Instandhaltung und Renovierung von Gebäuden», aufgeführt. Der im Budget eingestellte Gesamtbetrag beläuft sich somit in den ersten beiden Jahren auf 100 000 Franken und danach auf 506 000 Franken.

8.3. Die Betriebskosten des Museums

Das vorgeschlagene Dekret wirkt sich unmittelbar auf den Personalbestand des NHM aus. Die Gehälter und Lohnkosten werden in den ersten beiden Jahren um 869 000 Franken steigen, damit das Museum den Neustart und das gestiegene Publikumsinteresse bewältigen kann, und danach um 715 000 Franken pro Jahr. Das Dekret hat auch Folgen für das Hochbauamt, da Kosten für den Hauswardienst von 55 000 Franken pro Jahr anfallen werden.

- a) Für das NHM bedeutet dies eine Erhöhung der Vollzeitstellen (VZÄ) in der Grössenordnung von 7.9 VZÄ in den ersten beiden Betriebsjahren und von 6.5 VZÄ ab dem dritten Jahr. Es geht um Stellen in den Bereichen des Publikumsempfangs (Empfang, Kulturvermittlung, Aufsicht und Gastronomie), der Kommunikation und des Hauswardienstes (spezifische Aufgaben im Zusammenhang mit dem Museumsauftrag). Dies ist auf die Erweiterung der Öffnungszeiten, der erbrachten Dienstleistungen sowie der öffentlich zugänglichen Flächen zurückzuführen. Die Einzelheiten zu den Stellen sind im Anhang zu finden. Mit den in Kapitel 8.4 genannten Einnahmen können nach derzeitigen Schätzungen etwa 3.1 und später 2.2 VZÄ finanziert werden.

Aktuelle und künftige Kosten

| | Budget 2022 | 2028-2029 | Ab 2030 |
|--|------------------|------------------|------------------|
| Gehälter und sonstige Lohnkosten | 1 292 000 | 2 161 000 | 2 007 000 |
| Total | 1 292 000 | 2 161 000 | 2 007 000 |
| Auswirkungen auf das Jahresbudget | | 869 000 | 715 000 |

Abgesehen von den oben erwähnten Kosten werden die übrigen Betriebskosten des künftigen NHM nicht wesentlich steigen (13 000 Franken pro Jahr über alle Rubriken hinweg).

b) Beim Hochbauamt wird die Stellendotation für den Hauswartdienst um 0.5 VZÄ erhöht (gemäss dem Standard-Funktionsbeschreibung für Hauswartinnen/Hauswarte HBA). Diese Personalaufstockung ist darauf zurückzuführen, dass diese Stelle derzeit von der Universität besetzt wird, mit der sich das NHM das Gebäude am Museums- weg 6 teilt.

Personalkosten HBA

| | Budget 2022 | 2028-2029 | Ab 2030 |
|--|---------------|----------------|----------------|
| Gehälter und sonstige Lohnkosten | 67 000 | 122 000 | 122 000 |
| Total | 67 000 | 122 000 | 122 000 |
| Auswirkungen auf das Jahresbudget | | 55 000 | 55 000 |

8.4. Der Betriebsertrag des Museums

Der Shop, das Café, der Verkauf von Tickets für kulturelle Aktivitäten und Veranstaltungen, der Verkauf von thematischen Rundgängen und die Vermietung des Mehrzweckraums und anderer Räume im Museum werden neue jährliche Einnahmen gemäss untenstehenden Schätzungen generieren. Die für einen späteren Zeitpunkt geplante Marketingstudie wird es erlauben, Strategien zu erarbeiten und diese Schätzungen genauer zu beziffern.

Aktuelle und künftige Kosten

| | Budget 2022 | 2028-2029 | Ab 2030 |
|--|---------------|----------------|----------------|
| Verschiedene Einnahmen | 15 000 | 360 000 | 250 000 |
| Total | 15 000 | 360 000 | 250 000 |
| Auswirkungen auf das Jahresbudget | | 345 000 | 235 000 |

8.5. Übersichtliche Darstellung der Erhöhung der Betriebskosten

Zunahme der Betriebskosten und -einnahmen

| | 2028-2029 | Ab 2030 |
|--|----------------|------------------|
| Betriebskosten für das Gebäude (Ziffer 8.1) | 212 000 | 182 000 |
| Kosten für die Instandhaltung des Gebäudes und der Gärten (Ziffer 8.2) | 0 | 449 000 |
| Betriebskosten für das Museum (Ziffer 8.3) | | |
| > Gehälter und Lohnnebenkosten | 869 000 | 715 000 |
| > Sonstige Aufwendungen | 13 000 | 13 000 |
| Betriebsertrag des Museums (Ziffer 8.4) | -345 000 | -235 000 |
| Auswirkungen auf das Jahresbudget | 749 000 | 1 124 000 |

Zusammengenommen werden sich die zusätzlichen Betriebskosten im Zusammenhang mit dem neuen Gebäude für die ersten fünf Betriebsjahre auf 4 870 000 Franken belaufen.

Gemäss Artikel 23 Abs. 3 des Gesetzes über den Finanzhaushalt werden diese neuen Nettoausgaben zum Betrag des Verpflichtungskredits für die Bestimmung der Schwelle für das Finanzreferendum addiert (siehe Kap. 11).

9. Finanzierung

Insgesamt belaufen sich die Kosten für das Gebäude und die Dauerausstellung auf 71 068 000 Franken.

Gemäss den nachfolgenden Detailangaben beläuft sich der benötigte Verpflichtungskredit auf:

| | |
|--|-------------------|
| Gesamtkosten Bau des Gebäudes, inkl. Nebenkosten, Reserve für unvorhergesehene Baukosten, und Reserve des Näherungswerts Kostenvoranschlag (Kap 7.1) | 60 285 000 |
| Gesamtkosten Dauerausstellung (einschliesslich Reserve für Unvorhergesehenes) (Kap 7.2) | 10 783 000 |
| Vom Grossen Rat am 29. Mai 2019 gewährter Studienkredit | -5 580 000 |
| Verpflichtungskredit | 65 488 000 |

Die geschätzten Beträge, die der Staat jährlich für das Projekt auszahlt, stellen sich wie folgt dar: 4 Millionen im Jahr 2023, 7 Millionen im Jahr 2024, 11 Millionen im Jahr 2025, 13 Millionen im Jahr 2026, 16 Millionen im Jahr 2027, 14,5 Millionen im Jahr 2028.

10. Zeitplan

Vorbehaltlich des Ausgangs der Volksabstimmung, die voraussichtlich vor dem Sommer 2023 stattfinden wird, und der Erteilung der Baugenehmigung sind der Beginn der Bauarbeiten und die Ausschreibung des Wettbewerbs für die Szenografie der Dauerausstellung für Herbst 2023 geplant. Nach der vorgesehenen Planung soll die Ausführung der Bauarbeiten

ten für das Gebäude etwa vier Jahre dauern, sodass anschliessend der endgültige Umzug, der Aufbau der Dauerausstellung und die Installation der Einrichtungen für eine geplante Öffnung für die Öffentlichkeit im Jahr 2028 erfolgen können.

11. Referendum

Die Summe der einmaligen Ausgabe von 65 488 000 Franken (Bau des Gebäudes und Dauerausstellung) und der zusätzlichen periodischen Ausgaben für fünf Jahre von 4 870 000 Franken (siehe Kap. 8.5) beläuft sich auf 70 358 000 Franken und übersteigt den in Artikel 45 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 festgelegten Betrag (1% der Gesamtausgaben der letzten Staatsrechnung, also 42 049 741 Franken). Der Verpflichtungskredit von 65 488 000 Franken untersteht somit dem obligatorischen Finanzreferendum.

12. Schlussbemerkungen

Der Umzug des NHM in das ehemalige Zeughaus entspricht dem bereits seit Jahrzehnten von den Behörden anerkannten Handlungsbedarf. Dadurch kann insbesondere die Attraktivität des Museums mit seinen verschiedenen Aufträgen gewahrt werden. Renovationskosten für die veralteten heutigen Räumlichkeiten auf der Perolles-Ebene werden vermieden und diese können für die Universität freigegeben werden. Die Modernisierung der gegenwärtigen Räumlichkeiten und der Austausch einiger technischer Geräte sind unumgänglich, ebenso wie der Austausch der Dauerausstellung, in die seit 12 Jahren nicht mehr investiert wurde und deren derzeitiges Durchschnittsalter 23 Jahre beträgt.

Das Projekt bietet die Möglichkeit, der gesamten Freiburger Bevölkerung ein modernes und einladendes Gebäude zur Verfügung zu stellen, das sich als würdige Hülle für ihr wertvolles Naturerbe präsentiert. Es erweitert das touristische Angebot und wird damit auch zur Attraktivität des Kantons für auswärtige Besucherinnen und Besucher beitragen.

Das künftige Museum bietet zusammengefasst folgende Vorteile:

- > es schafft zeitgemässe Voraussetzungen, um das kantonale Naturerbe zu erhalten und aufzuwerten;
- > es erleichtert der Öffentlichkeit den Zugang zu den Kulturgütern sowie den Museumsleistungen und bietet ein attraktives Besuchererlebnis, das einer kantonalen Institution des 21. Jahrhunderts würdig ist;
- > es leistet einen Beitrag zur Allgemeinbildung und zur Sensibilisierung für Themen rund um die Umwelt und das Naturerbe, und zwar mit einer neuen Dauerausstellung und mit Sonderausstellungen zu aktuellen Themen;
- > es stärkt den Kulturstandort Freiburg durch vielfältige Angebote;

- > es wertet ein historisches und denkmalgeschütztes Gebäude auf, das renoviert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird;
- > es gestaltet einen Pilot- und Modellgarten zur Unterstützung und Sensibilisierung für die biologische Vielfalt;
- > es gewährleistet optimale Standards für die Sicherheit von Personen und Objekten;
- > es stellt den Zugang zu allen Räumlichkeiten für Personen mit eingeschränkter Mobilität sicher;
- > es erlaubt eine Verbesserung des Betriebs und der Leistungsfähigkeit des Museums.

Nach den Vorstudien, die das Projekt und seine Kosten präzisiert haben, beantragt der Staatsrat beim Grossen Rat einen Verpflichtungskredit von 65 488 000 Franken (abzüglich des Studienkredits von 5 580 000), davon 60 285 000 Franken für das Gebäude und 10 783 000 Franken für die neue Dauerausstellung.

Das unterbreitete Dekret hat eine direkte Auswirkung auf den Personalbedarf (siehe Kap. 8.3). Es hat keinen Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und mit dem Europarecht wird nicht in Frage gestellt.

In Anwendung von Artikel 46 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV, SGF 10.1) und Artikel 134b des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG, SGF 115.1) untersteht dieses Dekret dem fakultativen Finanzreferendum.

Wir ersuchen Sie aus den dargelegten Gründen, den vorliegenden Dekretsentwurf anzunehmen.

Anhänge:

—

- A Präsentation des Projekts (Raumprogramm, Kosten, Pläne usw.) durch die Architekten/innen (nur auf Französisch)
- B Budgetübersicht der Dauerausstellung (nur auf Französisch)
- C Übersichts- und Vergleichstabelle des Personalbedarfs (VZÄ) (nur auf Französisch)

Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement en vue de la délocalisation et la construction du Musée d'histoire naturelle à la route des Arsenaux à Fribourg, ainsi que de l'élaboration d'une nouvelle exposition permanente

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi du 2 octobre 1991 sur les institutions culturelles de l'Etat (LICE);
Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);
Vu le décret du 29 mai 2020 relatif à l'octroi d'un crédit d'étude pour la délocalisation et construction du Musée d'histoire naturelle à la Route des Arsenaux, à Fribourg;
Vu le message 2022-DICS-42 du Conseil d'Etat du 4 octobre 2022;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Dekret über einen Verpflichtungskredit für den Umzug und den Neubau des Naturhistorischen Museums an der Zeughausstrasse in Freiburg sowie für die Gestaltung einer neuen Dauerausstellung

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Gesetz vom 2. Oktober 1991 über die kulturellen Institutionen des Staates (KISG);
gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);
gestützt auf das Dekret vom 29. Mai 2020 über einen Studienkredit für den Umzug und den Neubau des Naturhistorischen Museums an der Zeughausstrasse in Freiburg;
nach Einsicht in die Botschaft 2022-DICS-42 des Staatsrats vom 4. Oktober 2022;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Le projet de délocalisation et de construction du Musée d'histoire naturelle à la route des Arsenaux à Fribourg est approuvé.

² Le projet de conception et de réalisation d'une nouvelle exposition permanente au Musée d'histoire naturelle à Fribourg est approuvé.

Art. 2

¹ Le coût de la délocalisation et de la construction du bâtiment est estimé à 60 285 000 francs.

² Le coût de la conception et de la réalisation de l'exposition permanente est estimé à 10 783 000 francs.

³ Le coût total du projet s'élève ainsi à 71 068 000 francs.

⁴ Le crédit d'études de 5 580 000 francs décidé par décret du 29 mai 2020 est utilisé pour les études préparatoires.

Art. 3

¹ Un crédit d'engagement de 65 488 000 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue du financement de la délocalisation, de la construction et de l'exposition permanente du Musée d'histoire naturelle à Fribourg.

Art. 4

¹ Les crédits de paiement nécessaires seront portés aux budgets annuels du Musée d'histoire naturelle, sous le centre de charges 3274, et utilisés conformément aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

Art. 5

¹ Les dépenses prévues à l'article 3 seront activées au bilan de l'Etat, puis amorties conformément à l'article 27 de la LFE.

I.

Art. 1

¹ Das Projekt für den Umzug und den Neubau des Naturhistorischen Museums an der Zeughausstrasse in Freiburg wird genehmigt.

² Das Projekt für die Konzeption und Realisierung einer neuen Dauerausstellung im Naturhistorischen Museum in Freiburg wird genehmigt.

Art. 2

¹ Die Kosten für den Umzug und den Bau des Gebäudes werden auf 60 285 000 Franken veranschlagt.

² Die Kosten für die Konzeption und Realisierung der Dauerausstellung werden auf 10 783 000 Franken veranschlagt.

³ Die Gesamtkosten belaufen sich somit auf 71 068 000 Franken.

⁴ Der mit Dekret vom 29. Mai 2020 beschlossene Studienkredit von 5 580 000 Franken wurde für die vorbereitenden Studien verwendet.

Art. 3

¹ Für die Finanzierung des Umzugs, des Baus und der Dauerausstellung des Naturhistorischen Museums in Freiburg wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 65 488 000 Franken eröffnet.

Art. 4

¹ Die nötigen Zahlungskredite werden im Jahresbudget des Naturhistorischen Museums unter der Kostenstelle 3274 eingetragen und entsprechend den Bestimmungen des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

Art. 5

¹ Die Ausgaben gemäss Artikel 3 werden in der Staatsbilanz aktiviert und nach Artikel 27 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates abgeschrieben.

Art. 6

¹ Le coût global est estimé sur la base de l'indice suisse des prix de la construction (ISPC) arrêté en avril 2022 et établi à 110.3 points dans la catégorie «Bâtiment – Espace Mittelland» (base octobre 2020 = 100 pts).

² Le coût des travaux de construction sera majoré ou réduit en fonction:

- a) de l'évolution de l'indice ci-dessus 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.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret est soumis au referendum financier obligatoire.

Il entre en vigueur dès sa promulgation.

Art. 6

¹ Die Schätzung der Gesamtkosten beruht auf einem Stand von 110.3 Punkten des Schweizerischen Baupreisindex (SBI) für die Kategorie «Hochbau – Espace Mittelland» (Basis Oktober 2020 = 100 Punkte), April 2022.

² Die Kosten für diese Arbeiten werden erhöht oder herabgesetzt entsprechend:

- a) der Entwicklung des oben erwähnten Baupreisindex zwischen der Ausarbeitung des Kostenvoranschlags und der Einreichung der Offerte;
- b) den offiziellen Preiserhöhungen oder -senkungen zwischen der Einreichung der Offerte und der Ausführung der Arbeiten.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.

Es tritt mit der Promulgierung in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2022-DICS-42

Projet de décret :
Octroi d'un crédit d'engagement pour la délocalisation et la construction du Musée d'histoire naturelle MHN à la route des Arsenaux à Fribourg, ainsi que pour l'élaboration d'une nouvelle exposition permanente

Propositions de la Commission des finances et de gestion CFG

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Boschung

Membres : Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Nadine Gobet, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Élias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Rey

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 9 voix contre 0 et 2 abstentions (2 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Le 23 novembre 2022

Anhang

GROSSER RAT

2022-DICS-42

Dekretsentwurf:
Verpflichtungskredit für den Umzug und den Neubau des Naturhistorischen Museums an der Zeughausstrasse in Freiburg sowie für die Gestaltung einer neuen Dauerausstellung

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium : Claude Brodard

Vize-Präsidium : Bruno Boschung

Mitglieder : Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Nadine Gobet, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Élias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Rey

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 9 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen (2 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Den 23. November 2022

Annexe

GRAND CONSEIL

2022-DICS-42

Projet de décret :
Octroi d'un crédit d'engagement pour la délocalisation et la construction du Musée d'histoire naturelle MHN à la route des Arsenaux à Fribourg, ainsi que pour l'élaboration d'une nouvelle exposition permanente

Propositions de la commission ordinaire CO-2022-013

Présidence : Bernhard Altermatt

Membres : Christel Berset, David Bonny, Flavio Bortoluzzi, Sébastien Dorthe, Catherine Esseiva, Rudolf Herren-Rutschi, Tina Raetzo, Jean-Daniel Schumacher, Julien Vuilleumier, Dominique Zamofing

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la proposition 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).

Anhang

GROSSER RAT

2022-DICS-42

Dekretsentwurf:
Verpflichtungskredit für den Umzug und den Neubau des Naturhistorischen Museums an der Zeughausstrasse in Freiburg sowie für die Gestaltung einer neuen Dauerausstellung

Antrag der ordentlichen Kommission CO-2022-013

Präsidium: Bernhad Altermatt

Mitglieder: Christel Berset, David Bonny, Flavio Bortoluzzi, Sébastien Dorthe, Catherine Esseiva, Rudolf Herren-Rutschi, Tina Raetzo, Jean-Daniel Schumacher, Julien Vuilleumier, Dominique Zamofing

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, 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.

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 2, al. 1

¹ Le coût de la délocalisation et de la construction du bâtiment est estimé à ~~60 285 000~~ 57 270 750 francs.

A1

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A1, est acceptée par 8 voix contre 2 et 1 abstention.

**CE
A1**

Le 25 novembre 2022

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

Art. 2, Abs. 1

¹ Die Kosten für den Umzug und den Bau des Gebäudes werden auf ~~60 285 000~~ 57 270 750 Franken veranschlagt.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A1 mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Den 25. november 2022

Rapport 2022-DICS-44

2 novembre 2022

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le mandat 2020-GC-206 André Schneuwly/Susanne Schwander/ Violaine Cotting-Chardonnens/Esther Schwaller-Merkle/Gaéтан Emonet/ Adrian Brügger/Nicolas Pasquier/Antoinette Badoud/Stéphane Sudan/ Philippe Demierre – Création de postes de travailleur-euse-s sociaux-ales en milieu scolaire au niveau des écoles obligatoires de 2022 à 2024

1. Adoption du mandat

Par décision du 6 octobre 2021, le Grand Conseil a refusé par 76 voix contre 22 la contre-proposition du Conseil d'Etat du 21 juin 2021 au mandat 2020-GC-206 et a voté en faveur de l'adoption dudit mandat par 85 voix contre 12 et 4 abstentions. Le mandat, qui prévoit la création de 15 postes de travailleur-euse-s sociaux-ales en 2022, 15 postes en 2023 et 16 postes en 2024, a été ainsi transmis au Conseil d'Etat afin que ce dernier lui donne suite.

2. Mise en œuvre du mandat

En date du 31 janvier 2022, le Conseil d'Etat a validé un «Concept de mise en œuvre de l'article 19 du règlement de la loi scolaire: Médiation scolaire et travail social en milieu scolaire dans les écoles obligatoires de la 1H à la 11H du canton de Fribourg» (ci-après Concept). Il a également garanti des ressources supplémentaires nécessaires durant l'exercice comptable 2022, étant donné que le budget 2022 était déjà bouclé au moment de la décision du Grand Conseil, et décidé l'inscription des EPT nécessaires au plan financier 2022–2026. La Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) a été mandatée pour la mise en œuvre du Concept et, comme proposé dans le mandat, l'engagement en 2022 de travailleur-euse-s sociaux-ales en milieu scolaire à raison de 15 équivalents plein temps.

Les défis multiples et complexes de cette première étape de mise en œuvre ont fortement sollicité toutes les personnes concernées, tant du point de vue personnel, temporel, structurel qu'organisationnel. Chaque inspecteur-trice des 11 arrondissements d'inspection était responsable dans sa région de définir conformément au Concept le nombre d'équivalents plein temps de travailleur-euse-s sociaux-ales par bassin de cycle d'orientation, en collaboration avec les responsables des écoles des communes ou associations de communes, les directeur-trice-s d'écoles primaires et du CO ainsi que le Service des ressources de la DFAC. Les travailleur-euse-s sociaux-ales qui étaient jusque-là engagé-e-s par les communes ont été intégré-e-s dans le processus de mise

en place des travailleur-euse-s sociaux-ales de la 1H à la 11H et ont fait l'objet d'un traitement prioritaire. Ces travaux de transfert et de coordination ont pris un temps différent selon les 11 arrondissements d'inspection ainsi que les 24 bassins de CO. Dans quelques communes, les discussions ont déjà eu lieu en janvier et février, dans d'autres seulement entre mars et mai 2022.

L'objectif de la répartition des ressources supplémentaires en 2022 était que toutes les écoles de chaque bassin de cycle d'orientation puissent bénéficier d'au moins un 38% d'équivalent plein temps de travailleur-euse social-e dans cette première étape de mise en œuvre jusqu'au 1^{er} août 2022 et que les cycles d'orientation déjà bien dotés en travailleur-euse-s sociaux-ales puissent profiter également d'une augmentation de leur dotation.

Le Conseil d'Etat suit avec satisfaction les travaux de mise en œuvre du Concept par la DFAC et constate une mise en œuvre complète et progressive des travailleur-euse-s sociaux-ales de la 1H à la 11H dans tout le canton dans le sens d'une égalité de traitement entre les écoles primaires et du CO.

3. Financement – séparé selon la loi scolaire entre l'école du cycle d'orientation et l'école primaire

Pour des raisons d'efficacité et de manière à utiliser entièrement les ressources mises à disposition, le Concept prévoyait, au moins pour la phase de mise en œuvre de trois ans, de travailler inter-dégrés, c'est-à-dire de la 1H à la 11H par bassin de CO, facturation incluse.

A la suite de l'intervention de plusieurs associations de CO et d'un préfet par rapport au traitement de problèmes de facturation entre des communes à l'interne d'une association de CO, il a cependant fallu procéder à des facturations séparées entre les écoles du cycle d'orientation et les écoles primaires, conformément aux dispositions réglementaires des articles 67 et 72 de la loi scolaire. Le principe en est le suivant.

Les activités de travail social scolaire qui sont fournies dans une école du cycle d'orientation sont à affecter aux frais du cycle d'orientation concerné; ainsi, les salaires et frais annexes sont facturés selon l'article 72 de la loi scolaire et suivants, à 50% à l'association de communes. Les activités de travail social qui sont fournies dans les écoles primaires sont facturées par le biais d'une position budgétaire nouvellement créée pour les écoles primaires. 50% des coûts de salaires et frais annexes sont répartis entre toutes les communes du canton en fonction de leur population légale, comme prévu à l'article 67 et suivants de la loi scolaire.

4. Considérations finales

La mise en œuvre d'une durée de trois ans pour assurer la couverture complète de toutes les écoles de 1H à 11H avec 46 équivalents plein temps de travailleur-euse-s sociaux-ales a pu être perçue comme un peu rapide par certaines écoles et communes. Le Conseil d'Etat rappelle cependant que cette procédure correspond clairement au mandat 2020-GC-206. L'augmentation massive et échelonnée du nombre de travailleur-euse-s sociaux-ales en milieu scolaire de la 1H à la 11H va exercer une influence essentielle et positive sur la qualité du climat scolaire, ainsi que l'amélioration des conditions d'apprentissage et d'enseignement des élèves et du personnel enseignant des écoles fribourgeoises.

A noter également que dans certains cas, un-e travailleur-euse sociale-e était précédemment employé par une commune et est dorénavant devenu employé par le canton, ce qui a pu modifier son cahier des charges, ainsi que les exigences de formation liées à ce cahier des charges et, au final, la classification salariale de la personne.

La DFAC évalue en continu l'efficacité des différentes mesures de soutien et règle les questions et demandes en relation avec l'implémentation du travail social scolaire directement avec les personnes concernées. Le Conseil d'Etat accorde la priorité la plus élevée à la mise en œuvre du travail social en milieu scolaire de la 1H à la 11H pour la législature 2022–2026, remplit le mandat du Grand Conseil et s'engage pour de bonnes conditions-cadres dans les écoles obligatoires.

Ce rapport permet au Conseil d'Etat d'informer le Grand Conseil de la mise en œuvre du mandat 2020-GC-206.

En conclusion, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de prendre connaissance de ce rapport, ainsi que de ses deux annexes.

Annexes

—

- Annexe 1: Situation des engagements de nouveaux-elles travailleur-euse-s sociaux-ales au 1^{er} septembre 2022 dans les écoles obligatoires germanophones et francophones du canton de Fribourg
- Annexe 2: Vue d'ensemble de la répartition des EPT supplémentaires des travailleur-euse-s sociaux-ales par bassin de CO pour les années 2022–2024

Bericht 2022-DICS-44

2. November 2022

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Auftrag 2020-GC-206 André Schnewly/Susanne Schwander/ Violaine Cotting-Chardonnens/Esther Schwaller-Merkle/Gaétan Emonet/ Adrian Brügger/Nicolas Pasquier/Antoinette Badoud/Stéphane Sudan/ Philippe Demierre – Schaffung von Schulsozialarbeiter-Stellen an den obligatorischen Schulen von 2022–2024

1. Annahme des Auftrags

Mit Entscheid vom 6. Oktober 2021 hat der Grosse Rat den Gegenvorschlag des Staatsrats vom 21. Juni 2021 zum Auftrag 2020-GC-206 mit 76 gegen 22 abgelehnt und einer Annahme des eingereichten Auftrags mit 85 gegen 12 Stimmen bei 4 Enthaltungen zugestimmt. Der Auftrag, welcher die Schaffung von 15 SSA-Stellen im 2022, 15 SSA-Stellen im 2023 und 16 SSA-Stellen im 2024 vorsieht, wurde somit an den Staatsrat weitergeleitet, damit dieser ihn entsprechend weiterverfolgt.

2. Umsetzung des Auftrags

Der Staatsrat hat am 31. Januar 2022 ein «Konzept zur Umsetzung von Artikel 19 SchR: Schulmediation und Schulsozialarbeit an den obligatorischen Schulen 1H–11H des Kantons Freiburg» (nachstehend Konzept) validiert sowie zudem eine Zusicherung der zusätzlich erforderlichen Ressourcen während des Rechnungsjahres 2022, da das Budget 2022 zum Zeitpunkt des Grossratsentscheids bereits abgeschlossen war, und die Aufnahme der erforderlichen VZÄ in den Finanzplan 2022–2026, verabschiedet. Die Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) wurde mit der Umsetzung des Konzepts und wie im Auftrag vorgeschlagen mit der Anstellung von 15 VZÄ Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter im 2022 beauftragt.

Die vielschichtigen und komplexen Herausforderungen in dieser ersten Umsetzungsetappe in personeller, zeitlicher, struktureller und organisatorischer Sicht forderte alle Beteiligten stark heraus. Jede Schulinspektorin und jeder Schulinspektor der elf Schulinspektoratskreise war in ihrer oder seiner Region verantwortlich, die gemäss Konzept vorgesehene VZÄ-Anzahl SSA-Stellen pro Orientierungsschulkreis in Zusammenarbeit mit den Bildungsverantwortlichen der Gemeinde oder den Gemeinden (Gemeindeübereinkunft oder Bildung eines Gemeindeverbands), Schuldirektorinnen und Schuldirektoren der Primar- und Orientierungsschulen sowie dem Amt für Ressourcen der BKAD neu zu besetzen. Die bisherigen, durch die Gemeinde/n angestellten Schul-

sozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter wurden in diese Neuausrichtung der SSA auf 1H–11H und in den Anstellungsprozess miteinbezogen und prioritär behandelt. Diese Transfer- und Koordinationsarbeiten erforderten in den 11 Schulinspektoratskreisen sowie 24 Orientierungsschulkreisperimetern unterschiedlich viel Zeit. In einigen Gemeinden fanden diese Gespräche bereits im Januar und Februar statt, in anderen erst zwischen März und Mai 2022.

Ziel der Auf- und Verteilung der zusätzlichen Ressourcen im 2022 war, dass alle Schulen jedes Orientierungsschulperimeters in der ersten Umsetzungsetappe bis zum 1.8.2022 über mindestens 38% VZÄ SSA verfügen und Orientierungsschulkreise mit bereits gut ausgebautem SSA-Pensum dennoch von einer SSA-Pensenerhöhung profitieren.

Mit Zufriedenheit verfolgt der Staatsrat die Umsetzungsarbeiten des Konzepts durch die BKAD und stellt eine schrittweise und flächendeckende Umsetzung der SSA von 1H–11H im gesamten Kanton im Sinne einer Gleichberechtigung zwischen den Primar- und Orientierungsschulen fest.

3. Finanzierung – getrennt gemäss SchG zwischen Orientierungsschule und Primarschule

Aus Gründen der Effizienz und um die zur Verfügung gestellten Ressourcen voll auszuschöpfen, sah das Konzept zumindest für die dreijährige Umsetzungsphase vor, stufenübergreifend zu arbeiten, d.h. von der 1H–11H pro OS-Einzugsgebiet inklusive Verrechnung.

Nach Intervention einzelner OS-Verbände und eines Oberamtmannes zu dieser Handhabung und Verrechnungsproblemen innerhalb der Gemeinden eines OS-Verbands war es notwendig, die Finanzierung getrennt, gemäss reglementarischen Bestimmungen mit Art. 67 und 72 SchG, zwischen Orientierungsschulen und Primarschulen, zu verrechnen. Somit gilt folgendes Prinzip:

Die SSA-Tätigkeiten, die an der Orientierungsschule erbracht werden, werden ihrerseits der Kostenstelle der jeweiligen OS

zugeordnet und somit werden die Lohn- und Lohnnebenkosten gemäss Artikel 72 SchG und ff. zu 50% dem OS-Verband in Rechnung gestellt.

Die SSA-Tätigkeiten, die an den Primarschulen erbracht werden, werden über eine neu geschaffene SSA-Budgetposition für die Primarschulen verbucht. 50% der Lohn- und Lohnnebenkosten werden auf alle Gemeinden des Kantons im Verhältnis ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung aufgeteilt, wie dies in Artikel 67 SchG und ff. vorgesehen ist.

4. Schlussfolgerungen

Der dreijährige Umsetzungsprozess mit flächendeckender Ausstattung aller Schulen von 1H–11H mit 46 VZÄ SSA konnte an einigen Schulen oder Gemeinden als etwas rasch empfunden werden. Der Staatsrat erinnert aber daran, dass dieses Vorgehen klar dem Auftrag 2020-GC-206 entspricht. Die gestaffelte und massive Erhöhung der SSA 1H–11H wird sich wesentlich und positiv auf die Qualität des Schulklimas sowie auf eine Verbesserung der Lehr- und Lernbedingungen der Schülerinnen, Schüler und Lehrkräfte an den Freiburger Schulen auswirken.

In einigen Fällen war eine Schulsozialarbeiterin oder ein Schulsozialarbeiter zuvor bei einer Gemeinde angestellt und wurde nun vom Kanton angestellt, was zu einer Änderung ihres oder seines Pflichtenhefts, der damit verbundenen Ausbildungsanforderungen und letztlich der Lohneinstufung der Person führen konnte.

Die BKAD evaluiert fortlaufend die Effizienz der verschiedenen Unterstützungsmassnahmen und klärt auftretende Fragen oder Anliegen in Zusammenhang mit der Implementierung der Schulsozialarbeit direkt mit den Betroffenen. Der Staatsrat misst der Umsetzung der Schulsozialarbeit 1H–11H in der Legislaturperiode 2022–2026 oberste Priorität bei, erfüllt den Auftrag des Grossen Rates und setzt sich für gute Rahmenbedingungen an den obligatorischen Schulen ein.

Dieser Bericht ermöglicht es dem Staatsrat, den Grossen Rat über den Stand der Umsetzung des Auftrags 2020-GC-206 zu informieren.

Abschliessend beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat diesen Bericht sowie die zwei Beilagen zur Kenntnis zu nehmen.

Anhänge

—

Anhang 1: Stand Anstellungen neuer SSA per 1.9.2022 an den deutsch- und französischsprachigen obligatorischen Schulen im Kanton Freiburg

Anhang 2: Übersichtstabelle Verteilung der zusätzlichen VZÄ SSA pro OS-Einzugsgebiet für die Jahre 2022–2024

Rapport 2022-DSJ-35

8 novembre 2022

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat 2020-GC-18 André Kaltenrieder/Bruno Boschung –
Quelle reconnaissance et quel appui pour les clubs sportifs de notre canton?**

| | |
|--|----------|
| 1. Contexte général | 2 |
| 1.1. Contexte général de l'encouragement du sport | 2 |
| 1.1.1. Missions | 2 |
| 1.1.1.1. Confédération | 2 |
| 1.1.1.2. Swiss Olympic | 3 |
| 1.1.1.3. Coopération intercantonale | 3 |
| 1.1.1.4. Etat de Fribourg, associations de communes et communes | 3 |
| 1.1.1.5. La Loterie Romande (LoRo-Sport) | 3 |
| 1.1.2. Objectifs stratégiques | 3 |
| 1.1.3. Moyens financiers du canton de Fribourg | 3 |
| 1.2. Contexte général de l'encouragement de la culture | 4 |
| 1.2.1. Missions | 4 |
| 1.2.1.1. Confédération | 4 |
| 1.2.1.2. Coopération intercantonale | 5 |
| 1.2.1.3. Etat de Fribourg, associations de communes et communes | 5 |
| 1.2.1.4. La Loterie Romande (LoRo) | 5 |
| 1.2.2. Objectifs stratégiques de l'Etat de Fribourg | 6 |
| 1.2.3. Moyens financiers du canton de Fribourg | 6 |
| 1.3. Résumé: Contexte général de l'encouragement du sport et de la culture | 6 |
| <hr/> | |
| 2. Encouragement de l'enfance et de la jeunesse | 7 |
| 2.1. Promotion générale des activités extrascolaires destinées aux enfants et aux jeunes | 7 |
| 2.1.1. Programme cantonal FriTime et FriTime Piccolo | 8 |
| 2.1.2. Soutien cantonal aux projets communaux d'ouverture de salles de sport ou polyvalentes | 8 |
| 2.2. Encouragement du sport auprès de la jeunesse | 8 |
| 2.2.1. Accès au sport/Sensibilisation de tous les jeunes | 8 |
| 2.2.1.1. Le soutien scolaire aux activités sportives de tous les jeunes | 8 |
| 2.2.2. L'encouragement des jeunes talents | 9 |
| 2.2.2.1. Jeunesse + Sport | 9 |
| 2.2.2.2. Concept pour l'encouragement de la relève des moniteurs/monitrices | 10 |
| 2.2.2.3. Matériel de prêt | 10 |
| 2.2.2.4. Camps de sport pour les jeunes | 10 |
| 2.2.2.5. Prévention Cool&Clean | 10 |
| 2.2.2.6. Sports-Arts-Formation (SAF) | 10 |
| 2.2.2.7. La formation continue | 10 |
| 2.2.2.8. L'aide aux jeunes professionnels, les reconnaissances et les prix | 10 |
| 2.2.2.9. L'aide aux associations et particuliers actifs dans ce domaine | 11 |
| 2.2.2.10. L'aide aux infrastructures accueillant de jeunes talents | 11 |
| 2.3. Encouragement de la culture auprès de la jeunesse | 11 |
| 2.3.1. Accès à la culture/Sensibilisation de tous les jeunes | 11 |
| 2.3.1.1. Le soutien scolaire aux activités culturelles des jeunes | 11 |
| 2.3.1.2. Projets-pilotes | 12 |

| | | |
|---------------------------------------|--|-----------|
| 2.3.1.3. | AG CULTUREL | 12 |
| 2.3.1.4. | Pratiques et médiation culturelles pour les jeunes | 12 |
| 2.3.1.5. | Autres mesures | 13 |
| 2.3.2. | L'encouragement des jeunes talents | 13 |
| 2.3.2.1. | Sports-Arts-Formation (SAF) | 13 |
| 2.3.2.2. | Formation préprofessionnelle | 13 |
| 2.3.2.3. | Formation professionnelle ou tertiaire | 13 |
| 2.3.2.4. | Bourses à la relève professionnelle | 13 |
| 3. Comparaison et perspectives | | 13 |
| 3.1. | Comparaison difficile | 13 |
| 3.2. | Perspectives | 14 |
| 3.2.1. | Sport | 14 |
| 3.2.2. | Culture | 15 |
| 3.2.3. | En commun | 15 |
| 4. Conclusion | | 16 |

Par postulat déposé et développé le 6 février 2020, les députés cosignataires s'interrogent sur les mesures de l'Etat en faveur du sport, en particulier à l'attention de la jeunesse, et demandent au Conseil d'Etat une comparaison de ses prestations directes dans les domaines du sport et de la culture. La réponse du Conseil d'Etat du 24 novembre 2020 fait valoir que, fixés dans leurs lois respectives, les objectifs et les rôles respectifs de la Confédération, de l'Etat, des communes, des associations et des particuliers ne sont pas identiques pour le sport et la culture et dès lors difficilement comparables. Le Conseil d'Etat se propose d'explicitier ces éléments en ce qui concerne les jeunes et d'en tirer des enseignements concrets pour améliorer ce qui peut l'être, le cas échéant. Il rappelle également que le Plan de relance voté par le Grand Conseil le 13 octobre 2020 comprend un plan de soutien de 4,4 millions de francs pour le sport, et le même montant pour la culture. Finalement, en plus de la politique cantonale «Je participe!» en faveur de l'enfance et de la jeunesse qui permet de financer entre autres le développement d'activités extrascolaires sportives, culturelles ou artistiques destinées aux enfants et aux jeunes dès la petite enfance avec un budget annuel de 190 000 francs, un Plan de soutien jeunesse Fribourg (PSJ) a été adopté par le Conseil d'Etat en décembre 2021 avec un montant de 870 000 francs par année pendant deux ans, pour répondre aux difficultés que rencontrent les jeunes suite à la pandémie de Covid-19. Toutefois, le Conseil d'Etat tient à rappeler que les chiffres disponibles en matière d'action cantonale dans un domaine ou dans l'autre doivent obligatoirement être contextualisés; leur simple alignement dans un tableau, sans explication des objectifs légaux et des structures de compétences respectifs, ne permettra aucune conclusion utile à la cause du sport, ni à celle de la culture.

Sur proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a accepté ce postulat le 15 février 2021 par 87 voix contre 0 et 3 abstentions et a chargé le Conseil d'Etat de rédiger un rapport.

Le présent rapport entend traiter de la question soulevée de l'encouragement du sport dans notre canton en explicitant les missions légales, les rôles respectifs et prestations des différents acteurs et des collectivités publiques dans des domaines tels que la sensibilisation de tous les jeunes au sport et à la culture, l'encouragement des jeunes talents, les reconnaissances et prix, la formation professionnelle, l'aide aux professionnel-le-s, l'aide aux associations et aux particuliers et l'aide aux infrastructures. De ces comparaisons, il devrait être possible de tirer des enseignements concrets pour détecter d'éventuelles lacunes et chercher à améliorer ce qui peut l'être, en respectant les logiques et les structures respectives.

Pour ce rapport, l'analyse est concentrée sur une année «normale» en utilisant les données précédant la pandémie actuelle. La situation pandémique est traitée par le plan de relance.

1. Contexte général

1.1. Contexte général de l'encouragement du sport

1.1.1. Missions

Les activités sportives relèvent **en priorité du monde associatif et des personnes privées**. Les divers niveaux institutionnels exercent un rôle de soutien et d'initiative, conformément aux responsabilités que la loi leur confie.

1.1.1.1. Confédération

La Confédération prend des mesures ou soutient des programmes et des projets afin d'accroître les capacités physiques de la population, de promouvoir la santé, d'encourager le développement global de l'individu et de renforcer la cohésion sociale. La Confédération collabore avec les cantons et les communes. Elle encourage l'initiative privée et colla-

bore en particulier avec les fédérations sportives nationales (LESp, art. 1 et 2, RSF 415.0).

L'**Office fédéral du sport (OFSP)** exécute les tâches qui incombent à la Confédération en vertu de la loi, pour autant qu'elles ne relèvent pas d'autres organes fédéraux. Entre autres, il gère la Haute Ecole fédérale de sport et les deux centres de cours et de formation (LESp, art. 26). Il gère le programme fédéral Jeunesse+Sport.

1.1.1.2. *Swiss Olympic*

Swiss Olympic est l'organisation faitière du sport suisse. Elle assume également le rôle de Comité National Olympique.

1.1.1.3. *Coopération intercantonale*

Les cantons collaborent sur le plan politique (Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP) ou opérationnel (Conférence des répondants cantonaux du sport CRCS). La CRCS assure un lien avec la Confédération représentée par l'OFSP, Swiss Olympic (faitière des fédérations sportives), l'ASSS (association suisse des services des sports), l'ASEP (association suisse d'éducation physique).

1.1.1.4. *Etat de Fribourg, associations de communes et communes*

La **Constitution fribourgeoise (RSF 10.1)** prévoit, à son article 80, que l'Etat et les communes favorisent les loisirs contribuant à l'équilibre et au développement personnel. Ils encouragent la pratique du sport et les possibilités de délasserment.

Conformément à la loi sur le sport (LSport, RSF 460.1), le règlement sur le sport (RSport, RSF 460.11) définit les tâches et missions de l'Etat en matière de sport. Il comprend l'exécution de la loi sur le sport, la collaboration en lien avec les programmes et mesures de prévention, l'établissement de directives et recommandations concernant l'éthique et la sécurité dans le sport et leur respect et la promotion des activités sportives dans le sport scolaire, le sport de loisir, le sport de performance (relève), les infrastructures sportives et les manifestations sportives.

L'activité de l'Etat en matière de sport relève prioritairement de la compétence de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport depuis janvier 2022 par le biais du Service du sport, auparavant de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) devenue Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC), qui a gardé sous sa responsabilité l'éducation physique et le sport à l'école, ainsi que les mesures scolaires du programme Sport-Arts-Formation (SAF); la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) a maintenu quant à elle ses responsabilités s'agissant de l'éducation physique et du sport

dans ses écoles professionnelles. Le Service du sport (SSpo) prend en charge la gestion de Jeunesse+Sport et exécute les tâches cantonales qui ne sont pas attribuées à d'autres autorités, notamment dans le domaine du sport scolaire et du programme «sports-arts-formation» (SAF). Le SSpo soutient les communes dans la mise en œuvre qualitative du sport scolaire obligatoire et facultatif. Le SSpo entretient les relations avec les organisations sportives cantonales, la Confédération, les autres instances nationales du sport et les communes.

Les associations de communes interviennent sur des projets scolaires au niveau du secondaire I (9-11H).

Les communes sont responsables du sport scolaire et du développement des infrastructures sportives, au financement desquelles l'Etat participe par le biais des subventions pour les constructions scolaires (halles de sport) ainsi qu'au travers du subventionnement pour la construction de piscines. Les communes peuvent soutenir le sport associatif et le sport pour tous en fonction de leurs moyens et de leur programme de législation.

1.1.1.5. *La Loterie Romande (LoRo-Sport)*

La **LoRo-Sport**, qui a un statut d'**institution para-étatique**, joue un rôle important dans le financement du sport dans le canton, en distribuant l'intégralité de ses bénéfices à des associations et clubs d'utilité publique dans le domaine du sport sous forme d'un soutien subsidiaire. Des accords la lient à l'Etat de Fribourg pour assurer une bonne coordination dans le soutien au sport. Un accord romand est également établi pour les projets d'envergure intercantonale.

1.1.2. Objectifs stratégiques

Dans le canton de Fribourg, le Concept cantonal du sport identifie cinq enjeux principaux pour les prochaines années dans le domaine du sport:

- > Santé; du mouvement pour tous
- > Formation; éducation par l'activité physique et le sport
- > Performance; promotion des talents et de la relève
- > Economie; développement de réseaux pour l'activité physique et le sport
- > Développement durable; un terrain d'apprentissage.

Le Service du sport (SSpo) est chargé de la mise en œuvre de ce concept.

1.1.3. Moyens financiers du canton de Fribourg

En 2019 (année représentative d'une activité normale, car précédant la pandémie COVID-19), le SSpo a occupé 6.31 EPT (+2 EPT apprenti/stagiaire). Les comptes de résultats du SSpo de 2019 ont fait état de charges de 14 693 129 francs (dont 12 000 000 de subventions pour la patinoire St-Léonard)

et de recettes de 13 587 551 francs, soit d'un solde de charges de 1 105 578 francs.

Les comptes de résultats 2021 du SSpo comprennent 6 402 824 francs de charges (dont env. 3 450 000 de subventions pour la patinoire, les piscines et le plan de relance) et 5 278 419 francs de recettes, soit un solde de charges de - 1 124 405 francs. En 2021, le SSpo a occupé 6.30 EPT (+ 2 EPT apprentis).

Le budget global 2022 du SSpo est de 8 209 980 francs de charges (dont 5 400 000 de subventions pour les piscines et le plan de relance) et 7 045 700 francs de recettes, soit une différence de - 1 164 280 francs. En 2022, le SSpo occupe 6.30 EPT (+ 2 EPT apprentis).

Ponctuellement, l'Etat est également sollicité lors de manifestations de grande envergure, comme cela a été le cas lors de la Fête fédérale de lutte à Estavayer/Payerne en 2016 ou pour la candidature de Sion aux JO 2026. Lorsque les enjeux le justifient, l'Etat met les moyens dont il dispose de manière ordinaire ou extraordinaire à disposition. Il s'est ainsi engagé à soutenir l'organisation des championnats du monde de hockey de 2026 par des apports en nature et financiers représentant un montant global estimé à 1,5 million de francs.

Le Campus Lac Noir est un centre de sport et loisirs offrant des infrastructures sportives et d'hébergement destinées aux groupes et camps, notamment dans le cadre des formations Jeunesse+Sport. En 2019, les charges se sont élevées à 5 730 990 francs et l'excédent de charge à 1 001 007 francs, alors que 2 EPT y étaient recensés. En 2021, les charges sont passées à 4 225 756 francs et l'excédent de charges à 763 323 francs, alors que les EPT sont passés à 2,2 dès 2020 et 2,25 en 2022. En 2022, il est prévu que les charges s'élèvent à 5 260 650 francs, alors que l'excédent de charges devrait être de 314 650 francs. Des investissements de l'ordre de 22,9 millions de francs ont déjà été en partie engagés et devraient se poursuivre dans les années à venir, afin de développer l'attractivité des infrastructures sportives et d'hébergement du site.

Pour l'ensemble des communes fribourgeoises, la rubrique des contributions globales pour le sport atteint en 2019: 19 611 710 francs y compris 16 007 809.44 francs en faveur des infrastructures (dépense moyenne de 60.99 francs par habitant). L'Etat contribue au financement de ces infrastructures par le biais des subventions aux constructions scolaires (halles de sport). De plus, il octroie des subventions pour la construction de piscines, de niveau national ou cantonal. Concernant ces dernières, sur les 4 prochaines années, cela représente 19 millions d'investissements pour l'Etat; l'engagement global de l'Etat pour la construction de piscines s'élevant à plus de 40 millions de francs. Il convient de relever également l'engagement de l'Etat pour l'entretien et la réfection du Stade St-Léonard. Le budget 2023 de l'Etat contient à

ce titre un montant de 3 millions de francs pour la mise à jour de ces installations; montant qui s'ajoute à la prise en charge annuelle des frais d'exploitation du Stade (230 000 francs/an). De son côté et sur mandat de l'Etat, l'Union fribourgeoise du tourisme (UFT) soutient activement le développement de réseaux VTT ainsi que le balisage des réseaux de randonnées pédestres, qui eux aussi contribuent au développement du sport dans le canton.

Enfin, il est utile de rappeler que l'Etat a soutenu la rénovation de la patinoire BCF Arena à hauteur de 21 millions de francs au total, afin de promouvoir le hockey sur glace ainsi que les autres sports de glace dans le canton. Il en va de même pour les soutiens accordés par le passé en faveur des remontées mécaniques fribourgeoises au travers d'une société d'économie mixte.

En 2019, la LoRo-Sport a versé 3 046 817 francs dans le domaine du sport fribourgeois (sur 3 046 817 francs distribués par la commission LoRo-Sport). Il faut en outre relever que les moyens dévolus au sport par la Loterie Romande ont été augmentés à partir de 2021, suite à la révision de la législation au niveau de la LoRo définissant le mécanisme de répartition des bénéfices globaux de la LoRo. Pour le canton de Fribourg, cela représente quelque 600 000 francs supplémentaires par année pour le sport dans le canton.

Il y a également lieu d'indiquer ici que le programme national Jeunesse+Sport qui encourage le sport auprès des enfants et des jeunes, notamment en participant au financement de camps et formations de sports, a contribué à hauteur de 3 068 228 francs dans le canton de fribourg en 2019 et 2 718 365 francs en 2021.

1.2. Contexte général de l'encouragement de la culture

1.2.1. Missions

Les activités culturelles et la protection du patrimoine culturel relèvent **en priorité du monde associatif et des personnes privées**. Les collectivités publiques exercent un rôle de soutien et d'initiative, conformément aux responsabilités que la loi leur confie. Le financement public de la culture en Suisse est, à l'instar de bien d'autres domaines, fortement marqué par le fédéralisme. De manière générale, les plus fortes dépenses y reviennent aux communes (49,2%), suivies des cantons (39,7%) et de la Confédération (11,2%) (OFS, 2019).

1.2.1.1. Confédération

La Confédération a pour mission de renforcer la cohésion et la diversité culturelle de la Suisse; de promouvoir une offre culturelle variée et de qualité; de créer des conditions favorables aux acteurs culturels et aux institutions et organisations culturelles; de faciliter l'accès de la population à

la culture; de faire connaître la création culturelle suisse à l'étranger. Dans son domaine de compétences, elle encourage à titre subsidiaire les activités culturelles des cantons, des villes et des communes (LEC, art. 3 et 4, RSF 442.1). L'encouragement de la culture au niveau national et international relève essentiellement de l'Office fédéral de la culture (OFC) et de Pro Helvetia.

1.2.1.2. *Coopération intercantonale*

Les cantons collaborent sur le plan politique (Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP) ou opérationnel (Conférence des chef-fe-s de service et délégué-e-s aux affaires culturelles CDAC) et ont développé des dispositifs d'encouragement mutualisés, en particulier en Suisse romande (par ex: la Fondation romande pour la chanson et les musiques actuelles FCMA, la Fondation romande

pour le cinéma Cinéforum, la Commission romande de diffusion des spectacles Corodis, etc.). Des projets d'envergure intercantonale peuvent ainsi être mieux soutenus.

1.2.1.3. *Etat de Fribourg, associations de communes et communes*

La Constitution fribourgeoise prévoit que l'Etat et les communes encouragent ou soutiennent la vie culturelle dans sa diversité ainsi que la création artistique. Elle encourage la coopération et les échanges culturels entre les régions du canton et avec l'extérieur (art. 79, al. 1 et 2). La loi sur les affaires culturelles (LAC, RSF 480.1) de 1991 et son règlement (RAC, RSF 480.11) répartissent les missions de l'Etat, des communes et associations de communes de la sorte (tableau 1).

Tableau 1: Répartition des rôles selon la LAC
Répartition des rôles entre Etat, associations de communes et communes en matière de promotion culturelle dans le canton de Fribourg

| | Rôle de l'Etat | Rôle des associations de communes | Rôle des communes |
|---|---|---|---|
| Principes établis dans la loi cantonale | L'Etat contribue à la promotion des activités culturelles, principalement dans le domaine de la création (= production de produits culturels). L'Etat intervient à titre subsidiaire en matière d'animation culturelle. | Le Préfet ou la Préfète favorise la promotion des activités culturelles dans son district en veillant à la coopération intercommunale. Lors de la réalisation de projets d'importance régionale, la commune coopère avec les communes voisines. | La commune contribue à la promotion des activités culturelles, principalement dans le domaine de l'animation (= diffusion de produits culturels). Elle intervient à titre subsidiaire en matière d'aide à la création. |
| En priorité | L'Etat soutient la création professionnelle à condition d'un soutien financier direct ou indirect par la ou les collectivité-s locale-s directement concernée-s. (Par soutien financier indirect, il faut entendre l'octroi d'une subvention au lieu où est produite la création.) | Les associations communales soutiennent les organisations professionnelles et reconnues d'intérêt régional. Elles soutiennent les lieux d'animation professionnels et reconnus d'importance régionale. Elles participent aux frais de fonctionnement et de production des troupes professionnelles par le biais des organisateurs et organisatrices et des lieux d'animation. | La commune soutient la création non-professionnelle (ou amateur) ayant lieu sur son territoire. Elle soutient les institutions culturelles locales comme les bibliothèques, ludothèques, centres de loisirs, etc. Elle soutient les associations locales, y compris les fanfares et corps de musique, les troupes de théâtre et les chœurs amateurs, etc. |
| A titre subsidiaire | L'Etat peut soutenir des animations si elles ont un rayonnement supralocal. | Les associations communales peuvent, subsidiairement à l'Etat, participer aux frais d'organisation des troupes professionnelles qui se produisent ou qui créent dans un lieu reconnu d'intérêt régional, à condition que le spectacle ne fasse pas partie de la programmation ordinaire du lieu où il est représenté. | La commune peut soutenir les organisations ou les lieux d'animation professionnels sur son territoire. Elle peut participer aux frais de création professionnelle, par exemple en cas de première ayant lieu sur son territoire. |

Source: Rapport 2017-DICS-33 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2015-GC-19 Pierre Mauron/Eric Collomb – Subventions cantonales en faveur de la culture, 30 mai 2017, tableau p.3. La notion de subsidiarité, qui prévaut, indique un engagement financier maximal inférieur à celui de la collectivité qui a la mission prioritaire, mais non pas un non-engagement de la collectivité subsidiaire, qu'il soit financier ou en prestations d'accompagnement des projets ou institutions culturels.

1.2.1.4. *La Loterie Romande (LoRo)*

La LoRo joue un rôle important dans le financement de la culture dans le canton, en distribuant l'intégralité de ses bénéfices à des associations d'utilité publique dans divers

domaines, et en particulier la culture, le social et le sport. Des accords la lient à l'Etat de Fribourg pour assurer une bonne coordination dans le soutien à la culture. Un pot commun romand est également établi pour les projets d'envergure intercantonale.

1.2.2. Objectifs stratégiques de l'Etat de Fribourg

En 2017, le Conseil d'Etat a identifié cinq enjeux principaux pour le développement de la culture dans le canton de Fribourg¹:

- > **Créer, faire connaître et diffuser**
Optimiser le dispositif d'encouragement de la culture et d'aide à la création, renforcer la mobilité des artistes et la diffusion des créations fribourgeoises.
- > **Innover**
Promouvoir une meilleure interaction entre arts et économie créative et renforcer l'impact économique de la culture.
- > **Une culture en partage**
Consolider les mesures d'accès à la culture et de sensibilisation pour tous les publics, afin de favoriser le bien-être et la cohésion sociale. En particulier, la sensibilisation des enfants et des jeunes à la culture doit être améliorée.
- > **Trois projets-phare pour les institutions culturelles cantonales**
Trois grands projets d'investissement sont en cours: l'extension de la Bibliothèque cantonale et universitaire, la délocalisation du Musée d'histoire naturelle et la mise en place d'un centre de stockage interinstitutionnel cantonal (SIC).
- > **Fribourg, un territoire de cultures**
Favoriser le rayonnement de la culture fribourgeoise et renforcer la coordination entre les acteurs et actrices culturels, tant au niveau cantonal que suisse.

Le Service de la culture (SeCu) est chargé de la mise en œuvre de cette stratégie.

1.2.3. Moyens financiers du canton de Fribourg

Les charges brutes de l'Etat de Fribourg au sein du service cantonal concerné (SeCu) et des institutions culturelles de l'Etat (Bibliothèque cantonale et universitaire BCU, Conservatoire de Fribourg COF, Musée d'art et d'histoire de Fribourg MAHF, Musée d'histoire naturelle MHNF) se montent à 49 270 401 francs (Comptes de l'Etat, 2019, année représentative d'une activité normale, car précédant la pandémie COVID-19). Y sont incluses les subventions cantonales en faveur du développement de la culture au titre de la LAC qui s'élèvent à 4 101 095 francs (2019).

En 2019, le SeCu occupait 3.3 EPT (+1 EPT stagiaire). Les comptes du SeCu de 2019 ont fait état de charges de 8 975 337 francs et de recettes de 3 587 320 francs, soit d'un solde de charges de 5 388 017 francs.

Les comptes de résultats 2021 du SeCu sont de 11 785 803 francs de charges et 6 700 331 francs de recettes, soit une différence de -5 085 472 francs. En 2021, le SeCu occupe 3.85 EPT (et 1 EPT stagiaire). Les montants des charges et recettes peuvent grandement varier d'une année à l'autre en raison de facteurs n'ayant pas d'incidences sur les prestations concrètes du service pour la jeunesse (exemples: amortissements de subventions à l'investissement, recettes provenant des fonds de loterie, prélèvements sur provisions, etc.).

Le budget global 2022 du SeCu est de 7 308 210 francs de charges et 1 715 000 francs de recettes, soit une différence de -5 593 210 francs. En 2022, le SeCu occupe 3.8 EPT (et 1 EPT stagiaire).

Concernant l'ensemble des communes fribourgeoises, en 2019, les contributions globales pour la culture ont atteint 26 254 463 francs (dépendance moyenne de 81.65 francs par habitant). S'il reste difficile d'analyser avec précision les chiffres en raison de pratiques comptables parfois disparates, on peut constater que l'encouragement est souvent proportionnel à la taille des communes et à l'impact de l'urbanisation sur les activités culturelles.

En 2019, la LoRo a versé 8 518 280 francs dans le domaine spécifique de la culture dans le canton de Fribourg (sur 19 802 308 francs distribués par l'organe de répartition social-culture).

Outre les charges de fonctionnement, l'Etat de Fribourg investit de manière significative dans les infrastructures accueillant les institutions culturelles, leur permettant de mettre en valeur l'offre culturelle proposée. Trois projets d'envergure qui sont en cours méritent d'être cités; projets qui devraient être réalisés avant la fin de la décennie: la rénovation et l'agrandissement de la BCU, le déménagement du MHN dans un nouveau bâtiment, ainsi que le Centre de stockage interinstitutionnel cantonal et les coûts indirects liés aux collections de l'Etat. Les moyens financiers qui sont et seront engagés pour la réalisation de ces projets majeurs dépassent les 200 millions de francs, dont l'essentiel est attribuable au domaine de la culture.

1.3. Résumé: Contexte général de l'encouragement du sport et de la culture

Les responsabilités des niveaux institutionnels sont différentes dans l'encouragement des deux domaines (tableau 2). Les activités sportives et culturelles sont largement soutenues par le monde associatif et les personnes privées. En ce qui concerne le soutien public, le sport est encouragé en priorité par la Confédération et les cantons alors que pour la culture, il s'agit des cantons et des communes, et dans une moindre mesure de la Confédération.

¹ Rapport 2017-DICS-33 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2015-GC-19 Pierre Mauron/Eric Collomb – Subventions cantonales en faveur de la culture, 30 mai 2017, pages 14–15.

Les communes prennent en charge une grande partie de l'encouragement du sport à travers leur obligation légale en matière de l'enseignement, notamment en ce qui concerne les infrastructures sportives. L'encouragement des associations sportives et du «sport pour tous» est soutenu par le

monde associatif et les personnes privées, celui de la création culturelle prioritairement par l'Etat et des infrastructures et de l'animation culturelle par les communes. Ces différences rendent les comparaisons difficiles entre le sport et la culture.

Tableau 2: Sport et culture: responsabilités légales des différents niveaux institutionnels
Sport dans le canton de Fribourg: responsabilités des différents niveaux institutionnels

| Sport | Jeunesse + Sport | Encouragement du sport auprès des associations | Encouragement du «sport pour tous» | Sport scolaire |
|---------------------------------------|------------------|--|------------------------------------|----------------|
| Monde associatif et personnes privées | + | +++ | +++ | + |
| Confédération | +++ | + | + | + |
| Intercantonal | ++ | + | + | ++ |
| LoRo-Sport | + | +++ | +++ | ++ |
| Cantonal (Etat) | ++ | +++ | +++ | +++ |
| Associations de communes | + | + | + | ++ |
| Communes | + | ++ | ++ | +++ |

+++: responsabilité prioritaire (> 50%)
 ++: responsabilité subsidiaire (< 50%)
 +: responsabilité moindre
 -: pas de responsabilité

Culture dans le canton de Fribourg: responsabilités des différents niveaux institutionnels

| Culture | Encouragement de la création culturelle | Encouragement de l'animation culturelle | Infrastructures culturelles | Encouragement de la pratique culturelle auprès de la jeunesse |
|---------------------------------------|---|---|-----------------------------|---|
| Monde associatif et personnes privées | ++ | ++ | - | ++ |
| Confédération | ++ | + | + | + |
| Intercantonal | + | + | - | + |
| LoRo | ++ | ++ | ++ | ++ |
| Cantonal (Etat) | +++ | ++ | +++ | +++ |
| Associations de communes | ++ | +++ | +++ | ++ |
| Communes | ++ | +++ | +++ | +++ |

+++: responsabilité prioritaire (> 50%)
 ++: responsabilité subsidiaire (< 50%)
 +: responsabilité moindre
 -: pas de responsabilité

2. Encouragement de l'enfance et de la jeunesse

2.1. Promotion générale des activités extrascolaires destinées aux enfants et aux jeunes

La loi cantonale sur l'enfance et la jeunesse de mai 2006 donne aux communes la responsabilité du développement des activités générales en faveur de l'enfance et de la jeunesse.

Elle octroie à l'Etat de Fribourg la compétence de développer la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse en coordination avec les communes et les acteurs associatifs concernés. Ses buts sont de promouvoir des conditions favorisant un développement harmonieux des enfants et des jeunes dans le respect de l'égalité des chances, de favoriser l'intégration sociale et politique des jeunes et de coordonner et soutenir des projets intéressants les enfants et les jeunes ou conçus par eux. Ainsi, il revient au Bureau de promotion des enfants et des jeunes (BPEJ) sis au sein du Service de l'en-

fance et de la jeunesse (SEJ) au sein de la DSAS, de soutenir financièrement le développement des politiques communales en faveur des enfants et des jeunes.

Via ses différents programmes de soutien au développement des politiques communales de l'enfance et de la jeunesse et via son soutien à des projets d'envergure cantonale mis en œuvre par Frisbee, le réseau fribourgeois des organisations de l'enfance et de la jeunesse, le BPEJ consacre sa subvention de 190 000 francs/an au soutien direct ou indirect de l'ensemble des activités de jeunesse extrascolaires, que celles-ci soient culturelles, socioculturelles, artistiques ou sportives, sans préférencier l'un ou l'autre domaine. Il a à sa disposition 2,5 EPT et deux postes de stagiaires pour donner entre autres, plus de possibilités aux enfants et aux jeunes d'y participer.

En outre, pour répondre aux difficultés que rencontrent les jeunes suite à la pandémie de Covid-19, sur les dix mesures urgentes que comprend le Plan de soutien jeunesse Fribourg (PSJ), une mesure de soutien aux girons de jeunesse est dotée d'un montant de 50 000 francs/an et une mesure de soutien aux projets des jeunes culturels, sportifs ou autre, est dotée de 30 000 francs/an pour les années 2022 et 2023.

2.1.1. Programme cantonal FriTime et FriTime Piccolo

En collaboration avec le Service du Sport et le Service de la santé publique, le Bureau de promotion des enfants et des jeunes (BPEJ) a développé le programme cantonal FriTime pour renforcer les activités pré- et extrascolaires dans les domaines sportifs, culturels, artistiques, etc. Une subvention de 8000 francs, répartie sur 4 années, est versée aux communes qui décident de renforcer leurs offres de loisirs sportives ou culturelles de proximité destinées à l'enfance et à la jeunesse, gratuites et accessibles à toutes et tous. Les communes peuvent demander des aides supplémentaires pour ancrer durablement le projet ou pour mettre en place le projet FriTime «Piccolo» pour les enfants de moins de 6 ans. En tout, le BPEJ a consacré 180 000 francs/an sur une période de 10 ans pour le développement de projets FriTime dans les communes. Cette mesure figure dans le Plan d'action «Je participe!».

2.1.2. Soutien cantonal aux projets communaux d'ouverture de salles de sport ou polyvalentes

Toujours dans le cadre de ce plan d'action, le BPEJ soutient avec une subvention unique de 10 000 francs par projet, les communes qui décident d'ouvrir les salles de sport ou polyvalentes aux enfants et aux jeunes. Ces projets bas-seuil permettent aux enfants et aux adolescent-e-s qui n'ont pas la possibilité de devenir membre d'un club de sport ou d'une association culturelle, de se rencontrer dans un cadre sécu-

risé et sans alcool, de bouger et de découvrir une activité sportive, artistique ou culturelle. En tout, le BPEJ a consacré 124 000 francs sur une période de 13 ans aux différents projets communaux d'ouverture de salles de sport ou polyvalentes.

D'autre part, comme il l'a été mentionné dans les passages relatifs aux objectifs stratégiques, la politique sportive et la politique culturelle de l'Etat de Fribourg ont également pour enjeux de renforcer la sensibilisation, la participation et la pratique de tous les habitant-e-s à ces domaines, avec un accent particulier mis sur les enfants et les jeunes. La présentation qui suit se concentrera sur ces derniers. Par ailleurs, elle se limitera au soutien de l'Etat. En effet, il n'est pas possible de chiffrer l'ensemble du soutien des communes et de la LoRo pour la seule jeunesse. Tout au plus, quelques exemples seront cités.

2.2. Encouragement du sport auprès de la jeunesse

Le budget du SSpo se concentre essentiellement sur deux outils de développement du sport et du mouvement auprès des enfants et des jeunes: l'encouragement du sport scolaire facultatif et le programme Jeunesse+Sport.

2.2.1. Accès au sport/Sensibilisation de tous les jeunes

2.2.1.1. Le soutien scolaire aux activités sportives de tous les jeunes

2.2.1.1.1. Ecole obligatoire et secondaire supérieur

> Objectifs pédagogiques:

Ecole obligatoire (Harmos) et post-obligatoire (secondaire supérieur): les visées prioritaires de l'éducation physique selon le Plan d'études romand (PER) s'articulent autour de la connaissance du corps, le développement de ressources physiques et motrices et de la préservation de la santé. Pour sa part, le Lehrplan21 (LP21, écoles de langue allemande) énonce les compétences définies par les normes de référence qui sont les connaissances, les habilités et les attitudes.

Durant les 11 années Harmos, le total des heures effectuées dans le domaine du sport est de 27-31 heures par classe (nombre cumulé sur les 11 années), soit 1-2 périodes hebdomadaires en 1H + 2H et 3 périodes à partir de la 3H.

> Ressources (en équivalents plein-temps EPT):

Les plans d'études de la scolarité obligatoire fixent des objectifs et des contenus d'apprentissage pour le domaine «Corps et Mouvement». La dotation dédiée à l'éducation

physique et sport correspond dès la 3H aux trois unités hebdomadaires imposées par la législation fédérale. Une comparaison des grilles-horaires et des ressources nécessaires (EPT) devient réellement possible à partir du cycle d'orientation. Globalement, pour le secondaire I des deux parties linguistiques du canton, l'estimation basée sur les chiffres de l'année scolaire 2020/21 fait état de 63 EPT consacrés à l'éducation physique et sportive.

L'estimation est possible aussi pour le secondaire II de formation générale. Suivant les *plans d'étude cantonaux*, on estime à 27 les EPT consacrés à l'éducation physique et sportive.

Le cumul du secondaire I et du secondaire II de formation générale aboutit à un total de 90 EPT pour l'éducation physique et sportive.

S'agissant de la *formation professionnelle*, la règle pour le sport est donnée par l'art. 52 de l'ordonnance sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (Ordonnance sur l'encouragement du sport, OESp, RS 415.01; cf. extrait ci-dessous), soit au moins 40 leçons sur un total de moins de 520 leçons, soit 80 leçons sur un total de plus de 520 leçons. Il s'agit en fait d'une heure de sport par journée de cours à l'école professionnelle. Les structures sportives n'étant pas suffisantes, des journées sportives sont organisées pour certaines classes. Pour le secondaire II professionnel, ce sont 15.03 EPT (14.06 pour le SFP, 0.97 pour l'IAG) qui sont consacrés.

> *Cours facultatifs et cours à option:*

Le sport scolaire facultatif a comme objectifs principaux d'offrir une possibilité de moments de mouvement hebdomadaire aux élèves et de donner un accès à l'offre de sport et mouvement aux élèves en dehors des heures d'école obligatoire, notamment ceux à faible intégration sociale. Ainsi, le sport scolaire facultatif facilite l'accès à de nouveaux sports et crée un pont entre l'école et les clubs sportifs. Le sport scolaire facultatif est organisé par les établissements scolaires. Le SSpO encourage le développement d'une vaste offre diversifiée en apportant une contribution financière à l'encadrement des cours à hauteur de 270 000 francs, financés par les fonds de la loterie. Ainsi, ces cours facultatifs sont financés à 50% par les communes, 25% par le Fonds cantonal du sport et 25% par la LoRo-Sport (des subventions J+S sont aussi possibles selon l'organisation). Durant l'année scolaire 2018/19 le sport scolaire facultatif a regroupé 107 camps de sports de neige accueillant 8210 élèves, 59 camps verts avec 2881 jeunes et 202 cours facultatifs pour 6754 élèves.

Chaque école du primaire ou du secondaire I (école obligatoire) peut proposer différents cours facultatifs selon son choix. Les cours à option sport au secondaire I et II peuvent encore être développés.

Les écoles du secondaire supérieur S2 (gymnases, écoles de culture générale, écoles de commerce à plein temps) sont regroupées linguistiquement (pour la langue française et la langue allemande). Des activités sportives facultatives figurent dans leur grille-horaire et occupent au total annuellement 27 EPT.

Outre l'enseignement selon la grille horaire, les écoles du S2 (général et professionnel) proposent notamment les activités sportives suivantes:

- Cours facultatifs de sport (uniquement S2 général)
- Journées sportives
- Camp de sport
- Tournois inter-collèges (uniquement S2 général)

2.2.1.1.2. *Tournois scolaires*

Le SSpO encourage et soutient les tournois sportifs dans tous les degrés. De plus, de nombreuses équipes participent chaque année à la Journée Suisse de Sport Scolaire, par ailleurs organisée à Fribourg en 2017.

L'organisation et la participation des élèves est à charge des écoles et peut bénéficier d'un soutien du sport scolaire facultatif. Le SSpO assure la coordination avec l'Association REPER pour transmettre une prévention, selon les principes du programme fédéral «Cool&Clean», pendant ces tournois.

2.2.2. *L'encouragement des jeunes talents*

2.2.2.1. *Jeunesse + Sport*

Le programme fédéral de Jeunesse+Sport (J+S) est géré par le SSpO au niveau cantonal. J+S veut promouvoir le sport adapté aux enfants et aux jeunes (5-20 ans), encourager leur intégration par le sport et contribuer au développement et à leur épanouissement. Pour réaliser ces objectifs, J+S se base sur trois piliers de l'encouragement du sport: les subventions fédérales pour les cours et les camps J+S destinés aux enfants et aux jeunes, la formation de base et continue des monitrices et moniteurs, des expertes et experts et des coaches, ainsi que le matériel de prêt pour les activités et formations J+S. En 2019, le SSpO a organisé 27 cours de formation et 32 jours de perfectionnement à l'aide de 168 expertes et experts pour former les monitrices et moniteurs J+S. L'activité physique de 41 344 jeunes a ainsi pu être soutenue par la Confédération.

Le programme assure une formation de qualité pour les moniteurs et monitrices. Toutes les activités J+S sont ensuite soutenues financièrement pour permettre aux clubs d'offrir des prestations durables adaptées aux différents âges et soutenir l'activité physique chez les enfants et les jeunes. Le canton assume différentes tâches de formation auprès des cadres J+S, organise des camps pour les enfants et les jeunes, s'occupe

de l'administration de la formation et des contributions fédérales et veille au respect des règles adoptées.

Le programme fédéral J+S emploie 3.6 EPT au SSpO (état au 29 avril 2021). En 2019 l'Etat de Fribourg a contribué 33 707 francs aux camps et formations J+S et la Confédération a soutenu les clubs fribourgeois à hauteur de 2 991 688 francs.

2.2.2.2. *Concept pour l'encouragement de la relève des moniteurs/monitrices*

Le Service du Sport a mis en place, avec l'intervention de l'association REPER, une nouvelle formation *1418coach* pour les jeunes entre 14 et 18 ans pour les encourager à devenir de jeunes moniteurs et monitrices bénévoles. Le but est de soutenir les clubs et associations sportives dans la relève et l'entretien d'une équipe de bénévoles et de prestations aux membres du club et de proposer une formation d'aide-moniteur aux jeunes membres avant l'âge J+S. Cette formation mise en place avec les ressources du SSpO, fait partie des mesures du Plan d'action «Je participe!» car elle soutient les jeunes dans leur développement personnel et leur permet de prendre activement des responsabilités au sein des clubs et des associations de jeunesse. Elle permet également d'encourager les adolescent-e-s à continuer à pratiquer un sport dans un club, sans toutefois entrer dans le sport d'élite.

2.2.2.3. *Matériel de prêt*

Afin de rendre certaines activités plus accessibles, le SSpO propose un service de prêt de matériel de sport aux écoles et aux clubs.

2.2.2.4. *Camps de sport pour les jeunes*

Le SSpO organise chaque été des camps cantonaux J+S pour les jeunes Fribourgeoises et Fribourgeois ayant entre 8 et 18 ans. L'offre comporte six camps qui sont toujours complets (3 polysports, alpinisme/escalade, canoë-kayak et natation) accueillant environ 350 jeunes. En 2019 sur un budget global de 147 624 francs auprès du SSpO, J+S a contribué à hauteur de 17 973 francs et le montant des frais de participation s'est élevé à 74 440 francs.

2.2.2.5. *Prévention Cool&Clean*

Swiss Olympic s'engage à travers le programme national de prévention «Cool&Clean» en faveur d'un sport propre, fair-play et performant. Dans ce cadre-là, le SSpO collabore avec l'association REPER pour toutes les activités qui relient promotion de la santé et prévention dans le sport. Ainsi, les tournois scolaires, comme les formations J+S, intègrent des interventions REPER dans leur programme. Swiss Olympic prend en charge 20% des frais du délégué-e «Cool&Clean» engagé-e à REPER.

2.2.2.6. *Sports-Arts-Formation (SAF)*

Le programme «sports-arts-formation» (SAF) permet en 2022/23 à 438 talents (272 en statut «SAF», 137 en statut «Espoirs» et 29 en «Ecolage hors canton») de concilier au mieux leur art ou leur sport de haut niveau avec leur formation. Le SSpO dispose de 0.5 EPT pour gérer tous les dossiers arts et sport du programme et se réfère au SeCu si besoin. Le programme SAF a été présenté dans un rapport du Conseil d'Etat en 2017, puis a fait l'objet d'un rapport du Conseil d'Etat en 2019¹. En 2022/23, 188 élèves du secondaire I bénéficient du programme alors qu'ils sont 172 au secondaire II de formation générale et 40 au secondaire II de formation professionnelle. La promotion du sport et le soutien des jeunes talents sportifs et artistiques, ont fait l'objet de différentes analyses approfondies. Des nouvelles directives SAF ont été mises en vigueur par la DICS et la DEE le premier août 2021, afin de faciliter davantage la conciliation des différentes formations, scolaires ou professionnelles, et de l'art ou du sport de haut niveau. Les écoles professionnelles adaptent aussi leurs programmes pour que les jeunes bénéficiant du programme Sports-Arts-Formation (SAF) puissent réussir une double formation (Sport/Art + Apprentissage). Les entreprises formatrices sont également appelées à adapter la formation pratique en entreprise.

2.2.2.7. *La formation continue*

Le SSpO développe la formation continue d'éducation physique du corps enseignant en collaboration avec la Haute école pédagogique (HEP) et l'Association fribourgeoise d'éducation physique et de sport scolaire (AFEPS). La Haute école pédagogique (HEP) est mandatée pour proposer ces offres au corps enseignant. L'Université de Fribourg propose une formation en Sciences du sport et de la motricité, en collaboration avec la Haute Ecole fédérale de sport de Macolin (HEFSM), qui propose des programmes en enseignement ou en santé et recherche.

Le SSpO encourage le soutien pédagogique à travers des spécialistes qui interviennent auprès des enseignantes et enseignants généralistes au primaire. Le SSpO conseille le corps enseignant et élabore des directives afin d'assurer un cadre pour des activités spécifiques.

2.2.2.8. *L'aide aux jeunes professionnels, les reconnaissances et les prix*

Jusqu'à ce jour l'Etat de Fribourg ne propose pas de bourses ou autres aides de ce type aux jeunes talents sportifs. Annuellement, la commission cantonale du sport et de l'éducation

¹ Rapport 2019-DICS-5 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2017-GC-38 Romain Collaud, Gabrielle Bourguet «Concept Sports-Arts-Formation» et sur le postulat 2017-GC-51 Philippe Savoy, Laurent Dietrich «Concept Sports-Arts-Formation», 19 février 2019.

physique (CCSEP) peut selon la LSport récompenser de jeunes athlètes avec le *prix d'encouragement* à raison de 2000 francs au total. Le *Prix sportif de l'Etat de Fribourg* récompense des personnes particulièrement marquantes dans le monde du sport fribourgeois, s'élève à 5000 francs et est attribué par le Conseil d'Etat sur proposition de la CCSEP. Ces montants (7000 francs) proviennent du Fonds cantonal du sport.

2.2.2.9. *L'aide aux associations et particuliers actifs dans ce domaine*

Le SSpo doit également s'impliquer dans le développement du sport et du mouvement à travers le secteur privé.

- > *Economie et développement de réseaux:*
Afin de soutenir les sociétés et fédérations de sport, le SSpo soutient l'AFS (association fribourgeoise des sports) notamment dans la mise en œuvre d'un programme de formation en «management de club».
- > *Développement durable de la société:*
Le canton considère le sport comme un terrain d'apprentissage pour le développement durable de la société, en préservant l'équilibre entre l'écologie, l'économie et la dimension socioculturelle. Il prend en considération les attentes du sport-social dans sa politique sportive.

2.2.2.10. *L'aide aux infrastructures accueillant de jeunes talents*

Les infrastructures sportives et espaces de mouvement représentent un outil primordial pour rendre l'activité physique possible. Le SSpo tient un inventaire, conseille et collabore activement avec les différents partenaires, afin de garantir une bonne répartition et une qualité efficiente de ces infrastructures dans le futur. Le canton a soutenu dans les années 1990–2000, par voie de décrets, le subventionnement de patinoires ouvertes et couvertes. Actuellement les piscines couvertes, dont un manque a été cerné, sont soutenues par une ordonnance de subventionnement. L'Etat et les communes mettent les installations sportives gratuitement à disposition des jeunes de moins de 20 ans d'organisations à but non-lucratif.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, le SSpo a repris la gestion complète du Campus Schwarzsee/Lac Noir, suite au transfert depuis la DSJ à la DICS, transfert opéré en sens inverse en début 2022. Le Campus accueille des clubs de sport, des fanfares et chœurs, des associations de loisirs et de jeunesse, ainsi que le service civil et parfois l'armée. Il est à noter une croissance de l'occupation du Campus dans le domaine sport et loisirs de 91% depuis la reprise par le SSpo.

2.3. Encouragement de la culture auprès de la jeunesse

2.3.1. Accès à la culture/Sensibilisation de tous les jeunes

2.3.1.1. *Le soutien scolaire aux activités culturelles des jeunes*

2.3.1.1.1. *Ecole obligatoire et secondaire supérieur*

- > *Objectifs pédagogiques culturels:*
Ecole obligatoire: parmi les domaines disciplinaires du PER et du Lehrplan 21 figure le domaine des Arts, qui comprend notamment les Arts visuels et la Musique. L'objectif pédagogique est de permettre aux élèves d'explorer les langages visuels, plastiques et sonores en développant les capacités créatrices tant manuelles que visuelles, ainsi que les bases musicales.
Secondaire supérieur (gymnases, écoles de culture générale, écoles de commerce): s'inscrivant dans la continuité des objectifs du PER, l'apprentissage vise une approche à la fois théorique et pratique des arts ainsi que des évolutions culturelles. Les étudiantes et étudiants sont amenés à affirmer leurs goûts et se forger leurs propres opinions, à les différencier de ceux des autres, à les transposer et les exprimer à travers un travail créatif. L'objectif pédagogique est par ailleurs de préparer les jeunes adultes à une participation active à la vie culturelle.
- > *Ressources* (en équivalents plein-temps EPT):
Les plans d'études de la scolarité obligatoire fixent les objectifs et contenus d'apprentissage pour le domaine de l'art. Pour ce faire, le PER comprend un domaine «Arts» avec les activités créatrices et manuelles (ACM), les arts visuels et la musique. Le LP21 comprend quant à lui deux domaines, «Gestalten» et «Musik». Ces objectifs sont ensuite déclinés par les cantons dans leurs grilles horaires respectives. Dans le canton de Fribourg, la dotation dédiée aux arts est adaptée à l'âge des élèves et, pour le cycle d'orientation, à la filière d'études. Pour les élèves les plus jeunes, les écoles doivent respecter la dotation globale en disposant d'une marge de manœuvre pour enseigner les branches concernées. Une comparaison des grilles horaires et des ressources nécessaires (EPT) devient possible dès le cycle d'orientation. Globalement, pour le secondaire I des deux parties linguistiques du canton, l'estimation basée sur les chiffres de l'année scolaire 2020/21 fait état de 76 EPT consacrés aux arts visuels et à la musique.
L'estimation est possible aussi pour le secondaire II de formation générale. Suivant les *plans d'étude cantonaux*, on estime à 15 les EPT consacrés aux arts visuels et à la musique.

Le cumul du secondaire I et du secondaire II de formation générale aboutit à un total de 91 EPT pour les arts visuels et la musique.

> *Cours facultatifs:*

Dans les classes de l'école obligatoire, il n'existe pas de liste précise de cours facultatifs. Chaque école du secondaire I peut en proposer. Le financement de ces cours facultatifs est compris dans la dotation de personnel des écoles du cycle d'orientation. Dans le secondaire II de formation générale, les cours facultatifs sont communs.

2.3.1.1.2. *Ecole de formation professionnelle*

Les ordonnances de formation propre à chaque métier définissent les besoins du métier proprement dit. De ce fait, les établissements du secondaire II de formation professionnelle n'offrent pas de formation obligatoire dans le domaine culturel, sauf pour les formations professionnelles en lien avec les arts visuels.

2.3.1.1.3. *Culture & Ecole*

Culture & Ecole est le programme de sensibilisation et d'accès à la culture pour les élèves de la scolarité obligatoire (1–11H) de l'Etat de Fribourg. Culture & Ecole favorise le développement et la diffusion auprès des écoles d'offres culturelles de qualité. Il soutient l'accès et la sensibilisation à la culture de façon équitable pour l'ensemble des élèves sur tout le territoire cantonal. Il vise à permettre à chaque classe de bénéficier d'au moins une offre par année, de son choix et à un prix avantageux. Le programme prend en charge jusqu'à la moitié des coûts de l'activité (l'autre part étant à la charge de l'école), ainsi que les coûts de transports publics pour se rendre à l'événement. Le programme encourage les acteurs culturels à produire une offre «jeune public» et proposer des projets de médiation culturelle. La participation des jeunes au programme Culture & Ecole se monte à quelque 27 000 à 34 000 élèves sur environ 42 000 élèves, soit 60–70% de la population des 5–16 ans (années scolaires 2017/18 et 2018/19). Le budget 2021 du programme se monte à 620 000 francs (financé par l'Etat, la Loterie romande et un don de lancement de la BCF).

2.3.1.2. *Projets-pilotes*

Le canton de Fribourg s'efforce d'améliorer encore ses dispositifs en développant des projets pilotes s'inscrivant dans ses objectifs stratégiques (cf. chap. 1, pt. 1.1.2). Parmi ces projets, on peut citer par exemple:

Les Agentes et Agents Culturels pour des écoles créatives: ce projet, lancé par la Fondation Mercator Suisse, permet aux écoles de mettre au point une stratégie d'activités d'éducation culturelle et de les intégrer à leur propre développement.

Il soutient et ancre à long terme leur collaboration avec les institutions et les acteurs culturels. Les cantons de Fribourg, Berne et Valais participent conjointement à ce projet pilote et bilingue. L'école de culture générale de Fribourg (ECGF) et la filière ECG du Collège du Sud de Bulle prennent part au projet depuis 2018.

2.3.1.3. *AG CULTUREL*

L'Abonnement Général culturel (anciennement 20 ans, 100 francs) donne libre accès aux jeunes jusqu'à 26 ans à des milliers d'offres culturelles, d'événements, festivals, spectacles, concerts, ciné-clubs et expositions à Fribourg et plusieurs cantons voisins partenaires pour le prix de 100 francs par année. Il est géré par l'association AG culturel, à but non-lucratif et d'utilité publique, qui a son siège dans le canton de Fribourg. La contribution annuelle fribourgeoise à ce projet est de 16 000 francs, financés par la LoRo. L'Etat de Fribourg est partenaire de ce programme, qui peut compter aussi sur le soutien de plusieurs communes.

2.3.1.4. *Pratiques et médiation culturelles pour les jeunes*

Les quatre institutions culturelles de l'Etat jouent aussi un rôle important dans la pratique, la sensibilisation et la participation culturelles de la jeunesse, en adressant régulièrement leur offre aux enfants et aux jeunes.

- > *Le Conservatoire de Fribourg (COF)*, qui est principalement destiné aux jeunes, a pour mission l'apprentissage de la pratique musicale, de la danse et de l'art dramatique, aux degrés amateur et préprofessionnel. Le COF est financé par le secteur public, pour moitié par l'Etat et pour moitié par les communes. Les professeurs de musique ont le statut d'enseignantes et enseignants du secondaire supérieur. Outre les cours individuels et collectifs, le COF mène actuellement divers projets-pilotes, par exemple en musique de chambre, Young Jazz Ensemble, Atelier Musique Parents-Enfants, etc.) visant à répondre au plus près à la demande actuelle avec une offre de cours visant la qualité.
- > *Le Musée d'histoire naturelle (MHNF)* a notamment pour mission d'offrir au public la possibilité de s'informer sur le patrimoine naturel, en particulier cantonal, à la lumière des connaissances scientifiques. Outre son exposition permanente, il propose un programme régulier d'expositions temporaires et une large gamme d'activités d'information et de sensibilisation au patrimoine naturel, dont une grande partie s'adresse aux élèves, aux jeunes et aux familles.
- > De même, *le Musée d'art et d'histoire de Fribourg (MAHF)* présente une exposition permanente de ses collections, des expositions temporaires et un programme d'acti-

tés, offrant ainsi des clés de lecture du passé et du présent tout en sensibilisant le public à la création artistique. Il a mis en place un programme spécifique pour l'enfance et la jeunesse, avec par exemple des ateliers ou des visites guidées dédiés aux enfants.

- > *La Bibliothèque cantonale et universitaire (BCU)* met à disposition de la population ses ressources documentaires et électroniques ainsi que ses collections patrimoniales. A l'attention des enfants et des jeunes, elle s'engage en particulier à l'acquisition de compétences informationnelles (trouver, traiter, gérer des informations), en collaboration avec divers établissements scolaires ou à titre individuel auprès de ses usagers. Une part prépondérante des activités et du budget de la BCU concerne cependant non pas la culture de la jeunesse en général, mais le travail des étudiantes et étudiants, du corps professoral et des chercheuses et chercheurs de l'Université.

2.3.1.5. *Autres mesures*

Les jeunes peuvent également bénéficier d'offres soutenues par les collectivités publiques qui ne leur sont pas exclusivement destinées, comme *La CarteCulture* qui facilite l'accès à l'offre culturelle, sportive et de formation pour les personnes financièrement défavorisées. Des initiatives ponctuelles sont également soutenues, à l'instar du programme *Les traditions vivantes en images* – #tradifri que le Service de la culture et le Musée gruérien ont lancé en 2016 afin de questionner les jeunes générations sur le patrimoine immatériel fribourgeois. Notons enfin qu'à l'invitation de l'Etat de Fribourg, la Loterie romande soutient régulièrement des mesures de médiation culturelle pour la jeunesse organisée dans le cadre de manifestations ou saisons culturelles.

2.3.2. L'encouragement des jeunes talents

2.3.2.1. *Sports-Arts-Formation (SAF)*

Le programme «sports-arts-formation» (SAF) permet aux jeunes talents fribourgeois de concilier dans de bonnes conditions les études et leur pratique d'un sport ou d'un art de haut niveau. Dans le domaine culturel, le SAF concerne principalement les élèves préprofessionnels en musique, en danse et en théâtre du COF. Pour éviter les redites, le dispositif SAF est présenté dans la partie sur le sport (chap. 2, pt. 2.1.2.5).

2.3.2.2. *Formation préprofessionnelle*

Dispensée par le COF, la formation préprofessionnelle prépare aux études professionnelles en musique, en danse et en théâtre en Haute Ecole spécialisée (HES). Elle concerne environ 1% des élèves du COF. Environ 3 EPT pédagogiques sur 110.53 EPT y sont affectés.

2.3.2.3. *Formation professionnelle ou tertiaire*

Dans la formation professionnelle, il n'y pas d'encouragement au talent proprement dit, mais le développement artistique est possible via une formation professionnelle réglementée. Le canton abrite le site fribourgeois de la Haute Ecole de Musique HEMU (Vaud, Valais, Fribourg). L'Etat de Fribourg contribue également aux coûts de formation des jeunes du canton dans les autres HES de Suisse. Il participe également au financement de la HES-SO, dont deux domaines sont dédiés à la formation artistique. Pour le design et les arts visuels: la Haute école d'art et de design – Genève (HEAD-Genève), la HES-SO Valais-Wallis – Ecole de design et haute école d'art (EDHEA) et l'Ecole cantonale d'art de Lausanne (ECAL). Pour la musique et les arts de la scène: la Haute école de musique de Genève (HEM-Genève), la Haute Ecole de Musique HEMU (Vaud, Valais, Fribourg) et la Manufacture – Haute Ecole romande des arts de la scène. Notons que l'Etat de Fribourg est représenté dans les conseils de fondation de l'HEMU et de la Manufacture.

2.3.2.4. *Bourses à la relève professionnelle*

Si les bourses restent ouvertes à des artistes tout au long de leur carrière, les jeunes artistes professionnels en bénéficient particulièrement: bourses de recherche artistique et de séjours en résidence (Paris, Berlin, mobilité). La bourse du Fonds Pierre et Renée Glasson s'adresse aux musicien-ne-s en fin de formation professionnelle. L'Etat participe également par des bourses.

3. Comparaison et perspectives

3.1. Comparaison difficile

Outre leurs bénéfices spécifiques à l'individu qui les pratique, le sport et la culture ont en commun d'augmenter la qualité de vie, la santé mentale et physique de la population tout en renforçant la cohésion sociale. Dans le cadre de sa mission, l'Etat a développé un dispositif visant à encourager le sport et la culture auprès de la population et de les rendre plus accessible à tous, en commençant par la jeunesse. Dans ce but, le SSpO et le SeCu, tout comme le BPEJ, développent des programmes au niveau de la sensibilisation, de la relève, du soutien aux projets et activités des associations engagées dans ces domaines. Au niveau scolaire, on aura vu que les deux domaines occupent une place notable dans l'horaire et que des offres facultatives sont proposées (voir chap. 2). En ce qui concerne l'encouragement des talents, 29 artistes dans les domaines de la danse et de la musique sont au bénéfice d'un statut SAF, alors que 243 élèves sont des sportifs (2021/22).

Comme l'illustre la première partie du présent rapport, il s'avère difficile d'établir une comparaison des responsabilités sur les différents niveaux institutionnels entre le sport

et la culture. En ce qui concerne les ressources allouées aux deux domaines, relevons que les ressources allouées en EPT à l'enseignement du sport et de la culture sont du même ordre. Malheureusement, peu de données permettent d'isoler les soutiens financiers qui seraient octroyés aux activités sportives et culturelles de l'enfance et de la jeunesse par d'autres acteurs que l'Etat (par exemple les données relatives à la

LoRo et aux communes portent sur tous les âges). De plus, les chiffres existants sur la sensibilisation des jeunes au sport et à la culture et l'encouragement des jeunes talents sont insuffisants pour effectuer une comparaison pertinente.

Le tableau 3 permet de visualiser les différents niveaux de soutien de l'Etat pour le sport et la culture.

Tableau 3: Prestations de l'Etat en faveur du sport et de la culture pour la jeunesse

| Sport | Prestations de l'Etat pour la jeunesse | Culture |
|---|--|--|
| Sport scolaire (facultatif), matériel, tournois et camps | Accès, sensibilisation, pratique en milieu scolaire, infrastructures | Formation à la pratique culturelle (arts de la scène, arts visuels, musique) |
| Jeunesse+Sport | | Culture & Ecole |
| Prévention Cool&Clean | Accès, sensibilisation pour jeune public (hors école) | Agents culturels |
| Formation en sciences du sport | | > AG culturel > CarteCulture |
| > HEP > Université > Ecolages intercantonaux | Formation (pré)professionnelle ou tertiaire, infrastructures | COF/Eikon |
| > Formation continue > Formation en «management du sport» | | > COF/HEMU > HES-arts (HEMU, Manufacture, etc.) > Manufacture > Ecolages intercantonaux |
| > Campus Lac Noir > Stade St-Léonard | Infrastructures | COF |
| > Subvention en faveur des infrastructures (constructions scolaires, piscines) | | MHNF |
| > Infrastructures sportives du degré secondaire II, HEP et Université > Inventaire des infrastructures sportives | | > MAHF > Musée romain de Vallon > Espace Jean Tinguely |
| | | BCU |

3.2. Perspectives

En se basant sur les axes stratégiques du Conseil d'Etat et les diverses mesures présentées ci-dessus qui en découlent, il apparaît que le sport et la culture couvrent tous deux une large palette de prestations et l'on peut considérer que les objectifs sont bien couverts. Des améliorations sont néanmoins toujours possibles, ce notamment en ce qui concerne la jeunesse et moyennant le respect des limites budgétaires à disposition. Le cadre des réflexions dans ce domaine est le suivant:

3.2.1. Sport

- > Ressources: Réexamen du financement du domaine du sport par l'Etat; les travaux seront menés dans le courant de la législature.
- > Centre sport et santé: Ce centre fédère les compétences des Directions responsables du sport, de la santé et de la formation; il propose des locaux et infrastructures sportives (salles de théorie, de réunion, de tests physiques,

centre d'analyses, salles de sport, logement de groupes, etc.), du matériel de sport, des services en lien avec la pratique du sport (médecine du sport, physiothérapie, etc.) ou favorisant la mise en valeur du sport sur le plan cantonal (Musée du vélo, expositions, etc.).

- > Sport de la relève: Renforcer la veille précoce des talents et leur accompagnement au niveau préprofessionnel par le dispositif SAF notamment (détection précoce et soutien à la relève).
- > Soutien pédagogique: Développement d'un réseau frivourgeois de soutien pédagogique (collaborateurs pédagogiques), en collaboration avec les services de l'enseignement obligatoire et les communes (renforcement de la santé, de la sécurité et du développement de la personne). Développement des coordinateurs du sport et aides aux enseignants.
- > Aides et bourses¹: Bourses pour les bénéficiaires du programme SAF ne remplissant pas encore les critères de soutien de l'aide sportive suisse. L'aide sportive suisse

¹ Il ne s'agit pas de bourses d'étude au sens strict du terme, mais de soutien financier.

soutient la relève qui atteint déjà un niveau international. Pour les jeunes talents en formation, l'Etat ne fournit pas de soutien financier.

- > Sport pour tous: Concrétisation de projets dans le sport pour tous: Développement durable et qualitatif d'offres favorisant le mouvement pour tous avec pour objectif d'augmenter en permanence la proportion de la population active. Encouragement de projets concernant le mouvement et la mobilité douce et collaboration élargie avec la Direction de la santé et des affaires sociales.
- > Sport des aînés: Développement du sport des aînés pour les bienfaits sur l'indépendance, la mobilité, l'aspect social, la solitude, les relations intergénérationnelles, ...
- > Sport et mouvement dans les écoles: Développement de cours à option au secondaire I et II de formation générale et assurer les heures légales d'EPS dans les écoles professionnelles. Introduction de moments d'activité physique quotidienne dans les écoles et engagement de conseillères et conseillers pédagogiques dans les écoles primaires. Développement du sport scolaire facultatif à tous les niveaux, si possible.
- > Centres de compétences pour le sport: Développement et soutien d'un réseau de centres de compétences pour les questions relatives au sport.
- > Prévention: Augmenter l'engagement de la population envers la santé par le sport pour diminuer/ralentir l'augmentation des primes d'assurances (applications, concours, ...).
- > Développement de formation préprofessionnelle sportive: Analyse et développement d'une structure de formation, principalement destinée aux jeunes de la relève, ayant pour mission l'apprentissage de la pratique sportive préprofessionnelle. Comment devenir sportif ou sportive d'élite? Services, cours individuels et collectifs, le tout devant répondre au plus près de la demande actuelle visant la qualité.
- > AG Sport (Abonnement Général Sport): Développement d'une offre à la population générée en collaboration entre l'Etat et le sport associatif pour favoriser la découverte de l'offre existante et renforcer le sport associatif.
- > Espaces de mouvement et infrastructures sportives: Développement d'un Concept des infrastructures sportives d'intérêt cantonal, selon les recommandations de la Confédération et leur intégration dans l'aménagement du territoire.

3.2.2. Culture

En s'appuyant sur sa stratégie dans le domaine de la culture (cf. chap. 1, pt. 1.2.2), le Conseil d'Etat entend poursuivre et compléter les mesures touchant la jeunesse qu'il a déjà mis en route. Si des progrès sont tangibles depuis la mise en œuvre de ces mesures, il s'agira aussi de rattraper les dommages

observés à la suite de la crise du COVID-19 sur la pratique culturelle et l'accès à la culture des jeunes¹:

- > Relance dynamique de Culture & Ecole, le programme d'accès et de sensibilisation à la culture dans le domaine scolaire (accès à la culture).
- > Renforcer la promotion et l'usage de l'AG culturel et de la Carte culture (accès à la culture).
- > Développer les collaborations et le réseau entre le Conservatoire de Fribourg et l'école obligatoire/S2, avec la mise en place d'un bureau COF-Ecole (accès, sensibilisation, pratique culturelle).
- > Développer, en collaboration avec les communes et les établissements scolaires, le réseau fribourgeois des bibliothèques publiques et scolaires de langues française et allemande (Vision 2025), visant à ce que la population fribourgeoise bénéficie de prestations équitables quelle que soit la situation géographique ou linguistique (accès à la culture, médiation culturelle).
- > Développer un réseau fribourgeois des médiatrices et médiateurs culturels, en collaboration avec les institutions culturelles du canton (musées, salles, etc.), et renforcer les prestations de médiation dans les institutions culturelles, notamment en faveur de la jeunesse fribourgeoise (médiation culturelle).
- > Inviter la Loterie romande à poursuivre son soutien aux projets de médiation ou de culture inclusive (médiation culturelle).
- > Renforcer la veille précoce des talents et leur accompagnement au niveau préprofessionnel, en particulier dans le domaine de la musique, du théâtre et de la danse par le dispositif SAF notamment (détection précoce et soutien aux jeunes talents).
- > Renforcer la collaboration intercantonale dans l'accès à la culture et l'amélioration de la circulation des offres culturelles jeune public, aux classes (offre culturelle).
- > Mettre en place et financer une formation de jeunes moniteurs et monitrices dans le domaine des activités culturelles, artistiques ou socioculturelles: sur la base de l'état des lieux des formations existantes dans ce domaine établi en 2022 par Frisbee, le réseau fribourgeois des organisations de l'enfance et de la jeunesse, il s'agira de soutenir financièrement la ou les formations en adéquation avec les besoins des jeunes engagés dans le tissu associatif et grandissant dans le canton de Fribourg.

3.2.3. En commun

Le développement de projets communs au sport et à la culture peut se poursuivre dans plusieurs domaines, tels que:

¹ cf. question 2021-CE-302, David Bonny et Guy-Noël Jelk, «Remotiver les jeunes Fribourgeoises et Fribourgeois de 16 à 20 ans pour des activités sportives et culturelles», déposée le 16 août 2021.

- > Rendre les mesures d'encouragement plus transversales entre les services de l'Etat et en collaboration avec les communes et autres partenaires (sport, culture, enfance et jeunesse, intégration, associations de jeunesse, animation socioculturelle, passeports vacances, etc.) pour aborder de manière pluridisciplinaire les questions des activités destinées à la jeunesse et améliorer l'équité d'accès à ces activités. Il s'agirait par exemple de soutenir ces activités associatives avec plus de moyens, de développer des bourses, de proposer des prix ou des récompenses spécifiquement adressées aux jeunes actifs dans le sport et la culture ou dans d'autres activités associatives (chap. 2, pt. 2.1.2.7 et 2.2.2.4).
- > Analyser les voies de développement du programme SAF (cf. chap. 2, pt. 2.1.2.5 et 2.2.2.1) en étudiant notamment l'intégration d'une filière SAF spécifique dans les écoles de S1 et S2.
- > Analyse financière visant une politique budgétaire réaliste et maintenant un volume de subventionnement élevé tant en faveur du sport que de la culture.
- > Renforcer le soutien au programme cantonal FriTime et FriTime Piccolo car cela valorise, met en lumière et fait connaître aux enfants, aux jeunes et aux familles, les clubs sportifs, le sport associatif ainsi que les associations artistiques, socioculturelles ou culturelles de leur région.
- > Renforcer le soutien à l'ouverture des salles de sport le week-end et au développement des projets Midnight, OpenSunday et MiniMove en tant qu'activités bas-seuil renforçant les capacités, la prise de responsabilités ainsi que l'estime de soi d'adolescent-e-s qui ne souhaitent pas devenir membres d'un club sportif ou d'une association culturelle.
- > Poursuivre les mesures du Plan de soutien jeunesse Fribourg (soutien aux projets de jeunes et soutien aux girons) pour aider les jeunes entre 12 et 25 ans dans la période post-Covid.
- > De manière générale, il est essentiel de renforcer l'accès à l'ensemble des activités de jeunesse pré- et extrascolaires afin de garantir un accès plus équitable à ces activités pour tous les enfants et les jeunes dès le plus jeune âge et ainsi promouvoir une plus grande égalité des chances.

4. Conclusion

Le Conseil d'Etat salue le rôle important joué par le sport et la culture dans le tissu social et le développement harmonieux et sain de la population, et particulièrement celui des enfants et des jeunes. De plus, le sport et la culture contribuent à un aménagement qualitatif des loisirs qui est porteur de sens. En leur permettant de prendre part à une activité de loisirs, le sport et la culture, tout comme l'engagement associatif de manière générale, jouent un rôle déterminant en matière d'intégration sociale des enfants et des jeunes. Leur participation au tissu associatif promeut le développement de leurs compétences non seulement sportives, artistiques ou cultu-

relles, mais aussi psychosociales, et les encourage à prendre des responsabilités au sein de leur association. Ceci est au bénéfice de toute la société.

Ces deux domaines sont soutenus par les différents niveaux institutionnels, selon les missions qui leur sont attribuées et les principes de répartition des tâches et de subsidiarité. Les divers domaines d'intervention ainsi que les différences de structures rendent la comparaison concernant les aides et le soutien aux jeunes fort compliquée. Le présent rapport montre que l'approche choisie jusqu'ici est propre à chaque domaine pour assurer la pertinence des mesures et soutiens. Des investissements très importants sont en cours et à venir afin de développer les infrastructures tant dans le domaine de la culture que dans celui du sport; ce qui accroît significativement les efforts financiers de l'Etat en faveur de ces deux domaines, comme le démontre le plan financier de législature.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.

Bericht 2022-DSJ-35

8. November 2022

—
**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat 2020-GC-18 André Kaltenrieder/Bruno Boschung –
Welche Anerkennung und Unterstützung für Sportvereine in unserem Kanton?**

| | |
|---|-----------|
| 1. Allgemeiner Kontext | 18 |
| 1.1. Allgemeiner Kontext der Sportförderung | 18 |
| 1.1.1. Auftrag | 18 |
| 1.1.1.1. Bund | 19 |
| 1.1.1.2. Swiss Olympic | 19 |
| 1.1.1.3. Interkantonale Zusammenarbeit | 19 |
| 1.1.1.4. Staat Freiburg, Gemeindeverbände und Gemeinden | 19 |
| 1.1.1.5. Die Loterie Romande (LoRo-Sport) | 19 |
| 1.1.2. Strategische Ziele | 19 |
| 1.1.3. Finanzielle Mittel des Kantons Freiburg | 20 |
| 1.2. Allgemeiner Kontext der Kulturförderung | 20 |
| 1.2.1. Auftrag | 20 |
| 1.2.1.1. Bund | 21 |
| 1.2.1.2. Interkantonale Zusammenarbeit | 21 |
| 1.2.1.3. Staat Freiburg, Gemeindeverbände und Gemeinden | 21 |
| 1.2.1.4. Die Loterie Romande (LoRo) | 22 |
| 1.2.2. Strategische Ziele des Staates Freiburg | 22 |
| 1.2.3. Finanzielle Mittel des Kantons Freiburg | 22 |
| 1.3. Zusammenfassung: Allgemeiner Kontext der Sport- und Kulturförderung | 23 |
| <hr/> | |
| 2. Kinder- und Jugendförderung | 24 |
| 2.1. Allgemeine Förderung ausserschulischer Aktivitäten für Kinder und Jugendliche | 24 |
| 2.1.1. Kantonale Programme FriTime und FriTime Piccolo | 24 |
| 2.1.2. Kantonale Unterstützung von Gemeindeprojekten zur Öffnung von Sport- oder Mehrzweckhallen | 24 |
| 2.2. Sportförderung bei Kindern und Jugendlichen | 24 |
| 2.2.1. Zugang zum Sport/Sensibilisierung aller Kinder und Jugendlichen | 25 |
| 2.2.1.1. Schulische Unterstützung für sportliche Aktivitäten von Kindern und Jugendlichen | 25 |
| 2.2.2. Talentförderung | 26 |
| 2.2.2.1. Jugend+Sport (J+S) | 26 |
| 2.2.2.2. Förderung von Nachwuchsleiterinnen und -leitern | 26 |
| 2.2.2.3. Leihmaterial | 26 |
| 2.2.2.4. Sportlager für Kinder und Jugendliche | 26 |
| 2.2.2.5. Präventionsprogramm «cool and clean» | 26 |
| 2.2.2.6. Sport-Kunst-Ausbildung (SKA) | 26 |
| 2.2.2.7. Weiterbildung | 27 |
| 2.2.2.8. Unterstützung für junge Berufstätige, Anerkennungen und Preise | 27 |
| 2.2.2.9. Unterstützung von Vereinen und Einzelpersonen | 27 |
| 2.2.2.10. Unterstützung der Einrichtungen für junge Talente | 27 |
| 2.3. Kulturförderung bei Kindern und Jugendlichen | 27 |
| 2.3.1. Zugang zur Kultur/Sensibilisierung aller Kinder und Jugendlichen | 27 |
| 2.3.1.1. Schulische Unterstützung für kulturelle Aktivitäten von Kindern und Jugendlichen | 27 |

| | |
|---|-----------|
| 2.3.1.2. Pilotprojekte | 28 |
| 2.3.1.3. KULTUR-GA | 28 |
| 2.3.1.4. Kulturelle Praxis und Kulturvermittlung für Kinder Jugendliche | 29 |
| 2.3.1.5. Übrige Massnahmen | 29 |
| 2.3.2. Talentförderung | 29 |
| 2.3.2.1. Sport-Kunst-Ausbildung (SKA) | 29 |
| 2.3.2.2. Berufsvorbereitende Ausbildung | 29 |
| 2.3.2.3. Berufs- oder Tertiärausbildung | 29 |
| 2.3.2.4. Stipendien für Nachwuchskünstlerinnen und Nachwuchskünstler | 30 |
| 3. Vergleich und Ausblick | 30 |
| 3.1. Schwieriger Vergleich | 30 |
| 3.2. Ausblick | 31 |
| 3.2.1. Sport | 31 |
| 3.2.2. Kultur | 31 |
| 3.2.3. Gemeinsame Massnahmen | 32 |
| 4. Fazit | 33 |

In ihrem am 6. Februar 2020 eingereichten und begründeten Postulat interessieren sich die unterzeichneten Grossräte für die staatlichen Massnahmen zugunsten des Sports und insbesondere der Jugend und bitten den Staatsrat um einen Vergleich seiner direkten Leistungen in den Bereichen Sport und Kultur. In der Antwort des Staatsrats vom 24. November 2020 wird argumentiert, dass die in den jeweiligen Gesetzen festgelegten Rollen und Ziele von Bund, Kanton, Gemeinden, Verbänden und Privatpersonen im Sport und in der Kultur nicht identisch und daher schwer vergleichbar seien. Der Staatsrat äussert seine Absicht, die Frage in Bezug auf Kinder und Jugendliche zu klären und konkrete Lehren daraus zu ziehen, um gegebenenfalls zu verbessern, was verbessert werden kann. Er erinnert zudem daran, dass der Wiederankurbelungsplan, den der Grosse Rat am 13. Oktober 2020 verabschiedet hat, einen Plan zur Unterstützung des Sports mit einem Betrag von 4,4 Millionen Franken und einem gleich hohen Betrag für die Kultur vorsieht. Neben dem kantonalen Kinder- und Jugendförderungsprogramm «I mache mit!», das mit einem Jahresbudget von 190 000 Franken unter anderem die Finanzierung von ausserschulischen Aktivitäten für Kinder und Jugendliche ab dem Vorschulalter in den Bereichen Sport, Kultur und Kunst ermöglicht, hat der Staatsrat im Dezember 2021 als Reaktion auf die Schwierigkeiten der Jugendlichen nach der Covid-19-Pandemie einen Unterstützungsplan für die Jugend Freiburg mit einem Betrag von 870 000 Franken über zwei Jahre beschlossen. Der Staatsrat weist weiter darauf hin, dass bei den Zahlen, die für kantonale Massnahmen in dem einen oder anderen Bereich zur Verfügung stehen, der Kontext unbedingt einbezogen werden müsse. Aus der blossen Auflistung in einer Tabelle ohne Erklärung der jeweiligen gesetzlichen Ziele und Kompetenzstrukturen liessen sich keine schlüssigen Erkenntnisse in Sachen Sport oder Kultur ziehen.

Auf Vorschlag des Staatsrats nahm der Grosse Rat das Postulat am 15. Februar 2021 mit 87 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen an und beauftragte den Staatsrat, einen Bericht zu verfassen.

Der vorliegende Bericht befasst sich mit der Sportförderung in unserem Kanton. Er erläutert die gesetzlichen Aufgaben, die jeweiligen Rollen und Leistungen der verschiedenen Akteure und Gemeinwesen in Bereichen wie der Sensibilisierung aller jungen Menschen für Sport und Kultur, der Förderung junger Talente, der Vergabe von Auszeichnungen und Preisen, der Berufsbildung, der Unterstützung von Fachleuten wie auch von Vereinen und Einzelpersonen und der Unterstützung von Infrastrukturen. Aufgrund dieser Vergleiche sollte es möglich sein, konkrete Schlüsse zu ziehen, um mögliche Mängel aufzudecken und zu versuchen, das zu verbessern, was sich verbessern lässt. Dabei sind den jeweiligen bereichsspezifischen und strukturellen Besonderheiten Rechnung zu tragen.

Die Analyse in diesem Bericht bezieht sich auf ein «normales» Jahr, d. h. es wurden Daten von vor der Pandemie ausgewertet. Die Pandemiesituation wird im Plan zur Stützung der Wirtschaft behandelt.

1. Allgemeiner Kontext

1.1. Allgemeiner Kontext der Sportförderung

1.1.1. Auftrag

Sportliche Aktivitäten fallen in erster Linie in den Bereich von **Vereinen und Privatpersonen**. Die verschiedenen institutionellen Ebenen üben im Rahmen der Zuständigkeiten, die ihnen das Gesetz überträgt, eine unterstützende und initiiierende Rolle aus.

1.1.1.1. Bund

Der Bund ergreift Massnahmen oder unterstützt Programme und Projekte, um die körperliche Leistungsfähigkeit und die Gesundheit der Bevölkerung sowie die ganzheitliche Bildung und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern. Der Bund arbeitet mit Kantonen und Gemeinden zusammen. Er fördert die Privatinitiative und arbeitet insbesondere mit den schweizerischen Sportverbänden zusammen (SpoFöG, Art. 1 und 2, SGF 415.0).

Das **Bundesamt für Sport (BASPO)** erfüllt die Aufgaben, die dem Bund aus dem Gesetz erwachsen, soweit nicht andere Bundesstellen damit befasst sind. Es führt unter anderem die Eidgenössische Hochschule für Sport und die beiden Kurs- und Ausbildungszentren (SpoFöG, Art. 26) und verwaltet das Bundesprogramm Jugend+Sport.

1.1.1.2. Swiss Olympic

Swiss Olympic ist der Dachverband des Schweizer Sports und übernimmt ausserdem die Rolle des Nationalen Olympischen Komitees.

1.1.1.3. Interkantonale Zusammenarbeit

Die Kantone arbeiten sowohl auf politischer Ebene (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK) als auch auf operativer Ebene (Konferenz der kantonalen Sportbeauftragten KKS) zusammen. Die KKS gewährleistet den Austausch mit dem Bund (BASPO), Swiss Olympic (Dachverband der Sportverbände), der ASSA (Arbeitsgemeinschaft Schweizerischer Sportämter) und dem SVSS (Schweizerischer Verband für Sport in der Schule).

1.1.1.4. Staat Freiburg, Gemeindeverbände und Gemeinden

Die **Freiburger Verfassung (SGF 10.1)** sieht in Artikel 80 vor, dass Staat und Gemeinden Freizeitbeschäftigungen, die zur persönlichen Ausgeglichenheit und Entfaltung beitragen, sowie Sport und Erholungsmöglichkeiten fördern.

Gemäss Sportgesetz (SportG, SGF 460.1) werden die Aufgaben des Staates im Bereich Sport im Reglement über den Sport (SportR, SGF 460.11) festgelegt. Es umfasst die Umsetzung des Sportgesetzes, die Zusammenarbeit bei Präventionsprogrammen und -massnahmen, die Erstellung von Richtlinien und Empfehlungen zu Ethik und Sicherheit im Sport und deren Einhaltung sowie die Förderung sportlicher Aktivitäten im Schulsport, im Freizeitsport, im Leistungssport (Nachwuchs), in der Sportinfrastruktur und an Sportveranstaltungen.

Das staatliche Handeln im Bereich Sport fällt seit Januar 2022 hauptsächlich in den Zuständigkeitsbereich des Amts für Sport der Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion, die

diese Aufgabe von der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) übernommen hat. Die EKSD wurde in Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) umbenannt und trägt weiter die Verantwortung für die Bewegungs- und Sporterziehung und den Schulsport sowie für die schulischen Massnahmen des Förderprogramms Sport-Kunst-Ausbildung (SKA). Die Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) ist weiterhin für die Bewegungs- und Sporterziehung und den Sportunterricht in den Berufsfachschulen zuständig. Das Amt für Sport (SpA) sorgt für das Management des Programms Jugend+Sport und erfüllt die kantonalen Aufgaben, die keiner anderen Behörden zugewiesen sind. Dazu gehören namentlich der Schulsport und das Förderprogramm «Sport-Kunst-Ausbildung» (SKA). Das SpA unterstützt die Gemeinden bei der qualitativen Umsetzung des obligatorischen und freiwilligen Schulsports. Es pflegt den Austausch mit den kantonalen Sportorganisationen und den übrigen nationalen Sportorganisationen sowie mit dem Bund und den Gemeinden.

Die Gemeindeverbände sind bei Schulprojekten auf der Sekundarstufe I (9–11H) involviert.

Die Gemeinden sind für den Schulsport und für den Ausbau der Sportinfrastruktur zuständig, an deren Finanzierung sich der Staat über die Subventionen für Schulbauten (Sporthallen) und für den Bau von Schwimmbädern beteiligt. Die Gemeinden können den Vereinssport und den Sport für alle im Rahmen ihrer Mittel und ihres Legislaturprogramms unterstützen.

1.1.1.5. Die Loterie Romande (LoRo-Sport)

Die **LoRo-Sport**, die den Status einer halbstaatlichen Institution hat, spielt bei der Finanzierung des Sports in unserem Kanton eine wichtige Rolle, weil sie ihre gesamten Gewinne in Form einer subsidiären Unterstützung an gemeinnützige Verbände und Vereine im Sportbereich ausschüttet. Um bei der Sportförderung eine gute Koordination zu gewährleisten, ist die LoRo-Sport mit Vereinbarungen an den Staat Freiburg gebunden. Für Projekte von interkantonalen Bedeutung besteht zudem ein Westschweizer Abkommen.

1.1.2. Strategische Ziele

Im kantonalen Sportkonzept werden für den Kanton Freiburg im Sport fünf Hauptherausforderungen der nächsten Jahre genannt:

- > Gesundheit: Bewegung für alle
- > Ausbildung: Sporterziehung und Sport
- > Leistungssport: Talent- und Nachwuchsförderung
- > Wirtschaft: Aufbau von Netzwerken für Bewegung und Sport
- > Nachhaltige Entwicklung: ein Lernfeld.

Das Amt für Sport (SpA) ist für die Umsetzung dieses Konzepts zuständig.

1.1.3. Finanzielle Mittel des Kantons Freiburg

Im Jahr 2019 (für die ordentliche Tätigkeit repräsentatives Jahr, da vor der COVID-19-Pandemie) beschäftigte das SpA 6,31 VZÄ (+2 VZÄ Auszubildende/Praktikanten). Die Erfolgsrechnung des SpA wies 2019 einen Aufwand von 14 693 129 Franken (davon 12 000 000 Subventionen für die Eissporthalle St. Leonard) und einen Ertrag von 13 587 551 Franken aus, was einem Aufwandsaldo von 1 105 578 Franken entspricht.

Die Gesamterfolgsrechnung 2021 des SpA weist 6 402 824 Franken Aufwand (davon ca. 3 450 000 Franken Subventionen für die Eisbahn, die Schwimmbäder und den Wiederankurbelungsplan) und 5 278 419 Franken Ertrag aus, was einen Aufwandsaldo von – 1 124 405 Franken ergibt. Im Jahr 2021 beschäftigte das SpA 6,30 VZÄ (+2 VZÄ Auszubildende).

Das Gesamtbudget 2022 des SpA weist 8 209 980 Franken Aufwand (davon 5 400 000 Franken Subventionen für die Schwimmbäder und den Wiederankurbelungsplan) und 7 045 700 Franken Ertrag aus, was eine Differenz von –1 164 280 Franken ergibt. Im Jahr 2022 beschäftigt das SpA 6,30 VZÄ (+2 VZÄ Auszubildende).

Punktuell wird der Staat auch bei Grossveranstaltungen um Beiträge gebeten, so zum Beispiel beim Eidgenössischen Schwingfest 2016 in Estavayer/Payerne oder bei der Olympia-Kandidatur Sion 2026. Wenn es die Umstände rechtfertigen, stellt der Staat die Mittel, über die er ordentlich oder ausserordentlich verfügt, zur Verfügung. So hat er sich verpflichtet, die Organisation der Eishockey-Weltmeisterschaften 2026 mit Sach- und Geldleistungen in der Höhe von geschätzten 1,5 Millionen Franken zu unterstützen.

Der Campus Schwarzsee ist ein Sport- und Freizeitzentrum, das Sportanlagen und Unterbringungsmöglichkeiten für Gruppen und Lager anbietet, namentlich für Kurse des Programms Jugend+Sport. 2019 betrug der Aufwand bei 2 VZÄ 5 730 990 Franken und der Aufwandüberschuss 1 001 007 Franken, 2021 stieg der Aufwand auf 4 225 756 Franken, während der Aufwandüberschuss auf 763 323 Franken sank. Die VZÄ stiegen auf 2,2 im Jahr 2020 und auf 2,25 im Jahr 2022. 2022 wird ein Aufwand von 5 260 650 Franken erwartet, während der Aufwandüberschuss 314 650 Franken betragen dürfte. Investitionen im Umfang von 22,9 Millionen Franken wurden bereits teilweise angestossen und werden in den nächsten Jahren weitergeführt, um die Attraktivität der Anlagen zu verbessern.

Alle Freiburger Gemeinden zusammen haben 2019 für den Sport insgesamt 19 611 710 Franken erhalten, einschliesslich CHF 16 007 809.44 für die Sportanlagen (durchschnittliche

Ausgaben von Fr. 60.99 pro Einwohner/in). Der Staat beteiligt sich mit den Subventionen an Schulbauten (Sporthallen) an der Finanzierung dieser Anlagen. Überdies gewährt er Subventionen für den Bau von Schwimmbädern von kantonaler oder nationaler Bedeutung. Für Schwimmbäder von kantonaler Bedeutung investiert der Staat in den nächsten 4 Jahren 19 Millionen Franken. Der Gesamtbeitrag des Staates an den Bau der Schwimmbäder beläuft sich auf über 40 Millionen Franken. Ausserdem leistet der Staat einen Beitrag an den Unterhalt und die Instandsetzung des St-Léonard-Stadions. Der Voranschlag 2023 des Staates enthält zu diesem Zweck einen Betrag von 3 Millionen Franken für die Nachbesserung der Anlage. Zu diesem Betrag kommen die jährlichen Betriebskosten des Stadions (230 000 Franken/Jahr) hinzu. Der Freiburger Tourismusverband (FTV) unterstützt im Auftrag des Staates aktiv die Verbesserung des Mountainbike-Streckennetzes und die Kennzeichnung von Wanderwegen, die ebenfalls zur Sportentwicklung im Kanton beitragen.

Erwähnenswert ist weiter, dass der Staat die Renovation der Eissporthalle BCF Arena mit insgesamt 21 Millionen Franken unterstützt hat, um das Eishockey und die übrigen Eissportarten im Kanton zu fördern. Dies gilt auch für die Beiträge an Freiburger Seilbahnen, die in der Vergangenheit mit Hilfe einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft geleistet wurden.

Im Jahr 2019 hat die LoRo-Sport den Freiburger Sport mit 3 046 817 Franken unterstützt (von 3 046 817 Franken, die von der LORO-Sport-Kommission verteilt wurden). Zudem wurden die Beiträge der Loterie Romande an den Sport 2021 erhöht, weil die LoRo ihre Gesetzgebung über den Mechanismus für die Verteilung ihrer Gesamtgewinne geändert hat. Der Kanton Freiburg erhält so für den Sport rund 600 000 Franken mehr pro Jahr.

Schliesslich hat das nationale Programm Jugend+Sport, das namentlich durch die Mitfinanzierung von Sportlagern und Sportkursen den Kinder- und Jugendsport fördert, im Kanton Freiburg einen Beitrag von 3 068 228 Franken im Jahr 2019 und 2 718 365 Franken im Jahr 2021 geleistet.

1.2. Allgemeiner Kontext der Kulturförderung

1.2.1. Auftrag

Kulturelle Aktivitäten und der Schutz des Kulturgutes fallen in erster Linie in den Bereich von **Vereinen und Privatpersonen**. Die öffentliche Hand übt im Rahmen der Zuständigkeiten, die ihr das Gesetz überträgt, eine unterstützende und initiiierende Rolle aus. Die öffentliche Finanzierung der Kultur ist in der Schweiz wie in vielen anderen Bereichen stark föderalistisch geprägt. Im Allgemeinen entfallen die höchsten Ausgaben auf die Gemeinden (49,2%), gefolgt von den Kantonen (39,7%) und dem Bund (11,2%) (BFS, 2019).

1.2.1.1. Bund

Der Bund hat den Auftrag, den Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt in der Schweiz zu stärken; ein vielfältiges und qualitativ hochstehendes Kulturangebot zu fördern; günstige Rahmenbedingungen für Kulturschaffende sowie für kulturelle Institutionen und Organisationen zu schaffen; der Bevölkerung den Zugang zur Kultur zu ermöglichen und zu erleichtern; das schweizerische Kulturschaffen im Ausland bekannt zu machen. Der Bund ergänzt in seinem Zuständigkeitsbereich die kulturpolitischen Aktivitäten der Kantone, Städte und Gemeinden (KFG, Art. 3 und 4, SR 442.1). Die Kulturförderung auf nationaler und internationaler Ebene ist hauptsächlich Aufgabe des Bundesamtes für Kultur (BAK) und von Pro Helvetia.

1.2.1.2. Interkantonale Zusammenarbeit

Die Kantone arbeiten auf politischer (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK) und operativer Ebene (Konferenz der kantonalen Kulturbeauftragten

KBK) zusammen und haben namentlich in der Westschweiz gemeinsame Förderprogramme entwickelt (z. B. die *Fondation romande pour la chanson et les musiques actuelles* FCMA, die *Fondation romande pour le cinéma* Cinéforum, die *Commission romande de diffusion des spectacles* Corodis usw.). Projekte von interkantonaler Bedeutung können so besser unterstützt werden.

1.2.1.3. Staat Freiburg, Gemeindeverbände und Gemeinden

Die Freiburger Verfassung sieht vor, dass Staat und Gemeinden das kulturelle Leben in seiner Vielfalt sowie das künstlerische Schaffen fördern und unterstützen. Sie fördert die Zusammenarbeit und den kulturellen Austausch zwischen den Regionen des Kantons und darüber hinaus (Art. 79 Abs. 1 und 2 KV). Das Gesetz über die kulturellen Angelegenheiten (KAG, SGF 480.1) von 1991 und das dazugehörige Reglement (KAR, SGF 480.11) unterscheiden wie folgt zwischen Aufgaben des Staates, der Gemeinden und der Gemeindeverbände (Tabelle 1).

Tabelle 1: Rollenverteilung nach KAG

Rollenverteilung zwischen Kanton, Gemeindeverbänden und Gemeinden im Bereich der Kulturförderung im Kanton Freiburg

| | Rolle des Kantons | Rolle der Gemeindeverbände | Rolle der Gemeinden |
|---------------------------------|---|---|---|
| Grundsätze im kantonalen Gesetz | Der Kanton setzt sich für die Kulturförderung ein, wobei er hauptsächlich auf dem Gebiet des Kulturschaffens tätig ist (= Herstellung kultureller Produktionen). Der Kanton unterstützt kulturelle Veranstaltungen subsidiär. | Die Oberamtsperson unterstützt die Förderung kultureller Veranstaltungen in seinem Bezirk und setzt sich für die Zusammenarbeit unter den Gemeinden ein. Bei der Durchführung regionaler Projekte arbeiten benachbarte Gemeinden eng zusammen. | Die Gemeinde beteiligt sich an der Kulturförderung, in erster Linie durch die Unterstützung kultureller Veranstaltungen (= Verbreitung kultureller Produktionen). Die Gemeinde unterstützt das Kulturschaffen subsidiär. |
| Prioritär | Der Kanton unterstützt das professionelle Kulturschaffen unter der Voraussetzung, dass die betreffende(n) Gebietskörperschaft(en) einen direkten oder indirekten finanziellen Beitrag leistet(n). (Mit einem indirekten finanziellen Beitrag ist die Gewährung einer Subvention an den Ort des Kulturschaffens gemeint.) | Die Gemeindeverbände unterstützen professionelle Kulturveranstalter von anerkannter regionaler Bedeutung. Sie unterstützen professionelle kulturelle Veranstaltungsorte von anerkannter regionaler Bedeutung. Sie beteiligen sich über die Veranstalter und Veranstaltungsstätten an den Betriebs- und Produktionskosten professioneller Ensembles. | Die Gemeinde unterstützt das nicht-professionelle (oder Amateur-) Kunstschaffen auf ihrem Gebiet. Sie unterstützt örtliche kulturelle Einrichtungen wie Bibliotheken, Ludotheken, Freizeitzentren usw. Sie unterstützt örtliche Vereinigungen, darunter Blasmusiken und Musikgesellschaften, Theatergruppen und Laienchöre usw. |
| Subsidiär | Der Kanton kann Veranstaltungen unterstützen, sofern sie eine überregionale Ausstrahlung haben. | Die Gemeindeverbände können sich subsidiär zum Kanton an den Organisationskosten professioneller Ensembles beteiligen, die ihre Werke an einem Ort von regionaler Bedeutung aufführen, sofern dieses Schauspiel nicht Teil des ordentlichen Programms der Veranstaltungsstätte ist. | Die Gemeinde kann professionelle kulturelle Veranstalter oder Veranstaltungsstätten auf ihrem Gebiet unterstützen. Sie kann sich an den Kosten professioneller Kulturproduktionen beteiligen, z. B. wenn es sich um eine Premiere handelt, die auf ihrem Gebiet stattfindet. |

Quelle: Bericht 2017-DICS-33 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2015-GC-19 Pierre Mauron/Eric Collomb – Kantonale Subventionen für die Kultur, 30. Mai 2017, Tabelle S. 3. Der hier verwendete Begriff der Subsidiarität bedeutet, dass der maximale finanzielle Beitrag geringer sein muss als der Beitrag des Gemeinwesens, das die Aufgabe prioritär erfüllt, nicht aber, dass sich das subsidiäre Gemeinwesen nicht beteiligen darf, sei es finanziell oder in Form von Leistungen zur Begleitung kultureller Projekte oder Einrichtungen.

1.2.1.4. Die Loterie Romande (LoRo)

Die LoRo spielt bei der Finanzierung der Kultur in unserem Kanton eine wichtige Rolle, weil sie ihre gesamten Gewinne an gemeinnützige Verbände aus verschiedenen Bereichen ausschüttet, namentlich an solche aus den Bereichen Kultur, Soziales und Sport. Um bei der Kulturförderung eine gute Koordination zu gewährleisten, ist die LoRo-Sport mit Vereinbarungen an den Staat Freiburg gebunden. Für Projekte von interkantonalen Bedeutung besteht in der Westschweiz zudem ein gemeinsamer Finanztopf.

1.2.2. Strategische Ziele des Staates Freiburg

Im Jahr 2017 ermittelte der Staatsrat für den Kanton Freiburg in der Kulturförderung fünf Hauptherausforderungen¹:

- > **Schaffen, bekanntmachen und verbreiten**
Die Kulturfördermassnahmen und Schaffensbeiträge optimieren, den Austausch und die Verbreitung verstärken.
- > **Innovativ sein**
Kunst und Kreativwirtschaft sollten besser interagieren, den wirtschaftlichen Einfluss der Kultur stärken.
- > **Eine Kultur im Austausch**
Konsolidierung der Massnahmen zur Kulturvermittlung und Kultursensibilisierung in den kulturellen Institutionen, um das soziale Wohlbefinden und den sozialen Zusammenhalt zu fördern. Dabei gilt es insbesondere, die Kultursensibilisierung von Kindern und Jugendlichen zu verbessern.
- > **Drei Modellprojekte für die kantonalen kulturellen Institutionen**
Es stehen drei grosse Investitionsvorhaben an: der Ausbau der Kantons- und Universitätsbibliothek, die Verlegung des Naturhistorischen Museums und die Schaffung des interinstitutionellen Lagers für Kulturgüter (SIC).
- > **Freiburg, ein Kulturraum**
Die Ausstrahlung der Freiburger Kultur fördern und die Koordination unter den Kulturanbietern verbessern, sowohl auf kantonaler als auch auf nationaler Ebene.

Das Amt für Kultur (KA) ist für die Umsetzung dieser Strategie zuständig.

1.2.3. Finanzielle Mittel des Kantons Freiburg

Der Bruttoaufwand des Staates Freiburg für das zuständige kantonale Amt (KA) und die kulturellen Institutionen des Staates (Kantons- und Universitätsbibliothek KUB, Konservatorium Freiburg KF, Museum für Kunst und Geschichte

Freiburg MAHF, Naturhistorisches Museum MHNH) belaufen sich auf 49 270 401 Franken (Staatsrechnung 2019, für die ordentliche Tätigkeit repräsentatives Jahr, da vor der COVID-19-Pandemie). Darin enthalten sind die kantonalen Subventionen für die Kulturförderung gemäss KAG in der Höhe von 4 101 095 Franken (2019).

Im Jahr 2019 beschäftigte das KA 3,3 VZÄ (+1 VZÄ Praktikant/in). Die Rechnung des KA wies für 2019 einen Aufwand von 8 975 337 Franken und einen Ertrag von 3 587 320 Franken aus, was einen Aufwandsaldo von 5 388 017 Franken ergab.

In der Erfolgsrechnung 2021 des KA stehen 11 785 803 Franken Aufwand 6 700 331 Franken Ertrag gegenüber, was eine Differenz von -5 085 472 Franken ergibt. Im Jahr 2021 beschäftigt das KA 3,85 VZÄ (+1 VZÄ Praktikant). Aufwand und Ertrag können von Jahr zu Jahr stark schwanken. Grund dafür sind Faktoren, die sich nicht auf die konkreten Leistungen für die Jugend auswirken (z. B. Abschreibung von Investitionsbeiträgen, Erträge aus den Lotteriefonds, Entnahmen aus Rückstellungen usw.).

Das Gesamtbudget 2022 des KA weist 7 308 210 Franken Aufwand und 1 715 000 Franken Ertrag aus, was eine Differenz von -5 593 210 Franken ergibt. Im Jahr 2022 beschäftigt das KA 3,8 VZÄ (+1 VZÄ Praktikant/in).

Alle Freiburger Gemeinden zusammen haben 2019 für die Kultur insgesamt 26 254 463 Franken erhalten (durchschnittliche Ausgaben von Fr. 81.65 pro Einwohner/in). Obwohl es aufgrund der teilweise uneinheitlichen Buchführungspraxis schwierig ist, die Zahlen genau zu analysieren, lässt sich doch feststellen, dass sich die Kulturförderung häufig proportional zur Grösse der Gemeinden und zu den Auswirkungen der Urbanisierung auf die kulturellen Aktivitäten verhält.

Im Jahr 2019 hat die LoRo die Kultur im Kanton Freiburg mit 8 518 280 Franken unterstützt (von 19 802 308 Franken, die vom Verteilorgan Soziales/Kultur verteilt wurden).

Neben den Betriebskosten investiert der Staat Freiburg viel in die Einrichtungen der kulturellen Institutionen und ermöglicht ihnen so, ihr Kulturangebot zur Geltung zu bringen. Hier verdienen vor allem drei laufende Grossprojekte Erwähnung, die noch in diesem Jahrzehnt abgeschlossen werden sollten: die Renovation und Vergrösserung der KUB, der Umzug des NHM in ein neues Gebäude und das interinstitutionelle Lager für Kulturgüter und die mit den staatlichen Sammlungen verbundenen indirekten Kosten. Die finanziellen Mittel, die für diese Grossprojekte eingesetzt wurden und werden, übersteigen 200 Millionen Franken. Der grösste Teil davon ist dem Bereich Kultur anzurechnen.

¹ Bericht 2017-DICS-33 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2015-GC-19 Pierre Mauron/Eric Collomb – Kantonale Subventionen für die Kultur, 30. Mai 2017, Tabelle S. 14–15.

1.3. Zusammenfassung: Allgemeiner Kontext der Sport- und Kulturförderung

Die Verantwortlichkeiten der institutionellen Ebenen fallen bei der Förderung der beiden Bereiche Sport und Kultur unterschiedlich aus (Tabelle 2). Sportliche und kulturelle Aktivitäten erhalten beide grosse Unterstützung von Vereinen und Privatpersonen. Was die öffentliche Unterstützung betrifft, wird der Sport in erster Linie von Bund und Kantonen gefördert, während in der Kultur die Kantone und Gemeinden und in geringerem Masse der Bund diese Rolle übernehmen.

Die Gemeinden übernehmen einen Grossteil der Sportförderung mit der Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten in der Bildung, namentlich im Bereich der Sportanlagen. Die Förderung von Sportklubs und von «Sport für alle» wird von Vereinen und Privatpersonen unterstützt, die Förderung des Kulturschaffens in erster Linie vom Kanton und die Förderung von Kulturinstitutionen und kulturellen Veranstaltungen von den Gemeinden. Diese Unterschiede erschweren Vergleiche zwischen Sport und Kultur.

Tableau 2: Sport und Kultur: gesetzl. Verantwortlichkeiten der verschiedenen institutionellen Ebenen

Sport im Kanton Freiburg: Verantwortlichkeiten der verschiedenen institutionellen Ebenen

| Sport | Jugend + Sport (J+S) | Sportförderung bei Vereinen | Förderung von «Sport für alle» | Schulsport |
|----------------------------|----------------------|-----------------------------|--------------------------------|------------|
| Vereine und Privatpersonen | + | +++ | +++ | + |
| Bund | +++ | + | + | + |
| Interkanton | ++ | + | + | ++ |
| LoRo-Sport | + | +++ | +++ | ++ |
| Kanton (Staat) | ++ | +++ | +++ | +++ |
| Gemeindeverbände | + | + | + | ++ |
| Gemeinden | + | ++ | ++ | +++ |

+++: prioritäre Verantwortlichkeit (> 50%)
 ++: subsidiäre Verantwortlichkeit (< 50%)
 +: geringe Verantwortlichkeit
 -: keine Verantwortlichkeit

Kultur im Kanton Freiburg: Verantwortlichkeiten der verschiedenen institutionellen Ebenen

| Kultur | Förderung des Kulturschaffens | Förderung kultureller Veranstaltungen | Kulturelle Infrastrukturen | Förderung der kulturellen Praxis bei Kindern und Jugendlichen |
|----------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|---|
| Vereine und Privatpersonen | ++ | ++ | - | ++ |
| Bund | ++ | + | + | + |
| Interkanton | + | + | - | + |
| LoRo | ++ | ++ | ++ | ++ |
| Kanton (Staat) | +++ | ++ | +++ | +++ |
| Gemeindeverbände | ++ | +++ | +++ | ++ |
| Gemeinden | ++ | +++ | +++ | +++ |

+++: prioritäre Verantwortlichkeit (> 50%)
 ++: subsidiäre Verantwortlichkeit (< 50%)
 +: geringe Verantwortlichkeit
 -: keine Verantwortlichkeit

2. Kinder- und Jugendförderung

2.1. Allgemeine Förderung ausserschulischer Aktivitäten für Kinder und Jugendliche

Gemäss dem kantonalen Jugendgesetz vom Mai 2006 sind die Gemeinden für die Entwicklung der allgemeinen Aktivitäten für Kinder und Jugendliche verantwortlich. Der Staat Freiburg ist seinerseits verantwortlich für die Entwicklung der Jugendpolitik in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und den betroffenen Akteuren aus dem Vereinswesen. Das Jugendgesetz hat zum Zweck, günstige Voraussetzungen für eine harmonische Entwicklung der Kinder und Jugendlichen zu fördern und dabei die Chancengleichheit zu beachten, die soziale und politische Integration Jugendlicher zu fördern sowie Projekte, die die Kinder und Jugendlichen interessieren oder von ihnen konzipiert werden, zu koordinieren und zu unterstützen. Die Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung (FKJF), die dem Jugendamt (JA) der GSD angegliedert ist, hat die Aufgabe, die Entwicklung der kommunalen Jugendpolitik finanziell zu unterstützen.

Die FKJF setzt ihre Subvention von 190 000 Franken/Jahr für die direkte oder indirekte Unterstützung von ausserschulischen Jugendaktivitäten aller Art ein. Unterstützt werden in gleichem Umfang kulturelle, soziokulturelle, künstlerische und sportliche Aktivitäten. Die Subventionierung erfolgt über die verschiedenen Unterstützungsprogramme der FKJF zur Entwicklung der kommunalen Jugendpolitik und über die Unterstützung der kantonsweiten Projekte, die vom Freiburger Netzwerk der Kinder- und Jugendorganisationen Frisbee durchgeführt werden. Die FKJF verfügt über 2,5 VZÄ und zwei Praktikumsstellen, unter anderem damit sich mehr Kinder und Jugendliche beteiligen können.

Als Reaktion auf die Schwierigkeiten, mit denen Jugendliche nach der Covid-19-Pandemie zu kämpfen haben, wurden im Unterstützungsplan für die Jugend Freiburg zehn Sofortmassnahmen beschlossen, von denen eine Jugendfeste mit 50 000 Franken/Jahr unterstützt und eine andere in den Jahren 2022 und 2023 Jugendprojekte in den Bereichen Sport, Kultur o. ä. mit 30 000 Franken/Jahr fördert.

2.1.1. Kantonale Programme FriTime und FriTime Piccolo

Die Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung (FKJF) hat in Zusammenarbeit mit dem Amt für Sport und dem Amt für Gesundheit das kantonale Programm FriTime entwickelt, mit dem vor- und ausserschulische Aktivitäten unter anderem in den Bereichen Sport, Kultur und Kunst gefördert werden. Gemeinden, die ihre kostenlosen und allgemein zugänglichen Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche in Sport und Kultur ausbauen wollen, erhalten eine Subvention von 8000 Franken verteilt auf 4 Jahre. Die Gemeinden können zusätzliche Hilfen beantragen, um ein Projekt dauerhaft zu

verankern oder das Programm FriTime «Piccolo» für Kinder unter 6 Jahren umzusetzen. Insgesamt setzt die FKJF für die Entwicklung von FriTime-Projekten in den Gemeinden über zehn Jahre 180 000 Franken/Jahr ein. Diese Massnahme ist Teil des Aktionsplans «I mache mit!».

2.1.2. Kantonale Unterstützung von Gemeindeprojekten zur Öffnung von Sport- oder Mehrzweckhallen

Im Rahmen des obgenannten Aktionsplans unterstützt die FKJF auch Gemeinden, die Sport- oder Mehrzweckhallen für Kinder und Jugendliche öffnen wollen, mit einer einmaligen Subvention von 10 000 Franken pro Projekt. Diese niederschweligen Projekte geben Kindern und Jugendlichen, die keinem Sportklub oder Kulturverein beitreten können, die Möglichkeit, sich in einem sicheren Rahmen (ohne Alkohol) zu treffen, sich zu bewegen und eine sportliche, kulturelle oder künstlerische Aktivität kennenzulernen. Die FKJF hat über einen Zeitraum von 13 Jahren insgesamt 124 000 Franken für verschiedene Gemeindeprojekte zur Öffnung von Sport- und Mehrzweckhallen eingesetzt.

Wie im Kapitel zu den strategischen Zielen ausgeführt wurde, haben die Sportpolitik und die Kulturpolitik des Staats Freiburg auch zum Ziel, die Sensibilisierung, Teilhabe und Praxis aller Einwohnerinnen und Einwohner und insbesondere jene der Kinder und Jugendlichen in diesen Bereichen zu fördern. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Jugend. Überdies beschränken sie sich auf die Unterstützung des Kantons. Tatsächlich ist es nicht möglich, die Unterstützung der Gemeinden und der LoRo, die ausschliesslich der Jugend zugutekommt, zu beziffern. Es werden jedoch einige Beispiele aufgeführt.

2.2. Sportförderung bei Kindern und Jugendlichen

Das Budget des SpA konzentriert sich im Wesentlichen auf zwei Mittel zur Förderung von Sport und Bewegung bei Kindern und Jugendlichen: die Förderung des fakultativen Schulsports und das Programm Jugend+Sport.

2.2.1. Zugang zum Sport/Sensibilisierung aller Kinder und Jugendlichen

2.2.1.1. Schulische Unterstützung für sportliche Aktivitäten von Kindern und Jugendlichen

2.2.1.1.1. Obligatorische Schule und Schule der Sekundarstufe II

> Lernziele:

Obligatorische Schule (HarmoS) und nachobligatorische Schule (Sekundarstufe II): Die Hauptziele des Turn- und Sportunterrichts betreffen gemäss Westschweizer Lehrplan (Plan d'études romand PER) Kenntnisse über den Körper, die Entwicklung körperlicher und motorischer Ressourcen und die Erhaltung der Gesundheit. Der Lehrplan21 (LP21, deutschsprachige Schulen) führt die in den Bezugsnormen definierten Kompetenzen auf, nämlich Wissen, Können und Wollen.

In den 11 Harmos-Schuljahren hat jede Klasse insgesamt 27–31 Wochenlektionen Sport (Gesamtzahl über 11 Jahre), das heisst 1–2 Lektionen pro Woche in der 1H + 2H und 3 Lektionen ab der 3H.

> Personalressourcen (in VZÄ):

Die Lehrpläne der obligatorischen Schule legen für den Bereich «Bewegung und Sport» Lerninhalte und Lernziele fest. Ab der 3H entspricht der Personalbestand für den Turn- und Sportunterricht den von der Bundesgesetzgebung vorgeschriebenen drei Wochenlektionen. Die Stundentafeln und die erforderlichen Ressourcen (VZÄ) lassen sich erst ab der Orientierungsschule tatsächlich vergleichen. Eine Schätzung aufgrund der Zahlen des Schuljahres 2020/21 ergibt für die Sekundarstufe I der beiden Sprachregionen des Kantons insgesamt 63 VZÄ für die Bewegungs- und Sporterziehung.

Der Personalbestand lässt sich auch für die allgemeinbildende Sekundarstufe II schätzen. Gestützt auf die *kantonale Lehrpläne* wird der Bestand für die Bewegungs- und Sporterziehung auf 27 VZÄ geschätzt.

Dies ergibt für die Sekundarstufe I und für die allgemeinbildende Sekundarstufe II ein Total von 90 VZÄ für die Bewegungs- und Sporterziehung.

Bei der *Berufsbildung* ist der Sport in Art. 52 der Bundesverordnung über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsverordnung, SpoFöV, SR 415.01; s. Auszug unten) geregelt. Demnach umfasst der Sportunterricht bei weniger als 520 Jahreslektionen mindestens 40 Jahreslektionen und bei 520 Jahreslektionen oder mehr 80 Jahreslektionen. Dies entspricht einer Sportlektion pro Schultag an der Berufsfachschule. Da die Sportanlagen dafür nicht ausreichen, werden für manche Klassen Sporttage organisiert. Auf der berufsbildenden Sekun-

darstufe II werden dafür 15,03 VZÄ eingesetzt (14,06 für das BBA und 0,97 für das LIG).

> Frei- und Wahlfächer:

Die Hauptziele des freiwilligen Schulsports bestehen darin, Schülerinnen und Schülern die Möglichkeit zu bieten, sich während der Woche vermehrt zu bewegen und sportlich zu betätigen, sowie den Schülerinnen und Schülern – namentlich jenen, die sozial wenig integriert sind – Zugang zum Sport- und Bewegungsangebot ausserhalb der Schulzeiten zu verschaffen. So erleichtert der freiwillige Schulsport das Entdecken neuer Sportarten und schafft eine Brücke zwischen Schule und Sportklubs. Der freiwillige Schulsport wird von den Schulen organisiert. Das SpA fördert den Aufbau eines grossen, vielfältigen Angebots, indem es die Durchführung von Kursen mit 270 000 Franken aus den Lotterie-Fonds unterstützt. Die Freifächer werden demnach zu 50% von den Gemeinden, zu 25% vom kantonalen Sportfonds und zu 25% von LoRo-Sport finanziert (je nach Organisation sind auch J+S-Subventionen möglich). Im Schuljahr 2018/19 wurden im Rahmen des freiwilligen Schulsports 107 Schulsportlager mit 8210 Schülerinnen und Schülern, 59 Landschulwochen mit 2881 Jugendlichen und 202 Freifächer für 6754 Schülerinnen und Schüler durchgeführt.

Alle *Primarschulen und Schulen der Sekundarstufe I (obligatorische Schule)* können nach Wahl verschiedene Freifächer anbieten. Die Sport-Wahlfächer der Sekundarstufe I und II sind noch ausbaufähig.

Die *Schulen der Sekundarstufe II* (Gymnasien, Fachmittelschulen, Vollzeit-Handelsmittelschulen) sind nach Sprache unterteilt (Französisch und Deutsch). In ihren Stundentafeln sind ebenfalls freiwillige sportliche Aktivitäten vorgesehen, die jährlich insgesamt 27 VZÄ ausmachen.

Neben dem Unterricht nach Stundentafel bieten die Schulen der Sekundarstufe II (Fachmittelschulen und Berufsschulen) namentlich die folgenden sportlichen Aktivitäten an:

- Freiwillige Sportfächer (nur Fachmittelschulen)
- Sporttage
- Sportlager
- Mittelschulmeisterschaften (nur Fachmittelschulen)

2.2.1.1.2. Schulturniere

Das SpA fördert und unterstützt Sportturniere auf allen Stufen. Zudem nehmen jedes Jahr zahlreiche Teams am Schweizerischen Schulsporttag teil, der übrigens 2017 in Freiburg stattfand.

Die Organisation und die Teilnahme der Schülerinnen und Schüler sind Sache der Schulen und werden zuweilen vom fakultativen Schulsport unterstützt. Das SpA übernimmt die Koordination mit dem Verein REPER, der an diesen Turnie-

ren für die Prävention nach den Grundsätzen des Bundesprogramms «cool and clean» zuständig ist.

2.2.2. Talentförderung

2.2.2.1. Jugend+Sport (J+S)

Das Sportförderprogramm des Bundes Jugend+Sport (J+S) wird auf kantonaler Ebene vom SpA geleitet. Ziel von J+S ist es, altersgerechte Sportangebote für Kinder und Jugendliche (5–20 Jahre) zu fördern, ihre Integration über den Sport zu unterstützen und zu ihrer Entwicklung und Entfaltung beizutragen. Dabei stützt sich J+S auf drei Säulen der Sportförderung: Bundesbeiträge für J+S-Sportangebote für Kinder und Jugendliche, Aus- und Weiterbildung der Leiterinnen und Leiter, Expertinnen und Experten und Coachs sowie Leihmaterial für Kurse und Lager sowie für die Aus- und Weiterbildung. Im Jahr 2019 organisierte das SpA gemeinsam mit 168 Expertinnen und Experten 27 Ausbildungskurse und 32 Weiterbildungskurse für J+S-Leiterinnen und -Leiter. Auf diese Weise unterstützte der Bund die sportliche Betätigung von 41 344 Kindern und Jugendlichen.

Das Programm bietet den Leiterinnen und Leitern eine hochwertige Aus- und Weiterbildung. Alle J+S-Aktivitäten werden zudem finanziell unterstützt, damit die Vereine nachhaltige und altersgerechte Kurse und Lager anbieten und so Sport und Bewegung im Kindes- und Jugendalter unterstützen können. Der Kanton nimmt für die J+S-Kader verschiedene Schulungsaufgaben wahr, organisiert Lager für Kinder und Jugendliche, kümmert sich um die Administration der Aus- und Weiterbildung und der Bundesbeiträge und sorgt für die Einhaltung der vereinbarten Regeln.

Für das Bundesprogramm J+S werden beim SpA 3,6 VZÄ eingesetzt (Stand 29. April 2021). Im Jahr 2019 beteiligte sich der Staat Freiburg mit 33 707 Franken an den J+S-Sportangeboten. Der Bund unterstützte die Freiburger Sportvereine seinerseits mit 2 991 688 Franken.

2.2.2.2. Förderung von Nachwuchsleiterinnen und -leitern

Das Amt für Sport hat mit Unterstützung des Vereins REPER die Ausbildung *1418coach* lanciert, die Jugendliche von 14–18 Jahren dazu motiviert, freiwillige Leiterinnen und Leiter zu werden. Mit dieser Massnahme werden Sportvereine und -verbände dabei unterstützt, ein Team von Freiwilligen zu bilden und zu erhalten und eine Ausbildung für Hilfsleitende unter dem J+S-Alter anzubieten. Die mit Mitteln des SpA angebotene Ausbildung ist Teil der Massnahmen des Aktionsplans «I mache mit!», denn sie unterstützt die Jugendlichen in ihrer persönlichen Entwicklung und gibt ihnen die Möglichkeit, in den Klubs und Vereinen aktiv Verantwortung zu übernehmen. Ausserdem ermutigt sie die

Jugendlichen, auch dann weiterhin in einem Verein Sport zu treiben, wenn sie nicht in den Spitzensport aufsteigen.

2.2.2.3. Leihmaterial

Um bestimmte Aktivitäten zugänglicher zu machen, bietet das SpA Schulen und Vereinen einen Verleihservice für Sportmaterial an.

2.2.2.4. Sportlager für Kinder und Jugendliche

Das SpA organisiert jeden Sommer kantonale J+S-Lager für junge Freiburgerinnen und Freiburger im Alter von 8 bis 18 Jahren. Das Angebot umfasst sechs Lager, die immer ausgebucht sind und an denen rund 350 Kinder und Jugendliche teilnehmen (3 Polysport-Lager, Bergsteigen/Klettern, Kanufahren und Schwimmen). Im Jahr 2019 steuerte J+S 17 973 Franken zum Gesamtbudget des SpA von 147 624 Franken bei und der Ertrag aus den Teilnahmegebühren betrug 74 440 Franken.

2.2.2.5. Präventionsprogramm «cool and clean»

Swiss Olympic setzt sich mit dem nationalen Präventionsprogramm «cool and clean» für erfolgreichen, fairen und sauberen Sport ein. Bei allen Aktivitäten, die Gesundheitsförderung und Prävention im Sport miteinander verbinden, arbeitet das SpA mit dem Verein REPER zusammen. So gehören bei Schulturnieren und bei J+S-Aus- und Weiterbildungen auch Beiträge von REPER zum Programm. Swiss Olympic übernimmt 20% der Lohnkosten der Person, die bei REPER für «cool and clean» zuständig ist.

2.2.2.6. Sport-Kunst-Ausbildung (SKA)

Das Förderprogramm «Sport-Kunst-Ausbildung» (SKA) ermöglichte 2022/23 438 Talenten (272 in der Kategorie «SKA», 137 in der Kategorie «Espoir» und 29 in der Kategorie «Ausserkantonale»), ihre schulische Ausbildung bestmöglich mit der Ausübung einer Kunst oder eines Sports auf hohem Niveau zu vereinbaren. Das SpA verfügt über 0,5 VZÄ für die Verwaltung der Kunst- und Sportdossiers des Programms und wendet sich bei Bedarf an das KA. Das SKA-Programm wurde 2017 in einem Bericht des Staatsrats vorgestellt und war 2019 Gegenstand eines Berichts des Staatsrats¹. Im Schuljahr 2022/23 profitierten vom Programm 188 Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I, 172 auf der allgemeinbildenden Sekundarstufe II und 40 auf der berufsbildenden Sekundarstufe II. Die Sportförderung und die Unterstützung junger Sport- und Kunsttalente wurden in mehreren Analysen eingehend untersucht. EKSD und VWD haben am 1. August

¹ Bericht 2019-DICS-5 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2017-GC-38 Romain Collaud, Gabrielle Bourguet «Konzept Sport-Kunst-Ausbildung» und zum Postulat 2017-GC-51 Philippe Savoy, Laurent Dietrich «Konzept Sport-Kunst-Ausbildung», 19. Februar 2019.

2021 neue SKA-Richtlinien in Kraft gesetzt, mit denen die Vereinbarung von Sport und Kunst auf hohem Niveau mit den verschiedenen Schul- und Berufsausbildungen noch besser gelingen soll. Auch die Berufsschulen passen ihre Lehrpläne an, damit Jugendliche, die vom Programm Sport-Kunst-Ausbildung (SKA) profitieren, ihre Doppelausbildung (Sport/Kunst + Lehre) erfolgreich absolvieren können. Auch die Ausbildungsbetriebe sind aufgefordert, die praktische Ausbildung im Betrieb anzupassen.

2.2.2.7. Weiterbildung

Das SpA entwickelt in Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule (PH) und dem Freiburger Verband für Bewegung und Sport in der Schule (FVBSS) die Weiterbildung für Lehrpersonen in Turn- und Sportunterricht. Die Pädagogische Hochschule (PH) hat den Auftrag, den Lehrkräften diese Kurse anzubieten. Die Universität Freiburg bietet einen Studiengang in Sport- und Bewegungswissenschaften an. Dabei arbeitet sie mit der Eidgenössischen Hochschule für Sport Magglingen (EHSM) zusammen, die Aus- und Weiterbildungen in den Bereichen Lehre sowie Gesundheit und Forschung anbietet.

Das SpA fördert die pädagogische Unterstützung durch Spezialistinnen und Spezialisten, die bei den Generalistinnen und Generalisten der Primarschule zum Einsatz kommen. Das SpA berät die Lehrkräfte und entwickelt Richtlinien als Rahmen für bestimmte Aktivitäten.

2.2.2.8. Unterstützung für junge Berufstätige, Anerkennungen und Preise

Bisher bietet der Staat Freiburg jungen Sporttalenten keine Stipendien oder andere derartige Hilfen an. Die kantonale Sportkommission kann gemäss SportG jedes Jahr junge Sportlerinnen und Sportler mit dem *Förderpreis* in der Höhe von insgesamt 2000 Franken belohnen. Der *Sportpreis des Staates Freiburg* zeichnet besonders markante Personen in der Welt des Freiburger Sports aus, ist mit 5000 Franken dotiert und wird vom Staatsrat auf Vorschlag der kantonalen Sportkommission verliehen. Die betreffenden Beträge (7000 Franken) stammen aus dem kantonalen Sportfonds.

2.2.2.9. Unterstützung von Vereinen und Einzelpersonen

Das SpA muss die Entwicklung von Bewegung und Sport auch im Privatsektor fördern.

> *Wirtschaft und Netzwerkentwicklung:*

Als Hilfe für die Sportvereine und -verbände unterstützt das SpA den FVS (Freiburgischer Verband für Sport) namentlich bei der Umsetzung des Lehrgangs «Club Management».

> *Nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft:*

Der Kanton betrachtet den Sport als Lernfeld für die nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft, wobei das Gleichgewicht zwischen Ökologie, Ökonomie und der soziokulturellen Dimension gewahrt werden soll. Er berücksichtigt in seiner Sportpolitik die Bedürfnisse des Sports als Mittel zur Gemeinschaftsförderung.

2.2.2.10. Unterstützung der Einrichtungen für junge Talente

Sportanlagen und Bewegungsräume sind zentral, wenn es darum geht, Sport und Bewegung zu ermöglichen. Das SpA führt ein Inventar, berät und arbeitet aktiv mit den verschiedenen Partnern zusammen, um für die Zukunft eine gerechte Verteilung und wirtschaftliche Qualität dieser Einrichtungen zu gewährleisten. In den Jahren 1990–2000 subventionierte der Kanton mit Dekreten den Bau von offenen und überdachten Eisbahnen. Nachdem bei den Hallenbädern Mängel festgestellt worden waren, werden diese derzeit mit einer Subventionsverordnung unterstützt. Der Staat und die Gemeinden stellen Jugendliche unter 20 Jahren, die einer nicht-gewinnorientierten Organisation angehören, Sportanlagen kostenlos zur Verfügung.

Am 1. Januar 2019 hat das SpA die Gesamtverwaltung des Campus Schwarzsee/Lac Noir übernommen, nachdem der Campus von der SJD zur EKSD übergegangen war. Anfang 2022 erfolgte der Transfer in umgekehrter Richtung. Der Campus beherbergt Sportvereine, Blasmusiken, Chöre, Jugend- und Freizeitvereine sowie den Zivildienst und zuweilen auch die Armee. Seit der Übernahme des Campus durch das SpA hat die Belegung des Campus im Bereich Sport und Freizeit um 91 % zugenommen.

2.3. Kulturförderung bei Kindern und Jugendlichen

2.3.1. Zugang zur Kultur/Sensibilisierung aller Kinder und Jugendlichen

2.3.1.1. Schulische Unterstützung für kulturelle Aktivitäten von Kindern und Jugendlichen

2.3.1.1.1. Obligatorische Schule und Schule der Sekundarstufe II

> *Kulturelle Lernziele:*

Obligatorische Schule: PER und Lehrplan 21 beinhalten beide einen Fachbereich Kunst, der unter anderem Bildnerisches Gestalten und Musik umfasst. Das Lernziel besteht darin, dass die Schülerinnen und Schüler visuelle, plastische und klangliche Ausdrucksformen erkunden und dabei technische und bildnerische Gestaltungsfähigkeiten entwickeln und musikalische Grundlagen erwerben.

Sekundarstufe II (Gymnasien, Fachmittelschulen, Handelsmittelschulen): In Übereinstimmung mit den Lernzielen des PER hat der Unterricht eine theoretische und praktische Auseinandersetzung mit Kunst und kulturellen Entwicklungen zum Ziel. Die Schülerinnen und Schüler werden dazu angeleitet, ihren eigenen Geschmack zu festigen und sich eine eigene Meinung zu bilden, diese von anderen zu unterscheiden, sie zu übertragen und in einer kreativen Arbeit auszudrücken. Das Lernziel besteht überdies darin, die Jugendlichen auf eine aktive Teilnahme am kulturellen Leben vorzubereiten.

> *Personalressourcen* (in VZÄ):

Die Lehrpläne der obligatorischen Schule legen für den Bereich «Kunst» Lerninhalte und Lernziele fest. Beim PER umfasst der Fachbereich «Kunst» die Fächer «Activités créatrices et manuelles ACM» (Technisches und Bildnerisches Gestalten) und Musik. Im LP21 heissen die Fächer Gestalten und Musik. Die Kantone übernehmen die Lernziele anschliessend in ihre Stundentafeln. Im Kanton Freiburg richten sich die Personalressourcen für die Kunst nach dem Alter der Schülerinnen und Schüler und – in der Orientierungsschule – nach dem Klassentypus. Bei den jüngsten Schülerinnen und Schülern müssen die Schulen die Gesamtpersonaldotation berücksichtigen, wobei sie für den Unterricht in den betreffenden Fächern über einen gewissen Spielraum verfügen. Die Stundentafeln und die erforderlichen Ressourcen (VZÄ) lassen sich ab der Orientierungsschule vergleichen. Eine Schätzung aufgrund der Zahlen des Schuljahres 2020/21 ergibt für die Sekundarstufe I der beiden Sprachregionen des Kantons insgesamt 76 VZÄ für die Fächer Gestalten und Musik.

Der Personalbestand lässt sich auch für die allgemeinbildende Sekundarstufe II schätzen. Gemäss den *kantonalen Lehrplänen* werden schätzungsweise 15 VZÄ für Gestalten und Musik aufgewendet.

Dies ergibt für die Sekundarstufe I und für die allgemeinbildende Sekundarstufe II ein Total von 91 VZÄ für die Fächer Gestalten und Musik.

> *Freifächer*:

In den Klassen der obligatorischen Schule gibt es keine genaue Liste der Freifächer. Jede Schule der Sekundarstufe I kann Freifächer anbieten. Die Finanzierung der Freifächer ist in der Personalausstattung der Orientierungsschulen einberechnet. Auf der allgemeinbildenden Sekundarstufe II sind die Freifächer einheitlich.

2.3.1.1.2. Berufsschule

In den berufsspezifischen Ausbildungsverordnungen werden die Anforderungen des eigentlichen Berufs festgelegt. Daher bieten die berufsbildenden Schulen der Sekundarstufe II mit Ausnahme der gestalterischen Berufsausbildungen keine obligatorische kulturelle Ausbildung an.

2.3.1.1.3. Kultur & Schule

Kultur & Schule ist das Programm zur Kulturvermittlung und Kultursensibilisierung für die Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schule (1–11H) des Staates Freiburg. Kultur & Schule fördert die Entwicklung von hochwertigen Kulturvermittlungsangeboten und deren Verbreitung bei den Schulen. Es unterstützt einen gleichberechtigten Zugang zu Kulturvermittlungsangeboten für alle Schülerinnen und Schüler des Kantons Freiburg. Mit dem Programm sollen alle Klassen mindestens einmal pro Jahr ein Angebot ihrer Wahl zu einem günstigen Preis nutzen können. Das Programm übernimmt bis zur Hälfte der Kosten für die Veranstaltung (die andere Hälfte wird von der Schule getragen) und die Kosten für die öffentlichen Verkehrsmittel für die Reise an den Veranstaltungsort. Das Programm ermutigt Kulturanbieter, Programmpunkte für ein junges Publikum mit einem Kulturvermittlungsangebot anzubieten. Rund 27 000–34 000 von 42 000 Schülerinnen und Schülern, d. h. 60–70% der Bevölkerung zwischen 5 und 16 Jahren, nehmen am Programm Kultur & Schule teil (Schuljahre 2017/18 und 2018/19). Das Budget 2021 des Programms beläuft sich auf 620 000 Franken (finanziert durch den Staat, die Loterie Romande und eine Startspende der FKB).

2.3.1.1.2. Pilotprojekte

Der Kanton Freiburg ist bestrebt, seine Förderprogramme mit der Entwicklung von Pilotprojekten im Sinne seiner strategischen Ziele weiter zu verbessern (vgl. Kap. 1, Pkt. 1.1.2). Im Folgenden werden einige dieser Projekte vorgestellt:

Kulturagenten für kreative Schulen: Das von der Stiftung Mercator Schweiz initiierte Projekt ermöglicht den beteiligten Schulen, ihre Tätigkeiten auf dem Gebiet der kulturellen Bildung strategisch anzugehen und in die Schulentwicklung zu integrieren. Es unterstützt die Zusammenarbeit mit den Institutionen und Kulturanbietern und verankert diese langfristig. Am zweisprachigen Pilotprojekt sind die Kantone Freiburg, Bern und Wallis beteiligt. Die Fachmittelschule Freiburg (FMSF) und der Klassentyp FMS des Kollegiums des Südens in Bulle nehmen seit 2018 am Projekt teil.

2.3.1.1.3. KULTUR-GA

Das Kultur-Generalabonnement (früher 20 Jahre, 100 Franken) bietet Kindern und Jugendlichen bis 26 Jahre für 100 Franken freien Eintritt zu Tausenden von Veranstaltungen, Festivals, Shows, Konzerten, Filmclubs und Ausstellungen in Freiburg und in mehreren Nachbarkantonen. Das Angebot wird vom gemeinnützigen und nicht gewinnorientierten Verein Kultur-GA mit Sitz in Freiburg verwaltet. Der Jahresbeitrag des Kantons Freiburg beträgt 16 000 Franken und wird von der LoRo finanziert. Der Staat Freiburg ist Partner des Programms, an dem auch mehrere Gemeinden beteiligt sind.

2.3.1.4. Kulturelle Praxis und Kulturvermittlung für Kinder Jugendliche

Die vier kulturellen Institutionen des Kantons spielen bei der kulturellen Praxis, bei der Kulturvermittlung und bei der kulturellen Teilhabe von Kindern und Jugendlichen ebenfalls eine wichtige Rolle, da sich ihr Angebot regelmässig an Kinder und Jugendliche richtet.

- > Das *Konservatorium Freiburg (KF)*, dessen Angebot sich hauptsächlich an Kinder und Jugendliche richtet, hat den Auftrag, Musik, Tanz und Schauspiel auf Laien- und berufsvorbereitender Stufe zu unterrichten. Die öffentliche Finanzierung des KF erfolgt zur Hälfte durch den Staat und zur Hälfte durch die Gemeinden. Die Musiklehrerinnen und Musiklehrer haben den Status von Lehrpersonen der Sekundarstufe II. Neben dem Einzel- und Gruppenunterricht führt das KF derzeit verschiedene Pilotprojekte durch (z. B. Kammermusik, Young Jazz Ensemble, Eltern-Kind-Musikwerkstatt usw.), um so mit einem hochwertigen Kursangebot möglichst genau auf die aktuelle Nachfrage zu reagieren.
- > Das *Naturhistorische Museum (NHMF)* hat unter anderem den Auftrag, der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu bieten, die Natur – insbesondere das Naturerbe des Kantons – im Licht der Naturwissenschaften kennenzulernen. Neben seiner Dauerausstellung zeigt das NHMF regelmässig Sonderausstellungen und verfügt über viele Informations- und Vermittlungsangebote zum Naturerbe, von denen sich die meisten an Schülerinnen und Schüler, Kinder und Jugendliche und Familien richten.
- > Auch das *Museum für Kunst und Geschichte Freiburg (MAHF)* präsentiert seine Sammlung in einer Dauerausstellung, bietet mit Sonderausstellungen und einem Aktivitätenprogramm einen Schlüssel zum Verständnis von Vergangenheit und Gegenwart und vermittelt der Öffentlichkeit so das Kunstschaffen. Es gibt ein eigenes Kinder- und Jugendprogramm, in dem beispielsweise besondere Workshops und Führungen angeboten werden.
- > Die *Kantons- und Universitätsbibliothek (KUB)* stellt der Bevölkerung ihre dokumentarischen und elektronischen Ressourcen und ihre Sondersammlungen zur Verfügung. Kinder und Jugendliche unterstützt sie in Zusammenarbeit mit Schulen oder auch direkt als Nutzerinnen und Nutzer besonders beim Erwerb von Informationskompetenzen (Informationen finden, bearbeiten, verwalten). Der grösste Teil der Tätigkeit und des Budgets der KUB wird jedoch nicht für die Bildung von Kindern und Jugendlichen, sondern für die Arbeit von Studierenden, Lehrkräften sowie Forscherinnen und Forschern der Universität eingesetzt.

2.3.1.5. Übrige Massnahmen

Jugendliche können auch Angebote nutzen, die von der öffentlichen Hand unterstützt werden, aber nicht ausschliesslich für sie bestimmt sind, wie die *KulturLegi*, die finanziell Benachteiligten den Zugang zu Kultur-, Sport- und Bildungsangeboten erleichtert. Ebenfalls unterstützt werden punktuelle Initiativen wie das Programm *Lebendige Traditionen in Bildern – #tradifri*, welches das Amt für Kultur und das *Musée gruérien* 2016 lanciert haben, um die jungen Generationen über das immaterielle Kulturerbe Freiburgs zu befragen. Schliesslich sei noch erwähnt, dass die Loterie Romande auf Einladung des Staates Freiburg regelmässig Kulturvermittlungsangebote für Jugendliche unterstützt, die an kulturellen Veranstaltungen oder in einer Kultursaison stattfinden.

2.3.2. Talentförderung

2.3.2.1. Sport-Kunst-Ausbildung (SKA)

Das Förderprogramm «Sport-Kunst-Ausbildung» (SKA) erlaubt jungen Freiburger Talenten, ihre schulische Ausbildung mit der Ausübung eines Sports oder einer Kunst auf hohem Niveau zu vereinbaren. Im Bereich Kultur profitieren vor allem Schülerinnen und Schüler des berufsvorbereitenden Musik-, Tanz- und Schauspielunterrichts am KF vom SKA. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird das SKA-System im Kapitel über den Sport (Kap. 2, Pkt. 2.1.2.5) vorgestellt.

2.3.2.2. Berufsvorbereitende Ausbildung

Die vom KF angebotene berufsvorbereitende Ausbildung bereitet auf das Musik-, Tanz- oder Schauspielstudium an einer Fachhochschule (FH) vor. Etwa 1% der Schülerinnen und Schüler des KF absolvieren diese Ausbildung. Dafür werden rund 3 der 110,53 VZÄ für Lehrpersonen eingesetzt.

2.3.2.3. Berufs- oder Tertiärausbildung

In der Berufsbildung gibt es keine eigentliche Talentförderung, aber die künstlerische Entwicklung ist über eine geregelte Berufsausbildung möglich. Die Musikhochschule HMS (Waadt, Wallis, Freiburg) betreibt im Kanton Freiburg einen Standort. Der Staat Freiburg beteiligt sich auch an den Ausbildungskosten von Freiburger Jugendlichen, die an einer anderen Schweizer Fachhochschule studieren. Ausserdem beteiligt er sich an der Finanzierung der HES-SO, die zwei künstlerische Studiengänge führt. Für Design und bildende Kunst: die *Haute école d'art et de design* – Genf (HEAD-Genève), die HES-SO Valais-Wallis – Schule für Gestaltung und Hochschule für Kunst (EDHEA) und die *Ecole cantonale d'art* Lausanne (ECAL). Für Musik und darstellende Künste: die *Haute école de musique* Genf (HEM-Genève), die *Haute*

Ecole de Musique HEMU (Waadt, Wallis, Freiburg) und die Schauspielschule *Manufacture – Haute Ecole romande des arts de la scène*. Der Staat Freiburg ist auch in den Stiftungsräten von HEMU und Manufacture vertreten.

2.3.2.4. Stipendien für Nachwuchskünstlerinnen und Nachwuchskünstler

Stipendien stehen Künstlerinnen und Künstlern zwar in ihrer gesamten Karriere offen, sie werden jedoch besonders häufig an junge Berufskünstlerinnen und Berufskünstler vergeben. Es handelt sich um Stipendien für künstlerische Recherchen und Aufenthalte im Künstleratelier (Paris, Berlin, Mobilität). Das Stipendium aus dem Fonds Pierre und Renée Glasson richtet sich an Musikerinnen und Musiker am Ende ihrer Berufsausbildung. Der Staat beteiligt sich ebenfalls mit Stipendien.

3. Vergleich und Ausblick

3.1. Schwieriger Vergleich

Neben ihrem spezifischen Nutzen für die Einzelperson, die sie ausübt, haben Sport und Kultur gemeinsam, dass sie die Lebensqualität sowie die physische und psychische Gesundheit der Bevölkerung steigern und gleichzeitig den sozialen Zusammenhalt stärken. Im Rahmen seiner Aufgaben hat der Staat ein System entwickelt, mit dem Sport und Kultur in der Bevölkerung gefördert und für alle zugänglicher

gemacht werden sollen, vor allem auch für die Jugend. Zu diesem Zweck entwickeln das SpA und das KA und auch die FKJF Programme für die Sensibilisierung, für die Nachwuchsförderung und für die Unterstützung von Projekten und Aktionen von Vereinen, die in diesen Bereichen tätig sind. Wie oben ausgeführt, nehmen die beiden Bereiche im Stundenplan einen ansehnlichen Platz ein und es werden Freifächern angeboten (vgl. Kap. 2). Bei der Talentförderung haben 29 Nachwuchskünstler/innen in den Bereichen Tanz und Musik den Status SKA erhalten, während es im Sport 243 Schüler/innen sind (2021/22).

Wie im ersten Teil dieses Berichts erwähnt, erweist es sich als schwierig, die Verantwortlichkeiten in den Bereichen Sport und Kultur auf den verschiedenen institutionellen Ebenen zu vergleichen. Die Personalressourcen in VZÄ, die für den Sport- und Kulturunterricht bereitgestellt werden, liegen in der gleichen Grössenordnung. Leider gibt es nur wenige Daten, mit denen ermittelt werden könnte, welche finanzielle Unterstützung Sport- und Kulturangebote für Kinder und Jugendliche von anderen Akteuren als dem Staat erhalten (die Daten von LoRo und Gemeinden unterscheiden z. B. nicht nach Altersgruppen). Überdies reichen die vorhandenen Zahlen zur Sensibilisierung von Kindern und Jugendlichen für Sport und Kultur und zur Nachwuchsförderung für einen aussagekräftigen Vergleich nicht aus.

In Tabelle 3 werden die verschiedenen Ebenen der staatlichen Unterstützung für Sport und Kultur dargestellt.

Tabelle 3: Staatliche Leistungen für Sport und Kultur bei Kindern und Jugendlichen

| Sport | Staatliche Leistungen für die Jugend | Kultur |
|--|---|--|
| Schulsport (fakultativ), Material, Turniere und Lager | Zugang, Vermittlung, Praxis in der Schule, Einrichtungen | Ausbildung in kultureller Praxis (darstellende Kunst, bildende Kunst, Musik) |
| Jugend+Sport (J+S) | | Kultur & Schule |
| Prävention «cool and clean» | Zugang, Vermittlung für junges Publikum (ausserhalb der Schule) | Kulturagenten |
| | | > Kultur-GA > KulturLegi |
| Studiengang Sport- und Bewegungswissenschaften | (Vor)Berufs- oder Tertiärausbildung, Einrichtungen | KF/eikon |
| > PH > Universität > HS andere Kantone | | > KF/HEMU > Kunst-FH (HEMU, Manufacture usw.) > Manufacture > HS andere Kantone |
| > Weiterbildung > Lehrgang «Club Management» | | |
| > Campus Schwarzsee > St-Léonard-Stadion | Einrichtungen | KF |
| > Subventionen für Einrichtungen (Schulbauten, Schwimmbäder) | | NHMF |
| > Sportanlagen der Sekundarstufe II, PH und Universität > Inventar der Sportanlagen | | > MAHF > Römisches Museum Vallon > Espace Jean Tinguely |
| | | KUB |

3.2. Ausblick

Ausgehend von den strategischen Schwerpunkten des Staatsrats und den entsprechenden, oben dargestellten Massnahmen zeigt sich, dass sowohl Sport als auch Kultur beide eine breite Palette von Leistungen anbieten und dass die Ziele in beiden Bereichen gut abgedeckt werden. Namentlich die Angebot für Kinder und Jugendliche können jedoch in den Grenzen des verfügbaren Budgets weiter gefördert werden. Die entsprechenden Überlegungen bewegen sich im folgenden Rahmen:

3.2.1. Sport

- > Ressourcen: Überprüfung der finanziellen staatlichen Sportförderung; die Arbeiten werden während der Legislaturperiode durchgeführt.
- > Sport- und Gesundheitszentrum: Das Sport- und Gesundheitszentrum der Universität Lausanne bündelt die Kompetenzen der Sport-, Gesundheits- und Bildungsdirektionen. Es bietet Sporträume und Sportanlagen (Theorieräume, Versammlungsräume, Räume für physische Tests, Analysezentrum, Sporthallen, Gruppenunterkünfte usw.), Sportmaterial, Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Ausübung von Sport (Sportmedizin, Physiotherapie usw.) oder für die Aufwertung des Sports auf kantonaler Ebene (Fahrradmuseum, Ausstellungen usw.).
- > Nachwuchssport: Verstärkte Früherkennung von Talenten und Begleitung in der Vorberufsphase, namentlich mit dem SKA-Programm (Früherkennung und Nachwuchsförderung).
- > Schulische Unterstützung: Aufbau eines Freiburger Netzwerks für schulische Unterstützung (pädagogische Mitarbeitende) in Zusammenarbeit mit den Ämtern für obligatorischen Unterricht und den Gemeinden (Förderung von Gesundheit, Selbstsicherheit und Entwicklung der betroffenen Personen). Weiterbildung der Sportkoordinatorinnen/koordinatoren und Hilfen für Lehrkräfte.
- > Hilfen und Stipendien¹: Die Stipendien für Begünstigte des SKA-Programms erfüllen noch nicht die Unterstützungskriterien der Schweizer Sporthilfe. Die Schweizer Sporthilfe unterstützt Nachwuchssportlerinnen und Nachwuchssportler, die bereits internationales Niveau erreicht haben. Der Staat leistet jungen Talenten in Ausbildung keine finanzielle Unterstützung.
- > Sport für alle: Konkretisierung von Projekten des Programms «Sport für alle»: Entwicklung nachhaltiger und hochwertiger Angebote zur Bewegungsförderung für alle mit dem Ziel, den Anteil der aktiven Bevölkerung kontinuierlich zu erhöhen. Förderung von Projekten im Bereich Bewegung und sanfte Mobilität und erweiterte Zusammenarbeit mit der Direktion für Gesundheit und Soziales.
- > Seniorensport: Förderung des Seniorensports wegen seiner positiven Wirkung auf Unabhängigkeit, Mobilität, soziale Kontakten, Einsamkeit und generationenübergreifende Beziehungen.
- > Sport und Bewegung in der Schule: Einführen von Wahlfächern auf der allgemeinbildenden Sekundarstufe I und II und Gewährleisten der vorgeschriebenen Sportlektionen an den Berufsfachschulen. Einführen von täglichen Bewegungszeiten in den Schulen und Einstellung von pädagogischen Beraterinnen und Beratern in den Primarschulen. Ausbau des freiwilligen Schulsports, wenn möglich auf allen Ebenen.
- > Kompetenzzentren für Sport: Aufbau und Unterstützung eines Netzwerks von Kompetenzzentren für Sportfragen.
- > Prävention: Die Bevölkerung ermutigen, ihre Gesundheit vermehrt mit Sport zu fördern, um den Anstieg der Krankenkassenprämien zu verringern/zu verlangsamen (Apps, Wettbewerbe usw.).
- > Entwicklung einer berufsvorbereitenden Sportausbildung: Prüfung und Entwicklung einer Ausbildungsstruktur, die sich hauptsächlich an Nachwuchssportler/innen richtet und die den Auftrag hat, Sport auf berufsvorbereitendem Niveau zu unterrichten. Wie werde ich Elitesportler/in? Dienstleistungen sowie Einzel- und Gruppenunterricht, die der aktuellen Nachfrage möglichst genau entsprechen und auf Qualität ausgerichtet sind.
- > Sport-GA (Sport-Generalabonnement): Entwicklung eines Angebots von Staat und Sportvereinen, mit dem die Bekanntheit des bestehenden Angebots bei der Bevölkerung gefördert und der Vereinssport gestärkt wird.
- > Bewegungsräume und Sportanlagen: Entwicklung eines Konzepts zu Sportanlagen von kantonaler Bedeutung gemäss den Empfehlungen des Bundes und Aufnahme der Anlagen in die Raumplanung.

3.2.2. Kultur

Gestützt auf seine Strategie für den Bereich Kultur (vgl. Kap. 1, Pkt. 1.2.2) will der Staatsrat die bereits eingeleiteten Massnahmen für Kinder und Jugendliche weiterführen und ergänzen. Die Umsetzung der Massnahmen zeigt zwar Wirkung, allerdings müssen auch die negativen Auswirkungen der Coronakrise auf die kulturelle Praxis von Kindern

¹ Es handelt sich nicht um Stipendien im engeren Sinn, sondern um finanzielle Unterstützung.

und Jugendlichen und ihren Zugang zu Kultur rückgängig gemacht werden¹:

- > Neuanstoss des Programms Kultur & Schule, das den Zugang zu Kulturvermittlungsangeboten im schulischen Bereich fördert (Zugang zu Kultur).
- > Förderung der Bekanntmachung und Nutzung des Kultur-GAs und der KulturLegi (Zugang zu Kultur).
- > Ausbau der Zusammenarbeit und des Netzwerks zwischen dem Konservatorium Freiburg und der obligatorischen Schule/S2 mit der Einrichtung einer Koordinationsstelle KF-Schule (Zugang, Sensibilisierung, kulturelle Praxis).
- > Ausbau des Freiburger Netzwerks von deutsch- und französischsprachigen öffentlichen Bibliotheken und Schulbibliotheken in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Schulen (Vision 2025), damit die Freiburger Bevölkerung unabhängig von Wohnort und Sprache von gleichwertigen Leistungen profitieren kann (Zugang zu Kultur, Kulturvermittlung).
- > Entwicklung eines Freiburger Netzwerks von Kulturvermittlerinnen und Kulturvermittlern in Zusammenarbeit mit den kulturellen Institutionen des Kantons (Museen, Konzertsäle usw.) und Ausbau der Vermittlungsangebote in den kulturellen Institutionen, insbesondere jener für Kinder und Jugendliche (Kulturvermittlung).
- > Aufforderung der Loterie Romande zur Weiterführung ihrer Unterstützung für Projekte im Bereich Mediation und inklusive Kultur (Kulturvermittlung).
- > Verstärkung der Früherkennung von Talenten und ihrer Unterstützung auf vorberuflichem Niveau, insbesondere in den Bereichen Musik, Tanz und Schauspiel, namentlich mit dem SKA-Programm (Früherkennung und Unterstützung junger Talente).
- > Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit beim Zugang zu Kultur und bessere Bekanntmachung von kulturellen Angeboten für junges Publikum, Schulklassen (Kulturangebot).
- > Lancierung und Finanzierung einer Ausbildung für junge Hilfsleitende in den Bereichen Kultur, Kunst und Soziokultur: Gemäss einer Erhebung über die in diesem Bereich bestehenden Kurse, die 2022 vom Freiburger Netzwerk der Kinder- und Jugendorganisationen Frisbee durchgeführt wurde, müsste sich die finanzielle Unterstützung der Ausbildung(en) nach den Bedürfnissen der Jugendlichen richten, die sich in den Freiburger Vereinen engagieren und im Kanton Freiburg aufwachsen.

3.2.3. Gemeinsame Massnahmen

Die Entwicklung von Projekten, die Sport und Kultur gleichermaßen zugutekommen, kann in verschiedenen Bereichen erfolgen:

- > Fördermassnahmen verstärkt ämterübergreifend und in Zusammenarbeit mit Gemeinden und anderen Partnern (Sport, Kultur, Kinder und Jugendliche, Integration, Jugendvereine, soziokulturelle Animation, Ferienpass usw.) gestalten, um das Thema Jugendaktivitäten fächerübergreifend anzugehen und den gleichberechtigten Zugang zu diesen Aktivitäten zu verbessern. So müssten zum Beispiel diese Vereinsaktivitäten mit zusätzlichen Mitteln gefördert, das Budget für Stipendien erhöht und Preise oder Auszeichnungen speziell für junge Menschen, die in Sport und Kultur oder in anderen Vereinsaktivitäten aktiv sind, geschaffen werden (Kap. 2, Pkt. 2.1.2.7 und 2.2.2.4). Diese Massnahme kann auf das GSD-Programme «I mache mit!» ausgeweitet werden.
- > Analyse der Entwicklungsmöglichkeiten beim SKA-Programm (vgl. Kap. 2, Pkt. 2.1.2.5 und 2.2.2.1), indem namentlich die Schaffung eines Klassentypus SKA an den Schulen der Sekundarstufe I und II geprüft wird.
- > Finanzanalyse mit dem Ziel einer realistischen Haushaltspolitik, die sowohl beim Sport wie auch bei der Kultur ein hohes Subventionsvolumen beibehält.
- > Verstärkte Unterstützung der kantonalen Programme FriTime und FriTime Piccolo, um Sportklubs sowie Kunst-, Kultur- und Soziokulturvereine zu würdigen und sie bei den Kindern, Jugendlichen und Familien einer Region bekannt zu machen.
- > Verstärkte Unterstützung der Öffnung von Sporthallen am Wochenende und der Weiterentwicklung von Projekten wie Midnight, OpenSunday und MiniMove als niederschwellige Aktivitäten, die die Fähigkeiten, die Übernahme von Verantwortung und das Selbstvertrauen von Jugendlichen, die keinem Sportklub oder Kulturverein beitreten möchten, fördern.
- > Weiterführen der Massnahmen des Unterstützungsplans für die Jugend Freiburg (Unterstützung von Jugendprojekten und Jugendfesten), um Jugendliche im Alter von 12–25 Jahren in der Zeit nach Covid-19 zu unterstützen.
- > Ganz allgemein ist es wichtig, den Zugang zu allen vor- und ausserschulischen Kinder- und Jugendaktivitäten zu erleichtern, damit alle Kinder und Jugendlichen von klein auf davon profitieren können und so eine grössere Chancengleichheit erreicht wird.

¹ vgl. Anfrage 2021-CE-302, David Bonny und Guy-Noël Jek, «Junge Freiburgerinnen und Freiburger von 16 bis 20 Jahren wieder für sportliche und kulturelle Aktivitäten motivieren», eingereicht am 16. August 2021.

4. Fazit

Der Staatsrat würdigt die wichtige Rolle, die Sport und Kultur im sozialen Gefüge und bei der harmonischen und gesunden Entwicklung der Bevölkerung und insbesondere der Jugend spielen. Darüber hinaus tragen Sport und Kultur zu einer sinnvollen und sinnstiftenden Freizeitgestaltung bei. Die beiden Bereiche werden von verschiedenen politischen Ebenen unterstützt, die sich dabei nach den ihnen zugewiesenen Aufgaben und nach den Grundsätzen der Arbeitsteilung und Subsidiarität richten. Die verschiedenen Tätigkeitsbereiche und unterschiedlichen Strukturen machen einen Vergleich der Hilfen und Unterstützung für Kinder und Jugendliche sehr schwierig. Der vorliegende Bericht zeigt, dass bisher jeder Bereich seinen eigenen Ansatz verfolgte, um die Zweckmässigkeit der Massnahmen und Beiträge zu gewährleisten. Derzeit und in Zukunft werden umfangreiche Investitionen getätigt, um die Einrichtungen in den Bereichen Kultur und Sport zu verbessern. Dies lässt die staatlichen Ausgaben in diesen beiden Bereichen signifikant ansteigen, wie dem Finanzplan der laufenden Legislaturperiode zu entnehmen ist.

Der Staatsrat ersucht den Grossen Rat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Préavis concernant les élections à des fonctions judiciaires à l'intention du Grand Conseil

du 22 novembre 2022 – session 12.2022



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR**

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Préambule | 2 |
| Mises au concours des fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature : | 2 |
| 1 Procureur-e 100% (réf. 5488) | 3 |
| 1.1 Démissionnaire | 3 |
| 1.2 Exigences, entrée en fonction, assermentation | 3 |
| 1.3 Préavis favorable (avec ordre de priorité) | 3 |
| 1.4 Eligibles (à égalité selon ordre alphabétique) | 5 |
| 2 Juge suppléant-e au Tribunal cantonal (réf. 5180) | 6 |
| 2.1 Démissionnaire | 6 |
| 2.2 Exigences, entrée en fonction, assermentation | 6 |
| 2.3 Préavis favorable (avec ordre de priorité) | 6 |
| 3 Membres de l'Autorité de surveillance du Registre foncier (2 postes) (réf. 4727/4939/5500) | 8 |
| 3.1 Démissionnaires | 8 |
| 3.2 Particularités | 8 |
| 3.3 Exigences, entrée en fonction, assermentation | 8 |
| 3.4 Préavis favorable pour un membre ordinaire | 9 |
| 3.5 Poste de membre suppléant | 9 |
| Récapitulatif des candidatures préavisées favorablement | 10 |

Préambule

Mises au concours des fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature :

- > Procureur-e 100% (référence 5488) (FO du 30.09.2022)
- > Juge suppléant-e au Tribunal cantonal (référence 5180) (FO du 23.09.2022)
- > Membres de l'Autorité de surveillance du Registre foncier (2 postes) (références 4727/4939/5500) (FO 08.07./26.08./14.10.2022)

Le Conseil de la magistrature a examiné les candidatures en tenant compte des critères constitutionnels, à savoir la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles des candidats.

Stellungnahme zuhanden des Grossen Rates betreffend die Wahl in richterliche Funktionen

—
vom 22. November 2022 – Session 12.2022



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR**

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Einleitung | 2 |
| Ausschreibungen von richterlichen Ämtern durch den Justizrat : | 2 |
| 1 Staatsanwältin/Staatsanwalt 100% (Ref. 5488) | 3 |
| 1.1 Zurücktretender Amtsträger | 3 |
| 1.2 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung | 3 |
| 1.3 Positive Stellungnahme (nach Präferenz geordnet) | 3 |
| 1.4 Wählbar (gleichgestellt, in alphabetischer Reihenfolge) | 5 |
| 2 Ersatzrichter/in beim Kantonsgericht (Ref. 5180) | 6 |
| 2.1 Zurücktretender Amtsträger | 6 |
| 2.2 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung | 6 |
| 2.3 Positive Stellungnahme (nach Präferenz geordnet) | 6 |
| 3 Mitglieder der Aufsichtsbehörde über das Grundbuch (2 Ämter) (Ref. 4727/4939/5500) | 8 |
| 3.1 Zurücktretende Amtsträgerinnen | 8 |
| 3.2 Besonderheiten | 8 |
| 3.3 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung | 8 |
| 3.4 Positive Stellungnahme für ein ordentliches Mitglied | 9 |
| 3.5 Amt Ersatzmitglied | 9 |
| Zusammenfassung der Kandidaturen mit positiver Stellungnahme | 10 |

Einleitung

Ausschreibungen von richterlichen Ämtern durch den Justizrat:

- > Staatsanwältin/Staatsanwalt 100% (Referenz 5488) (AB vom 30.09.2022)
- > Ersatzrichter/in beim Kantonsgericht (Referenz 5180) (AB vom 23.09.2022)
- > Mitglieder der Aufsichtsbehörde über das Grundbuch (2 Ämter) (Referenz 4727/4939/5500) (AB vom 08.07./26.08./14.10.2022)

Der Justizrat hat die eingegangenen Bewerbungen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Kriterien geprüft, d.h. Ausbildung, Berufserfahrung sowie die persönlichen Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten.

Réponses

Motion 2021-GC-173 Elias Moussa/ Bertrand Morel Pour une suspension des délais d'opposition et de recours LATeC entre le 15 juillet et le 15 août¹

Réponse du Conseil d'Etat

Situation actuelle et proposition

À teneur de l'actuel article 30 al. 2 CPJA, les délais fixés en jour ou en mois par la loi ou par l'autorité ne courent pas du 15 juillet au 15 août inclusivement devant le Tribunal cantonal. Cette suspension ne trouve pas application dans les procédures administratives.

Lors des débats parlementaires de 1990 en relation avec cette loi, la commission parlementaire avait, pour des raisons pratiques, expressément renoncé à l'application d'une telle suspension par devant d'autres autorités que le Tribunal administratif (aujourd'hui: section administrative du Tribunal cantonal). La commission avait en outre allégué que notamment en matière de constructions, mais également pour obtenir une autorisation quelconque, la suspension du délai pendant tout un mois pourrait créer des préjudices au requérant. Dans le contexte actuel, marqué par des interventions régulières au niveau tant politique qu'économique en vue de trouver des solutions pour accélérer la durée des procédures, cette préoccupation exprimée à l'époque garde toute sa légitimité.

Il convient à ce titre de relever qu'avec les années, la motivation juridique des oppositions s'est considérablement étoffée, les opposants ayant en moyenne davantage recours à des mandataires juridiques que par le passé pour faire valoir leurs droits et ceci, même pour des projets qui ne présentent pas de complexité particulière.

Le Conseil d'Etat remarque que l'opposition est une voie de recours spéciale permettant, par sa nature, l'intégration d'un grand nombre d'administrés, lesquels peuvent faire valoir leur droit d'être entendu sans grande rigueur de forme. Partant, la procédure de l'opposition permet déjà une application facilitée du droit lors de laquelle les opposants peuvent, au moyen d'une motivation succincte (art. 84 al. 1 et 140 al. 3 LATeC), sauvegarder leurs droits. En outre et lorsque les oppositions portent sur des plans, l'opposant a la possibilité

de développer ses griefs à l'occasion d'une séance de conciliation (art. 32 et 93 ReLATeC). Le délai légal d'opposition est ainsi volontairement plus court qu'un délai de recours classique afin de contrebalancer cet accès facilité à la procédure.

Or l'acceptation de la présente motion impliquerait un délai d'opposition pouvant aller, durant la période estivale, jusqu'à 60 jours pour les mises à l'enquête relevant des articles 83 al. 1 LATeC (plans d'aménagement local et de détail) et 3 al. 2 ReLATeC (demandes de permis à coordonner avec d'autres instruments ou procédures) et jusqu'à 45 jours pour l'écrasante majorité des demandes de permis, augmentant d'un mois – pour ces derniers dossiers – la durée de la procédure, que tant le canton que les communes cherchent à réduire.

Si l'on se réfère aux statistiques relatives au nombre de dossiers relatifs à des plans d'aménagement mis à l'enquête durant l'année 2021, on constate que le nombre moyen est de 5 dossiers par mois sur l'ensemble de l'année et seulement de 1 dossier sur la période du 15 juillet au 15 août. Quant aux demandes de permis de construire, la moyenne des dossiers reçus au Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) est de 176 dossiers par mois, pour 169 dossiers entre les 15 juillet et le 15 août 2021. On ne peut donc en tout cas pas déduire de ces données statistiques que les requérants planifient leurs projets en spéculant sur l'absence d'un grand nombre d'administrés potentiellement touchés par leur projet durant la période des vacances estivales, ceci afin de réduire le risque d'opposition. En même temps, s'agissant des demandes de permis, on constate que le nombre de dossiers mis à l'enquête durant la période estivale est comparable à celui des autres mois de l'année, ce qui signifie qu'un nombre conséquent de dossiers serait touchés par la modification légale proposée.

Le Conseil d'Etat est conscient du fait que chaque année, une série de projets d'une certaine envergure et complexité sont mis à l'enquête publique lors de périodes estivales à l'occasion desquelles les administrés peuvent être absents. De tels projets sont toutefois largement minoritaires et il apparaîtrait disproportionné d'étendre la suspension des délais à l'immense majorité des dossiers qui ne posent pas de problème juridique particulier ou en tout cas ne présentent pas une complexité telle qui justifierait une telle augmentation de la durée de l'enquête publique. Force est dès lors de constater que l'acceptation de la motion aurait pour effet de renverser un paradigme procédural que le législateur cherche à établir depuis plusieurs décennies en relation avec l'objectif

¹ Déposée et développée le 05.11.2021, BGC p. 4708.

de célérité des procédures (art. 1 LATeC) et aurait comme conséquence de pénaliser un grand nombre de projets.

Conclusion

Constatant que les cas visés par la motion sont minoritaires par rapport à l'ensemble des projets mis à l'enquête publique, le Conseil d'Etat estime qu'une acceptation de la motion irait à l'encontre des efforts fournis par les autorités en matière de célérité dans les procédures de planification et de construction et aurait pour effet de causer des préjudices significatifs à une majorité de requérants dont les projets ne présentent pas de complexité particulière. Pour ces motifs, le Conseil d'Etat vous invite à rejeter la motion.

Le 22 novembre 2022

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 3518ss.

—

Motion 2021-GC-173 Elias Moussa/ Bertrand Morel Für einen Stillstand der Einsprache- und Beschwerdefristen nach RPBG zwischen dem 15. Juli und 15. August¹

Antwort des Staatsrats

Aktuelle Situation und Vorschlag

Nach aktuellem Wortlaut von Artikel 30 Abs. 2 VRG stehen die nach Tagen oder Monaten bestimmten gesetzlichen oder behördlichen Fristen vor dem Kantonsgericht vom 15. Juli bis und mit 15. August still. Dieser Stillstand gilt nicht für Verwaltungsverfahren.

Als dieses Gesetz 1990 im Parlament beraten wurde, verzichtete die parlamentarische Kommission aus praktischen Gründen ausdrücklich auf die Anwendung eines solchen Stillstands vor anderen Behörden als dem Verwaltungsgericht (heute: verwaltungsrechtliche Abteilung des Kantonsgerichts). Die Kommission hatte zudem argumentiert, dass insbesondere bei Bauvorhaben, aber auch bei der Einholung von anderen Bewilligungen, der Stillstand der Frist für einen ganzen Monat der gesuchstellenden Person Nachteile bringen könnte. In der heutigen Zeit, in der Politik und Wirtschaft regelmässig Lösungen zur Beschleunigung der Verfahrensdauer fordern, hat dieses damals geäusserte Anliegen nach wie vor seine Berechtigung.

In diesem Zusammenhang ist weiter anzumerken, dass die Einsprachen im Laufe der Jahre mit einer immer ausgefeilteren rechtlichen Argumentation unterlegt wurden, weil die

Einsprechenden im Durchschnitt häufiger als früher eine Rechtsbeiständin oder einen Rechtsbeistand beiziehen, und dies selbst bei Projekten, die keine besondere Komplexität aufweisen.

Der Staatsrat merkt weiter an, dass die Einsprache ein besonderes Rechtsmittel ist, das aufgrund seiner Natur die Einbeziehung einer grossen Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, die ihren Anspruch auf rechtliches Gehör ohne strenge formelle Anforderungen geltend machen können. So ermöglicht das Einspracheverfahren heute schon eine erleichterte Rechtsanwendung, bei der die Einsprechenden mit einer kurzen begründeten Eingabe (Art. 84 Abs. 1 und 140 Abs. 3 des Raumplanungs- und Baugesetzes RPBG) ihre Rechte wahren können. Darüber hinaus und wenn sich die Einsprache auf Pläne bezieht, hat die Einsprecherin oder der Einsprecher die Möglichkeit, die Einsprache anlässlich einer Einigungsverhandlung näher zu erläutern (Art. 32 und 93 des Ausführungsreglements RPBR). Die gesetzliche Einsprachefrist ist daher bewusst kürzer als eine herkömmliche Klagefrist, um diesen erleichterten Zugang zum Verfahren auszugleichen.

Die Annahme der vorliegenden Motion hätte während der Sommermonate eine Einsprachefrist von bis zu 60 Tagen für Planungen nach den Artikeln 83 Abs. 1 RPBG (Orts- und Detailplanung) und 3 Abs. 2 RPBR (mit anderen Instrumenten oder Verfahren zu koordinierende Bewilligungsgesuche) und von bis zu 45 Tagen für die überwiegende Mehrheit der Bewilligungsgesuche zur Folge. Für letztgenannte Dossier verlängerte sich das Verfahren somit um einen Monat – ein Verfahren, das Kanton und Gemeinden im Gegenteil beschleunigen wollen.

Betrachtet man die Statistiken zur Anzahl Dossiers zu Bebauungsplänen, die im Laufe des Jahres 2021 öffentlich aufgelegt wurden, stellt man fest, dass die durchschnittliche Zahl im gesamten Jahr bei 5 Dossiers pro Monat und im Zeitraum vom 15. Juli bis 15. August bei nur 1 Dossier liegt. Was die Baubewilligungsgesuche betrifft, so gingen beim Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) durchschnittlich 176 Dossiers pro Monat ein; zwischen dem 15. Juli und 15. August 2021 waren es 169 Dossiers. Aus diesen statistischen Daten lässt sich jedenfalls nicht ableiten, dass die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller darauf setzen, dass während der Sommerferien viele Bürgerinnen und Bürger, die potenziell von ihrem Projekt betroffen sind, nicht anwesend sind, und ihre Projekte entsprechend planen, um das Risiko von Einsprachen zu verringern. Gleichzeitig kann in Bezug auf die Bewilligungsgesuche festgehalten werden, dass die Zahl der in der Sommerzeit aufgelegten Dossiers mit der Zahl der Dossiers in den anderen Monaten des Jahres vergleichbar ist, was bedeutet, dass eine beträchtliche Zahl von Dossiers von der vorgeschlagenen Gesetzesänderung betroffen wäre.

¹ Eingereicht und begründet am 05.11.2021, TGR S. 4708.

Der Staatsrat ist sich der Tatsache bewusst, dass jedes Jahr eine Reihe von grösseren und komplexeren Projekten während der Sommermonate, in denen die Bürgerinnen und Bürger möglicherweise nicht anwesend sind, öffentlich aufgelegt werden. Solche Projekte sind jedoch eine kleine Minderheit und es wäre unverhältnismässig, den Stillstand der Fristen auf die überwiegende Mehrheit der Dossiers auszudehnen, die keine besonderen rechtlichen Probleme aufwerfen oder jedenfalls nicht so komplex sind, dass eine solche Verlängerung der Dauer der öffentlichen Auflage gerechtfertigt wäre. Kurzum, die Annahme der Motion bedeutete eine Abkehr vom Verfahrensleitbild, das der Gesetzgeber seit mehreren Jahrzehnten im Zusammenhang mit dem Ziel von raschen Verfahren (Art. 1 RPBG) zu etablieren versucht, und hätte zur Folge, dass zahlreiche Projekte unter den neuen Fristen leiden würden.

Schlussfolgerung

Der Staatsrat stellt fest, dass die von der Motion angesprochenen Fälle im Vergleich zur Gesamtheit der öffentlich aufgelegten Projekte in der Minderheit sind, und ist der Ansicht, dass eine Annahme der Motion den Bemühungen der Behörden um eine zügige Abwicklung der Planungs- und Bauverfahren zuwiderlaufen und einer Mehrheit von Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern, deren Projekte nicht besonders komplex sind, erhebliche Nachteile bringen würde. Aus den dargelegten Gründen schlägt der Staatsrat die Motion zur Ablehnung vor.

Den 22. November 2022

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeits-erklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 3518ff.

Postulat 2022-GC-119 François Ingold/ Daphné Roulin Etude sur les différences de traitement entre les couples concubins et mariés¹

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil fédéral a publié le 30 mars 2022 un rapport intitulé «Etat des lieux sur le concubinage en droit actuel – Un PACS pour la Suisse?». Ce rapport analyse le statut des couples de concubins par rapport à celui des couples mariés dans les divers domaines du droit. L'étude réalisée répond au volet principal du postulat 2022-GC-119. Dès lors, le Conseil d'Etat décide de donner suite directe audit postulat, en application de l'article 64 de la loi sur le Grand Conseil. Ainsi, il

vous propose d'accepter le postulat et de prendre connaissance du rapport annexé qui présente la conclusion suivante:

La prise en compte de la situation des couples de concubins est une thématique sociétale et juridique qui suscite un intérêt dans la population, mais également sur le plan politique. A la lecture du présent rapport, et tout particulièrement de la première partie de celui-ci – qui reprend un rapport publié le 30 mars 2022 par le Conseil fédéral, force est de constater que cette question relève essentiellement du droit fédéral. Cette prise en compte est déjà une réalité dans passablement de domaines; les parlementaires fédéraux auront l'occasion d'en traiter prochainement pour donner suite à plusieurs interventions qui ont été déposées devant les Chambres fédérales. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'intervenir dans ce domaine sur le plan législatif, que ce soit par des adaptations ponctuelles ou par l'institution d'un PACS de droit cantonal à l'image de celui qui existe dans les cantons de Genève et de Neuchâtel, aussi longtemps que la situation n'est pas clarifiée au niveau fédéral. Il préconise plutôt de poursuivre avec sa politique ponctuelle d'information des personnes concernées par le biais de Fribourg pour tous.

Le 14 novembre 2022

- > Le Bureau ayant accepté la suite directe, il est renoncé à un débat sur la prise en considération de cet instrument.

Annexe

—
Rapport sur postulat 2022-DFIN-52 du 19 septembre 2022
—

Postulat 2022-GC-119 François Ingold/ Daphné Roulin Studie über die unterschiedliche Behandlung von Konkubinatspaaren und Ehepaaren²

Antwort des Staatsrats

Der Bundesrat hat am 30. März 2022 einen Bericht mit dem Titel «Übersicht über das Konkubinatsrecht im geltenden Recht – Ein PACS nach Schweizer Art?» veröffentlicht. In diesem Bericht wird die Stellung von Konkubinatspaaren im Vergleich zu Ehepaaren in den verschiedenen Rechtsbereichen analysiert. Die Studie beantwortet die Hauptfrage des Postulats 2022-GC-119. Der Staatsrat beschliesst deshalb, in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes dem Postulat direkt Folge zu leisten. Er beantragt Ihnen demzufolge, das Postulat anzunehmen und vom Bericht im Anhang Kenntnis zu nehmen, der zu folgendem Fazit gelangt:

¹ Déposé et développé le 28.06.2022, BGC p. 2611.

² Eingereicht und begründet am 28.06.2022, TGR S. 2611.

Die Berücksichtigung der Situation von Konkubinatspaaren ist ein gesellschaftliches und rechtliches Thema, das nicht nur in der Bevölkerung, sondern auch auf politischer Ebene auf Interesse stösst. Bei der Lektüre des vorliegenden Berichts, insbesondere des ersten Teils, der einen am 30. März 2022 vom Bundesrat veröffentlichten Bericht wiedergibt, ist festzustellen, dass diese Frage im Wesentlichen eine Frage des Bundesrechts ist. Die Berücksichtigung der Situation von Konkubinatspaaren ist in vielen Bereichen bereits Realität, und die eidgenössischen Räte werden in Kürze Gelegenheit haben, sich damit zu befassen, um mehreren parlamentarischen Vorstössen zu diesem Thema Folge zu geben. Vor diesem Hintergrund ist der Staatsrat der Ansicht, dass es keinen Anlass gibt, in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig zu werden, weder durch punktuelle Anpassungen noch durch die Einführung eines PACS nach kantonalem Recht wie in den Kantonen Genf und Neuenburg, solange die Situation auf Bundesebene nicht geklärt ist. Stattdessen will er vielmehr seine punktuelle Politik der Information der betroffenen Personen über «Freiburg für alle» fortsetzen.

Den 14. November 2022

> Das Ratsbüro hat den Antrag des Staatsrats auf direkte Folge gutgeheissen. Auf eine Debatte über die Erheblichkeitserklärung dieses Instruments wird verzichtet.

Anhang

—

Bericht zum Postulat 2022-DFIN-52 vom 19. September 2022

Dépôts

—

Motion populaire 2022-GC-192 Leonardo Gomez Mariaca/ Philippe Haenni/Simon Kessler/ Maxime Dux/Dario Goettkindt Pour la protection des lanceuses et lanceurs d'alertes!

Dépôt et Développement

Par cette motion populaire, les personnes soussignées demandent l'ajout d'un alinéa à l'article 19 de la Constitution du canton de Fribourg. Cet alinéa indique qu'une protection adéquate est garantie pour les lanceuses et lanceurs d'alerte (whistleblowers en anglais). Est considéré-e lanceuse et lanceur d'alerte toute personne bien-intentionnée qui constate et révèle des comportements illégaux. Cette protection permettra aux lanceuses et lanceurs d'alerte d'être soutenu-e-s dans leur démarche. Elle servira également de moyen de prévention générale contre plusieurs aspects néfastes (comportements abusifs, tensions entre employés, dégâts d'image, etc.).

La Constitution du canton de Fribourg (Cst. RSF 10.1) du 16 mai 2004 est modifiée comme suit:

Art. 19 Opinion et information

¹ La liberté d'opinion et la liberté d'information sont garanties.

² Le droit à l'information est garanti. Toute personne peut consulter les documents officiels dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

³ Toute personne qui, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt général, révèle à l'organe compétent des comportements illégaux constatés de manière licite bénéficie d'une protection adéquate.

Argumentaire

La Suisse est l'un des rares pays en Europe à ne pas posséder un cadre harmonisé de protection des lanceuses et lanceurs d'alerte bien que la Confédération fasse partie du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) depuis 2006. L'Union européenne a adopté, le 23 octobre 2019, une directive sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union alors qu'en Suisse, si plusieurs cantons (p.ex. Bâle-Ville, Berne, Winterthur, Zurich, Genève) ont mis en place

des structures pour faciliter le travail des lanceuses et lanceurs d'alerte, comme la possibilité d'alerter anonymement, rien n'a jusqu'ici été entrepris au niveau fédéral.

Adopter des mesures en la faveur des lanceuses et lanceurs et d'alerte permettrait d'aligner la réglementation avec les autres cantons et pays de l'Union européenne, ainsi que de préparer le terrain pour une potentielle harmonisation. Il est à noter que les périodes de crises donnent souvent lieu à des irrégularités accrues: en 2020, dans un contexte de crise sanitaire, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a enregistré une hausse de 159% des annonces de lanceuses et lanceurs d'alerte par rapport à 2019. Une protection de ces dernières et derniers permettrait de minimiser la hausse de comportements illégaux dans un contexte de crises futures. En l'absence de mesures de protection concrètes pour les lanceuses et lanceurs dans la loi, les personnes constatant des irrégularités au sein de leur lieu de travail ne sont pas encouragées à les dénoncer. Il y a donc davantage de risques que des comportements illégaux persistent et exposent les personnes fribourgeoises aux conséquences de ces actes. Offrir une protection aux lanceuses et lanceurs d'alerte permettrait non seulement de les protéger mais également de protéger le reste de la population de ces comportements illégaux. Les dénonciations calomnieuses ne sont, elles, pas protégées par ce nouvel article.

Ce nouvel article reprend l'article 26 al. 3 de la Constitution du canton de Genève du 14 octobre 2012 (Etat le 21 septembre 2021) (RS 131.234). A titre de complément d'information, le Grand Conseil genevois a décrété une loi d'application le 29 janvier 2021: la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat (B 5 07; LPLA). Cette dernière est entrée en vigueur le 26 mars 2022.

Pourquoi des mesures de protection pour les lanceuses et lanceurs d'alerte sont-elles importantes?

Dimension Sociale

- > L'Etat de Fribourg affiche son soutien dans la démarche des lanceuses et lanceurs d'alerte et se soucie de protéger l'intérêt général;
- > Il est possible d'accomplir ses devoirs en tant qu'employé-e et en tant qu'individu sans avoir à compromettre sa carrière professionnelle.

Économie

- > Les comportements illégaux peuvent être dommageables pour les personnes morales (dégâts d'image, pertes financières, mise en danger des employés, etc.); il faut encourager leur dénonciation;
- > La constatation et la correction d'irrégularités s'inscrivent dans une démarche d'amélioration continue; les employeurs peuvent ainsi maintenir une certaine attractivité;
- > Certaines entreprises qui tiraient profit des comportements illégaux sont remises à l'ordre; la concurrence déloyale est ainsi diminuée;
- > La confiance envers les entreprises suisses à l'étranger est renforcée car les pratiques malhonnêtes sont dénoncées.

Santé

- > Etre soutenu-e dans sa démarche de lanceuse et lanceur offre un allègement mental;
- > La présence de cette protection offre des conditions et une ambiance de travail plus saine; elle évite les tensions et permet d'ouvrir la discussion entre les employé-e-s et leurs employeurs.
- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

Motion 2022-GC-198 Marie Levrat Folie des primes maladie: soulager rapidement et efficacement la population fribourgeoise!

Dépôt et développement

Le Conseil d'Etat est chargé de prévoir, si besoin par un crédit supplémentaire avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2023, une augmentation de 30% de la part cantonale pour la réduction individuelle des primes en 2023. Une telle mesure permettrait de cibler les mesures de soutien sur les ménages qui en ont besoin et d'ainsi, éviter une baisse du pouvoir d'achat dans le canton.

Les primes LAMal des Fribourgeoises et des Fribourgeois vont prendre l'ascenseur en 2023: elles augmenteront de 7,3% en moyenne dans le canton. Si l'on rapporte ceci à la prime moyenne 2022 retenue par la Caisse de compensation du canton de Fribourg, cela signifie:

- > pour une famille avec deux enfants habitant dans la région de primes 2 (Broye, Glâne, Gruyère, Lac, Singine, Veveyse), une augmentation de plus de 800 francs par an;
- > pour la même famille résidant dans la région 1 (Sarine), une augmentation de plus de 900 francs par an.

Une telle augmentation représente environ 15% du revenu brut médian dans le canton, ce qui est énorme. Combinée à l'inflation et à la hausse des prix de l'énergie, elle sera tout bonnement insupportable pour de nombreux ménages fribourgeois. Il est ainsi urgent d'agir.

La présente motion reprend l'objectif formulé sur le plan fédéral par la motion 22.3801 «Protection du pouvoir d'achat. Amortir le choc de l'augmentation des primes par une hausse immédiate de la contribution fédérale à la réduction individuelle des primes», déposée par la conseillère aux Etats, Isabelle Chassot (Centre/FR).

Face à une augmentation massive du coût de la vie, une telle mesure permettra de soulager efficacement les ménages qui en ont le plus besoin, afin d'éviter d'aggraver les situations de précarité que le Covid a créées ou accentuées. Ce soutien permettra également de préserver le pouvoir d'achat de la population fribourgeoise afin d'éviter un recul des dépenses des ménages auprès des entreprises du canton alors que celles-ci se remettent à peine de la pandémie. Si la consommation des ménages privés venait à baisser à cause d'un affaiblissement du pouvoir d'achat, cela conduirait à une baisse de la performance économique fribourgeoise.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

Mandat 2022-GC-199 Esther Schwaller-Merkle/Bruno Boschung/Marc Fahrni/Katharina Thalmann-Bolz/Brice Repond/Simon Zurich/Antoinette de Weck/Hubert Dafflon/David Bonny/Jean-Daniel Schumacher

Curriculum fribourgeois de Médecine générale: création d'une filière de formation en médecine de famille au sein du paysage hospitalier et ambulatoire

Dépôt et développement

Le manque de médecins de premier recours (MPR) dans notre canton est attesté de même que l'importance des médecins généralistes, des pédiatres et internistes dans notre système de santé, qui traitent plus de 90% des pathologies qui se présentent.

Le Canton de Fribourg a développé, au sein de son université, un Master en médecine qui a montré son excellence par le biais des résultats de ses étudiants. L'impact du Master sur l'installation de spécialistes en médecine de premier recours pourra se mesurer au plus tôt dans cinq à six ans. Cet impact sera soumis à de nombreuses variables. Par exemple, il n'est pas garanti que ces jeunes diplômés aux origines géogra-

phiques autres que fribourgeoises s'établissent à Fribourg à la fin de leur formation. Il n'est pas non plus certain que l'intérêt pour la profession de médecin de famille persiste tout au long de leur cursus.

Le programme cantonal de l'assistantat au cabinet médical, mis sur pied en collaboration avec l'Hôpital fribourgeois, l'association des médecins fribourgeois et la Direction de la santé et des affaires sociales, contribue dans les faits à l'installation de médecins de famille dans le canton. Il doit être pérennisé et développé. Ce programme est financé à 70% par le canton et 30% par le médecin maître de stage. Il est fréquent que les médecins s'installent près du lieu où ils ont effectué l'essentiel de leur formation ou à proximité de l'endroit où ils l'ont terminée.

La présente proposition est de créer, en accord avec les exigences de l'Institut suisse pour la formation médicale postgraduée et continue (ISFM), un cursus de formation postgraduée conduisant au titre de Médecin de famille. Est réputée formation postgraduée médicale l'activité qu'un-e médecin, exerce après avoir terminé avec succès ses études de médecine, en vue de l'obtention d'un titre de spécialiste, ici en l'occurrence spécialiste en Médecine de famille. Schématiquement, ce curriculum, qui dure au minimum cinq ans, se compose d'une formation de base de trois ans, dans laquelle les stages effectués au cabinet médical sont intégrés, et d'une formation secondaire et modulaire de deux ans durant laquelle le candidat peut se perfectionner dans un domaine de son choix. Ce cursus, qui serait nommé Cursus fribourgeois de Médecine de famille, offrirait aux candidats l'intégralité de la formation postgraduée requise moyennant la promesse de devenir l'un des MPR installés dans le canton. Ce programme proposerait, au sein de services hospitaliers fribourgeois ou partenaires et de cabinets médicaux, les places les plus appropriées à la formation choisie.

L'organisation d'un tel cursus devrait être confiée à un organe coordinateur qui pourrait être créé au sein d'un service de l'Etat, de préférence au sein d'une instance de la Faculté des sciences et de médecine.

Le Canton de Fribourg ne serait pas pionnier dans ce genre de projet. De telles démarches ont vu le jour dans le canton de Berne et sont un succès.

> Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

Requête 2022-GC-200 Marie Levrat/ Simon Zurich Demande de procédure accélérée pour le traitement de la motion 2022-GC-198 «Folie des primes maladies: soulager rapidement et efficacement la population fribourgeoise!»

Dépôt

Nous demandons la procédure accélérée (art. 174 LGC) pour la motion intitulée «Folie des primes maladies: soulager rapidement et efficacement la population fribourgeoise!» afin que la réponse du Conseil d'Etat à cette motion soit rendue suffisamment tôt pour que celle-ci puisse être traitée lors de la session de février 2023.

Les primes d'assurance maladie vont augmenter drastiquement pour les Fribourgeoises et Fribourgeois dès 2023. L'augmentation va peser environ 15% du revenu brut médian dans le canton, ce qui est une augmentation énorme et peu supportable pour de nombreux citoyennes et citoyens. Pour y faire face, une mesure de soulagement des ménages est nécessaire rapidement. Par ailleurs, il s'agit juste d'une question financière qui peut être traitée rapidement par les services de l'Etat. Ainsi, un traitement de cette motion en février semble tout à fait approprié.

> Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

Motion 2022-GC-201 Bernard Bapst/ Dominique Zamofing Développer une application «chasse et pêche» permettant une amélioration de la situation actuelle.

Dépôt et développement

En général

Le Canton de Fribourg est partie prenante d'une révolution sociétale qui s'impose dans un monde où les technologies de l'information transforment en profondeur nos modes de vie et de travail. Dans le cadre de Fribourg 4.0, il est important de pouvoir fournir des applications adaptées aux usagers et, surtout à notre époque, tout en permettant de gagner du temps et limiter les dépenses.

Comme d'autres cantons (Genève pour la pêche, Grisons pour chasse et pêche, Jura, etc.), il est important de développer des applications «chasse et pêche» permettant une amélioration de la situation actuelle. Actuellement, dans le Canton de Fribourg, il est uniquement possible d'acheter des

permis journaliers de pêche (avec de très bonnes expériences) auprès du Service des forêts et de la nature.

Une application pour l'achat et la saisie des prélèvements pour la chasse et la pêche permettrait:

- > d'avoir des données plus précises dans des plus brefs délais (meilleure gestion de la faune sauvage);
- > de diminuer le temps consacré à la saisie, le contrôle et la valorisation des données;
- > de diminuer les frais administratifs;
- > de diminuer les amendes d'ordre concernant des oublis liés aux feuilles de contrôles.

Pêche

Il y a environ 2500 permis annuels et demi permis et 5000 permis journaliers, beaucoup sont vides mais ils doivent quand même être manipulés. Tous ces poissons sont répartis dans 47 tronçons de lacs et cours d'eau.

En 2020, il y a eu 14 788 enregistrements (saisies) pour 47 293 prises.

La durée d'une saisie est estimée à 20–30 secondes. Si on prend 30 secondes, on arrive à quasiment 3 semaines à 100%. À ces dernières, il faut rajouter la manipulation des permis vides, donc on pourrait arriver à 5 semaines de saisie à 100% (et ceci chaque année). Le tout multiplié par les tarifs horaires d'une secrétaire et on a le coût lié uniquement à la saisie. À ce dernier, il faut rajouter le contrôle et la valorisation des données qui ne sont pas automatiques.

Chasse

Chaque année, il y a environ 700 permis (à saisir). Pour les prélèvements, la saisie prend en moyenne 45–60 secondes au minimum. Il faut saisir toutes les informations présentes dans la feuille de contrôle et/ou le carnet de chasse. Le nombre de saisies (sans les carnets vides) se présente ainsi:

- > 2019: 3427 saisies
- > 2020: 2994 saisies
- > 2021: 3494 saisies

Avec les contrôles et la valorisation on est à presque 3–4 semaines par année (à 100%).

Les avantages d'une application

Une application pourrait également intégrer des notifications directes sans devoir passer par le répondeur téléphonique.

Avoir une application mobile permet de proposer de nouveaux outils d'interaction pour les pêcheurs et les chasseurs. C'est un excellent moyen pour communiquer entre le Service des forêts et de la nature et les utilisateurs de la nature.

L'application mobile permet d'enrichir sa présence online. Avoir une application fait gagner en visibilité, et améliore l'image de marque. C'est l'occasion pour un service de l'état de se mettre en avant et de montrer son activité. C'est un excellent moyen pour se faire connaître sur davantage de plateformes, et pour simplifier la communication.

Avoir une application mobile rend possible l'envoi de notifications. Il est donc beaucoup plus facile d'informer, d'interagir et de rester à disposition si besoin. La gestion des statistiques mais aussi des données diverses est donc plus optimale.

Cette application devrait permettre d'accéder aux cartes interactives de chasse et de pêche. On pourrait y inclure les espèces chassées ou pêchées, la réglementation propre à chacune. Cette application pourrait également présenter des conseils d'experts en chasse et pêche. Le Service des forêts et de la nature pourrait agir et informer quasiment en direct.

A travers cette application, les utilisateurs pourraient faire les démarches nécessaires liées à la commande du permis de chasse ou de pêche.

Compte tenu du développement qui précède, nous demandons par la présente motion une modification de la Loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha) afin d'y intégrer une base légale prévoyant la mise en œuvre d'une application «chasse et pêche» telle que décrite ci-dessus.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

Motion 2022-GC-202 Jean-Daniel Chardonnens/François Genoud Pour une limitation de vitesse de 50 km/h minimum garantie sur les routes cantonales

Dépôt et développement

Pour lutter contre les nuisances sonores, le canton a annoncé vouloir privilégier l'introduction du 30 km/h plutôt que de poser directement un revêtement phonoabsorbant sur les tronçons qui doivent être assainis.

Si cette mesure peut être acceptable sur les routes communales et les routes de dessertes, la limitation de vitesse à 30 km/h devient problématique sur les routes à grand débit et sur les routes principales qui ont une fonction de lien entre les régions; un lien essentiel pour la cohésion cantonale. De ce fait, les axes routiers importants se doivent d'être le plus fluides et le plus efficaces possible. Le Canton de Fribourg reste un canton rural et les pendulaires sont très nombreux à devoir utiliser leur voiture; la généralisation de cette mesure

deviendrait rapidement une entrave importante pour leurs déplacements quotidiens.

Le 50 km/h est une norme générale nationale dans les agglomérations, elle doit donc être appliquée partout. Le canton doit lutter contre les nuisances sonores par la pose de revêtement phonoabsorbant, par la construction de mur antibruit ou tout autre moyen technique, mais aussi, le cas échéant, par la construction de tracés alternatifs.

Un autre instrument parlementaire destiné à donner la possibilité de limiter la vitesse à 40 km/h dans les villages est déjà sur la table du Conseil d'Etat. Par conséquent, le risque de généraliser la limitation de vitesse à 30 ou 40 km/h sur nos routes principales est évident. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire de clarifier la situation par une prise de position du Grand Conseil afin de maintenir un réseau routier efficace et performant.

Avec cette motion, nous demandons que la limitation minimale de 50 km/h soit garantie sur l'ensemble des routes cantonales qui font office de liaison entre les régions telles qu'elles sont définies dans les articles. 13 à 16 de la nouvelle loi sur la mobilité, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2023, et selon le plan annexe qui l'accompagne.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

Motion 2022-GC-203 Savio Michellod/ Liliane Galley Réduction de primes maladie et situation précaire: une situation inacceptable

Dépôt et développement

La responsabilité de la mise en œuvre des réductions des primes pour l'assurance-maladie incombe aux cantons et il existe passablement de différences dans les procédures spécifiques appliquées par ces derniers. L'article 65 de la Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) prévoit quelques éléments à respecter. En matière de temporalité, l'alinéa 3 de cet article dispose:

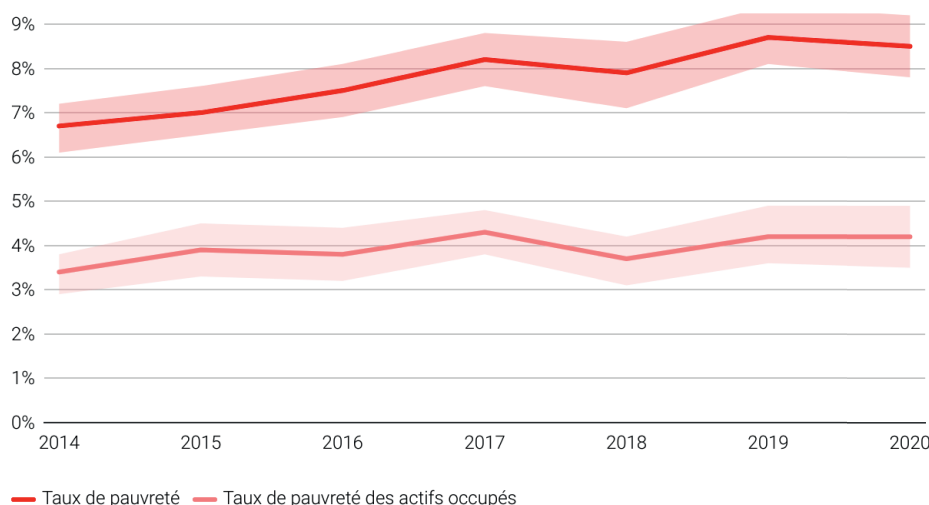
«Les cantons veillent, lors de l'examen des conditions d'octroi, à ce que les circonstances économiques et familiales les plus récentes soient prises en considération, notamment à la demande de l'assuré. Après avoir déterminé le cercle des ayants droit, les cantons veillent également à ce que les montants versés au titre de la réduction des primes le soient de manière à ce que les ayants droit n'aient pas à satisfaire à l'avance à leur obligation de payer les primes.»

Tous les cantons se basent sur des taxations fiscales pour déterminer les circonstances économiques. Dans le canton de Fribourg, c'est la situation de la période fiscale t-2 ans qui est prise en compte, la conversion des données du Service cantonal des contributions (SCC) ayant lieu le plus tard possible, mais juste avant l'envoi des factures des nouvelles primes par les assureurs. D'autres cantons font la conversion des données plus tôt et sont contraints de prendre les données de la période t-3 ans. Un délai de trois ans est considéré comme acceptable par le Tribunal fédéral.

Ce délai entre les revenus pris en compte et le montant accordé de réduction de prime entraîne toutefois des conséquences: certains ayants droit peuvent en effet se retrouver dans des situations particulièrement compliquées. Une personne ayant une situation financière précaire, sans toutefois être bénéficiaire de l'aide sociale et dont les revenus varient d'année en année, n'aura dans ce cas de figure pas droit aux réductions de primes quand elle en aurait le plus besoin.

Cette situation touche des personnes particulièrement vulnérables en raison de leur situation économique critique conjuguée à l'instabilité de leur situation professionnelle. Les récentes statistiques de l'Office fédéral de la statistique (ci-après: OFS) montrent que le taux de pauvreté est en hausse. Dès lors, le nombre de personnes concernées, à savoir celles dont la situation serait rendue difficile par un décalage entre le droit aux réductions de primes et le moment du versement effectif, est potentiellement en augmentation.

Évolution du taux de pauvreté, population totale et actifs occupés



L'intervalle de confiance (95%) est représenté par une zone transparente.

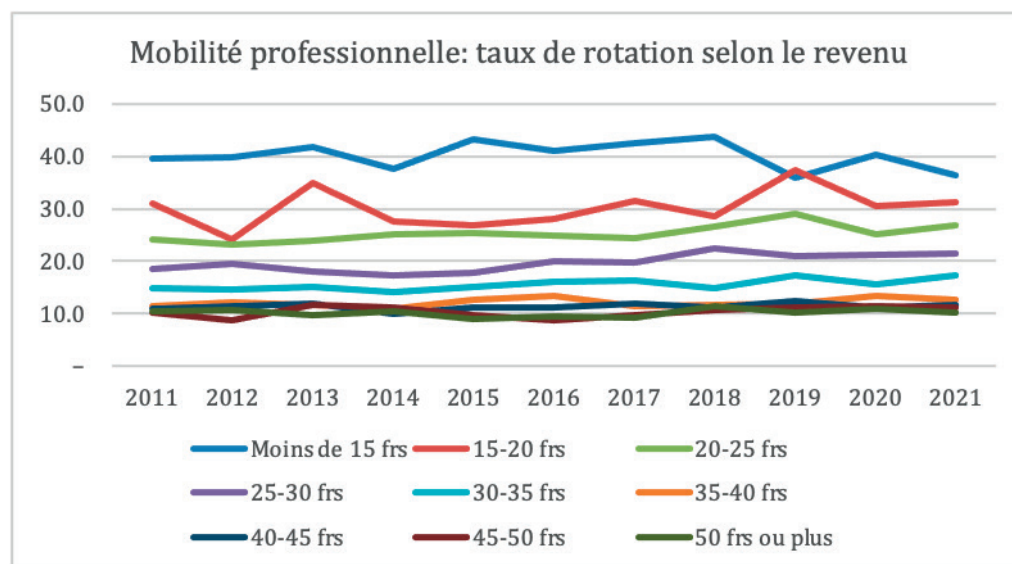
La période de référence des revenus SILC 2020 concerne l'année 2019, donc avant la pandémie de COVID-19.

Les personnes actives occupées correspondent aux personnes âgées de 18 ans et plus qui, l'année précédant l'enquête, ont eu une activité dépendante ou indépendante durant plus de la moitié des mois (statut d'activité le plus fréquent).

Source: OFS – Enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC), sans prise en compte du loyer fictif © OFS 2022

Par ailleurs, toujours selon l'OFS, la mobilité professionnelle est nettement plus élevée au sein de la population ayant un revenu inférieur à la moyenne. Cet élément plaide en faveur de la prise en compte de variations minimales de revenus. En

effet, les conséquences de l'octroi des réductions de primes sont particulièrement importantes auprès de cette population qui peine parfois à boucler ses fins de mois.



Source: graphique propre basé sur les chiffres de l'OFS: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/travail-remuneration/activite-professionnelle-temps-travail/population-active/mobilite-professionnelle.assetdetail.22604060.html>

Considérant:

> l'inadéquation du système actuel, impliquant un décalage trop important entre le versement de la réduction de prime et la situation économique réelle de l'ayant droit;

- > l'importance de se préoccuper des personnes les plus vulnérables;
- > la jurisprudence du Tribunal fédéral validant le fonctionnement actuel;
- > la base légale fédérale;

Nous demandons au Conseil d'Etat d'instaurer un système permettant de réduire le décalage entre la décision de réduction de prime et son versement. Il s'agirait par exemple de créer un organisme cantonal d'avance des réductions de primes pour les personnes en situation économique modeste et dont les revenus varieraient d'au moins 10% d'une année à l'autre. Cette modification s'inscrira dans l'article 14 de la Loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LALAMal, RSF 842.1.1) concernant l'aide aux assurés ainsi que dans l'Ordonnance concernant la réduction des primes de caisse-maladie (ORP, RSF 842.1.13).

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

Motion 2022-GC-214 Jean-Daniel Chardonnens/Fritz Glauser Pour un règlement cantonal clair en matière de transport scolaire

Dépôt et développement

La décision du Tribunal cantonal en faveur des parents de l'enfant qui avait été blessé à la suite d'un freinage d'urgence dans le cadre d'un transport scolaire soulève beaucoup de questions dans le Canton de Fribourg. Nombreux sont les groupements scolaires qui ne savent plus ce qui est autorisé ou ce qui ne l'est pas.

En effet, l'arrêt du Tribunal cantonal (arrêt 601 2022 10 du 27 septembre 2022) constate que ces courses de renfort, au vu de leurs arrêts, de leur rythme et de leur visibilité dans l'horaire, sont en réalité «exclusivement destinées et réservées aux écoliers». Elles n'ont «pas vocation à transporter d'autres passagers».

La I^{re} Cour administrative du Tribunal cantonal relève que le bus articulé, bien que muni de ceintures de sécurité, n'offre pas assez de places assises pour les enfants. D'un autre côté, les places debout ne sont admises que dans les bus exploités selon l'horaire (des bus de ligne), et non dans les bus scolaires. En d'autres termes, les véhicules homologués avec des places debout ne peuvent pas être utilisés pour assurer des transports scolaires. Ce constat devrait également être valable pour les courses spéciales. La conclusion du Tribunal cantonal juge que les TPF violent le droit fédéral.

La nouvelle loi fribourgeoise sur la mobilité du 5 novembre 2021 s'est contentée de compléter la loi sur la scolarité obligatoire à l'article 17 al. 2a (nouveau) «*Les communes tiennent compte de la capacité des infrastructures existantes et à aménager dans l'organisation des transports scolaires. Elles veillent à la sécurité des écoliers lors du transport scolaire.*» Selon nous, cet article suggère l'utilisation des transports publics pour acheminer les élèves mais il rend aussi les communes

responsables d'une pratique qui est tolérée au détriment de la sécurité des enfants.

Dans la réalité, nous pouvons encore constater que certaines lignes de transports publics sont justifiées par du transport scolaire, ce qui fait que de grands bus articulés circulent toute la journée et ne sont effectivement utilisés que deux à quatre fois par jour durant la période scolaire. A l'heure où la crise climatique fait débat, il serait judicieux d'envisager d'autres options.

D'un point de vue économique et légal, on peut aussi se demander si l'utilisation des mêmes véhicules pour assurer un transport de ligne et parallèlement acheminer des élèves peut être admise. Un transporteur privé qui exécute un transport scolaire n'a pas les mêmes avantages. Pour rappel, les lignes de transports publics sont subventionnées, le carburant utilisé est détaxé et les véhicules ne sont pas soumis à la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds (RPLF).

Avec cette motion, nous demandons au Conseil d'Etat de compléter la loi sur la mobilité, voire la loi scolaire, afin de prévoir une base légale qui fixe les droits et les devoirs des communes et des transporteurs concernant les transports scolaires.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

Questions

Question 2021-CE-385 Nicolas Bürgisser/ André Schneuwly **L'entreprise BLS et la manière de traiter la clientèle des transports publics**

Question

Après la présentation de l'idée fribourgeoise pour un éventuel futur atelier de maintenance ferroviaire BLS à Flamatt, les deux députés singinois ont été interpellés par plusieurs pendulaires (clients de BLS) sur la manière dont ils étaient traités par BLS. Ce qui s'est passé: les trains BLS sont souvent en retard, voire carrément annulés. Vendredi 3 septembre 2021, de nombreux pendulaires ont été choqués par la communication des BLS. Le train de la ligne S1 partant de Fribourg à 06h10 (train n°15121) et s'arrêtant à Düdingen, Schmiten, Wünnewil, Flamatt, Thörishaus Dorf et continuant vers Berne, Bern Wankdorf et Thoune, a été tout d'abord annoncé comme «avec un retard indéterminé». Peu après, les nombreux pendulaires ont reçu l'information sèche et brève que le train était totalement supprimé. Et ce de manière glaciale, sans excuse et sans justification. Les nombreux pendulaires ont été laissés sur le quai et ont dû, de bonne heure, attendre 30 minutes le train suivant.

Qu'un train puisse avoir un problème technique est tout à fait compréhensible et qu'il soit annulé également. Mais les députés signataires sont préoccupés par la manière dont BLS traite ses clients. Selon eux, les BLS les traitent comme une marchandise qui se transporte péniblement.

Les députés signataires posent les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *Les trains BLS annulés sont-ils signalés au Conseil d'Etat? Les trains supprimés sont-ils indemnisés par le canton de Fribourg aux entreprises de transport ou sont-ils déduits et exemptés d'indemnisations?*
2. *Pour combien de temps les BLS auront-ils encore la concession pour les tronçons fribourgeois (par ex. la S1)? Y aura-t-il, une fois la concession expirée, un appel d'offres public, afin que d'autres entreprises de transport (par exemple, TPF, CFF, etc.) puissent également participer et rendre une offre?*
3. *Quelles sont les chances de l'entreprise fribourgeoise tpf de reprendre la partie de la ligne S1 (Fribourg–Berne)?*

4. *Existe-t-il des règles de conduite pour une entreprise de transport dans le cadre d'une concession, afin que, par exemple, des excuses soient présentées auprès des clientes et des clients lorsqu'un service n'est pas fourni?*
5. *L'Office fédéral des transports envisage d'ouvrir une procédure pénale contre les BLS (auprès du Ministère public ou du Ministère public de la Confédération) car cette entreprise a reçu des subventions excessives de la Confédération et des cantons pendant des années, probablement partiellement au vu et au su de la direction. Quelle est la hauteur des préjudices causés au canton de Fribourg par les BLS?*

Le 8 octobre 2021

Réponse du Conseil d'Etat

1. Suppressions de trains – généralités

Si les trains suisses sont globalement fiables et ponctuels, il arrive que des suppressions aient lieu, ce pour différentes raisons: accidents de personne, problèmes techniques sur la ligne ou sur la composition (wagons, locomotive), problèmes de personnel, météorologiques, d'éboulement, etc. En cas de suppression mais aussi de retard d'un train, les entreprises de transport doivent, en vertu de l'article 15a de la loi sur le transport de voyageurs (LTV), informer «les voyageurs avant et pendant les courses». Une prescription de l'Office fédéral des transports (OFT) précise que «les gestionnaires d'infrastructure et les entreprises de transport ferroviaire règlent le déroulement des processus conjoints pour l'information à la clientèle, d'un commun accord»¹. Il a ainsi été convenu que les entreprises de transport exploitantes se chargeaient de l'information à la clientèle dans les trains et que les gestionnaires d'infrastructure de l'information dans les haltes ferroviaires et sur les quais. Dans le cas évoqué par les députés Nicolas Bürgisser et André Schneuwly, l'entreprise exploitante est BLS et le gestionnaire d'infrastructure CFF.

Les règles observées par les entreprises de transport² en cas de retard de trains dépendent de la cadence de la ligne mais aussi du trafic sur la voie ferroviaire où ils circulent. Le processus aboutissant à la décision de supprimer une course varie donc de cas en cas. Sur une ligne desservie à la cadence 30 minutes,

¹ Office fédéral des transports (OFT): 742.173.001 Chemin de fer Prescriptions suisses de circulation des trains PCT (R 300.1–15).

² Les entreprises de transport ont des directives internes contenant des règles à observer en cas de retard de trains. Document: Directives et décisions réservées dans le trafic voyageurs (Richtlinien und vorbehaltene Entschlüsse im Personenverkehr RIVEP).

comme la S1, une telle décision est prise lors d'un retard moins important que sur une ligne desservie à la cadence horaire; le nombre de trains circulant chaque heure sur le tronçon ferroviaire concerné a également une influence sur la décision de suppression d'un train. Dans tous les cas, les entreprises essaient d'éviter les suppressions, parce qu'elles créent un grand inconfort pour la clientèle, mais aussi parce qu'elles compliquent la gestion du matériel et du personnel.

La Confédération finance une plateforme d'information nationale pour les transports publics; elle est rattachée à CFF Infrastructure. Cette plateforme permet notamment aux entreprises de transport de partager les informations, par exemple celles liées à des événements imprévus. Les annonces à la clientèle dans les haltes ferroviaires et sur les quais sont, quant à elles, standardisées au niveau Suisse par CFF Infrastructure qui a édicté des règles.

2. Suppression du 3 septembre 2021

Le 3 septembre 2021 le train régional S1 Fribourg/Freiburg–Berne–Thun (n°15121) exploité par BLS et partant de Fribourg à 06h10 a connu un problème technique qui a retardé sa mise en circulation en gare de Fribourg et entraîné un retard de 11 minutes. Compte tenu de la fermeture de la voie 1 de la gare de Fribourg/Freiburg en raison des travaux de mise aux normes, du nombre important de trains circulant sur le tronçon Fribourg/Freiburg–Flamatt–Berne (7 trains voyageurs par heure et par sens) ainsi que du chantier de la gare de Bümpliz-Süd, un tel retard aurait eu un impact important sur les autres trains. BLS a donc décidé d'engager un train de remplacement entre Berne et Thun et de supprimer le train entre Fribourg/Freiburg et Berne.

Les annonces générées par haut-parleurs dans les haltes et sur les quais desservis par ce train ont été faites par CFF Infrastructure (et non BLS). Quatre annonces standardisées ont été diffusées sur les quais à Fribourg/Freiburg, Fribourg/Freiburg Poya, Düringen et Schmitzen: elles informaient d'un «retard d'environ 4 minutes», que la S1 n'était «pas encore prête au départ» ou qu'elle était «immobilisée actuellement en gare de Fribourg»¹. La dernière annonce de CFF, faite à 6h22, mentionnait la suppression du train: «Annonce de suppression de la S1 pour Thun. La S1 pour Berne, Thun, départ à [heure exacte en fonction de la halte ferroviaire où l'annonce est faite], est supprimée. Cette situation est due à un dérangement technique au train.» Ce train n'ayant pas été remplacé par un autre moyen de transport entre Fribourg et Berne (le prochain train S1 partait 18 minutes après l'annonce de suppression), il n'y a pas eu d'orientation clientèle. Si les annonces générées automatiquement et de façon standardisée dans les haltes ferroviaires peuvent paraître austères, les personnaliser est difficilement envisageable sans perte d'efficacité et de réactivité du système. Les informations du système d'explo-

tation (RCS) de CFF Infrastructure sont transmises automatiquement aux écrans installés dans le train.

Ceci étant, l'automatisation n'empêche pas quelques mots d'excuses dans une entreprise qui se veut proche de ses clientes et clients. Dans ce contexte, le canton demandera à CFF Infrastructure de mieux soigner sa communication avec les clientes et clients.

A noter que l'entreprise BLS qui exploite la S1 n'a reçu qu'une seule réclamation en lien avec la suppression du 3 septembre 2021.

Cela étant précisé, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées par les députés Nicolas Bürgisser et André Schneuwly.

1. *Les trains BLS annulés sont-ils signalés au Conseil d'Etat? Les trains supprimés sont-ils indemnisés par le canton de Fribourg aux entreprises de transport ou sont-ils déduits et exemptés d'indemnités?*

Si le Conseil d'Etat n'est pas averti personnellement de la suppression d'un train BLS ou d'une autre entreprise, le Service de la mobilité (SMo) est régulièrement informé des problèmes de ponctualité ou de capacité des trains par les entreprises des transports. Des solutions sont recherchées. Le SMo réagit également aux plaintes qu'il reçoit parfois de la part des usagères et usagers des trains.

Les entreprises de transport du transport régional de voyageurs (TRV) sont indemnisées par les pouvoirs publics sur la base d'offres faites avant chaque période d'offre². Selon le droit en vigueur, ces indemnités ne sont pas réduites en fonction des aléas d'exploitation et des suppressions de trains. Les commanditaires peuvent inclure une réserve dans la convention de façon à permettre un calcul a posteriori (selon art. 22 de l'Ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs OITRV). Un tel recalcul a par exemple été fait pour l'offre 2020/2021 de CFF en raison de très grosses coupures et d'importants allègements d'offres constatés en 2020 et dues à un manque de conductrices et conducteurs de locomotives (sans lien avec la pandémie de la COVID-19). Dans le cas de la S1, il n'y a pas eu de demande de recalcul de l'indemnisation, vu son caractère relativement isolé, confirmé par les résultats du Système de mesure de la qualité (QMS).

En effet, un suivi de la qualité des prestations se fait également via le système de mesure de la qualité du TRV (QMS TRV) mis en place par l'OFT en 2016. Ce QMS s'appuie sur des données de ponctualité fournies par les entreprises de transport (DPM – Direct Performance Measures) et sur des données provenant de mesures de clients-test MSS (Mystery Shopping Surveys) qui évaluent la ponctualité, la propreté, l'ordre, l'état des véhicules et des gares ou arrêts ainsi

¹ Les annonces variaient en fonction de la halte. A Flamatt il n'y en a eu que 3.

² Une période d'offre correspond à deux années d'horaire.

que la qualité de l'information aux voyageurs. Un rapport global de la qualité des prestations du TRV en Suisse ainsi que des rapports par entreprises et par cantons sont rédigés chaque année. Dans leur rapport, les entreprises indiquent les mesures qu'elles mettront en œuvre afin d'améliorer la qualité dans les domaines où le standard minimal exigé n'est pas atteint. Le QMS TRV est, pour la Confédération et les cantons, un instrument de pilotage qui leur permet de définir une série d'exigences minimales et de demander, au besoin, des optimisations.

2. *Pour combien de temps les BLS auront-ils encore la concession pour les tronçons fribourgeois (par ex. la S1)? Y aura-t-il, une fois la concession expirée, un appel d'offres public, afin que d'autres entreprises de transport (par exemple, TPF, CFF, etc.) puissent également participer et rendre une offre?*

Les concessions des lignes exploitées par BLS et qui circulent dans le canton de Fribourg (S1 Fribourg–Flamatt–Berne–Thun, S2 Laupen–Flamatt–Bern–Langnau i.E, S5 Bern–Kerzers–Neuchâtel/Murten–Payerne et S52 Bern–Kerzers–Ins) sont valables jusqu'au 14 décembre 2030. Ces lignes font partie du S-Bahn Bern (RER Bern), et non du RER Fribourg|Freiburg, et dépendent principalement du canton de Berne. Il n'est pas dans l'intérêt du canton de Fribourg, du district de la Singine et des utilisatrices et utilisateurs des transports publics de voir ces lignes segmentées et exploitées par plusieurs entreprises de transport avec transbordement aux frontières cantonales

Il existe trois façons de commander des prestations du TRV: l'appel d'offre, la convention d'objectif (qui garantit la reconduction de la concession) et le renouvellement tacite de la concession. Un appel d'offre doit être planifié avec les autres commanditaires. Etant donné que la concession actuellement en vigueur n'arrive à échéance que fin 2030, il n'y a pas encore de réflexion à ce sujet, mais est tout à fait envisageable notamment en cas de détérioration de l'offre et/ou des prestations.

3. *Quelles sont les chances de l'entreprise fribourgeoise tpf de reprendre la partie de la ligne S1 (Fribourg–Berne)?*

Le Conseil d'Etat ne voit pas, en l'état, l'intérêt pour le canton de Fribourg et pour les utilisatrices et utilisateurs des transports publics d'une division en deux segments de la ligne S1 Fribourg/Freiburg–Bern–Thun, qui dépend du S-Bahn Bern, et de la reprise du tronçon Fribourg/Freiburg–Berne par TPF. Une offre sans changement en direction de l'Oberland Bernois et avec desserte de Berne Wankdorf est en effet intéressante pour les Fribourgeoises et les Fribourgeois. Ce point de vue pourrait changer si cette offre devait être remise en question.

Par ailleurs, le tronçon Fribourg/Freiburg–Berne de la S1 n'est pas indemnisé uniquement par le canton de Fribourg mais également par celui de Berne et par la Confédération.

A noter que la qualité de l'exploitation de BLS peut être considérée comme bonne selon les critères de qualité de la Confédération, comme le montre le rapport QMS 2020. En effet, le niveau de la qualité de l'information voyageurs dans le train se monte à 98,06%, soit un résultat supérieur à la valeur d'acceptation fixée par l'OFT (95,00%), de même que le niveau de la qualité de l'information voyageurs dans les gares qui s'élève à 92,04% alors que la valeur d'acceptation de cet indicateur est fixée à 88,00%.

Enfin, le niveau moyen de ponctualité de l'entreprise BLS en 2020 se monte à 93,03%, soit un résultat situé juste dans la zone de tolérance des valeurs-cibles définies par l'OFT (entre 93,00% et 96,00%). Pour le tronçon de la ligne S1 Fribourg–Flamatt–Bern, le niveau se trouve également dans la zone de tolérance avec un résultat de 94,60%.

4. *Existe-t-il des règles de conduite pour une entreprise de transport dans le cadre d'une concession, afin que par exemple des excuses soient présentées auprès des clientes et des clients lorsqu'un service n'est pas fourni?*

Comme mentionné en préambule, en cas de retard ou de suppression d'un train, l'information à la clientèle dans les trains incombe aux entreprises de transport exploitantes et celle aux haltes ferroviaires et sur les quais aux gestionnaires d'infrastructure. Les annonces faites aux pendulaires en attente sur les quais des différentes haltes desservies le vendredi 3 septembre 2021 par le train de la ligne S1 partant de Fribourg à 06h10 (train n°15121) étaient gérées par le gestionnaire d'infrastructure ferroviaire entre Fribourg–Berne, à savoir CFF (et non BLS). Ces annonces sont automatisées, numérisées et standardisées. Comme précisé dans l'introduction, l'automatisation n'empêche toutefois pas quelques mots d'excuses dans une entreprise qui se veut proche de ses clientes et clients. Dans ce contexte, le canton demandera à CFF Infrastructure de mieux soigner sa communication avec les clientes et clients sur ce point.

A noter que depuis le 1^{er} janvier 2021, les entreprises de transport sont tenues de rembourser ou de dédommager les voyageurs en cas de retards de plus d'une heure à l'arrivée ou de suppression engendrant un tel retard.

5. *L'Office fédéral des transports envisage d'ouvrir une procédure pénale contre les BLS (auprès du Ministère public ou du Ministère public de la Confédération) car cette entreprise a reçu des subventions excessives de la Confédération et des cantons pendant des années, probablement partiellement au vu et au su de la direction. Quelle est la hauteur des préjudices causés au canton de Fribourg par les BLS?*

Pour rappel, les indemnités perçues en trop sont liées aux recettes issues de la vente d'abonnements demi-tarifs par la communauté tarifaire bernoise Libero, qui n'ont pas été intégrantées dans les comptes prévisionnels des offres présentées par l'entreprise BLS SA, ainsi que du modèle de lissage des taux d'intérêts pour le matériel roulant. Cette dernière a donc perçu des commanditaires de l'offre du trafic régional voyageurs (TRV) une indemnisation excessive de 47 millions de francs. Le montant du préjudice pour le canton de Fribourg (Etat et communes) était de 903 141 francs. Ce montant a été entièrement remboursé par BLS.

Le 22 novembre 2022

—

**Anfrage 2021-CE-385 Nicolas Bürgisser/
André Schneuwly**
**Das Unternehmen BLS und die Art der
Behandlung der öV-Kundinnen und
öV-Kunden**

Anfrage

Nach der Präsentation der Freiburger Idee für die ev. künftige BLS-Werkstätte in Flamatt wurden die beiden Sensler Grossräte von mehreren Pendlerinnen und Pendlern (BLS-Kunden) auf die Art und Weise deren Behandlung durch die BLS angesprochen. Was ist geschehen: Des Öfteren sind BLS-Züge verspätet oder fallen sogar ganz aus. Am Freitag, 3. September 2021 fühlten sich ganz viele Pendlerinnen und Pendlern total vor den Kopf gestossen. Die S1, mit Abfahrt in Freiburg um 06.10 Uhr (Zug-Nr. 15121) und mit Halt in Düdingen, Schmitten, Wünnewil, Flamatt, Thörishaus Dorf und Weiterfahrt nach Bern, Bern-Wankdorf und Thun wurde vorerst als «mit unbestimmter Verspätung» gemeldet. Kurz danach erhielten die zahlreichen Pendlerinnen und Pendlern die trockene und kurze Information, dass der Zug komplett ausfalle. Und dies eiskalt, ohne Entschuldigung und ohne Begründung. Die zahlreichen Pendlerinnen und Pendlern wurden am Perron zurückgelassen und durften frühmorgens 30 Minuten auf die nächste S-Bahn warten.

Dass ein Zug eine technische Panne haben kann, ist absolut verständlich, dass ein Zug auch ausfallen kann, ebenfalls. Es geht den unterzeichnenden Grossräten um die Art und Weise, wie das Unternehmen BLS mit den zahlenden Kundinnen und Kunden umgeht. Die BLS behandelte diese wie eine lästige Ware, die man halt auch noch transportieren muss.

Die unterzeichnenden Grossräte gelangen nun mit folgenden Fragen an den Staatsrat:

1. *Werden ausfallende BLS-Züge dem Staatsrat gemeldet? Werden ausfallende Züge vom Kanton Freiburg den Transportunternehmungen trotzdem vergütet oder werden diese in Abzug gebracht?*

2. *Wie lange hat die BLS noch die Konzession für Freiburger Strecken (z. B. S1)? Werden diese danach ausgeschrieben, damit andere Transportunternehmen (z. B. TPF, SBB usw.) ebenfalls offerieren können?*
3. *Welche Chance haben die Freiburger TPF, den Teil der S1 (Freiburg–Bern) zu übernehmen?*
4. *Gibt es Verhaltensregeln (Anstandsregeln) für ein Transportunternehmen innerhalb einer Konzessionsvereinbarung, damit man sich bei Kundinnen und Kunden z. B. entschuldigt, wenn eine Leistung nicht erbracht wird?*
5. *Gegen die BLS will das Bundesamt für Verkehr ein Strafverfahren eröffnen (bei der Staatsanwaltschaft oder Bundesanwaltschaft), nachdem das Unternehmen jahrelang und zum Teil möglicherweise mit Wissen der Chefetage zu hohe Subventionen von Bund und Kantonen bezogen hat. Wie hoch ist der Schaden, den die BLS dem Kanton Freiburg zufügte?*

Den 8. Oktober 2021

Antwort des Staatsrats

1. Zugausfälle im Allgemeinen

Die Schweizer Züge verkehren im Allgemeinen zuverlässig und pünktlich, doch kommt es gelegentlich zu Zugausfällen. Gründe dafür können sein: Personenunfälle, technische Probleme auf der Strecke oder an den Zügen (Wagen, Lokomotive), Personalprobleme, Wetter, Erdbeben usw. Bei Ausfällen und Verspätungen haben die Transportunternehmen nach Artikel 15a des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (PBG) «die Reisenden vor und während der Fahrt zu informieren». Eine vom Bundesamt für Verkehr (BAV) erlassene Vorschrift¹ sieht Folgendes vor: «Die Infrastrukturbetreiberinnen und die Eisenbahnverkehrsunternehmen regeln die gemeinsamen Prozessabläufe für die nötige Kundeninformation im gegenseitigen Einvernehmen». So wurde vereinbart, dass die Transportunternehmen für die Kundeninformation in den Zügen und die Infrastrukturbetreiber für die Information in den Bahnhöfen und auf den Bahnsteigen zuständig sind. In dem von den Grossräten Nicolas Bürgisser und André Schneuwly angesprochenen Fall ist das Transportunternehmen die BLS und die Infrastrukturbetreiberin die SBB.

Die Regeln, die Transportunternehmen bei Zugverspätungen beachten², hängen vom Takt auf der Strecke ab, aber auch vom Verkehr auf der Bahnstrecke, auf der sie verkehren. Der Prozess, der zu der Entscheidung führt, einen Kurs zu streichen, ist daher von Fall zu Fall unterschiedlich. Auf einer

¹ Bundesamt für Verkehr (BAV): 742.173.001 Schweizerische Eisenbahnen. Schweizerische Fahrdienstvorschriften FDV (R 300.1.-15)

² Die Transportunternehmen haben interne Richtlinien mit Regeln, die bei Zugverspätungen zu beachten sind. Siehe «Richtlinien und vorbehaltene Entschlüsse im Personenverkehr RIVEP».

Linie, die wie die S1 im Halbstundentakt bedient wird, wird eine solche Entscheidung bei einer geringeren Verspätung getroffen als auf einer Linie mit Stundentakt; die Zahl der Züge, die jede Stunde auf dem betreffenden Bahnabschnitt verkehren, hat ebenfalls einen Einfluss auf die Entscheidung, ob ein Zug gestrichen wird. Sicher ist, dass die Unternehmen versuchen, Streichungen möglichst zu vermeiden, weil sie für die Kunden höchst unangenehm sind, aber auch, weil sie die Verwaltung von Material und Personal erschweren.

Der Bund finanziert eine nationale Informationsplattform für den öffentlichen Verkehr, die bei SBB Infrastruktur angesiedelt ist. Diese Plattform ermöglicht es vor allem Transportunternehmen, Informationen auszutauschen, z. B. über unvorhergesehene Ereignisse. Die Kundendurchsagen in den Bahnhöfen und auf den Bahnsteigen wurden ihrerseits auf Schweizer Ebene von SBB Infrastruktur, die entsprechende Regeln erlassen hat, standardisiert.

2. Ausfall vom 3. September 2021

Am 3. September 2021 hatte der von der BLS betriebene Regionalzug S1 Fribourg/Freiburg–Bern–Thun (Zugnummer 15121), der um 06.10 Uhr in Freiburg abfahren sollte, ein technisches Problem, das seine Abfahrt in Freiburg verzögerte und zu einer Verspätung von 11 Minuten führte. Angesichts der Sperrung des Gleises 1 im Bahnhof Fribourg/Freiburg wegen Sanierungsarbeiten, der hohen Zahl an Zügen auf der Strecke Fribourg/Freiburg–Flamatt–Bern (7 Personenzüge pro Stunde und Richtung) sowie der Baustelle im Bahnhof Bümpliz-Süd hätte sich eine solche Verspätung stark auf die anderen Züge ausgewirkt. Die BLS beschloss daher, einen Ersatzzug zwischen Bern und Thun einzusetzen und den Zug zwischen Fribourg/Freiburg und Bern zu streichen.

Die Lautsprecherdurchsagen in den Bahnhöfen und auf den Bahnsteigen, die von diesem Zug bedient werden, wurden von SBB Infrastruktur (und nicht von der BLS) gemacht. Auf den Bahnsteigen in Fribourg/Freiburg, Fribourg/Freiburg Poya, Düdingen und Schmitten wurden vier standardisierte Durchsagen abgespielt: Sie informierten über eine um ca. 4 Minuten verspätete Abfahrt, dass die S1 noch nicht fahrbereit sei bzw. dass der Zug derzeit in Freiburg stehe.¹ Die letzte Durchsage der SBB um 06.22 Uhr informierte über den Ausfall des Zugs: «Ausfallmeldung zur S1 nach Thun. Die S1 nach Bern, Thun, Abfahrt um [genaue Zeit, abhängig von der Bahnhaltestelle, an der die Durchsage gemacht wird], fällt aus. Grund dafür ist eine technische Störung am Zug.» Da dieser Zug zwischen Freiburg und Bern nicht durch ein anderes Transportmittel ersetzt wurde (der nächste Zug der S1 fuhr bereits 18 Minuten nach der Ankündigung des Ausfalls ab), wurde auf eine Reisendenlenkung verzichtet. Die automatisch und standardisiert erzeugten Durchsagen in den Bahnhöfen mögen zwar streng und kalt wirken, doch ist

eine Personalisierung ohne Einbussen bei der Effizienz und Reaktionsfähigkeit des Systems kaum möglich. Die Informationen des Rail Control System (RCS) von SBB Infrastruktur für die Verkehrssteuerung werden automatisch an die im Zug installierten Bildschirme weitergeleitet.

Die Automatisierung schliesst jedoch nicht aus, dass sich ein Unternehmen, das seinen Kundinnen und Kunden nahe sein will, entschuldigt. So wird der Kanton SBB Infrastruktur auffordern, die Kommunikation mit den Kundinnen und Kunden besser zu pflegen.

Dem ist hinzuzufügen, dass das Unternehmen BLS, das die S1 betreibt, nur eine einzige Beschwerde im Zusammenhang mit der Streichung am 3. September 2021 erhalten hat.

Nach diesen einleitenden Worten kommt der Staatsrat zu den einzelnen Fragen.

1. *Werden ausfallende BLS-Züge dem Staatsrat gemeldet? Werden ausfallende Züge vom Kanton Freiburg den Transportunternehmungen trotzdem vergütet oder werden diese in Abzug gebracht?*

Der Staatsrat wird zwar nicht persönlich über den Ausfall eines Zugs der BLS oder eines anderen Unternehmens informiert, doch wird das Amt für Mobilität (MobA) von den Transportunternehmen regelmässig über Probleme mit der Pünktlichkeit oder der Kapazität der Züge informiert, sodass nach Lösungen gesucht werden kann. Das MobA reagiert auch auf die Beschwerden, die es manchmal von den Benutzerinnen und Benutzern erhält.

Die Transportunternehmen des regionalen Personenverkehrs (RPV) werden von den Bestellern, d. h. der öffentlichen Hand, auf der Grundlage von Angeboten, die vor jeder Angebotsperiode² gemacht werden, entschädigt. Nach geltendem Recht werden diese Abgeltungen aufgrund von betrieblichen Unwägbarkeiten und Zugausfällen nicht gekürzt. Die Besteller können aber die Vereinbarung mit einem Vorbehalt versehen, um eine Nachkalkulation zu ermöglichen (gemäss Art. 22 der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs [ARPV]). Eine solche Nachkalkulation wurde für das Angebot 2020/2021 der SBB gemacht, weil das Angebot im Jahr 2020 aufgrund des Lokführermangels (der nichts mit der Covid-19-Pandemie zu tun hatte) deutlich ausgedünnt wurde. Im Fall der S1 gab es keinen Antrag auf Neukalkulation der Abgeltung, da es sich um einen relativ isolierten Fall handelte, wie dies die Ergebnisse des Qualitätssystems (QMS) bestätigten.

Tatsächlich erfolgt eine Überwachung der Qualität der Leistungen auch über das Qualitätssystem für den RPV (QMS RPV), das 2016 vom BAV eingeführt wurde. Das QMS basiert auf Pünktlichkeitsdaten der Transportunternehmen

¹ Die Durchsagen variierten je nach Halt. In Flamatt gab es nur drei.

² Eine Angebotsperiode entspricht zwei Fahrplanjahren.

(DPM – Direct Performance Measures) und auf Daten aus Testkundenmessungen (MSS – Mystery Shopping Surveys), die die Pünktlichkeit, Sauberkeit, Ordnung, den Zustand der Fahrzeuge und der Bahnhöfe oder Haltestellen sowie die Qualität der Fahrgastinformation bewerten. Jedes Jahr werden ein Gesamtbericht über die Qualität der Leistungen im RPV in der Schweiz sowie Berichte nach Unternehmen und Kantonen verfasst. In ihrem Bericht geben die Unternehmen an, welche Massnahmen sie ergreifen werden, um die Qualität in den Bereichen zu verbessern, in denen der geforderte Mindeststandard nicht erreicht wird. Das QMS RPV ist für Bund und Kantone ein Steuerungsinstrument, mit dem sie eine Reihe von Mindestanforderungen festlegen und bei Bedarf Optimierungen einfordern können.

2. *Wie lange hat die BLS noch die Konzession für Freiburger Strecken (z. B. S1)? Werden diese danach ausgeschrieben, damit andere Transportunternehmen (z. B. TPF, SBB usw.) ebenfalls offerieren können?*

Die Konzessionen für die von der BLS betriebenen Linien, die im Kanton Freiburg verkehren (S1 Fribourg/Freiburg–Flamatt–Bern–Thun, S2 Laupen–Flamatt–Bern–Langnau i.E, S5 Bern–Kerzers–Neuchâtel bzw. Bern–Kerzers–Murten/Morat-Payerne und S52 Bern–Kerzers–Ins), sind bis zum 14. Dezember 2030 gültig. Diese Linien sind Teil der S-Bahn Bern, nicht der RER Fribourg/Freiburg, und unterstehen hauptsächlich dem Kanton Bern. Niemand hat ein Interesse daran, weder der Kanton Freiburg noch der Sensebezirk noch die Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs, dass diese Linien segmentiert und von verschiedenen Transportunternehmen mit Umstieg an den Kantonsgrenzen betrieben werden.

Die Bestellung von Leistungen im RPV kann auf drei Arten erfolgen: die Ausschreibung, die Zielvereinbarung (die die Verlängerung der Konzession garantiert) und die stillschweigende Verlängerung der Konzession. Eine Ausschreibung muss zusammen mit den anderen Bestellern geplant werden. Da die derzeit geltende Konzession erst Ende 2030 ausläuft, gibt es noch keine Überlegungen dazu, doch ist es durchaus denkbar, insbesondere bei einer Verschlechterung des Angebots und/oder der Leistungen, dass auf diese Möglichkeit zurückgegriffen wird.

3. *Welche Chance haben die Freiburger TPF, den Teil der S1 (Freiburg–Bern) zu übernehmen?*

Der Staatsrat sieht im Moment kein Interesse für den Kanton Freiburg oder die Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs an einer Zweiteilung der Linie S1 Fribourg/Freiburg–Bern–Thun, die Teil der S-Bahn Bern ist, mit einer Übernahme des Abschnitts Fribourg/Freiburg–Bern durch die TPF; denn ein Angebot ohne Umsteigen in Richtung Berner Oberland mit Bedienung von Bern Wankdorf ist attraktiv für Freiburgerinnen und Freiburger. Dies könnte sich ändern, sollte dieses Angebot in Frage gestellt werden.

Zudem wird der Abschnitt Fribourg/Freiburg–Bern der S1 nicht nur vom Kanton Freiburg, sondern auch vom Kanton Bern und vom Bund entschädigt.

Weiter kann die Betriebsqualität der BLS nach den Qualitätskriterien des Bundes als gut eingestuft werden, wie aus dem QMS-Bericht 2020 hervorgeht. So liegt die Qualität der Fahrgastinformation im Zug mit 98,06% über dem vom BAV festgelegten Akzeptanzwert (95,00%), ebenso wie die Qualität der Fahrgastinformation in den Bahnhöfen, die 92,04% beträgt, während der Akzeptanzwert für diesen Indikator auf 88,00% festgelegt ist.

Schliesslich beläuft sich das durchschnittliche Pünktlichkeitsniveau des Unternehmens BLS im Jahr 2020 auf 93,03%, was knapp innerhalb der Toleranzzone der vom BAV definierten Zielwerte liegt (zwischen 93,00% und 96,00%). Für den Abschnitt der Linie S1 Fribourg/Freiburg–Flamatt–Bern liegt der Wert mit einem Ergebnis von 94,60% ebenfalls innerhalb der Toleranzzone.

4. *Gibt es Verhaltensregeln (Anstandsregeln) für ein Transportunternehmen innerhalb einer Konzessionsvereinbarung, damit man sich bei Kundinnen und Kunden z. B. entschuldigt, wenn eine Leistung nicht erbracht wird?*

Wie oben ausgeführt, sind bei Verspätungen oder Zugausfällen die Transportunternehmen für die Kundeninformation in den Zügen und die Infrastrukturbetreiber für die Information in den Bahnhöfen und auf den Bahnsteigen zuständig. Die Durchsagen für die Pendlerinnen und Pendler, die auf den Bahnsteigen der verschiedenen Haltestellen warten, die am Freitag, 3. September 2021 vom Zug der Linie S1 mit Abfahrt in Freiburg um 06.10 Uhr (Zugnummer 15121) bedient wurden, wurden von der Infrastrukturbetreiberin zwischen Freiburg–Bern, d. h. die SBB (nicht die BLS), verwaltet. Diese Durchsagen sind automatisiert, digitalisiert und standardisiert. Die Automatisierung schliesst jedoch, wie schon erwähnt, nicht aus, dass sich ein Unternehmen, das seinen Kundinnen und Kunden nahe sein will, entschuldigt. Entsprechend wird der Kanton SBB Infrastruktur auffordern, die Kommunikation mit den Kundinnen und Kunden besser zu pflegen.

Dem ist anzufügen, dass seit dem 1. Januar 2021 die Transportunternehmen verpflichtet sind, den Fahrgästen bei Verspätungen von mehr als einer Stunde bei der Ankunft oder bei Ausfällen, die zu einer solchen Verspätung führen, eine Rückerstattung oder Entschädigung zu leisten.

5. *Gegen die BLS will das Bundesamt für Verkehr ein Strafverfahren eröffnen (bei der Staatsanwaltschaft oder Bundesanwaltschaft), nachdem das Unternehmen jahrelang und zum Teil möglicherweise mit Wissen der Chefetage zu hohe Subventionen von Bund und Kantonen bezogen hat. Wie hoch ist der Schaden, den die BLS dem Kanton Freiburg zufügte?*

Zur Erinnerung: Die zu viel erhaltenen Abgeltungen stehen im Zusammenhang mit den Einnahmen aus dem Verkauf von Halbtax-Abonnements durch den Berner Tarifverbund Libero, die das Unternehmen BLS AG nicht in ihre Erlösplanung eingerechnet hatte, sowie mit dem Zinsglättungsmodell für das Rollmaterial. Die BLS erhielt daher von den Bestellern des RPV-Angebots eine um 47 Millionen Franken überhöhte Abgeltung. Für den Kanton Freiburg (Staat und Gemeinden) betrug die überhöhte Abgeltung 903 141 Franken. Dieser Betrag wurde vom Unternehmen vollständig zurückerstattet.

Den 22. November 2022

Question 2022-CE-66 Rose-Marie Rodriguez/Nadia Savary-Moser Frimesco: un programme de médecine scolaire à améliorer

Question

Promulgué par le Conseil d'Etat par l'ordonnance du 17 avril 2018, le programme de médecine scolaire Frimesco devait entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2019. La période transitoire prévue sur 3 ans, à savoir jusqu'à l'été 2021, va se prolonger jusqu'à la rentrée 2023.

Les principales modifications introduites par cette adaptation sont les suivantes:

1. **Premier examen obligatoire délégué aux médecins privés:** celui-ci aura lieu à l'âge préscolaire avec l'obligation pour les parents d'attester auprès de la commune, que cet examen a bien eu lieu;
2. **Deuxième examen de dépistage scolaire obligatoire déplacé de la 7^e HarmoS à la 9^e (1^{re} du CO).** Focalisé sur les problèmes psychosociaux, cet examen permettra de mieux répondre aux besoins actuels des élèves. Les vaccinations proposées en 9H et 10H seront maintenues et continueront d'être effectuées par les médecins scolaires;
3. **Un logiciel Frimesco** sera mis à disposition par le canton. Il permettra aux élèves de 9H de remplir un questionnaire de santé en ligne, et servira de dossier médical aux professionnels de la santé scolaire;
4. **Les communes se coordonneront afin de choisir,** si l'examen de 9H dans les CO, sera effectué **soit par un ou plusieurs médecins scolaires, soit par un-e infirmier-ère scolaire.**

Un courrier du SMC (Service du médecin cantonal) daté de février 2021, annonçait que le logiciel, développé par le canton pour soutenir les communes à ce sujet, avait du retard et ne serait mis en fonction que pour la rentrée 2023. Par la même occasion, le SMC proposait donc aux communes et associations de communes de prolonger le régime transitoire

jusqu'en 2023, afin aussi de former le personnel médical à ce nouveau logiciel.

Interpellées par plusieurs communes, ainsi que par des médecins collaborant avec la médecine scolaire, nous avons pris la mesure des difficultés de mise en œuvre de ce programme. Ce qui semblait nécessaire et simple à mettre en place en 2018, ne l'est plus aujourd'hui. L'évolution de l'école fribourgeoise en matière d'offre d'encadrement et celle de la disponibilité des professionnels de santé nous font penser qu'il est temps de réfléchir à de nouvelles adaptations en matière de médecine scolaire cantonale.

Puisque nous sommes encore en période transitoire entre l'ancien programme de médecine scolaire et le nouveau Frimesco, il nous paraît opportun d'analyser les modalités de sa mise en place dans les écoles.

Considérant ce qui précède et dans le but d'approfondir la réflexion, nous remercions le Conseil d'Etat des réponses qu'il apportera aux questions suivantes:

1. *Le Conseil d'Etat connaît-il la proportion des communes qui font appel à des infirmiers ou d'infirmières scolaires, plutôt qu'à des médecins scolaires? Et quelles sont les principales raisons de ce choix différent?*
2. *Le Conseil d'Etat est-il conscient de la pénurie de médecins généralistes et de pédiatres, notamment dans les régions périphériques?*
3. *Le Conseil d'Etat est-il au courant des difficultés à recruter un médecin comme médecin scolaire afin que celui-ci s'occupe des examens de base et des vaccins? Si oui, quels conseils et quel soutien concret pense-t-il apporter aux communes?*
4. *Le Conseil d'Etat est-il au courant des programmes et pratiques en vigueur à ce sujet dans les cantons voisins? Si oui, quels seraient les éléments pertinents qui pourraient être repris dans notre canton?*
5. *Serait-il possible de modifier le programme Frimesco en s'inspirant du programme de prévention de la médecine dentaire scolaire? C'est-à-dire en exigeant deux contrôles médicaux chez le pédiatre privé ou le médecin de famille dans le cursus de la scolarité obligatoire (un en 1H et l'autre en 9H)?*
6. *Les aspects psychosociaux du contrôle médical prévus par le programme semblent peu adéquats s'ils sont réalisés par un médecin scolaire qui ne connaît pas l'enfant et qui n'a que 15 à 20 minutes pour le faire. Serait-il possible de confier cette mission soit aux médecins privés, soit aux différents professionnels autour de l'élève, à savoir enseignants, médiateurs scolaires, TSS et psychologues scolaires?*

Le 21 février 2022

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que le concept Frimesco et la stratégie de médecine scolaire avaient fait l'objet d'une large consultation en 2011 auprès de l'ensemble des partenaires concernés. Les quatre mesures citées dans la présente question et prévues dans l'ordonnance du 17 avril 2018 sur la médecine scolaire sont le résultat de cette consultation.

Après deux années de pandémie durant lesquelles une priorisation des tâches a dû être opérée, les travaux de mise en œuvre de la stratégie de médecine scolaire ont pu reprendre début 2022. Il a alors été constaté que les conditions n'étaient pas réunies pour envisager son implémentation dès l'année scolaire 2022/23 au sein des communes fribourgeoises, tel que prévu initialement. En date du 9 juin 2022, le Service du médecin cantonal (SMC) a transmis un courrier aux communes du canton afin de les informer de la situation. Ce courrier soulignait que ce report était nécessaire, notamment en raison d'un retard important du projet informatique pour la création du logiciel Frimesco – indispensable pour la réalisation de la stratégie – et de la nécessité d'adapter la loi cantonale sur la santé pour satisfaire aux nouvelles normes sur la protection des données. Au regard de cet ajournement, le Comité de pilotage Frimesco, dirigé par le Service du médecin cantonal et composé de représentant-e-s des Préfets, des communes et de la Direction de la formation et des affaires culturelles, a décidé de réexaminer et réactualiser la stratégie de médecine scolaire en collaboration avec les partenaires concernés, en tenant compte de l'évolution de la santé globale des jeunes Fribourgeois-e-s, des effets du Covid-19 ainsi que du contexte sociétal actuel.

Tenant compte de ce qui précède, le Conseil d'Etat répond aux questions de la manière suivantes.

1. *Le Conseil d'Etat connaît-il la proportion des communes qui font appel à des infirmiers ou d'infirmières scolaires, plutôt qu'à des médecins scolaires? Et quelles sont les principales raisons de ce choix différent?*

Actuellement, seules les villes de Fribourg, de Bulle et de Villars-sur-Glâne emploient des infirmières scolaires rattachées à un-e médecin scolaire. Toutes les autres communes recourent à des médecins scolaires, qui sont des médecins privés. Il est important de souligner que l'engagement d'infirmiers ou d'infirmières scolaires nécessite la création de postes, contrairement au choix d'un ou d'une médecin privé-e rémunéré-e à l'acte. Afin de pouvoir financer ces postes, les communes ont la possibilité de se regrouper et de se coordonner entre elles pour mutualiser les moyens financiers et le personnel médical. La situation est très différente pour une ville ou pour une grande commune comme Villars-sur-Glâne, qui ont des moyens financiers plus conséquent.

2. *Le Conseil d'Etat est-il conscient de la pénurie de médecins généralistes et de pédiatres, notamment dans les régions périphériques?*

Le Conseil d'Etat est conscient de la pénurie de médecins de premiers recours dans le canton, soit les médecins avec titres de spécialiste en médecine interne générale ou en pédiatrie ainsi que les médecins praticien-ne-s. Ces spécialités représentent un pilier essentiel de la prise en charge de la population, de l'évolution démographique et du système de santé, les plaçant ainsi au centre des enjeux futurs de santé publique.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il s'engage fortement dans le domaine de la médecine de premier recours et ceci dans les limites de ses compétences. Le rapport exhaustif 2021-DSAS-17¹ détaille la situation de la médecine de premier recours et les différentes mesures cantonales prises afin de promouvoir ces spécialités.

3. *Le Conseil d'Etat est-il au courant des difficultés à recruter un médecin comme médecin scolaire afin que celui-ci s'occupe des examens de base et des vaccins? Si oui, quels conseils et quel soutien concret pense-t-il apporter aux communes?*

Oui, le Conseil d'Etat est conscient des difficultés à recruter des médecins scolaires. La pénurie des médecins de famille constituait précisément l'une des principales raisons de l'élaboration du concept Frimesco, en donnant la possibilité de remplacer les médecins par des infirmiers ou infirmières scolaires. A l'heure actuelle, les cycles d'orientation disposent tous de médecins scolaires vaccinateurs pour les vaccinations proposées en 9H et 10H. Les vaccinations de rappel en primaire, sont effectués lors du contrôle 7H-8H par les médecins scolaires. A notre connaissance, à l'heure actuelle tous les postes sont repourvus et tous les derniers médecins scolaires nommés sont des pédiatres.

4. *Le Conseil d'Etat est-il au courant des programmes et pratiques en vigueur à ce sujet dans les cantons voisins? Si oui, quels seraient les éléments pertinents qui pourraient être repris dans notre canton?*

Dans le cadre de l'élaboration de la stratégie, les modèles de médecine scolaire de plusieurs cantons ont été analysés. En particulier les programmes des cantons de Vaud et du Jura ont inspiré la rédaction du concept Frimesco. Le réexamen de la stratégie évoqué plus haut tiendra naturellement compte des pratiques actuelles dans les autres cantons.

5. *Serait-il possible de modifier le programme Frimesco en s'inspirant du programme de prévention de la médecine dentaire scolaire? C'est-à-dire en exigeant deux contrôles médicaux chez le pédiatre privé ou le médecin de famille dans le cursus de la scolarité obligatoire (un en 1H et l'autre en 9H)*

¹ Rapport 2021-DSAS-17 Médecins de famille dans le canton (Rapport sur postulats 2018-GC-178 et 2019-GC-118)

Les questions liées à la fréquence, au contenu et aux années scolaires des examens préventifs feront partie intégrante de la réévaluation de la stratégie.

6. *Les aspects psychosociaux du contrôle médical prévus par le programme semblent peu adéquats s'ils sont réalisés par un médecin scolaire qui ne connaît pas l'enfant et qui n'a que 15 à 20 minutes pour le faire. Serait-il possible de confier cette mission soit aux médecins privés, soit aux différents professionnels autour de l'élève, à savoir enseignants, médiateurs scolaires, TSS et psychologues scolaires?*

L'évaluation des aspects psychosociaux attendue lors d'un contrôle médical touche l'ensemble des élèves d'un degré. Cette évaluation ne peut pas être prise en charge par le personnel enseignant (y compris les médiatrices et médiateurs), ce n'est pas sa mission. Les travailleuses et travailleurs sociaux en milieu scolaire prennent en compte les paramètres psychosociaux des élèves avec lesquels ils cheminent. Cependant, leur mission n'est pas d'évaluer médicalement ces aspects pour une cohorte d'élèves. Quant aux psychologues des services auxiliaires scolaires, ils et elles ne travaillent également qu'avec une petite partie des élèves. On ne pourrait leur confier cette tâche supplémentaire sans augmenter leur charge de travail ni retarder les prises en charges nécessaires pour les élèves. Par ailleurs, une enquête systématique menée auprès des élèves de 9H par des enseignant-e-s, du personnel socio-éducatif ou des psychologues scolaires violerait clairement l'article 42 de la loi scolaire qui traite de la protection du domaine privé.

Le 29 novembre 2022

Anfrage 2022-CE-66 Rose-Marie Rodriguez/Nadia Savary-Moser Frimesco: Das Programm der schulärztlichen Betreuung muss verbessert werden

Anfrage

Das Programm der schulärztlichen Betreuung «Frimesco» war vom Staatsrat mit Verordnung vom 17. April 2018 promulgiert worden und hätte am 1. Juli 2019 in Kraft treten sollen. Die auf drei Jahre angelegte Übergangszeit (d. h. bis zum Sommer 2021) wurde bis zum Schuljahresbeginn 2023 verlängert.

Die wichtigsten Änderungen, die durch diese Anpassung eingeführt werden, sind:

1. **Die erste systematische Untersuchung wird neu von den privaten Ärztinnen und Ärzten durchgeführt;** sie findet im Vorschulalter statt, wobei die Eltern bei der Gemeinde bescheinigen müssen, dass die Untersuchung tatsächlich stattgefunden hat.

2. **Die zweite obligatorische Vorsorgeuntersuchung findet nicht mehr in der 7., sondern in der 9. HarmoS (1. OS) statt.** Mit dieser auf die psychosozialen Probleme ausgerichteten Untersuchung kann den aktuellen Problemen der Schülerinnen und Schüler besser entsprochen werden. Am Impfangebot in der 9. und in der 10. HarmoS ändert sich nichts und die Impfungen werden auch in Zukunft von den Schulärztinnen und Schulärzten durchgeführt.
3. Der Kanton stellt eine **Frimesco-Software** zur Verfügung. Mit dieser Software können die Schülerinnen und Schüler der 9. HarmoS einen Online-Gesundheitsfragebogen ausfüllen. Darüber hinaus dient sie den Schulgesundheitsfachpersonen als Patientendossier.
4. **Die Gemeinden entscheiden gemeinsam**, ob die Untersuchung der 9. HarmoS in den OS **von einer Schulärztin/mehreren Schulärztinnen bzw. einem Schularzt/mehreren Schulärzten oder von einer Pflegefachperson Schulgesundheit durchgeführt wird.**

In einem Schreiben des KAA (Kantonsarztamt) vom Februar 2021 wurde angekündigt, dass sich die Software, die vom Kanton entwickelt wird, um die Gemeinden in dieser Angelegenheit zu unterstützen, verspätet und erst zum Schuljahresbeginn 2023 in Betrieb genommen wird. Bei der gleichen Gelegenheit schlug das KAA den Gemeinden und Gemeindeverbänden daher vor, die Übergangsregelung bis 2023 zu verlängern, um auch das medizinische Personal für die neue Software zu schulen.

Wir wurden von mehreren Gemeinden sowie von Ärztinnen und Ärzten, die mit der schulärztlichen Betreuung zusammenarbeiten, auf dieses Thema angesprochen und haben die Tragweite der Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieses Programms erkannt. Was im Jahr 2018 noch notwendig und einfach umzusetzen schien, ist es heute nicht mehr. Die Entwicklung der Freiburger Schule in Bezug auf das Betreuungsangebot und die Entwicklung der Verfügbarkeit von Gesundheitsfachpersonen veranlasst uns dazu, zu glauben, dass es an der Zeit ist, über neue Anpassungen im Bereich der kantonalen schulärztlichen Betreuung nachzudenken.

Da wir uns noch in der Übergangszeit zwischen dem alten Programm der schulärztlichen Betreuung und dem neuen «Frimesco» befinden, halten wir es für angebracht, zu analysieren, wie das Programm in den Schulen eingeführt werden soll.

In Anbetracht der vorangehenden Ausführungen und mit dem Ziel, die Überlegungen zu vertiefen, danken wir dem Staatsrat für die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. *Weiss der Staatsrat, wie hoch der Anteil der Gemeinden ist, die Pflegefachpersonen Schulgesundheit anstelle von Schulärztinnen und Schulärzten einsetzen? Und was sind die Hauptgründe für diese unterschiedliche Wahl?*

2. *Ist sich der Staatsrat des Mangels an Allgemeinmedizinerinnen bzw. Allgemeinmediziner und Kinderärztinnen bzw. Kinderärzten, insbesondere in den ländlichen Regionen, bewusst?*
3. *Ist dem Staatsrat bekannt, dass es schwierig ist, eine Ärztin als Schulärztin bzw. einen Arzt als Schularzt einzustellen, damit er sich um die Grunduntersuchungen und die Impfungen kümmert? Wenn ja, welche Ratschläge und welche konkrete Unterstützung gedenkt er den Gemeinden zu geben?*
4. *Ist der Staatsrat über die laufenden Programme und geltende Praxis in den Nachbarkantonen informiert? Wenn ja, welche sachdienlichen Elemente könnten in unserem Kanton übernommen werden?*
5. *Wäre es möglich, das Frimesco-Programm in Anlehnung an das Präventionsprogramm der Schulzahnmedizin anzupassen? Soll heissen: Im Verlauf der obligatorischen Schulzeit werden zwei ärztliche Untersuchungen bei einer privaten Kinderärztin oder Hausärztin bzw. einem privaten Kinderarzt oder Hausarzt verlangt (eine in der 1H und eine in der 9H)?*
6. *Die im Programm vorgesehenen psychosozialen Aspekte der ärztlichen Untersuchung scheinen wenig angemessen zu sein, wenn sie von einer Schulärztin bzw. einem Schularzt durchgeführt werden, die bzw. der das Kind nicht kennt und nur 15 bis 20 Minuten Zeit dafür hat. Wäre es möglich, diese Aufgabe entweder den Privatärztinnen bzw. Privatärzten oder den verschiedenen, rund um die Schülerin bzw. den Schüler tätigen Berufsgruppen zu übertragen, d. h. Lehrpersonen, Schulmediatorinnen bzw. Schulmediatoren, Schulsozialarbeitende und Schulpsychologinnen bzw. Schulpsychologen?*

Den 21. Februar 2022

Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass das Konzept Frimesco und die schulärztliche Strategie 2011 Gegenstand einer breiten Vernehmlassung bei allen betroffenen Partnerinnen und Partnern war. Die vier in dieser Anfrage erwähnten Massnahmen, die in der Verordnung vom 17. April 2018 über die schulärztliche Betreuung vorgesehen sind, sind das Ergebnis dieser Vernehmlassung.

Nach zwei Pandemie Jahren, während denen die Aufgaben nach Priorität erledigt wurden, konnten die Arbeiten für die Umsetzung der schulärztlichen Strategie Anfang 2022 wieder aufgenommen werden. Dabei wurde festgestellt, dass die Voraussetzungen für ihre Implementierung in den Freiburger Gemeinden ab Schuljahr 2022/2023 – wie ursprünglich vorgesehen – nicht gegeben waren. Am 9. Juni 2022 übermittelte das Kantonsarztamt (KAA) den Gemeinden des Kantons ein

Schreiben, um sie über die Situation zu informieren. In diesem Schreiben wurde darauf hingewiesen, dass diese Aufschiebung notwendig ist, insbesondere aufgrund der grossen Verspätung des IT-Projekts für die Entwicklung der Frimesco-Software, die für die Umsetzung der Strategie notwendig ist, sowie aufgrund der Notwendigkeit, das kantonale Gesundheitsgesetz anzupassen, um den neuen Datenschutznormen zu entsprechen. In Anbetracht dieser Aufschiebung beschloss der Frimesco-Steuerungsausschuss, der vom Kantonsarztamt geleitet wird und aus Vertreterinnen und Vertretern der Oberämter, der Gemeinden und der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten besteht, die schulärztliche Strategie neu zu prüfen und zu aktualisieren, dies zusammen mit den betroffenen Partnerinnen und Partnern und unter Berücksichtigung der Entwicklung der allgemeinen Gesundheit der jungen Freiburgerinnen und Freiburger, der Folgen von COVID-19 sowie der aktuellen gesellschaftlichen Ausgangslage.

In Anbetracht des Voranstehenden beantwortet der Staatsrat die Fragen wie folgt:

1. *Weiss der Staatsrat, wie hoch der Anteil der Gemeinden ist, die Pflegefachpersonen Schulgesundheits anstelle von Schulärztinnen und Schulärzten einsetzen? Und was sind die Hauptgründe für diese unterschiedliche Wahl?*

Gegenwärtig beschäftigen einzig die Städte Freiburg, Bulle und Villars-sur-Glâne Pflegefachpersonen Schulgesundheits, die einem Schularzt unterstehen. Alle anderen Gemeinden arbeiten mit Schulärztinnen und Schulärzten, die Privatärztinnen und Privatärzte sind. Es ist darauf zu verweisen, dass für die Anstellung von Pflegefachpersonen Schulgesundheits Stellen geschaffen werden müssen, im Gegensatz zur Wahl einer Privatärztin oder eines Privatarztes, die bzw. der pro Einsatz bezahlt wird. Die Gemeinden können sich für die Finanzierung dieser Stellen zusammenschliessen und koordinieren, um die finanziellen Mittel und das medizinische Personal zu bündeln. Die Situation für eine Stadt oder eine grosse Gemeinde wie Villars-sur-Glâne, die über mehr finanzielle Mittel verfügt, ist nicht vergleichbar.

2. *Ist sich der Staatsrat des Mangels an Allgemeinmedizinerinnen bzw. Allgemeinmediziner und Kinderärztinnen bzw. Kinderärzten, insbesondere in den ländlichen Regionen, bewusst?*

Der Staatsrat ist sich des Hausarztmangels im Kanton bewusst, der sowohl Ärztinnen und Ärzte mit einem Facharztstitel Allgemeine Innere Medizin oder Kindermedizin sowie praktische Ärztinnen und Ärzte betrifft. Diese Fachärztinnen und Fachärzte sind ein wichtiger Pfeiler der Versorgung der Bevölkerung, der demografischen Entwicklung und des Gesundheitssystems, wodurch sie im Zentrum der zukünftigen Public-Health-Herausforderungen stehen.

Der Staatsrat erinnert daran, dass er sich in den Grenzen seiner Zuständigkeit stark für die Hausarztmedizin einsetzt.

Der ausführliche Bericht 2021-DSAS-17¹ informiert detailliert über die Lage der Hausarztmedizin und die verschiedenen kantonalen Massnahmen, die für die Stärkung dieser Fachbereiche ergriffen wurden.

3. *Ist dem Staatsrat bekannt, dass es schwierig ist, eine Ärztin als Schulärztin bzw. einen Arzt als Schularzt einzustellen, damit er sich um die Grunduntersuchungen und die Impfungen kümmert? Wenn ja, welche Ratschläge und welche konkrete Unterstützung gedenkt er den Gemeinden zu geben?*

Ja, der Staatsrat ist sich der Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Schulärztinnen und Schulärzten bewusst. Der Hausarztmangel war denn auch einer der Hauptgründe für die Ausarbeitung des Konzepts Frimesco, da es die Möglichkeit bietet, die Ärztinnen und Ärzte mit Pflegefachpersonen Schulgesundheits zu ersetzen. Gegenwärtig verfügen alle Orientierungsschulen über Schulärztinnen und Schulärzte, welche die in der 9H und 10H angebotenen Impfungen durchführen. Die Auffrischimpfungen in der Primarschule werden bei der 7H-/8H-Untersuchung durch die Schulärztinnen und Schulärzte gemacht. Unseres Wissens sind aktuell alle Stellen besetzt und alle zuletzt ernannten Schulärztinnen und Schulärzte sind Kinderärztinnen und Kinderärzte.

4. *Ist der Staatsrat über die laufenden Programme und geltende Praxis in den Nachbarkantonen informiert? Wenn ja, welche sachdienlichen Elemente könnten in unserem Kanton übernommen werden?*

Im Rahmen der Ausarbeitung der Strategie wurden die schulärztlichen Betreuungsmodelle mehrerer Kantone analysiert. Insbesondere die Programme der Kantone Waadt und Jura haben die Ausarbeitung des Konzepts Frimesco inspiriert. Die Überprüfung der oben erwähnten Strategie wird selbstverständlich die aktuelle Praxis in den anderen Kantonen berücksichtigen.

5. *Wäre es möglich, das Frimesco-Programm in Anlehnung an das Präventionsprogramm der Schulzahnmedizin anzupassen? Soll heissen: Im Verlauf der obligatorischen Schulzeit werden zwei ärztliche Untersuchungen bei einer privaten Kinderärztin oder Hausärztin bzw. einem privaten Kinderarzt oder Hausarzt verlangt (eine in der 1H und eine in der 9H)?*

Die Häufigkeit, der Inhalt und die Schuljahre der Präventivuntersuchungen sind ein fester Bestandteil der Neubeurteilung der oben erwähnten Strategie.

6. *Die im Programm vorgesehenen psychosozialen Aspekte der ärztlichen Untersuchung scheinen wenig angemessen zu sein, wenn sie von einer Schulärztin bzw. einem Schularzt durchgeführt werden, die bzw. der das Kind nicht*

kennt und nur 15 bis 20 Minuten Zeit dafür hat. Wäre es möglich, diese Aufgabe entweder den Privatärztinnen bzw. Privatärzten oder den verschiedenen, rund um die Schülerin bzw. den Schüler tätigen Berufsgruppen zu übertragen, d. h. Lehrpersonen, Schulmediatorinnen bzw. Schulmediatoren, Schulsozialarbeitende und Schulpsychologinnen bzw. Schulpsychologen?

Die Beurteilung der psychosozialen Aspekte, die bei der ärztlichen Untersuchung erwartet wird, betrifft alle Schülerinnen und Schüler einer Stufe. Diese Beurteilung kann nicht von den Lehrpersonen (einschliesslich Mediatorinnen und Mediatoren) übernommen werden, da dies nicht ihre Aufgabe ist. Die Schulsozialarbeitenden berücksichtigen die psychosozialen Parameter der Schülerinnen und Schüler, die sie begleiten. Ihr Auftrag besteht aber nicht darin, diese Aspekte bei einer Schülergruppe medizinisch zu beurteilen. Die Psychologinnen und Psychologen der Schuldienste ihrerseits arbeiten ebenfalls nur mit einem kleinen Teil der Schülerinnen und Schüler. Ihnen kann diese zusätzliche Aufgabe nicht anvertraut werden, ohne ihre Arbeitslast zu erhöhen und die notwendige Betreuung der Schülerinnen und Schüler hinauszuzögern. Eine systematische Befragung der Schülerinnen und Schüler der 9H durch die Lehrpersonen, das sozialpädagogische Personal oder die Schulpsychologinnen und Schulpsychologen würde ausserdem klar Artikel 42 des Schulgesetzes verletzen, der den Schutz der Privatsphäre behandelt.

Den 29. November 2022

Question 2022-CE-147 Laurent Baeriswyl FRIMESCO – Absence d'examen médical à l'école primaire

Question

Frimesco le projet de réorganisation de la médecine scolaire dans le canton de Fribourg reprend de l'ampleur après la levée des mesures Covid.

Le projet prévoit en particulier de reporter le premier examen médical obligatoire à la période préscolaire et le deuxième examen à la période du cycle d'orientation. Cela signifie qu'aucun examen médical obligatoire n'est prévu pendant toute la durée de l'école primaire (1H à 8H), c'est-à-dire pendant huit ans, période durant laquelle le corps d'un enfant se développe fortement.

Cette situation de départ conduit aux questions ci-dessous. Je remercie le Conseil d'Etat de bien vouloir y répondre.

1. *Pour quelles raisons aucun examen médical n'a-t-il été prévu pour la période d'enseignement primaire?*

¹ Bericht 2021-DSAS-17 Hausärztinnen und Hausärzte im Kanton (Bericht zu den Postulaten 2018-GC-178 und 2019-GC-118)

2. *A quel montant le Conseil d'Etat chiffre-t-il le coût d'un troisième examen supplémentaire au cours de la scolarité primaire pour les élèves du canton de Fribourg?*
3. *Quel soutien le Conseil d'Etat prévoit-il pour les communes en plus de l'engagement d'un médecin scolaire cantonal?*

Le 14 avril 2022

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que le concept Frimesco et la stratégie de médecine scolaire avaient fait l'objet d'une large consultation en 2011 auprès de l'ensemble des partenaires concernés. La fréquence des examens citée dans la présente question et prévue dans l'Ordonnance du 17 avril 2018 sur la médecine scolaire est le résultat de cette consultation.

Après deux années de pandémie durant lesquelles une priorisation des tâches a dû être opérée, les travaux de mise en œuvre de la stratégie de médecine scolaire ont repris début 2022. Il a alors été constaté que les conditions n'étaient pas réunies pour envisager son implémentation dès l'année scolaire 2022/23 au sein des communes fribourgeoises, tel que prévu initialement. En date du 9 juin 2022, le Service du médecin cantonal (SMC) a transmis un courrier aux communes du canton afin de les informer de la situation. Ce courrier soulignait que ce report était nécessaire, notamment en raison d'un retard important du projet informatique pour la création du logiciel Frimesco – indispensable pour la réalisation de la stratégie – et de la nécessité d'adapter la Loi cantonale sur la santé pour satisfaire aux nouvelles normes sur la protection des données. Au regard de cet ajournement, le Comité de pilotage Frimesco, dirigé par le Service du médecin cantonal et composé de représentant-e-s des Préfets, des communes et de la Direction de la formation et des affaires culturelles DFAC, a décidé de réexaminer et réactualiser la stratégie de médecine scolaire en collaboration avec les partenaires concernés, en tenant compte de l'évolution de la santé globale des jeunes Fribourgeois-e-s, des effets du Covid-19 ainsi que du contexte sociétal actuel.

1. *Pour quelles raisons aucun examen médical n'a-t-il été prévu pour la période d'enseignement primaire?*

Selon la nouvelle organisation, le premier bilan obligatoire avant l'entrée à l'école primaire en 1^{re} Harmos a déjà été mis en œuvre et est effectué chez le médecin habituel (pédiatre ou généraliste). Les modalités du deuxième examen obligatoire font partie des réflexions dans le cadre de la réévaluation de la stratégie.

Le Conseil d'Etat rappelle que, dans le cadre de la consultation sur le concept Frimesco réalisée en 2011, plusieurs variantes opérationnelles avaient été proposées. L'une des

variantes prévoyait un examen durant l'école primaire (7^e ou 8^e année Harmos) puis un autre au cours du cycle d'orientation (10^e ou 11^e année Harmos). Cette variante avait été rejetée par une grande majorité des parties consultées à l'époque. Une autre variante prévoyant un examen unique durant la 9^e année Harmos (cycle d'orientation) principalement focalisé sur les problèmes de nature psychosociale a été privilégiée par la majorité des répondant-e-s.

Le cycle d'orientation constitue une phase charnière et complexe pour le développement de l'individu et de nombreux problèmes de nature psychosociale peuvent se manifester durant cette période. C'est pourquoi la nécessité d'un examen durant cette phase de vie est incontestée par l'ensemble des partenaires. Cela étant, les questions liées à la fréquence, au contenu et aux années scolaires des examens préventifs feront partie intégrante de la réévaluation de la stratégie évoquée plus haut. Cette réévaluation intégrera également les travaux d'un groupe interdisciplinaire qui planche sur une analyse de la situation actuelle et des besoins futurs des enfants et adolescent-e-s dans le domaine de la psychiatrie et qui est chargé par le DSAS d'établir des propositions de collaboration entre les différents partenaires publics et privés. Cette analyse se basera sur des données médicales provenant de différentes sources dans la mesure où les enfants sont adressés dans cette structure par des professionnel-le-s de la santé.

2. *A quel montant le Conseil d'Etat chiffre-t-il le coût d'un troisième examen supplémentaire au cours de la scolarité primaire pour les élèves du canton de Fribourg?*

Ce montant est très difficilement chiffrable dans la mesure où il n'existe aucune statistique cantonale sur les moyens investis pour la médecine scolaire. Une estimation avait toutefois été réalisée en 2013 au travers d'une enquête auprès des communes fribourgeoises, avec comme résultat un coût moyen de 94 francs par élève. Ce coût avait été calculé sur la base d'un examen en période préscolaire et d'un autre durant l'école primaire pour tout le canton, à l'exception de la Ville de Fribourg, qui dispose d'une organisation différente des autres communes. Il inclut les charges liées au travail administratif des communes et tient compte du fait qu'environ 60% des élèves sont examinés par un médecin privé, à charge des parents.

Sur cette base, le coût d'un examen supplémentaire peut être estimé à environ 47 francs par élève par an. En multipliant ce montant par le nombre d'élèves, un coût total pourra être calculé par commune ou par cercle scolaire.

L'enquête datant de 2013 et faute de données plus actuelles, cette estimation doit toutefois être interprétée avec prudence.

3. *Quel soutien le Conseil d'Etat prévoit-il pour les communes en plus de l'engagement d'un médecin scolaire cantonal?*

En plus de l'engagement d'une médecin scolaire cantonale, le canton finance et développe actuellement une solution informatisée destinée à la conduite des examens au moyen d'un questionnaire électronique. Cet outil sera mis à disposition de l'ensemble des professionnel-le-s de la santé s'occupant de médecine scolaire. Il est développé par la médecin scolaire cantonale et les collaborateurs-trices du SMC, conjointement avec le SITel.

Il convient également de rappeler que le SMC:

- > rédige et met à disposition l'ensemble des formulaires et lettres d'information pour les infirmiers-ères et médecins scolaires;
- > élabore des directives et recommandations à l'attention des infirmiers-ères et médecins scolaires;
- > effectue toute la gestion administrative, à savoir le paiement des médecins vaccinateurs-trices et des vaccins ainsi que leur refacturation auprès des assureurs maladies;
- > répond à toutes les questions liées à la médecine scolaire émanant des parents, des cercles scolaires, des communes et des médecins;
- > offre un soutien technique aux infirmiers-ères scolaires et aux médecins scolaires.

Le 29 novembre 2022

Anfrage 2022-CE-147 Laurent Baeriswyl FRIMESCO – Fehlende Untersuchung in der Primarschule

Anfrage

Frimesco – das Projekt der Neuorganisation der schulärztlichen Betreuung im Kanton Freiburg nimmt nach der Aufhebung der Covid-Massnahmen wieder an Fahrt auf.

Das Projekt sieht u. a. vor, dass die erste obligatorische schulärztliche Untersuchung in die Vorschulzeit und die zweite Untersuchung in die Orientierungsschulzeit verschoben werden. Dies bedeutet, dass in der ganzen Primarschulzeit (1H bis 8H) – während acht Jahren also, wo sich der Körper eines Kindes stark entwickelt, – keine obligatorischen ärztlichen Untersuchungen vorgesehen sind.

Diese Ausgangssituation führt zu den untenstehenden Fragen. Dem Staatsrat danke ich für die Beantwortung.

1. *Aus welchen Gründen wurde für die Primarschulzeit keine einzige Untersuchung vorgesehen?*
2. *Auf welchen Kostenbetrag beziffert der Staatsrat eine zusätzliche dritte Untersuchung im Verlaufe der Primarschulzeit für die Primarschülerinnen und -schüler des Kantons Freiburg?*

3. Welche Unterstützung der Gemeinden sieht der Staatsrat nebst der Anstellung einer kantonalen Schulärztin vor?

Den 14. April 2022

Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass das Konzept Frimesco und die schulärztliche Strategie 2011 Gegenstand einer breiten Vernehmlassung bei allen betroffenen Partnerinnen und Partnern waren. Die Häufigkeit der in dieser Anfrage erwähnten Untersuchungen, die in der Verordnung vom 17. April 2018 über die schulärztliche Betreuung festgesetzt ist, ist das Ergebnis dieser Vernehmlassung.

Nach zwei Pandemie Jahren, während denen die Aufgaben nach Priorität erledigt wurden, wurden die Arbeiten für die Umsetzung der schulärztlichen Strategie Anfang 2022 wieder aufgenommen. Dabei wurde festgestellt, dass die Voraussetzungen für ihre Implementierung in den Freiburger Gemeinden ab Schuljahr 2022/2023 – wie ursprünglich vorgesehen – nicht gegeben waren. Am 9. Juni 2022 übermittelte das Kantonsarztamt (KAA) den Gemeinden des Kantons ein Schreiben, um sie über die Situation zu informieren. In diesem Schreiben wurde darauf hingewiesen, dass diese Aufschiebung notwendig ist, insbesondere aufgrund der grossen Verspätung des IT-Projekts für die Entwicklung der Frimesco-Software, die für die Umsetzung der Strategie notwendig ist, sowie aufgrund der Notwendigkeit, das kantonale Gesundheitsgesetz anzupassen, um den neuen Datenschutznormen zu entsprechen. In Anbetracht dieser Aufschiebung beschloss der Frimesco-Steuerungsausschuss, der vom Kantonsarztamt geleitet wird und aus Vertreterinnen und Vertretern der Oberämter, der Gemeinden und der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten BKAD besteht, die schulärztliche Strategie neu zu prüfen und zu aktualisieren, dies zusammen mit den betroffenen Partnerinnen und Partnern und unter Berücksichtigung der Entwicklung der allgemeinen Gesundheit der jungen Freiburgerinnen und Freiburger, der Folgen von COVID-19 sowie der aktuellen gesellschaftlichen Ausgangslage.

1. Aus welchen Gründen wurde für die Primarschulzeit keine einzige Untersuchung vorgesehen?

Mit der Neuorganisation wurde der erste obligatorische Gesundheitscheck vor Eintritt in die Primarschule (1. Har-moS) bereits eingeführt. Durchgeführt wird er von der gewohnten Ärztin bzw. vom gewohnten Arzt (Kinderärztin/Kinderarzt oder Hausärztin/Hausarzt). Die Modalitäten des zweiten obligatorischen Gesundheitschecks hingegen sind Teil der Überlegungen im Rahmen der Neubeurteilung der Strategie.

2011 wurden im Rahmen der Vernehmlassung zum Frimesco-Konzept mehrere operative Varianten vorgeschlagen.

Eine dieser Varianten sah eine Untersuchung in der Primarschule (7H oder 8H) und danach eine weitere in der Orientierungsschule (10H oder 11H) vor. Diese Variante wurde damals von einem Grossteil der konsultierten Parteien abgelehnt. Die Mehrheit der Stellungnehmenden bevorzugten eine andere Variante mit nur einer Untersuchung in der 9H (Orientierungsschule), die sich im Wesentlichen auf die psychosozialen Probleme konzentriert.

Die Orientierungsschule ist eine entscheidende und komplexe Phase in der Entwicklung der Jugendlichen, während der zahlreiche psychosoziale Probleme auftreten können. Deshalb wird die Notwendigkeit einer Untersuchung in dieser Lebensphase von keinem der Partner bestritten. Die Häufigkeit, der Inhalt und die Schuljahre der Präventivuntersuchungen sind ein fester Bestandteil der Neubeurteilung der oben erwähnten Strategie. Diese Neubeurteilung wird die Arbeiten einer disziplinübergreifenden Gruppe integrieren, die sich mit einer Analyse der aktuellen Situation und der zukünftigen Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen im Bereich der Psychiatrie beschäftigt und die von der GSD mit der Ausarbeitung von Vorschlägen für die Zusammenarbeit der verschiedenen öffentlichen und privaten Partner beauftragt wurde. Diese Analyse wird sich auf medizinische Daten aus verschiedenen Quellen stützen, insofern als die Zuweisung der Kinder und Jugendlichen in diese Einrichtung durch Gesundheitsfachpersonen erfolgt.

2. *Auf welchen Kostenbetrag beziffert der Staatsrat eine zusätzliche dritte Untersuchung im Verlaufe der Primarschulzeit für die Primarschülerinnen und -schüler des Kantons Freiburg?*

Dieser Betrag ist nur schwer bezifferbar, da es keine kantonale Statistik zu den für die Schulmedizin eingesetzten Mitteln gibt. 2013 wurde indessen gestützt auf eine Umfrage bei den Freiburger Gemeinden eine Schätzung durchgeführt, die durchschnittliche Kosten von 94 Franken pro Schüler/in ergab. Diese Kosten wurden gestützt auf eine Untersuchung im Vorschulalter und eine andere in der Primarschule für den ganzen Kanton berechnet, mit Ausnahme der Stadt Freiburg, deren Organisation von jener der anderen Gemeinden abweicht. Sie enthalten den Aufwand für die Verwaltungsarbeit der Gemeinden und berücksichtigen, dass ungefähr 60% der Schülerinnen und Schüler auf Kosten der Eltern von privaten Ärztinnen und Ärzten untersucht werden.

Gestützt auf diese Grundlage können die Kosten einer zusätzlichen Untersuchung auf ungefähr 47 Franken pro Schüler/in und Jahr geschätzt werden. Dieser Betrag multipliziert mit der Anzahl Schüler/innen ergibt die Gesamtkosten pro Gemeinde oder Schulkreis.

Da die Umfrage von 2013 ist und aufgrund fehlender aktuellerer Daten ist diese Schätzung aber mit Vorsicht zu interpretieren.

3. *Welche Unterstützung der Gemeinden sieht der Staatsrat nebst der Anstellung einer kantonalen Schulärztin vor?*

Zusätzlich zur Anstellung einer kantonalen Schulärztin finanziert und entwickelt der Kanton derzeit eine IT-Lösung für die Durchführung der Untersuchungen mit einem digitalisierten Fragebogen. Dieses Werkzeug wird allen Gesundheitsfachpersonen der schulärztlichen Betreuung bereitgestellt werden. Es wird von der kantonalen Schulärztin und den Mitarbeitenden des KAA zusammen mit dem ITA entwickelt.

Es sei zudem daran erinnert, dass das KAA:

- > alle Formulare und Informationsschreiben für die Schulpflegefachpersonen und die Schulärztinnen und Schulärzte verfasst und bereitstellt;
- > Weisungen und Empfehlungen zuhanden der Schulpflegefachpersonen und Schulärztinnen und Schulärzte erarbeitet;
- > die gesamte administrative Verwaltung erledigt, das heisst die Zahlung der Impffärztinnen und Impffärzte sowie ihre Weiterverrechnung an die Krankenversicherungen;
- > alle Fragen zum schulärztlichen Dienst der Eltern, Schulkreise, Gemeinden und Ärztinnen und Ärzte beantwortet;
- > den Schulpflegefachpersonen, Schulärztinnen und Schulärzten fachliche Unterstützung bietet.

Den 29. November 2022

**Question 2022-CE-161 Simon Zurich/
Chantal Pythoud-Gaillard
Organisation de l'aide et des soins
à domicile: quelles différences pour les
patient-e-s fribourgeois-es selon
les districts?**

Question

Le canton de Fribourg connaît d'importantes différences entre les districts en matière de prise en charge par les services d'aide et soins à domicile. Cela découle notamment du peu de compétences cantonales en la matière. Dans un contexte de renforcement de la prise en charge ambulatoire, le rôle des services d'aide et de soins à domicile va être encore plus important. Afin d'obtenir une vue d'ensemble plus claire de la prise en charge des patient-e-s fribourgeois-es, nous posons au Conseil d'Etat les questions suivantes:

Dotation

1. *Quelle est la dotation en personnel des différents services d'aide et soins à domicile du canton en EPT/habitant-e? Y a-t-il des différences notables entre les services? Si oui, comment s'expliquent-elles?*
2. *Y a-t-il des différences notables dans le turn-over du personnel entre les districts? Si oui, comment s'expliquent-elles?*
3. *Comment les prestataires privés sont-ils pris en compte dans la planification? Comment sont-ils subventionnés le cas échéant?*

Prestations

4. *Existe-t-il des différences dans les prestations proposées par les services d'aide et soins à domicile? Ainsi, y a-t-il des prestations qui sont proposées dans certains districts (p.ex. ergothérapie) et qui ne seraient pas proposées dans d'autres districts? Si oui, lesquelles et pourquoi?*
5. *Y a-t-il des différences de prise en charge selon l'éloignement géographique? Si oui, comment est-il possible d'y remédier? Est-ce qu'une indemnité kilométrique serait pertinente afin de s'assurer que les personnes géographiquement éloignées aient la garantie de prise en charge aussi par les services privés, notamment pour des soins spéciaux comme la pédiatrie par exemple?*

Horaires

6. *Y a-t-il des différences d'horaires entre les districts? Ces différences d'horaires concernent la permanence téléphonique ou également les horaires des visites chez les patient-e-s? Quel est l'impact de ces différences pour les patient-e-s et pour l'HFR, notamment pour organiser les sorties de l'hôpital?*
7. *Un élargissement des horaires pour un service de nuit 24h/24 est-il envisagé? Si oui, dans quel délai? Si non, pourquoi?*

Indemnités forfaitaires pour proches aidants

8. *Les services d'aide et soins à domicile sont compétents pour faire l'évaluation permettant aux proches aidants de toucher une indemnité. Est-il vrai que ces évaluations peuvent différer d'un district à l'autre et conduire, dans certains cas (p.ex. un déménagement d'un district à l'autre), à un changement du montant de l'indemnité touchée par une même personne ou à ce que des personnes dans une situation similaire touchent des montants différents?*

9. *Quelles informations les communes et les districts donnent-ils à la population concernant les indemnités forfaitaires pour proches aidants? Quel est l'ampleur du phénomène de non-recours dans ce domaine?*

Qualité des soins

10. *Existe-t-il des règles communes ou des lignes directrices en matière de qualité de la prise en charge pour les différents services d'aide et soins à domicile?*
11. *Par exemple, y a-t-il des différences en matière d'accompagnement en fin de vie, notamment pour le suicide assisté, d'un district à l'autre? Notamment y a-t-il des services d'aide et soins à domicile qui disposeraient et d'autres qui ne disposeraient pas de recommandations ou de lignes directrices en la matière? Si oui, comment ces différences s'expliquent-elles?*

Organisation

12. *Chaque service d'aide et soins à domicile dispose-t-il de sa propre équipe RH, de sa propre gestion administrative?*
13. *Quelles synergies, quelles collaborations et quels projets communs existent entre les différents services?*
14. *Quel est l'état de l'intégration des EMS et des services d'aide et de soins à domicile dans les différents réseaux, notamment en termes d'infrastructures communes, de synergies financières, de mutualisation du personnel spécialisé?*

Vision

15. *Quelle est la vision du Conseil d'Etat en matière d'aide et de soins à domicile?*

Le 2 mai 2022

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat partage l'avis des député-e-s sur la place toujours plus importante des services d'aide et de soins à domicile (SASD) dans le dispositif sanitaire cantonal. Ces services représentent un maillon primordial des soins qui permet non seulement d'assurer un suivi post-hospitalier mais également d'éviter un recours prématuré aux établissements médico-sociaux (EMS). Ils soutiennent et soulagent finalement l'entourage du patient ou de la patiente dans l'aide et les soins fournis au quotidien.

Différentes catégories de prestataires, soit les SASD mandatés ou exploités par les associations de communes, les SASD privés et les infirmiers et infirmières indépendants, assurent aujourd'hui cette prise en charge. Les compétences en

matière d'exploitation et de financement de ces services sont actuellement partagées entre l'Etat et les communes. L'Etat participe au financement des SASD qui sont mandatés par les communes et finance le coût résiduel des soins pour les infirmiers et infirmières indépendantes et les services privés non mandatés.

La couverture des besoins en matière d'EMS ainsi que d'aide et de soins à domicile fait l'objet d'un monitoring précis et périodique réalisé par l'Etat dans le cadre de la planification des soins de longue durée. Cette planification a pour objectif de définir les prestations qui devraient être développées pour répondre adéquatement aux besoins de la population du canton de Fribourg. Pour ce qui concerne les SASD mandatés ou exploités par les associations de communes, elle permet de fixer la dotation subventionnée par l'Etat et son évolution. Elle fournit ainsi une base solide et scientifique aux associations de communes, leur permettant de décider du développement de l'offre en prestations et des infrastructures (art. 9 règlement sur les prestations médico-sociales [RPMS]; RSF 820.21).

Pour la période de 2021 à 2025, le rapport de planification, mis en consultation au printemps 2020 et approuvé par le Conseil d'Etat en décembre 2020, inclut l'hypothèse d'une diminution du taux de recours aux EMS et souligne ainsi le rôle central des SASD pour remplir cet objectif. Dans ce sens, le rapport prévoit une augmentation de la dotation des SASD mandatés ou exploités par les associations de communes de 181 EPT, avec une répartition de 36 EPT par année pour la période 2021 à 2024 et 37 EPT en 2025.

Le Conseil d'Etat rappelle finalement que le projet de loi mettant en œuvre le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes – 1^{er} paquet (LDETTEC) prévoit que les compétences et le financement liés au domaine de l'aide et des soins à domicile reviennent entièrement à charge des communes. Le projet a été transmis au Grand Conseil en septembre 2022. L'entrée en vigueur de ces nouvelles règles devrait intervenir en 2024. S'agissant de la question des différences de traitement entre communes/régions mentionnée par les auteur-e-s de la présente question, le Conseil d'Etat relevait dans son

message que, de manière générale, «l'autonomie communale peut parfois entrer en conflit avec le souhait de garantir une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire cantonal. Par définition, l'autonomie des communes les autorise à prendre des décisions dans leurs domaines de compétence, décisions qui peuvent être différentes de celles prises par les autorités d'une autre commune, et donc déployer des effets différents pour la population. Une autonomie communale renforcée pourrait ainsi contribuer à une évolution des disparités entre communes. Ces disparités dépendront finalement des décisions prises par les autorités communales, en réponse aux attentes de la population locale et sous le contrôle démocratique de cette dernière.»

Dotations

1. *Quelle est la dotation en personnel des différents services d'aide et soins à domicile du canton en EPT/habitant-e? Y a-t-il des différences notables entre les services? Si oui, comment s'expliquent-elles?*

La dotation en personnel des SASD mandatés par les associations de communes dépend, de manière générale, de l'offre médico-sociale des districts, offre dont l'évolution suit les besoins de la population. Les principaux facteurs d'influence sont l'évolution historique des services, leur organisation, leur offre de prestations annexes (soutenant le maintien à domicile), le nombre de lits EMS et l'offre de prestations des services non mandatés (privés), des infirmiers/ières indépendants et des particuliers/ières, notamment pour l'aide au ménage. La planification des soins de longue durée évoquée en introduction fournit aux associations de communes une base de projection des besoins leur permettant d'anticiper au mieux les dotations à prévoir.

En 2020, le ratio d'EPT/1000 habitant-e-s pour les services mandatés par les associations de communes fribourgeoises était de 1.53 en moyenne, alors que le ratio moyen pour l'ensemble des prestataires répertoriés était de 1.93. Le tableau ci-dessous présente le ratio d'EPT/1000 habitant-e-s par district pour les SASD mandatés et donne une idée de sa variation selon les districts.

| EPT/1000 hab. 2020 | Sarine | Singine | Gruyère | Lac | Broye | Glâne | Veveyse | Total |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Services mandatés | 1.00 | 1.83 | 1.92 | 1.66 | 1.69 | 1.76 | 1.77 | 1.53 |
| Total prestataires* | 1.57 | 1.94 | 2.36 | 2.07 | 2.09 | 1.98 | 2.07 | 1.93 |

*estimations basées sur les statistiques fédérales et les données cantonales

Pour 2020, la dotation subventionnable par l'Etat selon le rapport de planification des soins de longue durée (tableau 10 rapport soins longue durée) était de 476.3 EPT. Les services ont utilisé 497.7 EPT, soit 21.4 EPT de plus que la dotation subventionnable. On peut constater que deux districts, la

Broye et la Veveyse, n'ont pas utilisé toute la dotation qui leur a été attribuée alors que les autres districts ont tout utilisé.

| EPT 2020 | Sarine | Singine | Gruyère | Lac | Broye | Glâne | Veveyse | Total |
|----------------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Dot. subventionnable | 106.0 | 74.4 | 100.0 | 57.0 | 45.0 | 57.2 | 36.7 | 476.3 |
| Dot. utilisée | 106.6 | 81.5 | 110.6 | 62.5 | 42.1 | 59.7 | 34.7 | 497.7 |
| Différence | +0.6 | +7.1 | +10.6 | +5.5 | -2.9 | +2.5 | -2.0 | +21.4 |

2. *Y a-t-il des différences notables dans le turn-over du personnel entre les districts? Si oui, comment s'expliquent-elles?*

L'Etat ne dispose pas d'informations relatives au turn-over du personnel et n'est donc pas en mesure de répondre à cette question.

3. *Comment les prestataires privés sont-ils pris en compte dans la planification? Comment sont-ils subventionnés le cas échéant?*

Selon la loi sur les prestations médico-sociales (art. 11 et 12 LPMS; RSF 820.2), les associations de communes offrent les prestations médico-sociales permettant d'assurer la couverture des besoins en aide et en soins de la population ou mandatent des fournisseurs et fournisseuses de prestations dans ce but. Dans ce sens, elles établissent un plan de couverture des besoins sur la base de la planification cantonale. Cette dernière tient également compte des prestataires privés (infirmiers/ières et services) sur la base des projections de l'Observatoire suisse de la santé (OBSAN).

Pour les soins à domicile, le subventionnement des prestataires privés est réalisé par le paiement d'un coût résiduel des soins, soit le coût des soins après déduction des tarifs horaires fixés dans l'ordonnance du DFI sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie (RS 832.112.31) à charge de l'assurance obligatoire des soins. En ce qui concerne les infirmiers/ières indépendants, la subvention cantonale représente 35% de ces coûts résiduels, le 65% étant refacturé aux communes. Les coûts résiduels des soins fournis par des services privés sont quant à eux entièrement à charge de l'Etat. Les heures facturées sont déterminantes.

Pour l'aide à domicile, il convient de préciser que seul le service d'aide à domicile proposé par Pro Senectute est subventionné par l'Etat, dans le cadre des mesures Senior+. Les autres prestataires privés ne sont pas soutenus pour ce type d'activité. Les prix couvrent les coûts.

Prestations

4. *Existe-t-il des différences dans les prestations proposées par les services d'aide et soins à domicile? Ainsi, y a-t-il des prestations qui sont proposées dans certains districts (p.ex. ergothérapie) et qui ne seraient pas proposées dans d'autres districts? Si oui, lesquelles et pourquoi?*

Le RPMS définit un socle minimum de prestations qui doit être garanti au sein de chaque district pour les prestations d'aide et de soins à domicile. La mise en œuvre des prestations est dépendante de l'organisation et de la volonté de chaque district, qui y joint éventuellement des prestations annexes. Ces autres prestations sont de la compétence des services mandatés et des communes. L'Etat ne dispose pas d'informations systématiques à leur sujet.

5. *Y a-t-il des différences de prise en charge selon l'éloignement géographique? Si oui, comment est-il possible d'y remédier? Est-ce qu'une indemnité kilométrique serait pertinente afin de s'assurer que les personnes géographiquement éloignées aient la garantie de prise en charge aussi par les services privés, notamment pour des soins spéciaux comme la pédiatrie par exemple?*

Comme indiqué plus haut, les associations de communes offrent les prestations permettant de couvrir les besoins de la population (art. 11 LPMS). La prise en charge dépend de la pathologie et les standards qualité appliqués devraient être les mêmes partout, indépendamment notamment de l'éloignement géographique.

A relever que pour les soins spécifiques, il n'y a que pour le diabète et les maladies pulmonaires qu'une offre généralisée existe et est subventionnée. Les besoins en matière de pédiatrie ou d'autres spécialités n'ont pas été détectés.

Horaires

6. *Y a-t-il des différences d'horaires entre les districts? Ces différences d'horaires concernent la permanence téléphonique ou également les horaires des visites chez les patient-e-s? Quel est l'impact de ces différences pour les patient-e-s et pour l'HFR, notamment pour organiser les sorties de l'hôpital?*

7. *Un élargissement des horaires pour un service de nuit 24h/24 est-il envisagé? Si oui, dans quel délai? Si non, pourquoi?*

Les organes ou centres de coordination actifs dans chaque district permettent de centraliser les demandes d'entrée en EMS provenant des hôpitaux ou des particuliers/ières ainsi que de prestations d'aide et de soins à domicile. Ces centres orientent ensuite chaque personne vers l'offre la plus adaptée à son besoin. Les horaires de permanence téléphonique pratiqués dans ces différents centres de coordination sont

régulièrement actualisés et généralement publiés sur les sites internet des réseaux de santé.

Pour les interventions des SASD, l'ordonnance de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) fixant l'horaire d'intervention des services d'aide et de soins à domicile (RSF 823.112) délimite les plages horaires d'intervention des SASD actifs sur le canton. Des extensions d'horaire sont possibles, notamment pour permettre une compatibilité avec la vie familiale ou si cette mesure est nécessaire pour le maintien à domicile. Ainsi, il n'y a pas d'obligation donnée par l'Etat d'assurer un service 24 heures sur 24 mais chaque service peut élargir les horaires si le besoin existe. Les SASD planifient leurs horaires d'intervention en fonction de la demande.

Indemnités forfaitaires pour proches aidants

8. *Les services d'aide et soins à domicile sont compétents pour faire l'évaluation permettant aux proches aidants de toucher une indemnité. Est-il vrai que ces évaluations peuvent différer d'un district à l'autre et conduire, dans certains cas (p.ex. un déménagement d'un district à l'autre), à un changement du montant de l'indemnité touchée par une même personne ou à ce que des personnes dans une situation similaire touchent des montants différents?*

L'octroi et le financement des indemnités forfaitaires sont, au sens de la loi sur l'indemnité forfaitaire (LIF; RSF 830.1), de la compétence des communes, notamment par l'intermédiaire des associations de communes et des commissions de district instituées par ces dernières. Ainsi, les articles 3 et 5 de la LIF indiquent que les associations de communes adoptent un règlement concernant l'octroi de l'indemnité forfaitaire qui est ensuite approuvé par la DSAS.

L'Etat n'est pas en mesure de délivrer plus de précisions sur les pratiques d'évaluation actuelles des différents districts pour l'octroi de l'indemnité. Le Conseil d'Etat relève toutefois qu'une grille d'évaluation uniforme avait été établie pour tous les districts. La pondération des résultats reste cependant propre à chaque district en fonction du règlement sur l'octroi.

Il convient finalement de rappeler que la motion 2021-GC-126¹ demandant une revalorisation de l'indemnité forfaitaire ainsi qu'une adaptation de la défiscalisation a été acceptée en septembre 2022 par le Grand Conseil. Le Conseil d'Etat dispose d'un délai d'une année pour y donner suite.

9. *Quelles informations les communes et les districts donnent-ils à la population concernant les indemnités forfaitaires pour proches aidants? Quel est l'ampleur du phénomène de non-recours dans ce domaine?*

Les compétences en matière d'information sur l'indemnité forfaitaire appartiennent aux communes et aux districts.

Le Conseil d'Etat relève toutefois que le site de la DSAS contient diverses informations et liens relatifs au soutien pour les proches aidants et à l'indemnité forfaitaire². L'association Proches Aidants Fribourg (PA-F), qui est soutenue par la DSAS, présente également sur son site internet une synthèse des démarches pour l'obtention de l'indemnité et donne un aperçu des liens à utiliser pour obtenir les informations selon les districts³. Ces liens renvoient au site internet des réseaux de santé qui mettent également à disposition diverses informations sur le sujet.

Il n'y a aujourd'hui pas de données quantifiables disponibles sur le non-recours éventuel aux indemnités forfaitaires. L'optimisation de l'accès à ce type d'offre passe par une communication effective auprès de la population par les acteurs et actrices concernés.

Le Conseil d'Etat indique toutefois que l'association PA-F a mené, en 2017, une enquête auprès des proches aidants du canton bénéficiant de l'indemnité forfaitaire et d'autres connus de certaines organisations. Sur mandat du service de la santé publique, l'OBSAN a analysé ces données. Même si l'analyse n'évalue pas le phénomène de non-recours, elle démontre que, parmi les mesures les plus souhaitées par les proches aidants interrogés, figurent l'augmentation du temps pour soi et davantage de soutien financier.

Qualité des soins

10. *Existe-t-il des règles communes ou des lignes directrices en matière de qualité de la prise en charge pour les différents services d'aide et soins à domicile?*
11. *Par exemple, y a-t-il des différences en matière d'accompagnement en fin de vie, notamment pour le suicide assisté, d'un district à l'autre? Notamment y a-t-il des services d'aide et soins à domicile qui disposeraient et d'autres qui ne disposeraient pas de recommandations ou de lignes directrices en la matière? Si oui, comment ces différences s'expliquent-elles?*

Il convient tout d'abord de rappeler que, dans le cadre de l'autorisation d'exploiter des organisations d'aide et de soins à domicile, les prestataires qui souhaitent pratiquer dans le canton de Fribourg doivent répondre aux conditions cadres définies par le Service de la santé publique⁴. Ces conditions englobent notamment plusieurs exigences relatives à la qualité.

¹ [Motion 2021-GC-126 Gaillard Bertrand/Sudan Stéphane, Revalorisation des revenus des proches aidants – modification de la défiscalisation des revenus des proches aidants](#)

² <https://www.fr.ch/sante/invalidite-et-handicap/tout-pour-les-proches-aidants/soutiens-et-prestations-pour-les-proches-aidant-e-s>

³ <https://www.pa-f.ch/fr/prestations/aide-financiere/indemnite-forfaitaire>

⁴ <https://www.fr.ch/sante/institutions-et-professionnels-de-sante/autorisation-d-exploiter-une-institution-de-sante>

Jusqu'à la fin 2021, la coordination interservices en matière de qualité était assurée par l'Association fribourgeoise aide et soins à domicile (AFAS). Cette dernière a également coordonné la mise en place de l'outil d'évaluation des besoins (RAI Home Care, interRAI), dont l'exploitation des résultats devrait permettre de contribuer au suivi et à l'amélioration de la qualité.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, une nouvelle association faitière (Association fribourgeoise des institutions pour personnes âgées et de l'aide et des soins à domicile – AFISA) a vu le jour. Elle remplace deux associations faitières précédemment actives dans l'harmonisation des pratiques dans les EMS (AFIPA) et dans les SASD (AFAS). La DSAS travaille actuellement sur l'élaboration d'un mandat de prestations auprès de l'AFISA qui portera notamment sur une harmonisation du suivi qualité au sein des SASD.

Sur le plan national, l'association Aide et soins à domicile Suisse publie à l'attention de ses membres un manuel qualité: «En tant qu'ouvrage de référence, le manuel de qualité pose, avec ses standards et indicateurs au sens de lignes d'action, les bases d'un langage et d'une compréhension communs dans le domaine de la qualité au sein du secteur de l'aide et des soins à domicile.». L'association indique, par ailleurs, que «dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 58 LAMal relatif au développement de la qualité, il est prévu de développer des indicateurs de qualité au niveau national pour les différents domaines de prestations. Les indicateurs pertinents pour les soins ambulatoires et donc pour les soins à domicile devraient être disponibles vers 2024.»¹

La plateforme de management de la qualité HomeCareData permet aux organisations d'aide et de soins à domicile travaillant avec les instruments d'évaluation des besoins interRAI d'utiliser ces données pour établir un monitoring de la qualité et répondre aux besoins de l'entreprise².

Finalement, pour ce qui concerne les directives en matière d'accompagnement de fin de vie, il n'y a pas de directives cantonales, ni de règles de la DSAS. Il faut toutefois mentionner ici que les prestataires d'aide et de soins à domicile peuvent faire recours à l'équipe mobile de soins palliatifs (EMSP) Voltigo qui dispose d'un mandat de prestations de la DSAS pour la fourniture de prestations d'orientation, d'évaluation, de soutien, de supervision et de formation dans le domaine des soins palliatifs. L'EMSP Voltigo peut également dispenser des soins palliatifs spécialisés lorsque la situation le nécessite.

Il convient de mentionner que l'Office fédéral de la santé publique et l'Académie Suisse des Sciences Médicales ont constitué, sous mandat du Conseil fédéral, un groupe de travail chargé d'élaborer des conditions cadres pour la plani-

fication anticipée concernant la santé, notamment pour son organisation et sa mise en œuvre. Un des objectifs ici est également de renforcer et d'uniformiser les standards qualités pour ce qui concerne les directives anticipées.

Organisation

12. *Chaque service d'aide et soins à domicile dispose-t-il de sa propre équipe RH, de sa propre gestion administrative?*
13. *Quelles synergies, quelles collaborations et quels projets communs existent entre les différents services?*
14. *Quel est l'état de l'intégration des EMS et des services d'aide et de soins à domicile dans les différents réseaux, notamment en termes d'infrastructures communes, de synergies financières, de mutualisation du personnel spécialisé?*

L'article 11 LPMS prévoit que les communes et les fournisseurs et fournisseuses de prestations collaborent afin d'assurer la coordination de la prise en charge médico-sociale fournie à domicile et en EMS. L'association de communes «coordonne l'accès aux prestations médico-sociales du district et organise, à la demande ou de manière systématique, les prestations indiquées par l'évaluation des besoins de la personne» (art. 21 RPMS). Les centres de coordination des réseaux de santé, organes mis en place par les associations de communes, assurent ainsi le tri et l'orientation des patients et patientes vers les offres adaptées des districts, sur prescription du médecin après une évaluation médicale. Les SASD sont, à l'exception de la Singine, tous intégrés à leur réseau de santé et bénéficient donc des prestations transversales de celui-ci (RH, informatique, communication, etc.). Les potentielles synergies entre les EMS et les SASD sont de la compétence des associations de communes. Il n'y a pas de règle cantonale sur cette collaboration; chaque district s'organise comme il l'entend.

La nouvelle association faitière AFISA aura notamment pour but de contribuer au développement et à l'amélioration de la qualité des prestations dans le domaine des soins et de l'accompagnement social. Elle contribue également au maintien et au développement de bonnes pratiques professionnelles, notamment dans le domaine de l'éthique mais également dans tous les domaines de prévention et de promotion de la santé (mouvement, alimentation, mémoire, rencontres sociales).

Vision

15. *Quelle est la vision du Conseil d'Etat en matière d'aide et de soins à domicile?*

Le vieillissement de la population, le développement des maladies chroniques et l'augmentation des coûts de la santé figurent parmi les défis futurs majeurs de santé publique. Le canton de Fribourg n'échappe pas à ces évolutions qui condi-

¹ https://www.spitex-qualitaetsmanual.ch/La-qualite-dans-les-soins-a-domicile/Concepts-de-qualite/P19CU/#_ftnref1

² <https://homecaredata.memdoc.org/timeout.jsf>

tionnent l'élaboration et le développement de sa politique de santé publique.

Au vu des défis démographiques futurs, la vision du Conseil d'Etat est de maintenir une offre d'aide et de soins à domicile de qualité et accessible à tous.

La politique cantonale en faveur des seniors (Senior+) a notamment pour piliers le maintien de l'autonomie et le respect de la dignité des personnes et s'axe autour d'une mise en valeur des compétences et des ressources de nos aîné-e-s. C'est dans cette optique que les prestations d'aide et de soins à domicile doivent être coordonnées et adaptées au besoin de chaque individu et permettre de repousser, voire d'éviter, l'entrée en EMS.

Dans le cadre du DETTEC, l'Etat continuera l'analyse rigoureuse et périodique de la couverture des besoins par le biais de la planification des soins de longue durée, analyse qui permettra aux communes d'avoir une vision globale de l'évolution du besoin et de planifier au mieux les ressources requises pour le satisfaire. Il continuera également à assurer la surveillance pour garantir la qualité des prestations.

Le 8 novembre 2022

Anfrage 2022-CE-161 Simon Zurich/ Chantal Pythoud-Gaillard Organisation der Hilfe und Pflege zu Hause: Welche Unterschiede gibt es für die Freiburger Patientinnen und Patienten in den einzelnen Bezirken?

Anfrage

Im Kanton Freiburg gibt es in Bezug auf die Versorgung durch die Spitex-Dienste grosse Unterschiede zwischen den Bezirken. Dies ergibt sich unter anderem aus den geringen kantonalen Kompetenzen in diesem Bereich. Vor dem Hintergrund der Stärkung der ambulanten Versorgung wird die Rolle der Spitex-Dienste noch wichtiger werden. Um einen klareren Überblick über die Versorgung der Freiburger Patientinnen und Patienten zu erhalten, stellen wir dem Staatsrat folgende Fragen:

Dotation

1. *Wie hoch ist der Personalbestand der verschiedenen Spitex-Dienste des Kantons in VZÄ pro Einwohner/in? Gibt es nennenswerte Unterschiede zwischen den einzelnen Diensten? Wenn ja, wie lassen sie sich erklären?*
2. *Gibt es bei der Personalfuktuation grosse Unterschiede zwischen den Bezirken? Wenn ja, wie lassen sie sich erklären?*

3. *Wie werden private Anbieterinnen und Anbieter bei der Planung berücksichtigt? Wie werden sie ggf. subventioniert?*

Leistungen

4. *Gibt es Unterschiede bei den Leistungen, die von den Spitex-Diensten angeboten werden? Und gibt es somit Leistungen, die in manchen Bezirken angeboten werden (z. B. Ergotherapie) und in anderen nicht? Wenn ja, welche und weshalb?*
5. *Gibt es Unterschiede in der Versorgung aufgrund der geografischen Entfernung? Wenn ja, wie können diese behoben werden? Wäre eine Kilometerentschädigung sinnvoll, um sicherzustellen, dass geografisch weit entfernte Personen die Garantie haben, dass sie auch von den privaten Diensten versorgt werden, insbesondere für spezielle Pflege wie z. B. Pädiatrie?*

Arbeitszeiten

6. *Gibt es Unterschiede bei den Arbeitszeiten zwischen den einzelnen Bezirken? Beziehen sich diese Unterschiede auf den telefonischen Bereitschaftsdienst oder auch auf die Zeiten für die Patientenvisite? Welche Auswirkungen haben diese Unterschiede für die Patientinnen und Patienten und für das HFR, insbesondere bei der Organisation der Spitalentlassungen?*
7. *Wird eine Ausdehnung der Öffnungszeiten auf einen Rund-um-die-Uhr-Dienst in Betracht gezogen? Wenn ja, innert welcher Frist? Wenn nein, wieso nicht?*

Pauschalentschädigungen für betreuende Angehörige

8. *Die Spitex-Dienste sind für die Beurteilung zuständig, die es betreuenden Angehörigen ermöglicht, eine Entschädigung zu erhalten. Stimmt es, dass diese Beurteilungen je nach Bezirk unterschiedlich ausfallen können und in bestimmten Fällen (z. B. Umzug von einem Bezirk in einen anderen) dazu führen können, dass sich die Höhe der bezogenen Entschädigung für ein und dieselbe Person ändert oder dass Personen in einer ähnlichen Situation unterschiedlich hohe Beträge erhalten?*
9. *Wie wird die Bevölkerung von den Gemeinden und den Bezirken über die Pauschalentschädigung für betreuende Angehörige informiert? Wie gross ist das Ausmass des Phänomens der Nichtinanspruchnahme in diesem Bereich?*

Pflegequalität

10. Gibt es gemeinsame Regeln oder Leitlinien für die Qualität der Betreuung für die verschiedenen Spitex-Dienste?
11. Gibt es z. B. Unterschiede in der Sterbebegleitung (inkl. assistierte Suizide) zwischen den einzelnen Bezirken? Gibt es insbesondere Spitex-Dienste, die über entsprechende Empfehlungen oder Leitlinien verfügen, und solche, die keine haben? Wenn ja, wie lassen sich diese Unterschiede erklären?

Organisation

12. Verfügt jeder Spitex-Dienst über sein eigenes HR-Team, seine eigene administrative Verwaltung?
13. Welche Synergien, Kooperationen und gemeinsamen Projekte gibt es zwischen den verschiedenen Diensten?
14. Wie gut sind die Pflegeheime und die Spitex-Dienste in die verschiedenen Netzwerke eingebunden, insbesondere in Bezug auf gemeinsame Infrastrukturen, finanzielle Synergien und die Zusammenlegung von Fachpersonal?

Vision

15. Welche Vision hat der Staatsrat in Bezug auf die Hilfe und Pflege zu Hause?

Den 2. Mai 2022

Antwort des Staatsrats

Einleitend hält der Staatsrat fest, dass er die Meinung der Grossrätin und des Grossrats bezüglich steigender Bedeutung der Dienste für Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex-Dienste) für den Kanton und das kantonale Gesundheitsdispositiv teilt. Sie stellen ein wichtiges Glied in der Pflege dar, das nicht nur die Nachsorge nach einem Spitalaufenthalt sicherstellt, sondern auch eine vorzeitige Inanspruchnahme der Pflegeheime verhindert. Schliesslich unterstützen und entlasten sie das Umfeld der Patientin oder des Patienten bei der täglich erbrachten Hilfe und Pflege.

Diese ambulante Pflege wird heute von verschiedenen Leistungserbringerkategorien gewährleistet: von den durch die Gemeindeverbände beauftragten oder betriebenen Spitex-Diensten, von privaten Spitex-Diensten und von selbstständigen Pflegefachpersonen. Die Zuständigkeiten für den Betrieb und die Finanzierung dieser Dienste sind derzeit zwischen dem Staat und den Gemeinden aufgeteilt. Der Staat beteiligt sich an der Finanzierung der von den Gemeinden beauftragten Spitex-Dienste und finanziert die Pflegerestkosten der selbstständigen Pflegefachpersonen sowie der privaten Dienste ohne Leistungsauftrag.

Die Deckung des Bedarfs im Bereich der Pflegeheime und der Hilfe und Pflege zu Hause ist Gegenstand eines genauen periodischen Monitorings, das vom Staat im Rahmen der Planung der Langzeitpflege durchgeführt wird. Diese Planung soll die Leistungen definieren, die im Kanton Freiburg bereitgestellt werden müssten, um dem Bedarf der Freiburger Kantonsbevölkerung gerecht zu werden. Die Langzeitpflegeplanung legt die vom Staat subventionierte Dotation und ihre Entwicklung für die Spitex-Dienste fest, die von den Gemeindeverbänden beauftragt oder betrieben werden. Damit bietet sie den Gemeindeverbänden eine solide, wissenschaftliche Grundlage für die Entscheidung über die Entwicklung des Leistungsangebots und der Infrastrukturen (Art. 9 Reglement über die sozialmedizinischen Leistungen [SmLR]; SGF 820.219).

Für den Zeitraum von 2021 bis 2025 beinhaltet der Planungsbericht (dieser war im Frühling 2020 in die Vernehmlassung geschickt und im Dezember 2020 vom Staatsrat genehmigt worden) die Hypothese einer Abnahme der Betreuungsrates in den Pflegeheimen und unterstreicht damit die zentrale Rolle der Spitex-Dienste für das Erreichen dieses Ziels. Dementsprechend sieht der Bericht eine Erhöhung der Dotation der von den Gemeindeverbänden beauftragten oder betriebenen Spitex-Dienste um 181 VZÄ bis 2025 vor, mit 36 zusätzlichen VZÄ pro Jahr für den Zeitraum 2021 bis 2024 und 37 VZÄ im 2025.

Der Staatsrat erinnert schliesslich daran, dass der Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden – 1. Paket (DETTECG) vorsieht, dass Zuständigkeit und Finanzierung im Bereich Hilfe und Pflege zu Hause vollständig den Gemeinden obliegen. Der Entwurf wurde im September 2022 dem Grossen Rat unterbreitet. Das Inkrafttreten der neuen Regelungen ist für 2024 geplant. Was die Ungleichbehandlung je nach Gemeinde/Region betrifft, die vom Verfasser und von der Verfasserin dieser Anfrage angesprochen wird, verwies der Staatsrat in seiner Botschaft allgemein darauf, «dass die Gemeindeautonomie manchmal in Konflikt geraten kann mit dem Wunsch, auf dem gesamten Kantonsgebiet eine Gleichbehandlung zu gewährleisten. Definitionsgemäss erlaubt die Gemeindeautonomie den Gemeinden, in ihren Kompetenzbereichen Entscheidungen zu fällen, die sich von jenen der Behörden anderer Gemeinden unterscheiden können und somit unterschiedliche Auswirkungen für die Bevölkerung haben. Eine verstärkte Gemeindeautonomie könnte somit zu einer Zunahme der Unterschiede zwischen Gemeinden beitragen. Diese Unterschiede hängen letztlich von den Entscheidungen der Gemeindebehörden ab, die als Reaktion auf die Erwartungen der lokalen Bevölkerung und unter deren demokratischer Kontrolle getroffen werden.»

Dotation

1. *Wie hoch ist der Personalbestand der verschiedenen Spitex-Dienste des Kantons in VZÄ pro Einwohner/in? Gibt es nennenswerte Unterschiede zwischen den einzelnen Diensten? Wenn ja, wie lassen sie sich erklären?*

Die Personaldotation der von den Gemeindeverbänden beauftragten Spitex-Dienste hängt generell vom sozialmedizinischen Angebot der Bezirke ab, dessen Entwicklung den Bedürfnissen der Bevölkerung folgt. Die wichtigsten Einflussfaktoren sind die historische Entwicklung der Dienste, ihre Organisation, ihr Angebot an Nebenleistungen (die den Verbleib zu Hause unterstützen), die Anzahl Pflegeheimbetten und das Leistungsangebot von (privaten) Diensten ohne

Leistungsauftrag, selbstständigen Pflegefachpersonen und Privatpersonen, insbesondere im Bereich der Haushaltshilfe. Die in der Einleitung erwähnte Planung der Langzeitpflege bietet den Gemeindeverbänden eine Grundlage für die Bedarfsprognosen, die es ihnen ermöglicht, den zu erwartenden Dotationen bestmöglich vorzugreifen.

2020 betrug das Verhältnis VZÄ/1000 Einwohner/innen für die von den Freiburger Gemeindeverbänden beauftragten Dienste durchschnittlich 1,53, während das durchschnittliche Verhältnis für alle erfassten Leistungserbringenden 1,93 betrug. Die folgende Tabelle zeigt das Verhältnis von VZÄ/1000 Einwohner/innen pro Bezirk für die beauftragten Spitex-Dienste und gibt einen Eindruck davon, wie dieses in den einzelnen Bezirken variiert.

| VZÄ/1000 Einw. 2020 | Saane | Sense | Greyerz | See | Broye | Glane | Vivisbach | Total |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Dienste mit Leistungsauftrag | 1,00 | 1,83 | 1,92 | 1,66 | 1,69 | 1,76 | 1,77 | 1,53 |
| Total Leistungserbringende* | 1,57 | 1,94 | 2,36 | 2,07 | 2,09 | 1,98 | 2,07 | 1,93 |

*Schätzungen basierend auf Bundesstatistiken und kantonalen Daten

Für 2020 betrug die staatlich subventionsfähige Dotation laut Bericht über die Bedarfsplanung Langzeitpflege (Tabelle 10 Bericht Langzeitpflege) 476,3 VZÄ. Die Dienste setzten 497,7 VZÄ ein, d. h. 21,4 VZÄ mehr als die subventionsfähige

Dotation. Es ist festzustellen, dass zwei Bezirke, Broye und Vivisbach, die ihnen zugewiesene Dotation nicht voll ausgeschöpft haben, während die anderen Bezirke sie vollständig ausgeschöpft haben.

| VZÄ 2020 | Saane | Sense | Greyerz | See | Broye | Glane | Vivisbach | Total |
|------------------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Subventionierbare Dot. | 106,0 | 74,4 | 100,0 | 57,0 | 45,0 | 57,2 | 36,7 | 476,3 |
| Eingesetzte Dot. | 106,6 | 81,5 | 110,6 | 62,5 | 42,1 | 59,7 | 34,7 | 497,7 |
| Differenz | +0,6 | +7,1 | +10,6 | +5,5 | -2,9 | +2,5 | -2,0 | +21,4 |

2. *Gibt es bei der Personalfuktuation grosse Unterschiede zwischen den Bezirken? Wenn ja, wie lassen sie sich erklären?*

Der Staat hat keine Informationen über die Fluktuation des Personals und kann diese Frage daher nicht beantworten.

3. *Wie werden private Anbieterinnen und Anbieter bei der Planung berücksichtigt? Wie werden sie ggf. subventioniert?*

Gemäss dem Gesetz über die sozialmedizinischen Leistungen (Art. 11 und 12 SmLG; SGF 820.2) bieten die Gemeindeverbände sozialmedizinische Leistungen an, mit denen die Deckung des Bedarfs der betreffenden Bevölkerung sichergestellt werden kann, oder beauftragen zu diesem Zweck Leistungserbringende. In diesem Sinne erstellen sie einen Bedarfsdeckungsplan aufgrund der kantonalen Planung. Diese berücksichtigt auch die privaten Anbieterinnen und Anbieter (Pflegefachpersonen und Dienste) auf der Grundlage der Prognosen des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (OBSAN).

Bei der Spitex erfolgt die Subventionierung der privaten Anbieterinnen und Anbieter durch die Zahlung der Pflegerestkosten, d. h. der Pflegekosten nach Abzug der in der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (SR 832.112.31) festgelegten Stundentarife zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Bei den selbstständigen Pflegefachpersonen macht die kantonale Subvention 35% dieser Pflegerestkosten aus, 65% werden den Gemeinden weiterverrechnet. Die Pflegerestkosten der von privaten Diensten erbrachten Pflege werden hingegen vollständig vom Staat getragen. Massgeblich sind die in Rechnung gestellten Stunden.

Zur Hilfe zu Hause ist zu sagen, dass nur die von Pro Senectute angebotene Haushaltshilfe im Rahmen der Senior+ Massnahmen vom Staat subventioniert wird. Die anderen privaten Anbieterinnen und Anbieter werden für diese Art von Aktivität nicht unterstützt. Die Preise decken die Kosten.

Leistungen

4. *Gibt es Unterschiede bei den Leistungen, die von den Spitex-Diensten angeboten werden? Und gibt es somit Leistungen, die in manchen Bezirken angeboten werden (z. B. Ergotherapie) und in anderen nicht? Wenn ja, welche und weshalb?*

Das SmLR legt ein Minimum an Spitexleistungen fest, das in jedem Bezirk garantiert werden muss. Die Umsetzung der Leistungen hängt von der Organisation und vom Willen des jeweiligen Bezirks ab, der ggf. auch Nebenleistungen hinzufügt. Diese anderen Leistungen fallen in den Zuständigkeitsbereich der beauftragten Dienste und der Gemeinden. Dem Staat liegen keine systematischen Informationen über sie vor.

5. *Gibt es Unterschiede in der Versorgung aufgrund der geografischen Entfernung? Wenn ja, wie können diese behoben werden? Wäre eine Kilometerentschädigung sinnvoll, um sicherzustellen, dass geografisch weit entfernte Personen die Garantie haben, dass sie auch von den privaten Diensten versorgt werden, insbesondere für spezielle Pflege wie z. B. Pädiatrie?*

Wie bereits erwähnt sind es die Gemeindeverbände, welche die notwendigen Leistungen anbieten, um den Bedarf der Bevölkerung zu decken (Art. 11 SmLG). Die Behandlung hängt von der jeweiligen Erkrankung ab und die angewandten Qualitätsstandards sollten überall gleich sein, und vor allem nicht von der geografischen Entfernung abhängen.

Es ist anzumerken, dass bei den spezifischen Pflegeleistungen nur für Diabetes und Lungenkrankheiten ein allgemeines Angebot besteht, das subventioniert wird. Im Bereich Pädiatrie oder anderen Fachbereichen wurde kein Bedürfnis festgestellt.

Arbeitszeiten

6. *Gibt es Unterschiede bei den Arbeitszeiten zwischen den einzelnen Bezirken? Beziehen sich diese Unterschiede auf den telefonischen Bereitschaftsdienst oder auch auf die Zeiten für die Patientenvisite? Welche Auswirkungen haben diese Unterschiede für die Patientinnen und Patienten und für das HFR, insbesondere bei der Organisation der Spitalentlassungen?*
7. *Wird eine Ausdehnung der Öffnungszeiten auf einen Rund-um-die-Uhr-Dienst in Betracht gezogen? Wenn ja, innert welcher Frist? Wenn nein, wieso nicht?*

Die in den einzelnen Bezirken tätigen Koordinationsorgane oder Koordinationsstellen ermöglichen eine zentrale Bearbeitung der Anträge auf Pflegeheimenintritte von Spitälern oder Privatpersonen sowie auf Spitexleistungen. Danach leiten sie jede Person an das für sie am besten geeignete Angebot weiter. Die Betriebszeiten des telefonischen Bereitschafts-

diensts der verschiedenen Koordinationszentren und -stellen werden regelmässig angepasst und in der Regel auf den Websites der Gesundheitsnetze veröffentlicht.

Die Verordnung der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) über die Einsatzzeiten der Dienste für Hilfe und Pflege zu Hause (SGF 823.112) legt die Einsatzzeiten der im Kanton tätigen Spitex-Dienste fest. Eine Ausdehnung der Einsatzzeiten ist möglich, insbesondere um die Vereinbarkeit mit dem Familienleben zu ermöglichen oder wenn diese Massnahme für den Verbleib zu Hause erforderlich ist. Der Staat gibt also keine Verpflichtung für einen Rund-um-die-Uhr-Dienst vor, sondern jeder Dienst kann bei Bedarf seine Öffnungszeiten ausdehnen. Die Spitex-Dienste planen ihre Einsatzzeiten entsprechend der Nachfrage.

Pauschalentschädigungen für betreuende Angehörige

8. *Die Spitex-Dienste sind für die Beurteilung zuständig, die es betreuenden Angehörigen ermöglicht, eine Entschädigung zu erhalten. Stimmt es, dass diese Beurteilungen je nach Bezirk unterschiedlich ausfallen können und in bestimmten Fällen (z. B. Umzug von einem Bezirk in einen anderen) dazu führen können, dass sich die Höhe bezogenen Entschädigung für ein und dieselbe Person ändert oder dass Personen in einer ähnlichen Situation unterschiedliche Beträge erhalten?*

Gewährung und Finanzierung von Pauschalentschädigungen im Sinne des Gesetzes über die Pauschalentschädigung (PEG; SGF 830.1) fallen in die Zuständigkeit der Gemeinden, insbesondere über die Gemeindeverbände und die von diesen eingesetzten Bezirkskommissionen. So heisst es in den Artikeln 3 und 5 PEG, dass die Gemeindeverbände ein Reglement über die Gewährung der Pauschalentschädigung erlassen, das anschliessend von der GSD genehmigt wird.

Der Staat kann zur aktuellen Beurteilungspraxis der verschiedenen Bezirke hinsichtlich der Gewährung der Entschädigung keine näheren Angaben machen. Der Staatsrat hält jedoch fest, dass für alle Bezirke ein einheitliches Beurteilungsraster erstellt worden war. Die Gewichtung der Ergebnisse bestimmt jedoch jeder Bezirk gemäss den Vergabebestimmungen selbst.

Schliesslich sei daran erinnert, dass der Grosse Rat die Motion 2021-GC-126¹, die eine Aufwertung der Pauschalentschädigung sowie eine Änderung der Steuerbefreiung forderte, im September 2022 angenommen hat. Der Staatsrat hat ein Jahr Zeit, um der Motion Folge zu leisten.

¹ Motion 2021-GC-126 – Gaillard Bertrand/Sudan Stéphane: Aufwertung der Einkünfte von betreuenden Angehörigen – Änderung der Steuerbefreiung der Einkünfte von betreuenden Angehörigen

9. *Wie wird die Bevölkerung von den Gemeinden und den Bezirken über die Pauschalentschädigung für betreuende Angehörige informiert? Wie gross ist das Ausmass des Phänomens der Nichtinanspruchnahme in diesem Bereich?*

Die Zuständigkeit für die Information über die Pauschalentschädigung liegt bei den Gemeinden und Bezirken.

Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass die Website der GSD verschiedene Informationen und Links zu den Themen Unterstützung für betreuende Angehörige und Pauschalentschädigung enthält.¹ Der Verein Pflegende Angehörige Freiburg (PA-F), der von der GSD unterstützt wird, bietet auf seiner Website ebenfalls eine Zusammenfassung der Schritte zum Erhalt der Pauschalentschädigung. Ausserdem führt er Links zu den Informationen nach Bezirken auf.² Diese Links führen zu den Websites der Gesundheitsnetze, die ebenfalls verschiedene Informationen zum Thema bereitstellen.

Derzeit liegen keine quantifizierbaren Daten über eine mögliche Nichtinanspruchnahme der Pauschalentschädigungen vor. Um den Zugang zu solchen Angeboten zu optimieren, braucht es eine effektive Kommunikation der betroffenen Akteurinnen und Akteure gegenüber der Bevölkerung.

Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass der Verein PA-F 2017 bei den betreuenden Angehörigen im Kanton, welche eine Pauschalentschädigung beziehen, sowie bei anderen betreuenden Angehörigen, deren Kontaktdaten bestimmten Organisationen vorlagen, eine Umfrage durchgeführt hat. Im Auftrag des Amtes für Gesundheit (GesA) hat das OBSAN diese Daten analysiert. Auch wenn die Analyse das Phänomen der Nichtinanspruchnahme nicht bewertet, geht aus ihr hervor, dass sich die befragten betreuenden Angehörigen am meisten mehr Zeit für sich selbst und mehr finanzielle Unterstützung wünschen.

Pflegequalität

10. *Gibt es gemeinsame Regeln oder Leitlinien für die Qualität der Betreuung für die verschiedenen Spitex-Dienste?*
11. *Gibt es z. B. Unterschiede in der Sterbebegleitung (inkl. assistierte Suizide) zwischen den einzelnen Bezirken? Gibt es insbesondere Spitex-Dienste, die über entsprechende Empfehlungen oder Leitlinien verfügen, und solche, die keine haben? Wenn ja, wie lassen sich diese Unterschiede erklären?*

Zunächst sei daran erinnert, dass Spitex-Organisationen, die im Kanton Freiburg tätig sein wollen, die vom GesA festgelegten Rahmenbedingungen erfüllen müssen, um eine

Betriebsbewilligung zu erhalten.³ Zu diesen Bedingungen gehören unter anderem mehrere Qualitätsanforderungen.

Bis Ende 2021 war der Spitex-Verband Freiburg (SVF) für die dienstübergreifende Qualitätskoordination zuständig. Er koordinierte auch die Einführung des Instruments für die Abklärung des Bedarfs (RAI Home Care, interRAI); die Nutzung der Ergebnisse aus diesem Instrument sollten zur Überwachung und Verbesserung der Qualität beitragen.

Seit dem 1. Januar 2022 gibt es einen neuen Dachverband: die Vereinigung Freiburger Alterseinrichtungen und Spitex (AFISA-VFAS). Sie ersetzt zwei Dachverbände, die zuvor in der Harmonisierung der Praxis in den Pflegeheimen (VFA) und in den Spitex-Diensten (SVF) aktiv waren. Die GSD arbeitet derzeit einen Leistungsauftrag für die AFISA-VFAS aus, der sich insbesondere auf eine Harmonisierung des Qualitätsmanagements innerhalb der Spitex-Dienste beziehen wird.

Auf nationaler Ebene gibt der Verband Spitex Schweiz für seine Mitglieder ein Qualitätsmanual heraus: «Das Qualitätsmanual als Referenzwerk legt mit seinen Standards und Indikatoren im Sinne von Handlungsleitlinien die Basis für eine gemeinsame Sprache und ein gemeinsames Verständnis im Bereich Qualität in der Spitex-Branche.» Der Verband macht ausserdem die folgende Aussage: «Im Rahmen der Umsetzung von Art. 58 KVG zur Qualitätsentwicklung ist die Entwicklung von nationalen Qualitätsindikatoren für die verschiedenen Leistungsbereiche vorgesehen. Die für die ambulante Pflege und somit für die Spitex relevanten Indikatoren sollten im Zeitraum der nächsten 2–3 Jahre (d. h. etwa im Jahr 2024) vorliegen.»⁴

Die Qualitätsmanagement-Plattform HomeCareData (HCD) ermöglicht den Spitex-Organisationen, die mit interRAI Instrumenten arbeiten, ihre Daten aus der Bedarfsabklärung für die Qualitätssicherung und für betriebliche Zwecke zu nutzen.⁵

Für die Sterbebegleitung gibt es schliesslich weder kantonale Richtlinien noch Vorschriften vonseiten der GSD. An dieser Stelle muss jedoch erwähnt werden, dass die Spitex-Dienste die Leistungen des Mobilen Palliative Care Teams Voltigo (MPCT Voltigo) in Anspruch nehmen können. Dieses verfügt über einen Leistungsauftrag für Orientierung, Beurteilung, Unterstützung, Supervision, Weiterbildung und Beratung in der Palliative Care. MPCT Voltigo kann auch spezialisierte Palliative Care erteilen, wenn die Situation dies erfordert.

Es ist zu erwähnen, dass das Bundesamt für Gesundheit und die Schweizerische Akademie für Medizinische Wissenschaften im Auftrag des Bundesrates eine Arbeitsgruppe eingesetzt haben, die Rahmenbedingungen für die gesundheit-

¹ <https://www.fr.ch/de/gesundheit/invaliditaet-und-behinderung/alles-fuer-betreuende-angehoerige/unterstuetzung-und-angebote-fuer-betreuende-angehoerige>

² <https://www.pa-f.ch/de/prestations/aide-financiere/indemnite-forfaitaire>

³ <https://www.fr.ch/de/gesundheit/gesundheitsfachleute-und-institutionen/bewilligung-fuer-den-betrieb-einer-gesundheitsinstitution>

⁴ <https://www.spitex-qualitaetsmanual.ch/>

⁵ <https://homecaredata.memdoc.org/home.jsf>

lich Vorausplanung, insbesondere für deren Organisation und Umsetzung, erarbeiten soll. Eines der Ziele hier ist auch die Stärkung und Vereinheitlichung der Qualitätsstandards für Patientenverfügungen.

Organisation

12. *Verfügt jeder Spitex-Dienst über sein eigenes HR-Team, seine eigene administrative Verwaltung?*
13. *Welche Synergien, Kooperationen und gemeinsamen Projekte gibt es zwischen den verschiedenen Diensten?*
14. *Wie gut sind die Pflegeheime und die Spitex-Dienste in die verschiedenen Netzwerke eingebunden, insbesondere in Bezug auf gemeinsame Infrastrukturen, finanzielle Synergien und die Zusammenlegung von Fachpersonal?*

Artikel 11 SmLG sieht vor, dass Gemeinden und Leistungserbringende zusammenarbeiten, um die Koordination der sozialmedizinischen Versorgung zu Hause oder im Pflegeheim sicherzustellen. Der Gemeindeverband «koordiniert den Zugang zu den sozialmedizinischen Leistungen des Bezirks und organisiert auf Anfrage oder systematisch die aufgrund der Beurteilung der Bedürfnisse der Person angezeigten Leistungen» (Art. 21 SmLR). Die Koordinationsstellen der Gesundheitsnetze (das sind von den Gemeindeverbänden eingerichtete Organe) sorgen so für Triage und Überweisung der Patientinnen und Patienten an die geeigneten Angebote in den Bezirken, dies auf ärztliche Anordnung infolge einer medizinischen Beurteilung. Die Spitex-Dienste sind – mit Ausnahme des Sensebezirks – alle in ihr Gesundheitsnetz integriert und profitieren daher von dessen übergreifenden Leistungen (HR, IT, Kommunikation usw.). Potenzielle Synergien zwischen Pflegeheimen und Spitex-Diensten fallen in den Zuständigkeitsbereich der Gemeindeverbände. Es gibt keine kantonale Regel zu dieser Zusammenarbeit; jeder Bezirk organisiert sich nach eigenem Ermessen.

Der neue Dachverband AFISA-VFAS wird insbesondere das Ziel haben, zur Entwicklung und Verbesserung der Leistungsqualität im Bereich der Pflege und der sozialmedizinischen Betreuung beizutragen. Er trägt ferner zur Aufrechterhaltung und Entwicklung der Guten Berufspraxis bei, insbesondere im Bereich der Ethik, aber auch in allen Bereichen der Gesundheitsförderung und Prävention (Bewegung, Ernährung, Gedächtnis, soziale Begegnungen).

Vision

15. *Welche Vision hat der Staatsrat in Bezug auf die Hilfe und Pflege zu Hause?*

Die Alterung der Bevölkerung, die Entstehung chronischer Krankheiten und der Anstieg der Gesundheitskosten gehören zu den grössten zukünftigen Herausforderungen für die öffentliche Gesundheit. Der Kanton Freiburg bleibt von die-

sen Entwicklungen nicht verschont, was die Ausarbeitung und Entwicklung seiner Gesundheitspolitik beeinflusst.

Angesichts der künftigen demografischen Herausforderungen hat der Staatsrat die Vision, ein qualitativ hochwertiges und für alle zugängliches Angebot an Hilfe und Pflege zu Hause aufrechtzuerhalten.

Die kantonale Politik zugunsten der Seniorinnen und Senioren (Senior+) hat insbesondere die Erhaltung der Selbstständigkeit und die Achtung der Würde der Menschen als Eckpfeiler und ist auf die Aufwertung der Kompetenzen und Ressourcen unserer Seniorinnen und Senioren ausgerichtet. In diesem Sinne müssen die Leistungen der Hilfe und Pflege zu Hause koordiniert und auf die Bedürfnisse jeder und jedes Einzelnen zugeschnitten sein sowie dazu beitragen, den Pflegeheimen eintritt hinauszuzögern oder sogar zu verhindern.

Im Rahmen des DETTEC wird der Staat die sorgfältige und periodische Analyse der Bedarfsdeckung durch die Planung der Langzeitpflege fortsetzen. Diese Analyse wird es den Gemeinden ermöglichen, sich einen Überblick über die Entwicklung des Bedarfs zu verschaffen und die zur Deckung des Bedarfs erforderlichen Ressourcen bestmöglich zu planen. Der Staat wird auch weiterhin die Aufsicht führen, um die Qualität der Leistungen zu gewährleisten.

Den 8. November 2022

Question 2022-CE-178 Christian Clément Education sexuelle à l'école obligatoire: L'Etat se donne-t-il les moyens pour répondre aux défis actuels?

Question

La situation concernant l'enseignement de l'éducation sexuelle durant la scolarité obligatoire est préoccupante dans notre canton. Ce n'est pas la faute aux formatrices du Centre Fribourgeois de santé sexuelle qui effectuent un travail remarquable et apprécié par rapport aux ressources à disposition.

Les défis en lien avec la sexualité ne font qu'augmenter avec des dimensions de plus en plus larges et de plus en plus précoces (questions liées à la pornographie, à l'orientation sexuelle, au consentement ou la contraception). Des questions posées auparavant en classe de 8H apparaissent parfois déjà nettement plus tôt en classe de 2H.

Les ressources à disposition ne permettent pas d'assurer l'enseignement prévu. A titre d'exemple, 15 cercles scolaires ont dernièrement été informés qu'en raison d'un manque de ressources en personnel, une partie des heures prévues ce

printemps ne pourraient pas être dispensées et devraient être reportées à l'automne. Il semble que le canton ne dispose que de 2.5 EPT et que cet effectif n'a pas été ajusté depuis 2005 malgré l'augmentation du nombre de classes et d'établissements. Depuis 2015, les interventions en 4H ne peuvent plus être proposées en raison du manque de ressources.

De plus, à ma connaissance, le canton de Fribourg ne propose que 13,5 périodes sur toute la scolarité obligatoire. En comparaison, le canton du Jura en propose au minimum 17, Neuchâtel 18 et le Valais 19,5. Seul le canton de Vaud fait moins bien avec 10 périodes mais les discussions entamées lors de la dernière législature vont être reprises.

Pour terminer, l'organisation ne répond pas aux enjeux. La responsabilité de faire appel aux formatrices revient aux cercles scolaires. De plus, les parents peuvent demander une dispense. Ces dispenses touchent évidemment des élèves dont l'accès aux informations est déjà limité dans le cadre familial. Les enfants seront tôt ou tard confrontés à une hypersexualisation ou aussi les cibles d'actions qui en découlent. Ne pas s'assurer de donner à chaque enfant les armes et les réponses nécessaires est un grave manquement aux conséquences parfois dévastatrices.

En conséquence, je me permets de poser les questions suivantes:

1. *Le Conseil d'Etat prévoit-il d'augmenter les ressources en EPT nécessaires pour assurer les cours prévus et répondre aux demandes des établissements scolaires?*
2. *Le Conseil d'Etat prévoit-il de discuter des besoins avec les spécialistes du terrain pour répondre aux nouveaux défis et le cas échéant, adapter le nombre de périodes nécessaires en adéquation avec la plupart des cantons romands?*
3. *L'organisation des cours ne devrait-elle pas être revue afin de s'assurer qu'ils ne soient pas dispensés sur appel des établissements scolaires mais de manière automatique?*
4. *Le sujet est-il assez important pour rendre les cours obligatoires pour tous les élèves (sauf par cas exceptionnel sur décision d'une autre autorité telle que le médecin cantonal, par exemple pour les enfants victimes de violence sexuelle)?*

Le 18 mai 2022

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, il est nécessaire de préciser que le droit à une éducation sexuelle est un droit fondamental, ancré dans la Convention relative aux droits de l'enfant ratifiée par la Suisse en 1997. Les standards pour l'éducation sexuelle en Europe ont été édités en 2010 par le Bureau régional de l'OMS

pour l'Europe et le Centre fédéral allemand pour l'éducation à la santé (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung BZgA). Ils sont le fruit d'une étroite collaboration entre spécialistes issu-e-s de disciplines variées (telles que la médecine, la psychologie, le travail social, le droit, etc.) et de neuf pays d'Europe occidentale incluant la Suisse.

Dans le canton de Fribourg, la majorité des interventions effectuées dans le cadre de la scolarité obligatoire sont dispensées par le Centre Fribourgeois de santé sexuelle (ci-après: CFSS), secteur du Service du médecin cantonal (ci-après: SMC), qui fonde ses interventions sur une approche holistique de l'éducation sexuelle, basée sur les droits et déclinée de manière adaptée aux besoins des enfants et des jeunes du canton. Il répond aux exigences posées par la Convention relative aux droits de l'enfant en matière de droits aux prestations nécessaires, à la participation, à la protection et à la promotion des droits humains et de la santé.

Le Conseil d'Etat partage l'avis du député Clément quant aux défis auxquels le domaine de l'éducation sexuelle doit faire face.

1. *Le Conseil d'Etat prévoit-il d'augmenter les ressources en EPT nécessaires pour assurer les cours prévus et répondre aux demandes des établissements scolaires?*

Le Conseil d'Etat relève que les demandes des écoles sont prises en considération dans la mesure du possible et que des heures complémentaires sont octroyées au personnel depuis plusieurs années en fonction de cette demande. Celles-ci correspondent à environ 50% de taux d'activité supplémentaire sur les 5 dernières années. De plus, pour répondre à l'augmentation de la demande (plus de classes inscrites) et rattraper les cours qui ont dû être annulés entres autres en raison d'absence du personnel et à cause de la pandémie (classes en quarantaines et formatrices malades), une formatrice en santé sexuelle supplémentaire a été engagée à 30% à durée déterminée et a commencé son activité en septembre 2022. Le Conseil d'Etat réévaluera la situation au terme de l'année scolaire 2022/2023.

2. *Le Conseil d'Etat prévoit-il de discuter des besoins avec les spécialistes du terrain pour répondre aux nouveaux défis et le cas échéant, adapter le nombre de périodes nécessaires en adéquation avec la plupart des cantons romands?*

Le canton a poursuivi en 2021 le développement d'une stratégie cantonale de santé sexuelle en collaboration avec les spécialistes du terrain. Le projet de stratégie couvre cinq domaines d'action interdépendants et complémentaires tel que recommandé par Santé sexuelle suisse sur mandat de la Conférence latine des affaires sociales et sanitaires (CLASS):

1. La prévention et la lutte contre les violences sexuelles;
2. L'éducation à la santé sexuelle;

3. La promotion, le maintien et le rétablissement de la santé sexuelle comme élément de la santé psychique;
4. La promotion, le maintien et le rétablissement de la santé reproductive
5. La prévention, le dépistage et le traitement du VIH, des autres infections sexuellement transmissibles (IST) et des infections de l'appareil génital.

En raison de la transversalité des thématiques et domaines d'actions, elle concerne plusieurs Directions ainsi que divers organismes ou associations. Dans ce cadre, de nombreux échanges ont été réalisés avec des partenaires cantonaux et extra-cantonaux en 2021.

Les discussions qui ont eu lieu dans le cadre de l'élaboration de la stratégie cantonale ont permis de relever la nécessité d'une réflexion approfondie sur l'organisation des cours d'éducation sexuelle durant l'école obligatoire. Le projet de stratégie est en cours de finalisation et sera soumis au Conseil d'Etat durant l'automne.

3. *L'organisation des cours ne devrait-elle pas être revue afin de s'assurer qu'ils ne soient pas dispensés sur appel des établissements scolaires mais de manière automatique?*

Selon l'article 14 du Règlement cantonal concernant la promotion de la santé et la prévention, les autorités scolaires sont responsables de l'éducation sexuelle et de la prévention des IST. En pratique, les cercles scolaires et les directions d'établissements concernés font appel au CFSS au maximum à quatre reprises en scolarité obligatoire. Même si une certaine marge de manœuvre dans l'organisation des cours lui semble adéquate, le Conseil d'Etat évaluera les différentes mesures du projet de la stratégie cantonale.

4. *Le sujet est-il assez important pour rendre les cours obligatoires pour tous les élèves (sauf par cas exceptionnel sur décision d'une autre autorité telle que le médecin cantonal, par exemple pour les enfants victimes de violence sexuelle)?*

Le Conseil d'Etat accorde une grande importance à cette thématique et relève que la grande majorité des élèves suivent les cours sans une obligation formelle. Il précise que, pour qu'un enfant soit dispensé des cours, les parents doivent soumettre une demande de dispense à la direction de l'établissement scolaire. Le Conseil d'Etat estime que le fait de devoir demander une dispense est déjà une mesure forte et efficace et qu'une obligation serait disproportionnée et contre-productive, l'objectif étant de maintenir le dialogue avec les familles et d'offrir à ces dernières une réponse adéquate en lien avec leurs questionnements quant aux contenus des interventions du CFSS.

Le 2 novembre 2022

Anfrage 2022-CE-178 Christian Clément Sexualkundeunterricht an der obligatorischen Schule: Gibt sich der Staat die Mittel, um den gegenwärtigen Herausforderungen zu entsprechen?

Anfrage

Die Situation bezüglich Sexualkundeunterrichts während der obligatorischen Schulzeit in unserem Kanton ist besorgniserregend. Die Schuld dafür ist aber nicht bei den Fachpersonen sexuelle Gesundheit der Freiburger Fachstelle für sexuelle Gesundheit zu suchen, die angesichts der zur Verfügung stehenden Ressourcen eine bemerkenswerte Arbeit leisten, die geschätzt wird.

Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Sexualität nehmen zu, wobei die Dimensionen immer grösser werden und immer früher auftreten (Fragen im Zusammenhang mit Pornografie, sexueller Orientierung, einvernehmlicher Sex oder Verhütung). Fragen, die zuvor in der 8H gestellt wurden, tauchen manchmal schon deutlich früher auf, und zwar bereits in der 2H.

Die zur Verfügung stehenden Ressourcen reichen nicht aus, um den geplanten Unterricht durchzuführen. So wurden z. B. jüngst 15 Schulkreise darüber informiert, dass aufgrund mangelnder Personalressourcen ein Teil der für dieses Frühjahr geplanten Stunden nicht erteilt werden kann und auf den Herbst verschoben werden muss. Anscheinend verfügt der Kanton nur über 2,5 VZÄ; dieser Personalbestand wurde seit 2005 nicht mehr angepasst, obwohl die Zahl der Klassen und Schulen gestiegen ist. Seit 2015 kann der Unterricht in der 4H aufgrund fehlender Ressourcen nicht mehr angeboten werden.

Zudem bietet der Kanton Freiburg meines Wissens über die gesamte obligatorische Schulzeit verteilt nur 13,5 Lektionen an. Zum Vergleich: Im Kanton Jura sind es mindestens 17, in Neuenburg 18 und im Wallis 19,5. Nur der Kanton Waadt schneidet mit 10 Lektionen schlechter ab, aber die in der letzten Legislaturperiode begonnenen Diskussionen werden wieder aufgenommen.

Schliesslich wird die Organisation den Herausforderungen nicht gerecht: Die Verantwortung für das Beiziehen der Fachpersonen sexuelle Gesundheit liegt bei den Schulkreisen. Ausserdem können die Eltern eine Befreiung vom Sexualkundeunterricht beantragen. Diese Befreiungen betreffen Schülerinnen und Schüler, deren Informationszugang im Familienumfeld bereits eingeschränkt ist. Früher oder später werden die Kinder mit der Hypersexualisierung konfrontiert oder sie werden zur Zielscheibe von Handlungen, die sich aus dieser ergeben. Nicht dafür zu sorgen, dass jedes Kind das notwendige Rüstzeug und Antworten erhält, ist ein schwerwiegendes Versäumnis mit zuweilen verheerenden Folgen.

Dementsprechend erlaube ich mir, folgende Fragen zu stellen:

1. *Plant der Staatsrat, die VZÄ aufzustocken, damit der geplante Unterricht gewährleistet und den Anfragen der Schulen entsprochen werden kann?*
2. *Plant der Staatsrat, den Bedarf mit den zuständigen Fachpersonen zu erörtern, um auf die neuen Herausforderungen zu reagieren und gegebenenfalls die Anzahl der erforderlichen Lektionen anzupassen, in Übereinstimmung mit den meisten Westschweizer Kantonen?*
3. *Sollte die Organisation des Unterrichts nicht überarbeitet werden, um sicherzustellen, dass der Unterricht nicht auf Anfrage der Schulen, sondern automatisch erteilt wird?*
4. *Ist das Thema wichtig genug, um den Unterricht für alle Schülerinnen und Schüler verpflichtend zu machen (ausser in Ausnahmefällen, über die von einer anderen Behörde [bspw. Kantonsarzt] entschieden wird, z. B. bei Kindern, die Opfer sexueller Gewalt geworden sind)?*

Den 18. Mai 2022

Antwort des Staatsrats

Einleitend ist auszuführen, dass das Recht auf Sexualkundeunterricht ein Grundrecht ist, das in der Kinderrechtskonvention verankert ist, die 1997 von der Schweiz ratifiziert wurde. 2010 verfassten das WHO-Regionalbüro für Europa und die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) die Standards für Sexualaufklärung in Europa. Sie sind die Frucht einer engen Zusammenarbeit von Fachpersonen verschiedener Disziplinen (wie der Medizin, Psychologie, Sozialarbeit, Recht usw.) und von neun westeuropäischen Ländern, zu denen auch die Schweiz gehört.

Im Kanton Freiburg wird der Grossteil des Unterrichts während der obligatorischen Schulzeit von der Freiburger Fachstelle für sexuelle Gesundheit (FFSG), einer Abteilung des Kantonsarztamtes (KAA), erteilt. Diese stützt ihn auf einen ganzheitlichen Ansatz der Sexualaufklärung ab, der den Rechten entspricht, und passt ihn an die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen des Kantons an. Er entspricht den Anforderungen der Kinderrechtskonvention bezüglich der Rechte auf die notwendigen Leistungen, die Partizipation, den Schutz und die Förderung der Menschenrechte und der Gesundheit.

Der Staatsrat teilt die Ansicht des Grossrats Clément hinsichtlich der Herausforderungen, mit denen der Sexualkundeunterricht konfrontiert ist.

1. *Plant der Staatsrat, die VZÄ aufzustocken, damit der geplante Unterricht gewährleistet und den Anfragen der Schulen entsprochen werden kann?*

Der Staatsrat weist darauf hin, dass die Anfragen der Schulen soweit möglich berücksichtigt werden, und dass dem Personal seit mehreren Jahren Zusatzstunden gewährt werden, um dieser Anfrage zu beantworten. Diese entsprachen in den letzten fünf Jahren ungefähr einem zusätzlichen Beschäftigungsgrad von 50%. Um der steigenden Nachfrage (mehr Klassen) zu entsprechen und die Stunden aufzuholen, die unter anderem aufgrund abwesenden Personals und aufgrund der Pandemie abgesagt werden mussten (Klassen in Quarantäne und kranke Fachpersonen), wurde ausserdem eine zusätzliche Fachperson sexuelle Gesundheit mit 30 Stellenprozenten befristet angestellt. Sie nahm ihre Arbeit im September 2022 auf. Der Staatsrat wird die Situation Ende Schuljahr 2022/2023 neu beurteilen.

2. *Plant der Staatsrat, den Bedarf mit den zuständigen Fachpersonen zu erörtern, um auf die neuen Herausforderungen zu reagieren und gegebenenfalls die Anzahl der erforderlichen Lektionen anzupassen, in Übereinstimmung mit den meisten Westschweizer Kantonen?*

Der Kanton hat 2021 in Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachpersonen die Arbeit an der kantonalen Strategie sexuelle Gesundheit weitergeführt. Die Strategie deckt fünf voneinander abhängende und sich ergänzende Handlungsfelder ab, die von der SEXUELLEN GESUNDHEIT Schweiz im Auftrag der Conférence latine des affaires sociales et sanitaires (CLASS) empfohlen wurden:

1. Prävention und Bekämpfung der sexualisierten Gewalt
2. Sexualerziehung
3. Förderung, Erhaltung und Wiederherstellung der sexuellen Gesundheit als Bestandteil der psychischen Gesundheit
4. Förderung, Erhaltung und Wiederherstellung der reproduktiven Gesundheit
5. Prävention, Testung und Behandlung von HIV und anderen sexuell übertragbaren Infektionen (STI) sowie von genitalen Infektionen

Da die Themen und Handlungsfelder transversal sind, betreffen sie mehrere Direktionen sowie Organisationen und Vereine. In diesem Rahmen fand 2021 ein reger Austausch mit den kantonalen und ausserkantonalen Partnerinnen und Partnern statt.

Die Gespräche im Rahmen der Ausarbeitung der kantonalen Strategie ermöglichten die Feststellung, dass eine vertiefte Überlegung zur Organisation des Sexualkundeunterrichts in der obligatorischen Schule notwendig ist. Die Strategie befindet sich in der Schlussphase und wird dem Staatsrat im Herbst vorgelegt.

3. *Sollte die Organisation des Unterrichts nicht überarbeitet werden, um sicherzustellen, dass der Unterricht nicht auf Anfrage der Schulen, sondern automatisch erteilt wird?*

Gemäss Artikel 14 des kantonalen Reglements über Gesundheitsförderung und Prävention sind die Schulbehörden für die Sexualerziehung und für die Prävention der STI zuständig. In der Praxis wenden sich die betroffenen Schulkreise und Schulleitungen höchstens viermal während der obligatorischen Schulzeit an die FFSG. Auch wenn ihm ein gewisser Handlungsspielraum bei der Organisation des Unterrichts angezeigt scheint, wird der Staatsrat die verschiedenen Massnahmen des Entwurfs der kantonalen Strategie beurteilen.

4. *Ist das Thema wichtig genug, um den Unterricht für alle Schülerinnen und Schüler verpflichtend zu machen (ausser in Ausnahmefällen, über die von einer anderen Behörde [bspw. Kantonsarzt] entschieden wird, z. B. bei Kindern, die Opfer sexueller Gewalt geworden sind)?*

Der Staatsrat misst diesem Thema grosse Bedeutung zu und verweist darauf, dass die meisten Schülerinnen und Schüler den Unterricht ohne formelle Verpflichtung besuchen. Damit ein Kind vom Unterricht dispensiert wird, müssen die Eltern bei der Schulleitung einen Antrag auf Befreiung vom Unterricht einreichen. Für den Staatsrat ist die Tatsache, dass eine Befreiung beantragt werden muss, bereits eine starke und effiziente Massnahme, und er hält eine Unterrichtspflicht für disproportional und kontraproduktiv, ist doch das Ziel die Weiterführung des Dialogs mit den Familien. Ausserdem sollen diese eine sachdienliche Antwort auf ihre Fragen zu den Inhalten des Unterrichts der FFSG erhalten.

Den 2. November 2022

**Question 2022-CE-189 Sandra Lepori/
Catherine Esseiva
Le projet de vague artificielle et
d'infrastructure hôtelière Goya Onda,
à Morlon, a-t-il sa place dans le plan
directeur cantonal (PDCant)?**

Question

Le 16 mai dernier, sept associations de défense de l'environnement et du patrimoine réunies sous la bannière de l'Ecoforum se sont prononcées fermement pour le retrait du projet Goya Onda du PDCant, expliquant que ce projet est en totale contradiction avec le rapport du GIEC, la Déclaration de Davos, les objectifs climatiques de la Suisse, le Plan climat du canton de Fribourg et les objectifs de préservation du paysage et de la biodiversité.

Selon l'Ecoforum, Goya Onda va générer un impact irrémédiable sur le paysage et notamment sur la partie Sud du lac de la Gruyère, partie comportant de grandes valeurs naturelles qu'il convient de maintenir, valoriser et renforcer en recher-

chant l'équilibre entre les différents usages existants, comme le précise la fiche PIC 07 du PDCant.

De plus, le vaste delta du lac de la Gruyère dans la région de Broc est une réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance nationale (OROEM). L'installation d'une vague artificielle entrerait donc en contradiction avec les impératifs de préservation de cette zone. Inévitablement, les aménagements prévus auront un impact sur les oiseaux d'eau et les migrateurs, mais aussi sur la faune en général: présence humaine accrue, bruit, pollution lumineuse. L'implantation d'un projet privé dans le domaine public des eaux, hors zone, interroge.

En outre, l'accès actuel à la pointe de Morlon s'effectue essentiellement en transport individuel par le village, lequel connaît d'ores et déjà un important trafic lors de forte affluence estivale.

Par ailleurs, depuis plusieurs mois, une association citoyenne locale, «la 1638», s'active pour que ce projet fasse l'objet d'un vote consultatif au niveau communal.

Enfin, une pétition nommée «Ensemble, protégeons les villages et les rives du lac de la Gruyère», dotée de 3226 signatures, a été transmise au Grand Conseil afin que le projet Goya Onda soit retiré du plan directeur régional. Ce plan étant de la compétence des instances régionales, la pétition leur a été transmise récemment par le Grand Conseil. A noter que le nombre de signatures rapidement recueillies démontre que le projet Goya Onda ne remporte pas le soutien populaire escompté pour opérer une telle atteinte au site du lac de la Gruyère.

Partant, ce projet privé, actuellement en traitement au plan directeur cantonal et entrant en contradiction avec nombre de dispositions de protection de la nature, a-t-il réellement sa place dans le plan directeur cantonal, sachant qu'une part non négligeable de la population locale ainsi que les associations de protection de l'environnement et du patrimoine s'y opposent fermement?

Le 19 mai 2022

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à rappeler que la fiche de projet relative à Goya Onda a été mise en consultation publique fin 2021 avec une série de modifications du plan directeur cantonal, mais que pour l'heure, elle n'a pas fait l'objet d'une décision d'adoption par le gouvernement. En effet, le traitement de la consultation publique est toujours en cours et la Confédération – qui approuve tous les contenus du plan directeur cantonal – n'a pas encore rendu son rapport d'examen préalable. Il est par conséquent prématuré pour le Conseil d'Etat de répondre à la question de savoir si le projet

Goya Onda a définitivement sa place dans le plan directeur cantonal ou non.

En acceptant de prendre en compte le projet Goya Onda dans sa planification, le Conseil d'Etat répond à l'article 8 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) de prévoir tout projet ayant un fort impact sur le territoire et l'environnement dans son plan directeur cantonal. Cette proposition de fiche de projet à inscrire dans le plan directeur, même si elle émane de promoteurs privés, a été transmise au canton par l'Association régionale la Gruyère et l'association de communes Mobul. Afin de s'assurer que le projet pourra être intégré à un instrument de planification, aucune fiche de projet transmise par des privés n'est intégrée au plan directeur cantonal si elle n'est pas reprise par une demande des autorités locales ou régionales concernées.

Comme c'est le cas pour tout projet, une série d'impacts négatifs et positifs sont à prendre en considération. Ceux-ci doivent faire l'objet d'une pesée des intérêts à chaque étape de planification et de réalisation. Dans tous les cas, les autorités de décisions qui sont saisies lors de ces étapes doivent veiller au respect et à la conformité des bases légales en matière d'aménagement du territoire et des constructions ainsi que de l'environnement et la nature. A l'échelle de la planification cantonale, il ne s'agit pas encore de décider si un projet va effectivement se réaliser, mais bien d'identifier toutes les contraintes en jeu et de définir le chemin à suivre pour permettre une éventuelle concrétisation. Dans ce contexte, la consultation publique et l'examen préalable fédéral constituent une étape prépondérante qui permet au Conseil d'Etat de confirmer la faisabilité d'un projet en adoptant le plan directeur cantonal modifié ou alors, au contraire, de le retirer s'il s'avère qu'il est irréalisable. En outre, la fiche de projet Goya Onda a été mise en consultation en spécifiant que l'état de coordination est «en cours» au sens de l'article 5 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire, ce qui signifie que les études sur la faisabilité sur le plan légal sont encore en cours et implique que le projet n'est de toute manière à ce stade pas encore suffisamment avancé pour pouvoir bénéficier de l'état de coordination «réglée». Conformément aux dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, seule l'approbation d'une fiche en coordination «réglée» par la Confédération permet légalement aux autorités de planifier à l'échelle locale un projet et d'en autoriser la construction. En d'autres termes, quand bien même la fiche de projet était adoptée telle que mise en consultation publique par le Conseil d'Etat en tant que contenu du plan directeur, elle devrait néanmoins ensuite encore être consolidée et refaire l'objet d'une procédure de modification du plan directeur. Cela implique dès lors une nouvelle consultation publique et un nouvel examen de la Confédération.

Tous les éléments critiques mis en évidence par les dépositaires de cette question ont fait l'objet de prises de position qui ont été transmises par les acteurs concernés au canton dans

le cadre de la consultation publique. Le Conseil d'Etat est parfaitement conscient des contraintes liées au projet Goya Onda, tant au niveau de vie locale, que de la mobilité, de la nature, du paysage, de l'environnement, du trafic ou encore la gestion et de la protection des eaux. Le Conseil d'Etat n'est pas non plus insensible aux inquiétudes qui émanent de la population locale et qui se concrétisent sous la forme d'une pétition. Comme cela est prévu dans la législation cantonale, des réponses seront apportées à toutes les questions qui ont été posées et à toutes les propositions qui ont été formulées dans le cadre du traitement des résultats de la consultation publique et de l'examen fédéral. Conformément à l'article 17 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), le Grand Conseil sera informé de ces résultats par le biais d'un rapport du Conseil d'Etat avant l'adoption du dossier par le Conseil d'Etat.

Etant donnée la procédure en cours, le Conseil d'Etat n'est pour l'heure pas en mesure de se prononcer sur les différentes affirmations formulées par les députées Lepori et Esseiva dans leur question. Le Conseil d'Etat veillera à ce que tous les éléments ayant été portés à sa connaissance dans le cadre de la procédure en cours soient traités dans le rapport sur la consultation publique qui sera mis à disposition du Grand Conseil dans le cadre de la procédure de modifications du plan directeur cantonal. C'est au terme de cette procédure qu'une réponse à la question de savoir si le projet Goya Onda a sa place dans le plan directeur cantonal pourra être donnée.

Le 8 novembre 2022

—

Anfrage 2022-CE-189 Sandra Lepori/ Catherine Esseiva Gehört das Projekt Goya Onda in Morlon mit künstlicher Welle und Hotelinfrastruktur wirklich in den kantonalen Richtplan (KantRP)?

Anfrage

Am 16. Mai sprachen sich sieben Umwelt- und Heimatschutzverbände, die sich zum Ecoforum zusammengeschlossen haben, entschieden für die Streichung des Projekts Goya Onda aus dem KantRP aus und begründeten dies damit, dass das Projekt in komplettem Widerspruch zum IPCC-Bericht, zur Erklärung von Davos, zu den Klimazielen der Schweiz, zum Klimaplan des Kantons Freiburg und zu den Zielen der Erhaltung der Landschaft und der Biodiversität stehe.

Nach Ansicht von Ecoforum wird Goya Onda irreparable negative Auswirkungen auf die Landschaft und insbesondere auf den südlichen Teil des Greyerzersees haben, der von grossem natürlichen Wert ist. Diesen Wert, so Ecoforum, gelte es zu erhalten, aufzuwerten und zu stärken, indem ein

Gleichgewicht zwischen den verschiedenen bestehenden Nutzungen angestrebt wird, wie es im Objektblatt LKB 07 des KantRP festgelegt ist.

Darüber hinaus ist das ausgedehnte Delta des Greyerzsees in der Region Broc ein Wasser- und Zugvogelreservat von nationaler Bedeutung (WZVV). Die künstliche Welle steht daher im Widerspruch zur Erfordernis der Erhaltung dieses Gebietes. Die geplanten Einrichtungen werden unweigerlich Auswirkungen auf die Wasser- und Zugvögel, aber auch auf die übrige Tierwelt haben, weil sie mit einer erhöhten menschlichen Präsenz und mit mehr Lärm und Lichtverschmutzung einhergehen. Die Ansiedlung eines privaten Projekts bei einem öffentlichen Gewässer und ausserhalb der Bauzone wirft Fragen auf.

Kommt hinzu, dass der derzeitige Zugang zur Landzunge von Morlon hauptsächlich mit dem Individualverkehr durch das Dorf hindurch erfolgt, das in den Sommermonaten bereits jetzt ein hohes Verkehrsaufkommen verzeichnet.

Zudem setzt sich seit mehreren Monaten die lokale Bürgervereinigung «La 1638» dafür ein, dass dieses Projekt Gegenstand einer Konsultativabstimmung auf Gemeindeebene wird.

Schliesslich wurde eine Petition mit dem Namen «Ensemble, protégéons les villages et les paysages du lac de la Gruyère» mit 3226 Unterschriften an den Grossen Rat weitergeleitet, damit das Projekt Goya Onda aus dem regionalen Richtplan gestrichen werde. Da dieser Plan in die Zuständigkeit der regionalen Instanzen fällt, wurde die Petition vor kurzem vom Grossen Rat an diese weitergeleitet. Die Zahl der Unterschriften wie auch die Geschwindigkeit der Sammlung zeigen, dass das Projekt Goya Onda und der damit verbundene Eingriff in die Landschaft des Greyerzsees nicht die erhoffte Unterstützung der Bevölkerung findet.

So stellt sich die Frage, ob dieses private Projekt, das derzeit im kantonalen Richtplan behandelt wird und im Widerspruch zu zahlreichen Naturschutzbestimmungen steht, wirklich seinen Platz im kantonalen Richtplan hat – vor allem, wenn man bedenkt, dass es von einem nicht unerheblichen Teil der lokalen Bevölkerung sowie von Umwelt- und Heimatschutzverbänden entschieden abgelehnt wird.

Den 19. Mai 2022

Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass das Projektblatt Goya Onda zusammen mit einer Reihe von Änderungen des kantonalen Richtplans Ende 2021 in die öffentliche Vernehmlassung gegeben wurde, bislang aber noch nicht Gegenstand eines Annahmebeschlusses der Regierung war; denn die Bearbeitung der öffentlichen Vernehmlassung ist noch nicht abgeschlossen und der Bund, der alle Inhalte des kantonalen Richtplans genehmigen muss, hat seinen Vorprü-

fungsbericht zuhanden des Kantons noch nicht erstellt. Der Staatsrat kann deshalb zum jetzigen Zeitpunkt nicht sagen, ob das Projekt Goya Onda definitiv seinen Platz im kantonalen Richtplan hat.

Mit der Aufnahme des Projekts Goya Onda in die kantonale Planung erfüllte der Staatsrat Artikel 8 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG), wonach jedes Projekt mit starken Auswirkungen auf Raum und Umwelt im kantonalen Richtplan vorzusehen ist. Der Vorschlag für das in den Richtplan aufzunehmende Projektblatt stammt von privaten Trägern; die Übermittlung an den Kanton geschah jedoch durch den Regionalverband Greyerz und den Gemeindeverband Mobul. Um sicherzustellen, dass das Projekt tatsächlich in ein Planungsinstrument gehört, werden nämlich keine von Privaten vorgeschlagenen Projektblätter in den kantonalen Richtplan aufgenommen, wenn sie nicht durch ein Gesuch der betroffenen lokalen oder regionalen Behörden übernommen werden.

Wie bei jedem Projekt gibt es eine Reihe von negativen und positiven Auswirkungen, die es zu berücksichtigen gilt. Diese müssen in jeder Planungs- und Umsetzungsphase einer Interessenabwägung unterzogen werden. In jedem Fall müssen die Entscheidungsbehörden, die in diesen Phasen befasst werden, dafür sorgen, dass die rechtlichen Grundlagen in den Bereichen Raumplanung und Bauwesen sowie Umwelt und Natur eingehalten und erfüllt werden. Auf der Ebene der kantonalen Planung geht es noch nicht darum, zu entscheiden, ob ein Projekt tatsächlich realisiert wird, sondern darum, alle Einschränkungen zu identifizieren und den Weg zu definieren, der eine allfällige Realisierung ermöglicht. In diesem Sinne sind die öffentliche Vernehmlassung und die Vorprüfung durch den Bund wichtige Etappen, die es dem Staatsrat ermöglichen, die Machbarkeit eines Projekts durch die Annahme des geänderten kantonalen Richtplans zu bestätigen oder sie im Gegenteil zu verneinen und das Projekt zurückzuziehen. Bei der Vernehmlassung des Projektblatts Goya Onda wurde zudem darauf hingewiesen, dass das Projekt den Koordinationsstand «Zwischenergebnis» gemäss Artikel 5 der Raumplanungsverordnung (RPV) hat. Das heisst, die Studien zur rechtlichen Machbarkeit sind noch nicht abgeschlossen, was wiederum bedeutet, dass das Projekt noch nicht weit genug fortgeschritten ist für den Koordinationsstand «Festsetzung». Laut RPG können die Behörden erst dann ein Projekt auf lokaler Ebene planen und dessen Verwirklichung genehmigen, wenn der Bund das Projektblatt mit dem Koordinationsstand «Festsetzung» genehmigt hat. Mit anderen Worten: Selbst wenn das Projektblatt in der Form, in der es vom Staatsrat in die öffentliche Vernehmlassung gegeben wurde, als Inhalt des Richtplans angenommen würde, müsste es anschliessend konsolidiert und einem Richtplanänderungsverfahren unterstellt werden. Dies bedingte auch eine erneute öffentliche Vernehmlassung und eine erneute Prüfung durch den Bund.

Alle kritischen Elemente, die von den Verfasserinnen der Anfrage erwähnt werden, waren Gegenstand von Stellungnahmen der betroffenen Akteure im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung. Der Staatsrat ist sich der Auswirkungen bewusst, die mit dem Projekt Goya Onda verbunden sind, und zwar sowohl auf das lokale Leben als auch auf Mobilität, Natur, Landschaft, Umwelt, Verkehr sowie Gewässerbewirtschaftung und -schutz. Er hat auch Verständnis für die Anliegen der lokalen Bevölkerung, die in der oben erwähnten Petition zum Ausdruck kommen. Wie in der kantonalen Gesetzgebung vorgesehen, werden alle Fragen, die gestellt wurden, und alle Vorschläge, die im Rahmen der Bearbeitung der Ergebnisse der öffentlichen Vernehmlassung und der eidgenössischen Prüfung gemacht wurden, beantwortet werden. In Übereinstimmung mit Artikel 17 des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG) wird der Staatsrat den Grossen Rat mit einem Bericht über das Resultat dieser Abklärungen informieren, bevor er einen Entscheid zum Dossier fällt.

Angesichts des laufenden Verfahrens ist der Staatsrat derzeit nicht in der Lage, sich zu den verschiedenen Aussagen der Grossrätinnen Lepori und Esseiva zu äussern. Der Staatsrat wird dafür sorgen, dass der Vernehmlassungsbericht, der dem Grossen Rat im Rahmen des Verfahrens zur Änderung des kantonalen Richtplans zur Information unterbreitet werden wird, alle Elemente behandelt, die dem Staatsrat im Rahmen des laufenden Verfahrens zur Kenntnis gebracht werden. Erst nach Abschluss dieses Verfahrens kann eine Antwort auf die Frage gegeben werden, ob das Projekt Goya Onda in den kantonalen Richtplan gehört.

Den 8. November 2022

Question 2022-CE-192 Eric Collomb Surdiagnostic en milieu scolaire: mythe ou réalité?

Question

«Dyslexique», «HPI», «troubles de l'attention»: nous avons tous déjà entendu au moins un de ces termes, le plus souvent pour qualifier un enfant rencontrant des difficultés dans le cadre scolaire. Ces «diagnostics scolaires» sont décrits, explorés et soutenus par des chercheurs et praticiens de différentes disciplines (psychologie, neuropsychologie, psychiatrie, etc.) et bénéficient d'une variété de prises en charge à visée rééducative (psychomotricité, orthophonie, ergothérapie, etc.).

On peut difficilement critiquer une politique visant à aider les enfants en difficulté au nom de plus d'égalité, avec pour objectif de soutenir leur accroche à l'école et aux apprentissages. Cependant, il existe bien un paradoxe fort entre la volonté de faire réussir chaque élève et, en même temps, le

découpage de plus en plus fin des catégories que l'on va attribuer à ces élèves. Ces catégories ne sont donc pas sans effet sur ces élèves et les adultes qui les accompagnent.

De nombreux acteurs s'accordent sur la forte augmentation de ces troubles comme explication aux difficultés scolaires, accompagnée d'un dépistage accru et de plus en plus précoce. Certains enseignants soulignent que «dès qu'il y a une difficulté on cherche un trouble», résumant l'idée aujourd'hui dominante qu'une certaine part des enfants relève de troubles (diagnostiqués ou non) depuis le début des années 2000. Il semblerait que ces troubles passent rapidement dans le langage courant, et quand par exemple un élève va juste inverser deux lettres, les enseignants ou les parents vont avoir tendance à dire: c'est peut-être une dyslexie.

Sans prétendre résumer les multiples questions soulevées par ces «troubles des apprentissages», je m'interroge sur l'intérêt que peuvent avoir les politiques publiques à systématiser le repérage de ces troubles au sein de l'école et proposer une variété d'aménagements et d'orientations correspondantes. L'enfant désigné dysgraphique ou hyperactif pourrait bien avoir du mal à se dégager de cette désignation, puisqu'il bénéficiera de prises en charge spécifiques, d'interactions pédagogiques et d'adaptation des enseignements qui marqueront incessamment l'existence de son «trouble», y compris au sein de l'école et de sa famille.

Fort de ces considérations, je remercie le Conseil d'Etat de bien vouloir aux questions suivantes:

1. *Dispose-t-on de chiffres précis par trouble diagnostiqué et par degré d'enseignement pour quantifier l'évolution des différents troubles sur les 20 dernières années?*
2. *Est-ce que le Conseil d'Etat s'est déjà penché sur la question de potentiels surdiagnostics dans les différents niveaux d'enseignement obligatoire? Si oui, quels enseignements le Conseil d'Etat en tire-t-il?*
3. *Est-ce que l'évolution des recours aux ressources en service spécialisé durant les 20 dernières années (psychomotricité, logopédie, orthophonie, ergothérapie, etc.) a déjà été quantifié? Si oui, quels enseignements le Conseil d'Etat en tire-t-il?*
4. *Quel bilan le Conseil d'Etat tire-t-il des mesures d'aide renforcée pour les élèves diagnostiqués? Sont-elles efficaces? Favorisent-elles l'intégration de ces élèves dans la vie professionnelle?*
5. *Comment le Conseil d'Etat explique-t-il cette médicalisation des difficultés scolaires et s'est-il déjà fait quelques réflexions afin de trouver des pistes pour inverser la tendance?*
6. *Systématiser le repérage de ces troubles au sein de l'école, et proposer une variété d'aménagements et d'orientations*

correspondantes a un coût. Le Conseil d'Etat a-t-il déjà étudié l'évolution des coûts liés à cette politique et qui sont à charge de l'Etat?

7. *Le recours aux mesures d'aide renforcée a-t-il une influence sur la qualité de l'enseignement et sur le niveau général des classes?*

Le 20 mai 2022

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat souhaite apporter des clarifications en ce qui concerne la question du diagnostic. Selon la littérature scientifique actuelle, les deux manuels diagnostiques reconnus internationalement sont: le manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux – 5^e édition (acronyme anglais DSM-5) et la Classification Internationale des Maladies – 10^e édition (CIM-10) de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Ces deux manuels sont utilisés en Suisse dans la pratique des médecins certifié-s FMH (Fédération des médecins suisses), des psychologues répondant aux exigences de la LPsy (Loi fédérale sur les professions relevant du domaine de la psychologie), en termes de formation, ainsi que des logopédistes agréé-e-s. Dans cette perspective, il n'est pas adéquat de réduire un diagnostic à son seul impact sur l'environnement scolaire d'un élève. De ce fait, parler de «diagnostics scolaires» est inapproprié.

Il est également important de préciser que dans le canton de Fribourg, le terme de logopédiste est exclusivement utilisé et est synonyme du terme orthophoniste.

Le Conseil d'Etat relève également que les professionnel-le-s précité-e-s ne peuvent pas poser tous les diagnostics existants des deux manuels reconnus au niveau international. En effet, chaque professionnel-le a été formé-e à l'identification et aux spécificités de certains troubles. Par ailleurs, chaque professionnel-le est soumis-e à un code éthique personnel et déontologique en lien à sa profession, et se doit de le respecter, de suivre des formations continues et de se mettre à jour sur le plan scientifique, notamment en lien à l'évaluation et la pose d'un diagnostic. Dans ce cadre-là, les professionnel-le-s travaillant dans des institutions publiques ou privées, dans les services scolaires (services de logopédie psychologie et psychomotricité, SLPP) et/ou en tant qu'indépendant-e-s sont soumis aux codes déontologiques de leur profession. Ainsi, lorsque ces professionnel-le-s posent un diagnostic, ils et elles le font en tout âme et conscience, et au travers d'un processus approfondi et longitudinal d'évaluation.

Le Conseil d'Etat précise encore que les professionnel-le-s du milieu scolaire qui accompagnent l'enfant dans son parcours pédagogique (corps enseignant, directions, etc...) n'ont pas les compétences pour attester d'un diagnostic quel qu'il soit. Dans le milieu scolaire, seuls les médecins scolaires et cer-

tains pédago-thérapeutes (psychologues scolaires et logopédistes) peuvent le faire.

Par ailleurs, il est essentiel de rappeler que les professionnel-le-s aptes à poser un diagnostic ne se limitent pas uniquement à cet acte, ils et elles ont comme mission première d'accompagner les personnes (enfants ou adultes) à mieux vivre avec une/des difficultés en lien à leur fonctionnement propre. De ce fait, la mise en lumière d'un diagnostic a, avant toute chose, pour objectif de mieux comprendre un fonctionnement et un dysfonctionnement et d'apporter des réponses pour promouvoir un meilleur équilibre scolaire, social et personnel dans le quotidien de l'enfant/élève.

Il est mentionné dans la présente question, une pratique du surdiagnostic dans le sens d'une systématisation des repérages et de la pose des diagnostics chez les élèves en difficultés dans l'école fribourgeoise. Le Conseil d'Etat précise qu'il n'a jamais envisagé ce type de politique de dépistage.

Cependant, il y a des facteurs qui peuvent expliquer l'augmentation des demandes de poses de diagnostics. L'accès à certaines mesures de soutien au sein de l'école ordinaire, par exemple les mesures de compensation des désavantages, n'est possible que sur la base d'un diagnostic établi par un expert. Toutefois, la question de l'augmentation des diagnostics doit être nuancée et mise en regard de l'évolution socio-culturelle de la société dans laquelle nous vivons. En effet, au vu de l'avancée des connaissances scientifiques sur le plan des théories et des outils en rapport à l'évaluation clinique et à la détection, les professionnel-le-s portent plus d'attention à celles-ci, ce qui a pour conséquence une meilleure identification des troubles spécifiques, sans que le nombre de ceux-ci ne soient fondamentalement en augmentation. Par ailleurs, l'évolution sur le plan légal des droits des personnes en situation de handicap a sensibilisé la population au fait que certains besoins en lien avec des troubles diagnostiqués, donnent droit à des accompagnements (médicaux, paramédicaux, pédago-thérapeutique, etc.) et à des mesures d'aide (mesures d'aides de pédagogie spécialisée, rente d'assurance invalidité, mesure de compensation des désavantages, etc.). Il en découle qu'il y a une plus grande demande des parents et que ces derniers consultent indéniablement plus qu'auparavant.

De plus, avec l'accès à l'information (via internet, par exemple), les parents des élèves se tournent de plus en plus fréquemment vers des expert-e-s pour trouver des réponses à leurs questionnements, et parfois même à leur souffrance, dans une société exigeante.

Il est également à relever que la littérature scientifique met en évidence qu'il est préférable sur le plan psycho-affectif d'oser se poser des questions en termes de «suspicion diagnostique» plutôt que de laisser les patients/élèves/parents en demande, avec le doute et le stress qui en découlent. Aussi, en suspec-

tant et détectant précocement un diagnostic, un meilleur calibrage de l'aide et une prise en charge systémique adaptée sont possibles et cela rejoint la pensée «plus l'intervention et la prise en charge sont précoces, meilleurs sont les pronostics d'évolution». Même si l'annonce d'un diagnostic/d'une suspicion diagnostique peut être vécue douloureusement dans un premier temps, les études démontrent que l'impact à moyen et long terme est positif dans le vécu des personnes et dans leur positionnement.

Les points de préambule ci-dessus démontrent qu'on ne peut aborder cette question du diagnostic sous l'angle d'un a priori laissant envisager que les professionnel-le-s aptes à poser les diagnostics le font de manière abusive. De plus, la finalité de la démarche diagnostique n'est pas de médicaliser l'école, mais bien d'apporter des réponses à ceux qui s'en posent, afin que l'élève soit le plus actif et autonome possible sur le plan de sa participation aux apprentissages scolaires notamment.

1. *Dispose-t-on de chiffres précis par trouble diagnostiqué et par degré d'enseignement pour quantifier l'évolution des différents troubles sur les 20 dernières années?*

Aucune base de données n'est existante à ce sujet dans l'école fribourgeoise. Il n'est pas pertinent d'effectuer ce type de récolte de données dans les écoles uniquement, étant donné que les représentants légaux des élèves peuvent s'adresser d'une part aux SLPP mais également aux institutions publiques/privées, de même qu'aux professionnel-le-s indépendant-e-s du canton lorsqu'ils souhaitent une évaluation diagnostique. Étant donné ce qui précède, lorsqu'un-e élève présente un diagnostic quel qu'il soit, l'école n'en a pas forcément l'information, à moins que cela n'ait un impact sur le fonctionnement de l'élève et que le réseau réfléchisse à une mesure d'accompagnement. Par ailleurs, il est à noter que les psychologues et logopédistes des SLPP n'ont pas pour mission première d'effectuer des bilans diagnostiques. En effet, il est déontologiquement prioritaire d'aller au-delà de la question diagnostique en s'appuyant sur celle-ci pour entrer dans la question de la prise en charge adaptée, le tout dans une vision bio-psycho-sociale.

Bien que nous n'ayons pas de chiffres précis en termes de troubles diagnostiqués par degré d'enseignement, il est logique de souligner que, par exemple, les diagnostics tels que la dyslexie et la dysorthographe vont apparaître potentiellement en plus grand nombre en fin de cycle 1, début du cycle 2 étant donné qu'il n'est possible de poser ce diagnostic qu'à partir de ce moment-là, après un an et demi à deux ans d'apprentissage du lire-écrire.

Par ailleurs, au niveau suisse, il n'existe pas de données de la littérature nous permettant de disposer de tels chiffres. Il existe dans la littérature scientifique, notamment américaine, des études épidémiologiques à ce sujet mais qui ne sont pas

tout à fait superposables au niveau suisse au vu de la différence socio-culturelle.

Au niveau mondial, l'étude internationale «Health Behaviour in School-aged Children» (HBSC)¹ qui est réalisée tous les quatre ans depuis 1986 dans plus de 40 pays, dont la Suisse, fournit des informations sur l'évolution des indicateurs de santé des élèves âgés de 11 à 15 ans. Ce type d'étude s'intéresse principalement à la prévalence de ces indicateurs de santé sans considérer les diagnostics et les degrés scolaires.

En conclusion, même si le Conseil d'Etat décidait de chiffrer les troubles diagnostiqués par degré d'enseignement, cette démarche n'aurait aucune utilité pédagogique, pédagogico-thérapeutique et/ou médicale.

2. *Est-ce que le Conseil d'Etat s'est déjà penché sur la question de potentiels surdiagnostics dans les différents niveaux d'enseignement obligatoire? Si oui, quels enseignements le Conseil d'Etat en tire-t-il?*

A ce jour, le Conseil d'Etat ne s'est jamais penché sur cette question. Les facteurs pouvant expliquer la pratique du surdiagnostic dans le sens d'une systématisation des repérages et de la pose des diagnostics chez les élèves en difficultés dans l'école fribourgeoise a été abordé en préambule et le Conseil d'Etat rappelle qu'elle doit être nuancée

3. *Est-ce que l'évolution des recours aux ressources en service spécialisé durant les 20 dernières années (psychomotricité, logopédie, orthophonie, ergothérapie, etc.) a déjà été quantifiée? Si oui, quels enseignements le Conseil d'Etat en tire-t-il?*

L'offre présente dans le canton ne peut pas être quantifiée pour les domaines précités dans la question. En effet, les ressources ont certainement augmenté en lien à une demande plus importante (cf. préambule). Cependant, l'augmentation des ressources est difficilement quantifiable, car les professionnel-le-s cité-e-s dans la question (psychomotricien-s ou psychomotricienne-s, logopédiste-s, ergothérapeute-s, psychologue-s) peuvent être engagés-es soit par les SLPP dont l'organisation est sous la responsabilité des communes (concernant la psychomotricité, la logopédie et la psychologie), soit par des institutions publiques (hôpitaux), soit être indépendants-es.

A ce jour, il n'est pas possible de mettre en évidence des liens de cause à effet entre une augmentation des ressources et une augmentation des diagnostics. Il est important de rappeler que les professionnel-le-s ayant la capacité à poser des diagnostics n'ont pas, sur les plans éthique et déontologique,

¹ Ambord, S., Eichenberger, Y. & Delgrande Jordan, M. (2020). *Gesundheit und Wohlbefinden der 11- bis 15-jährigen Jugendlichen in der Schweiz im Jahr 2018 und zeitliche Entwicklung – Resultate der Studie «Health Behaviour in School-aged Children» (HBSC)* (Forschungsbericht Nr. 113). Lausanne: Sucht Schweiz.

comme première intention de prioriser la pose de diagnostics sans proposer, le cas échéant, une démarche d'accompagnement.

Il existe dans les écoles des demandes variées d'interventions des SLPP par des élèves, parents et professionnel-le-s scolaires. Ces demandes ne portent pas uniquement sur une validation diagnostique. Dans ce sens, le service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM) a défini des lignes directrices qui sous-tendent les actions des pédago-thérapeutes des SLPP et qui se basent sur une veille scientifique. En aucun cas, la réflexion ne met la question du diagnostic au centre des préoccupations et des interventions. Bien plus, elle se veut prioritairement trouver des réponses flexibles et ajustées.

4. *Quel bilan le Conseil d'Etat tire-t-il des mesures d'aide renforcée pour les élèves diagnostiqués? Sont-elles efficaces? Favorisent-elles l'intégration de ces élèves dans la vie professionnelle?*

Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT) en 2008, le canton est responsable de la pédagogie spécialisée. La loi de pédagogie spécialisée (LPS/RPS) et son règlement définissent les modalités de scolarisation des enfants en situation de handicap. Selon ces bases légales, l'octroi d'une mesure d'aide renforcée est soumis à différents critères, notamment des éléments diagnostics. Les critères d'atteinte à la santé, donnant droit à des prestations d'assurance-invalidité, se sont élargis au-delà des seuls critères diagnostics, mais ceux-ci restent nécessaires pour l'obtention d'une mesure renforcée.

Ces mesures renforcées de pédagogie spécialisée permettent de soutenir des élèves à besoins particuliers dans leur scolarité en classe ordinaire, et donc d'acquérir les notions établies par le plan d'études romand et le Lehrplan 21. Pour ces élèves, leur scolarité est attestée.

Par contre, il n'est pas possible de savoir comment ces jeunes (précédemment au bénéfice d'une mesure renforcée) poursuivent leur formation professionnelle, s'ils acquièrent ou non un titre de formation et comment ils s'intègrent dans le premier marché de l'emploi. En effet, aucun monitoring n'existe sur cette entrée dans le monde professionnel et sa poursuite.

Si un suivi longitudinal des enfants fribourgeois ayant bénéficié de mesures renforcées n'existe pas, Il y a de nombreux articles dans la littérature qui démontrent qu'un diagnostic précoce a un effet sur le devenir de l'enfant. Bien entendu la prise en charge des troubles des apprentissages est multidisciplinaire. Il est donc difficile de dire quel pourcentage pourrait être attribué aux mesures renforcées uniquement. Pour cela il faudrait faire une étude avec différents groupes d'enfants avec une problématique donnée: A. sans mesures; B. avec

mesures renforcées uniquement; C. avec mesures et médicaments ou thérapie comportementales, etc., et les suivre.

5. *Comment le Conseil d'Etat explique-t-il cette médicalisation des difficultés scolaires et s'est-il déjà fait quelques réflexions afin de trouver des pistes pour inverser la tendance?*

Comme expliqué dans le préambule (dernier paragraphe), la question centrale n'est pas de médicaliser ou non l'école, mais bien de comprendre le fonctionnement des élèves dans leur activité et participation, afin de concrétiser pour eux le droit à recevoir une éducation et d'optimiser cette dernière. Il est donc essentiel de définir les missions de l'école et celles des institutions médicales ou pédago-thérapeutiques, ceci dans une idée de partenariat collaboratif et donc sans forcément les opposer.

Une des missions de l'école est d'observer le fonctionnement des élèves, de relever leurs ressources, les éventuelles limitations de leur fonctionnement et participation aux apprentissages scolaires. Lorsque l'école observe un frein au développement de l'élève, celle-ci se doit de faire appel à des professionnels-les spécialisés-es dans le domaine des troubles spécifiques des apprentissages et/ou des troubles neurodéveloppementaux et/ou psycho-affectifs, voire (dans certaines situations plus lourdes) psychiatriques.

Au vu de ce qui précède et dans une vision systémique, la question des diagnostics ne doit pas être perçue comme une ingérence des milieux médicaux et/ou pédago-thérapeutiques dans l'école mais comme une opportunité de réfléchir ensemble au potentiel de développement de l'enfant. Autrement dit, se poser la question suivante: en quoi le diagnostic éclaire-t-il une compréhension du fonctionnement de l'élève, et sur cette base qui prend quelle responsabilité dans la collaboration afin qu'il évolue le plus harmonieusement possible et qu'il ait droit à une éducation/formation digne de ce nom? Une des réflexions qui en découle, est la suivante: il y a tout à gagner à optimiser la communication et les pratiques de collaboration entre les professionnel-le-s en mettant l'enfant au centre, afin que les adultes de demain soient le plus équilibrés et autonomes possible dans la société dans laquelle ils et elles vivent.

6. *Systématiser le repérage de ces troubles au sein de l'école, et proposer une variété d'aménagements et d'orientations correspondantes à un coût. Le Conseil d'Etat a-t-il déjà étudié l'évolution des coûts liés à cette politique et qui sont à charge de l'Etat?*

Actuellement, l'Etat ne subventionne pas une pratique de dépistage systématique de troubles au sein de l'école. Au-delà du coût économique, il est éthiquement discutable d'envisager le dépistage systématique comme une pratique préventive pouvant apporter des solutions. En effet, tout acte de prévention doit s'inscrire dans une réflexion de «promotion de

bonnes pratiques» au sein de la famille, et/ou de l'école, sans stigmatiser ou réduire l'élève à son handicap. Par ailleurs, un fonctionnement en lien à un diagnostic doit être pensé en termes de ressources et non de déficits, afin de proposer des solutions positives et constructives à l'évolution de l'enfant.

C'est dans cette perspective éthique que le Conseil d'Etat investit des moyens financiers dans la prévention et le dépistage. L'OMS reconnaît que ce type d'intervention permet à moyen terme un retour sur investissement non négligeable. En effet, si un financement est mis à profit précocement dans la vie d'un enfant en difficultés, meilleures sont ses chances qu'il n'y ait que peu de répercussions majeures dans sa vie d'adulte, et donc qu'il-elle ne soit pas au bénéfice d'une forme d'aide sociale, étant donné qu'il-elle pourra être actif non seulement en participant sur le plan économique mais également à la vie sociale et de citoyenneté.

7. *Le recours aux mesures d'aide renforcée a-t-il une influence sur la qualité de l'enseignement et sur le niveau général des classes?*

Des élèves en situation de handicap sont scolarisés dans les classes ordinaires depuis 1999, date du déploiement d'un concept cantonal de soutien intégratif et de son financement. Actuellement, environ 2,2% d'élèves sont au bénéfice d'une mesure d'aide renforcée, soutenant leur scolarité en milieu ordinaire. Les particularités de ces quelques 920 élèves (sur un total de 40 700 élèves en école obligatoire) ne semblent pas impacter de manière conséquente les résultats PISA, qui confirment les bonnes compétences acquises par les élèves fribourgeois.

Une recherche menée en 2011 par le département de pédagogie spécialisée de l'Université de Fribourg vient confirmer les résultats d'études précédentes indiquant que l'intégration scolaire d'élèves ayant une déficience intellectuelle dans des classes primaires ne freine pas les progrès des élèves au développement dit typique. D'autres recherches démontrent plutôt le bénéfice pour ces élèves d'être scolarisés en contact d'enfants en situation de handicap, pour autant que les moyens d'accompagnement soient suffisants.

Le 2 novembre 2022

Anfrage 2022-CE-192 Eric Collomb Überdiagnostik an den Schulen: Mythos oder Realität?

Anfrage

«Dyslexie», «Hochbegabung», «Aufmerksamkeitsstörungen»: Jede und jeder von uns hat mindestens einen dieser Begriffe schon einmal gehört, meist als Bezeichnung für ein Kind, das in der Schule Schwierigkeiten hat. Diese «schulischen Diagnosen» werden von Forschenden und Fachleuten aus verschiedenen Gebieten (Psychologie, Neuropsychologie, Psychiatrie usw.) beschrieben, erforscht und unterstützt und profitieren von einer Vielzahl von Betreuungsangeboten mit rehabilitativer Zielsetzung (Psychomotorik, Logopädie, Ergotherapie usw.).

Es ist schwer, eine Politik zu kritisieren, die – unter dem Motto der Förderung der Gleichstellung – Kindern in Schwierigkeiten hilft, mit dem Ziel, ihre Bindung zur Schule und zum Lernen zu unterstützen. Es besteht jedoch sehr wohl ein starker Widerspruch zwischen dem Wunsch, jede Schülerin und jeden Schüler zum Erfolg zu führen, und der immer feineren Unterteilung der Kategorien, die diesen Schülerinnen und Schülern zugewiesen werden sollen. Diese Kategorien bleiben also nicht ohne Auswirkungen auf diese Schülerinnen und Schüler und die sie begleitenden Erwachsenen.

Viele Beteiligte sind sich einig, dass diese Störungen als Erklärung für schulische Schwierigkeiten stark zugenommen haben, was mit einer verstärkten und immer früheren Erkennung einhergeht. Einige Lehrpersonen betonen, dass «sobald es eine Schwierigkeit gibt, man nach einer Störung sucht», und fassen damit die heute vorherrschende Meinung zusammen, dass ein gewisser Teil der Kinder seit Anfang der 2000er Jahre von (diagnostizierten oder nicht diagnostizierten) Störungen betroffen ist. Diese Störungen gehen offenbar schnell in den allgemeinen Sprachgebrauch über. Wenn zum Beispiel ein Schulkind nur zwei Buchstaben vertauscht, neigen Lehrpersonen oder Eltern dazu, zu sagen: Es könnte sich um eine Legasthenie handeln.

Ich hege nicht den Anspruch, die zahlreichen Fragen, die durch diese «Lernstörungen» aufgeworfen werden, zusammenfassen zu wollen, frage mich aber, ob es für die öffentliche Politik von Interesse sein könnte, die Erkennung dieser Störungen in der Schule zu systematisieren und eine breite Palette entsprechender Anpassungen und Orientierungen anzubieten. Ein Kind, dem ein Schreibschwäche diagnostiziert oder das als hyperaktiv bezeichnet wird, könnte es schwer haben, diese Beurteilung wieder loszuwerden, da es von spezifischer Betreuung, pädagogischer Interaktion und Anpassung des Unterrichts profitiert, die durchgehend das Vorhandensein seiner «Störung» markieren, auch in der Schule und in der Familie.

Ich ersuche den Staatsrat daher um die Beantwortung folgender Fragen:

1. *Gibt es genaue Zahlen nach diagnostizierter Störung und Bildungsstufe, um die Entwicklung der verschiedenen Störungen in den letzten 20 Jahren zu quantifizieren?*

2. *Hat sich der Staatsrat bereits mit der Frage potenzieller Überdiagnosen auf den verschiedenen Stufen der obligatorischen Schule befasst? Wenn ja, welche Lehren zieht der Staatsrat daraus?*

3. *Wurde die Entwicklung der Inanspruchnahme sonderpädagogischer Ressourcen in den letzten 20 Jahren (Psychomotorik, Logopädie, Sprachtherapie, Ergotherapie usw.) bereits quantifiziert? Wenn ja, welche Lehren zieht der Staatsrat daraus?*
4. *Welche Bilanz zieht der Staatsrat aus den verstärkten Unterstützungsmassnahmen für Schülerinnen und Schüler, bei denen eine Diagnose gestellt wurde? Sind sie wirksam? Fördern sie den Einstieg dieser Schülerinnen und Schüler in das Berufsleben?*
5. *Wie erklärt sich der Staatsrat diese Medikalisierung von schulischen Schwierigkeiten und hat er sich bereits einige Gedanken gemacht, um Mittel und Wege zu finden, wie sich diese Tendenz umkehren liesse?*
6. *Die systematische Erfassung dieser Störungen in der Schule und das Angebot einer Vielzahl von entsprechenden Anpassungen und Orientierungen ist mit Kosten verbunden. Hat der Staatsrat bereits die Entwicklung der mit dieser Politik verbundenen Kosten untersucht, die der Staat zu tragen hat?*
7. *Hat die Inanspruchnahme verstärkter Unterstützungsmassnahmen einen Einfluss auf die Unterrichtsqualität und auf das allgemeine Niveau der Klassen?*

Den 20. Mai 2022

Antwort des Staatsrats

Zunächst möchte der Staatsrat einige Klarstellungen in Bezug auf die Frage der Diagnostik vornehmen. Nach der aktuellen Fachliteratur sind folgende zwei Diagnosemanuale international anerkannt: das *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (Diagnostisches und Statistisches Handbuch Psychischer Störungen – 5. Auflage (englische Abkürzung DSM-5) und die *Internationale Klassifikation der Krankheiten – 10. Ausgabe (ICD-10)* der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Diese beiden Manuale werden in der Schweiz in der Praxis von Ärztinnen und Ärzten mit FMH-Zertifikat (Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte), Psychologinnen und Psychologen, die die Ausbildungsanforderungen des PsyG (Bundesgesetz über die Psychologieberufe) erfüllen, sowie von anerkannten Logopädinnen und Logopäden verwendet. Aus dieser Perspektive ist es nicht angemessen, eine Diagnose allein auf ihre Auswirkungen auf das schulische Umfeld einer Schülerin oder eines Schülers zu reduzieren. Daher ist es nicht angebracht, von «schulischen Diagnosen» zu sprechen.

Zudem sollte angemerkt werden, dass im Kanton Freiburg ausschliesslich der Begriff Logopädin oder Logopäde verwendet wird und gleichbedeutend mit dem Begriff Sprachtherapeutin oder Sprachtherapeut ist.

Der Staatsrat weist auch darauf hin, dass die oben erwähnten Fachkräfte nicht alle Diagnosen stellen können, die in den beiden international anerkannten Manualen enthalten sind. Denn jede Fachperson wurde darin geschult, bestimmte Störungen zu erkennen und ihre Besonderheiten zu beachten. Darüber hinaus unterliegt jede Fachperson einem Berufs- und Ethikkodex und ist verpflichtet, diesen einzuhalten, an Weiterbildungen teilzunehmen und sich auf dem neuesten Stand der Wissenschaft zu halten, insbesondere im Zusammenhang mit der Abklärung und Diagnosestellung. In diesem Rahmen unterliegen Fachpersonen, die in öffentlichen oder privaten Einrichtungen, in Schuldiensten (logopädische, psychologische und psychomotorische Dienste) und/oder als Freischaffende arbeiten, den berufsethischen Regeln ihres Berufsstandes. Wenn diese Fachpersonen eine Diagnose stellen, tun sie dies nach bestem Wissen und Gewissen und im Rahmen einer sorgfältigen Verlaufsabklärung.

Der Staatsrat stellt ausserdem klar, dass die Fachpersonen im schulischen Umfeld, die das Kind auf seiner Schullaufbahn begleiten (Lehrpersonen, Schuldirektionen usw.), nicht befugt sind, eine wie auch immer geartete Diagnose zu bescheinigen. Im schulischen Umfeld können dies nur Schulärztinnen und Schulärzte und bestimmte pädagogisch-therapeutische Fachpersonen (Schulpsychologen/innen und Logopäden/innen) tun.

Darüber hinaus sollte daran erinnert werden, dass die Fachpersonen, die eine Diagnose stellen können, sich nicht nur auf diese Tätigkeit beschränken, sondern in erster Linie die Aufgabe haben, Personen (Kinder oder Erwachsene) dabei zu unterstützen, besser mit einer oder mehreren Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der ihnen eigenen Funktionsfähigkeit zu leben. Daher hat das Stellen einer Diagnose vor allem das Ziel, eine Funktionsfähigkeit und eine Funktionsbeeinträchtigung besser zu verstehen und Antworten zu geben, um ein besseres schulisches, soziales und persönliches Gleichgewicht im Alltag des Kindes bzw. der Schülerin oder des Schülers zu fördern.

In der vorliegenden Anfrage wird eine Praxis der Überdiagnostik im Sinne einer Systematisierung der Erkennung und Diagnosestellung bei Schülerinnen und Schülern mit Schwierigkeiten in der Freiburger Schule erwähnt. Der Staatsrat hält fest, dass er eine solche Screening-Politik nie in Betracht gezogen hat.

Es gibt jedoch Faktoren, die den Anstieg der Anträge auf Diagnosestellung erklären können. Der Zugang zu gewissen Unterstützungsmassnahmen in der Regelschule, z. B. Nachteilsausgleichsmassnahmen, ist nur auf der Grundlage einer von einer Fachperson erstellten Diagnose möglich. Die Frage nach der Zunahme von Diagnosen muss jedoch differenziert und im Zusammenhang mit der soziokulturellen Entwicklung der Gesellschaft, in der wir leben, betrachtet werden. Da die Theorien und Instrumente für die klinische Beurteilung

und Erkennung zunehmend wissenschaftlich fundiert sind, werden sie von den Fachpersonen mehr beachtet. Dies hat zur Folge, dass spezifische Störungen besser erkannt werden, ohne dass die Zahl der Störungen grundsätzlich zunimmt. Darüber hinaus hat die Entwicklung der Rechte von Menschen mit Behinderungen auf gesetzlicher Ebene die Bevölkerung dafür sensibilisiert, dass bestimmte Bedürfnisse im Zusammenhang mit diagnostizierten Störungen Anrecht geben auf Betreuung (medizinisch, paramedizinisch, pädagogisch-therapeutisch usw.) und auf Unterstützungsmassnahmen (sonderpädagogische Unterstützungsmassnahmen, Invalidenrente, Nachteilsausgleichsmassnahmen usw.) geben. Daraus ergibt sich, eine grössere Nachfrage seitens der Eltern, die unbestreitbar mehr Beratung in Anspruch nehmen als früher.

Mit dem Zugang zu Informationen (z. B. über das Internet) wenden sich die Eltern der Schülerinnen und Schüler zudem immer häufiger an Expertinnen und Experten, um Antworten auf ihre Fragen und manchmal sogar auf ihr Leiden in einer anspruchsvollen Gesellschaft zu finden.

In der wissenschaftlichen Literatur wird zudem betont, dass es für die Patientinnen und Patienten, die Schülerinnen und Schüler und ihre Eltern aus psychisch-emotionaler Sicht besser ist, Fragen im Sinne eines «Diagnoseverdachts» zu stellen, als mit ihren Fragen, den damit verbundenen Zweifeln und dem dadurch verursachten Stress alleine gelassen zu werden. Wenn eine Diagnose frühzeitig vermutet und erkannt wird, kann die Unterstützung besser angepasst und eine angemessene systemische Betreuung gewährleistet werden. Dies deckt sich mit dem Gedanken «je früher die Intervention und die Behandlung, desto besser die Prognosen für den Verlauf». Auch wenn das Übermitteln einer Diagnose bzw. eines Diagnoseverdachts zunächst schmerzhaft erlebt werden kann, zeigen Studien, dass sich dies mittel- und langfristige positiv auf das Erleben der Menschen und ihre Einstellung auswirkt.

Die obigen einleitenden Punkte zeigen, dass bei der Frage der Diagnostik nicht von vornherein davon ausgegangen werden kann, dass Fachpersonen, die Diagnosen stellen können, dies in missbräuchlicher Weise tun. Ausserdem ist es nicht das Ziel der Diagnostik, die Schule zu medikalisieren, sondern denjenigen, die sich diese Frage stellen, Antworten zu geben, damit die Schülerinnen und Schüler so aktiv und autonom wie möglich am schulischen Lernen teilhaben können.

1. Gibt es genaue Zahlen nach diagnostizierter Störung und Bildungsstufe, um die Entwicklung der verschiedenen Störungen in den letzten 20 Jahren zu quantifizieren?

In der Freiburger Schule gibt es keine diesbezügliche Datenbank. Es ist nicht sinnvoll, diese Art der Datenerhebung nur in den Schulen durchzuführen, da sich die Erziehungsberechtigten der Schülerinnen und Schüler einerseits an die Schuldienste, andererseits aber auch an öffentliche oder pri-

vate Einrichtungen sowie an freischaffende Fachpersonen im Kanton wenden können, wenn sie eine diagnostische Abklärung wünschen. Angesichts der obigen Ausführungen wird die Schule nicht unbedingt darüber informiert, wenn bei einer Schülerin oder einem Schüler eine Diagnose gestellt wurde, es sei denn, dies hat Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Schülerin oder des Schülers und das Netzwerk denkt über eine begleitende Massnahme nach. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Psychologinnen und Psychologen sowie Logopädinnen und Logopäden der Schuldienste nicht in erster Linie die Aufgabe haben, diagnostische Abklärungen durchzuführen. Denn es ist aus berufsethischer Sicht vorrangig, über die diagnostische Frage hinauszugehen und auf dieser aufbauend auf die Frage der angemessenen Betreuung einzugehen, und dies alles in einer biopsychosozialen Sichtweise.

Obwohl keine genauen Zahlen über die Zahl der diagnostizierten Störungen nach Bildungsstufe verfügbar sind, sollte logischerweise darauf hingewiesen werden, dass beispielsweise Diagnosen wie Lese- und Rechtschreibstörung oder Rechtschreibschwäche am Ende des ersten Zyklus und zu Beginn des zweiten Zyklus potenziell häufiger auftreten, da diese Diagnosen in der Regel erst dann gestellt werden können, wenn die Schülerinnen und Schüler anderthalb bis zwei Jahre lang Lesen und Schreiben gelernt haben.

Auch gibt es auf nationaler Ebene keine Literaturangaben, die uns solche Zahlen liefern würden. In der wissenschaftlichen Literatur, insbesondere in den USA, gibt es epidemiologische Studien zu diesem Thema, die jedoch angesichts des soziokulturellen Unterschieds nicht ganz auf die Schweiz übertragbar sind.

Auf globaler Ebene liefert die internationale Studie «Health Behaviour in School-aged Children» (HBSC)¹, die seit 1986 alle vier Jahre in über 40 Ländern, darunter auch in der Schweiz, durchgeführt wird, Informationen über die Entwicklung der Gesundheitsindikatoren von Schülerinnen und Schülern im Alter von 11 bis 15 Jahren. Diese Art von Studie befasst sich hauptsächlich mit der Prävalenz dieser Gesundheitsindikatoren, ohne die Diagnosen und die Schulstufen zu berücksichtigen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass selbst wenn der Staatsrat beschliessen würde, die diagnostizierten Störungen nach Schulstufe zu beziffern, dies keinen pädagogischen, pädagogisch-therapeutischen und/oder medizinischen Nutzen hätte.

2. Hat sich der Staatsrat bereits mit der Frage potenzieller Überdiagnosen auf den verschiedenen Stufen der obligato-

¹ Ambord, S., Eichenberger, Y. & Delgrande Jordan, M. (2020). *Gesundheit und Wohlbefinden der 11- bis 15-jährigen Jugendlichen in der Schweiz im Jahr 2018 und zeitliche Entwicklung – Resultate der Studie «Health Behaviour in School-aged Children» (HBSC)* (Forschungsbericht Nr. 113). Lausanne: Sucht Schweiz.

rischen Schule befasst? Wenn ja, welche Lehren zieht der Staatsrat daraus?

Bis heute hat sich der Staatsrat noch nie mit dieser Frage befasst. Die Faktoren, die die Praxis der Überdiagnostik im Sinne einer systematischen Erfassung und Diagnosestellung bei Schülerinnen und Schülern mit Schwierigkeiten in der Freiburger Schule erklären können, wurden in der Einführung angesprochen, und der Staatsrat erinnert daran, dass diese Praxis differenziert betrachtet werden muss.

3. *Wurde die Entwicklung der Inanspruchnahme sonderpädagogischer Ressourcen in den letzten 20 Jahren (Psychomotorik, Logopädie, Sprachtherapie, Ergotherapie usw.) bereits quantifiziert? Wenn ja, welche Lehren zieht der Staatsrat daraus?*

Das im Kanton vorhandene Angebot kann für die in der Anfrage genannten Bereiche nicht quantifiziert werden. Denn die Ressourcen sind aufgrund der höheren Nachfrage sicherlich gestiegen (siehe Einführung). Die Erhöhung der Ressourcen ist jedoch schwer zu quantifizieren, da die in der Anfrage genannten Fachpersonen (Psychomotoriktherapeuten/innen, Logopäden/innen, Ergotherapeuten/innen, Psychologen/innen) entweder von den Schuldiensten, für deren Organisation die Gemeinden zuständig sind (in Bezug auf Psychomotorik, Logopädie und Psychologie), oder von öffentlichen Einrichtungen (Spitälern) angestellt werden, oder aber freischaffend sind.

Bisher ist es nicht möglich, kausale Zusammenhänge zwischen einer Erhöhung der Ressourcen und einer Zunahme der Diagnosen aufzuzeigen. Es ist wichtig, daran zu erinnern, dass Fachpersonen, die Diagnosen stellen können, aus ethischer und berufsethischer Sicht nicht in erster Linie die Absicht haben, der Diagnosestellung Priorität einzuräumen, ohne gegebenenfalls eine begleitende Lösung vorzuschlagen.

In den Schulen gibt es vielerlei Anfragen von Schülerinnen und Schülern, deren Eltern sowie seitens der schulischen Fachpersonen nach Interventionen der Schuldienste. Diese Anfragen beziehen sich nicht nur auf die Bestätigung einer Diagnose. Daher hat das Amt für Sonderpädagogik (SoA) Richtlinien festgelegt, an denen sich die pädagogisch-therapeutischen Fachpersonen der Schuldienste bei ihren Interventionen orientieren und die wissenschaftsbasiert sind. In keinem Fall wird die Frage der Diagnose in den Mittelpunkt der Überlegungen und Interventionen gestellt. Vielmehr geht es in erster Linie darum, flexible und geeignete Antworten finden.

4. *Welche Bilanz zieht der Staatsrat aus den verstärkten Unterstützungsmassnahmen für Schülerinnen und Schüler, bei denen eine Diagnose gestellt wurde? Sind sie wirksam? Fördern sie den Einstieg dieser Schülerinnen und Schüler in das Berufsleben?*

Seit dem Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 ist der Kanton für die Sonderpädagogik zuständig. Das Gesetz über Sonderpädagogik (SPG) und sein Ausführungsreglement (SPR) legen die Modalitäten für die Beschulung von Kindern mit Behinderungen fest. Nach diesen Rechtsgrundlagen ist die Gewährung einer verstärkten Unterstützungsmassnahme an verschiedene Kriterien gebunden, insbesondere diagnostische Elemente. Die Kriterien für einen Gesundheitsschaden, der einen Anspruch auf Leistungen der Invalidenversicherung begründet, wurden über die reinen Diagnosekriterien hinaus erweitert, doch sind diese für eine verstärkte Massnahme weiterhin erforderlich.

Diese verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen ermöglichen es, Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf in der Regelklasse zu unterstützen und somit die im Westschweizer Lehrplan und im Lehrplan 21 festgelegten Kompetenzen zu erwerben. Den betreffenden Schülerinnen und Schüler wird ihre Schulbildung ausgewiesen.

Hingegen ist es nicht möglich zu erfahren, wie diese Jugendlichen (die zuvor eine verstärkte sonderpädagogische Massnahme erhalten haben) ihre Berufsausbildung fortsetzen, ob sie einen Ausbildungsabschluss erwerben oder nicht und wie sie sich in den ersten Arbeitsmarkt integrieren. Es gibt nämlich kein Monitoring über diesen Einstieg in die Berufswelt und den weiteren Berufsweg.

Zwar gibt es keine Längsschnittuntersuchung der Freiburger Kinder, die von verstärkten Massnahmen profitiert haben, doch gibt es in der Literatur zahlreiche Artikel, die belegen, dass sich eine frühe Diagnose auf die Zukunft des Kindes auswirkt. Selbstverständlich erfolgt die Herangehensweise an Lernstörungen multidisziplinär. Daher ist es schwierig zu sagen, welcher Prozentsatz nur den verstärkten Massnahmen zugerechnet werden könnte. Dazu müsste man eine Studie mit verschiedenen Gruppen von Kindern mit einer bestimmten Fragestellung durchführen: A. ohne Massnahmen; B. nur mit verstärkten Massnahmen; C. mit Massnahmen und Medikamenten oder Verhaltenstherapie usw. und deren Folgen.

5. *Wie erklärt sich der Staatsrat diese Medikalisierung von schulischen Schwierigkeiten und hat er sich bereits einige Gedanken gemacht, um Mittel und Wege zu finden, wie sich diese Tendenz umkehren liesse?*

Wie in der Einführung (letzter Absatz) erläutert, geht es nicht darum, die Schule zu medikalisieren, sondern die Schülerinnen und Schüler in ihrer Funktionsfähigkeit in Bezug auf ihre Aktivität und Partizipation zu verstehen, um für sie das Recht auf Bildung zu verwirklichen und diese zu optimieren. Es ist daher wichtig, die Aufgaben der Schule und die der medizinischen oder pädagogisch-therapeutischen Einrich-

tungen zu definieren, und zwar im Sinne einer kooperativen Partnerschaft und nicht unbedingt als Gegensätze.

Eine der Aufgaben der Schule besteht darin, die Funktionsfähigkeit der Schülerinnen und Schüler zu beobachten, ihre Ressourcen zu erfassen und mögliche Einschränkungen ihrer schulischen Funktionsfähigkeit und Partizipation am schulischen Lernen festzustellen. Wenn die Schule feststellt, dass die Entwicklung einer Schülerin oder eines Schülers beeinträchtigt wird, muss sie sich an Fachpersonen wenden, die auf spezifische Lernstörungen und/oder neurologische und/oder psychoemotionale Störungen oder (in bestimmten schwereren Fällen) auf psychiatrische Störungen spezialisiert sind.

Angesichts der obigen Ausführungen und in einer systemischen Sichtweise sollte die Frage der Diagnostik nicht als Einmischung medizinischer und/oder pädagogisch-therapeutischer Kreise in die Schule verstanden werden, sondern als Gelegenheit, gemeinsam über das Entwicklungspotenzial des Kindes nachzudenken. Mit anderen Worten sollte man sich die folgende Frage stellen: Inwiefern erhellt eine Diagnose das Verständnis der Funktionsfähigkeit der Schülerin oder des Schülers, und wer übernimmt auf dieser Grundlage welche Verantwortung in der Zusammenarbeit, damit sich die Schülerin oder der Schüler möglichst harmonisch entwickelt und das Recht auf eine Bildung wahrnehmen kann, die diesen Namen verdient? Eine der Überlegungen, die sich daraus ergibt, ist folgende: Es ist viel gewonnen, wenn die Kommunikation und die Zusammenarbeit zwischen den Fachpersonen optimiert werden, indem das Kind in den Mittelpunkt gestellt wird, damit die Erwachsenen von morgen in der Gesellschaft, in der sie leben, möglichst ausgeglichen und selbstständig sind.

6. *Die systematische Erfassung dieser Störungen in der Schule und das Angebot einer Vielzahl von entsprechenden Anpassungen und Orientierungen ist mit Kosten verbunden. Hat der Staatsrat bereits die Entwicklung der mit dieser Politik verbundenen Kosten untersucht, die der Staat zu tragen hat?*

Derzeit subventioniert der Staat keine systematische Früherkennung von Störungen an der Schule. Abgesehen von den wirtschaftlichen Kosten ist es ethisch fragwürdig, systematische Vorsorgeuntersuchungen als eine präventive Praxis zu betrachten, die Lösungen bieten kann. Denn jede Präventionsmassnahme muss Teil einer Überlegung zur «Förderung einer guten Praxis» innerhalb der Familie und/oder der Schule sein, ohne die Schülerin oder den Schüler zu stigmatisieren oder auf eine Behinderung zu reduzieren. Ausserdem muss die diagnostische Arbeitsweise im Hinblick auf Ressourcen und nicht auf Defizite gedacht werden, damit positive und konstruktive Lösungen für die Entwicklung des Kindes vorgeschlagen werden können.

Es ist diese ethische Sichtweise, die den Staatsrat dazu veranlasst, finanzielle Mittel in die Prävention und die Früherkennung zu investieren. Die WHO erkennt an, dass diese Art von Intervention mittelfristig eine nicht zu unterschätzende Investitionsrendite ermöglicht. Wenn im Leben eines Kindes mit Schwierigkeiten frühzeitig eine Finanzierung in Anspruch genommen wird, desto höher sind die Chancen, dass die Auswirkungen im Erwachsenenleben der Betroffenen geringer sind und diese daher nicht auf eine Form von Sozialhilfe angewiesen sind, da sie nicht nur wirtschaftlich, sondern auch sozial ihre Rolle in der Gesellschaft übernehmen können.

7. *Hat die Inanspruchnahme verstärkter Unterstützungsmassnahmen einen Einfluss auf die Unterrichtsqualität und auf das allgemeine Niveau der Klassen?*

Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung werden seit 1999 in Regelklassen unterrichtet, als ein kantonales Sonderpädagogik-Konzept (für die integrative Förderung) eingeführt und finanziert wurde. Derzeit erhalten etwa 2,2% der Schülerinnen und Schüler eine verstärkte Unterstützungsmassnahme für ihre Beschulung im regulären Umfeld. Die Besonderheiten dieser rund 920 Schülerinnen und Schüler (von insgesamt 40 700 Schülerinnen und Schülern, die eine obligatorische Schule besuchen) scheinen sich nicht erheblich auf die PISA-Ergebnisse auszuwirken, die den Freiburger Schülerinnen und Schülern gute erworbene Kompetenzen bestätigen.

Eine 2011 vom Departement für Sonderpädagogik der Universität Freiburg durchgeführte Untersuchung bestätigt die Ergebnisse früherer Studien, wonach die schulische Integration von Schülerinnen und Schülern mit kognitiver Beeinträchtigung in Primarschulklassen die Fortschritte von Schülerinnen und Schülern mit einer sogenannten typischen Entwicklung nicht bremst. Andere Untersuchungen zeigen vielmehr, dass es für diese Schülerinnen und Schüler von Vorteil ist, wenn sie im Kontakt mit Kindern mit Behinderungen unterrichtet werden, sofern genügend Mittel für die Begleitung zur Verfügung stehen.

Den 2. November 2022

Question 2022-CE-237 Gabriel Kolly Recyclage de matériaux dans les gravières qui est responsable des contrôles?

Question

Les gravières sont un sujet sensible dans notre canton. D'un côté, nous voulons des matériaux de proximité ainsi que le recyclage et la revalorisation de matériaux; de l'autre, les riveains des zones de gravière sont souvent opposés à ces exploi-

tations à cause de potentielles nuisances. Le Conseil d'Etat semble encourager l'utilisation de matériaux recyclés dans ses appels d'offre alors que la plupart des zones de gravière n'ont pas l'autorisation pour de la revalorisation de matériaux recyclés. Un certain flou entoure actuellement ces revalorisations de matériaux qui, dans les faits, ont déjà lieu sur de nombreux sites. Il en ressort un imbroglio dans lequel on ignore qui, de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), des communes ou des préfetures doit contrôler ces gravières en cas de problème ou de dénonciation. Il est impossible pour les communes de contrôler si les conditions d'exploitation émises dans l'autorisation d'exploiter sont respectées car elles n'ont pas les compétences requises (charge de trafic, nuisances dues au bruit et aux poussières par exemple). Je demande donc au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes:

1. *En cas de dénonciation pour des activités qui ne correspondent pas au règlement d'exploitation (du recyclage ou du concassage de matériaux), qui est responsable de ces contrôles?*
2. *Si un constat d'activités qui ne correspondraient pas aux activités autorisées est fait, qui est chargé de faire rétablir une activité conforme?*
3. *Des contrôles sont-ils prévus régulièrement pour s'assurer que les activités correspondent aux activités autorisées?*
4. *Ces problématiques vont certainement s'accroître. Comment se positionne le canton dans ces cas de concassage bruyant? Une analyse de tous les sites du canton est-elle en cours? Dans les futures modifications du PSEM (plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux) des zones affectées aux retraits de ces déchets minéraux sont-elles prévues?*

Le 23 juin 2022

Réponse du Conseil d'Etat

La présente réponse s'inscrit dans le cadre de la vaste problématique du contrôle des travaux, mais se concentre principalement sur les aspects liés aux activités de recyclage des matériaux qui sont soumises à permis de construire selon la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) et à autorisation d'exploiter selon la loi du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets (LGD). Les activités d'extraction de matériaux et de remblayage sont quant à elles soumises à un autre régime juridique puisqu'elles doivent en sus du permis de construire obtenir une autorisation d'exploitation de la DIME au sens de l'art. 155 LATeC. L'autorisation d'exploitation ne concerne toutefois pas l'activité de recyclage des matériaux. Dans la mesure où ces différentes activités ont souvent lieu sur les mêmes

sites et sont déployées par les mêmes exploitants, elles sont en pratique liées dans un nombre important de situations.

Selon l'article 165 al. 1 de LATeC, il appartient en premier lieu aux communes de veiller au respect de la loi, des règlements, des plans et des conditions de permis, ceci quel que soit le type d'ouvrage ou d'activité qui a été autorisé. En vertu de l'alinéa 2 de cette même disposition, les organes qui ont été appelés à donner un préavis ont aussi la faculté d'exercer cette surveillance; le cas échéant, ils requièrent l'intervention de la commune ou du préfet. A relever toutefois qu'en application de l'article 110 alinéa 3 du règlement d'exécution du 1^{er} décembre 2009 de la LATeC (ReLATeC), les contrôles effectués par les autorités ne libèrent d'aucune manière le maître de l'ouvrage ou ses mandataires de leur responsabilité.

En cas de travaux non conformes, les communes, respectivement les services lorsqu'ils ont procédé à un contrôle ponctuel comme c'est le cas au moment de l'examen de demandes de renouvellement d'autorisations, en informent le préfet. En vertu de l'article 167 al. 1 LATeC, lorsqu'un propriétaire exécute des travaux sans permis, le préfet ordonne, d'office ou sur requête, l'arrêt total ou partiel des travaux. A défaut de légalisation de constructions ou d'activités de traitement de matériaux (extraction et/ou recyclage) sans permis, le préfet peut, en application de l'art. 167 al. 3 LATeC et après avoir entendu les personnes et les organes intéressés, ordonner, sans préjudice des sanctions pénales, les modifications ou les adaptations, la démolition totale ou partielle des ouvrages, la remise en état du sol. Lorsque les circonstances le commandent, le préfet peut prononcer une interdiction d'occuper les locaux ou de les exploiter. Si les travaux ou les activités conduites sans permis ont lieu hors de la zone spéciale dans laquelle est autorisé l'exploitation de matériaux ou hors de la zone à bâtir, l'art. 167 al. 3 et 4 LATeC prévoit que les mesures de remise en état sont de la compétence de la DIME. Un constat d'illicéité et d'impossibilité de légalisation doit cependant être effectué préalablement par le préfet.

C'est dans ce contexte légal que le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées.

1. *En cas de dénonciation pour des activités qui ne correspondent pas au règlement d'exploitation (du recyclage ou du concassage de matériaux), qui est responsable de ces contrôles?*

En vertu de la disposition claire du droit cantonal, les tâches relevant de la police des constructions sont en premier lieu de la responsabilité des communes. En cas de doutes quant au respect d'un permis ou d'une autorisation rattachée à un permis, l'autorité communale a la possibilité d'adresser une demande de renseignements au propriétaire du bien-fonds concerné et/ou à l'exploitant, lesquels sont tenus de collaborer. La commune peut également s'adresser aux services spécialisés afin d'obtenir des informations en possession de

ces derniers et des renseignements sur des aspects techniques du dossier. L'autorité communale est également en mesure de s'assurer le concours d'un tiers qualifié afin de mener à bien sa mission (art. 110 al. 4 ReLATeC).

2. *Si un constat d'activités qui ne correspondraient pas aux activités autorisées est fait, qui est chargé de faire rétablir une activité conforme?*

Comme mentionné ci-dessus, en vertu de l'article 167 al. 1 LATeC, lorsqu'un propriétaire exécute des travaux sans permis, le préfet ordonne, d'office ou sur requête, l'arrêt total ou partiel des travaux. A défaut de légalisation de constructions érigées sans permis ou d'activités non autorisées en zone à bâtir et en zone spéciale, il appartient à la Préfecture d'ouvrir une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit (art. 167 al. 3 LATeC). En zone agricole, cette compétence en matière de police des constructions a été confiée à la DIME dès l'entrée en vigueur de la LATeC, le 1^{er} janvier 2010 (art. 167 al. 4 LATeC).

3. *Des contrôles sont-ils prévus régulièrement pour s'assurer que les activités correspondent aux activités autorisées?*

Les activités de recyclage de matériaux inertes sont soumises à autorisation d'exploiter au sens de l'art. 17 de la LGD. Les modalités d'exploitation de toutes les installations de recyclage de matériaux inertes, en gravière et hors gravière, sont contrôlées annuellement depuis 2021.

Il est également procédé à un contrôle indirect par les services de l'Etat, dont le Service de l'environnement lors de l'examen des demandes de renouvellement de l'autorisation d'exploiter au sens de l'art 17 LGD et de l'autorisation d'exploitation au sens de l'art. 155 LATeC, lors de la réception du rapport annuel d'exploitation fourni par chaque exploitant et de l'établissement des constats de remise en état. Lorsque des éléments semblent indiquer un non-respect des conditions fixées dans l'une des autorisations, le service concerné s'adresse à l'exploitant, respectivement à la commune, afin d'obtenir de plus amples informations. En cas de constat de travaux ou d'activités non conformes au permis, il peut requérir l'intervention de la commune ou du préfet, comme le prévoit le droit cantonal. Il est également tenu compte de l'évolution du cadre légal, notamment en matière de protection de l'environnement, lors du renouvellement de l'autorisation d'exploiter nécessaire à la poursuite d'activités de recyclage de matériaux existantes. Des conditions supplémentaires permettant de garantir le respect du droit en vigueur au moment du renouvellement sont assorties aux nouvelles autorisations par l'autorité compétente.

4. *Ces problématiques vont certainement s'accroître. Comment se positionne le canton dans ces cas de concassage bruyant? Une analyse de tous les sites du canton est-elle en cours? Dans les futures modifications du PSEM (plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux) des zones*

affectées aux retraitements de ces déchets minéraux sont-elles prévues?

Lors du dépôt d'une nouvelle demande de permis pour l'exploitation de matériaux, la DIME exige qu'une disposition relative au traitement des matériaux dans la zone spéciale concernée figure dans le règlement communal d'urbanisme. Le recyclage de matériaux inertes doit en premier lieu être effectué en zone d'activités. Dans certains cas, il est effectué dans le périmètre d'une gravière lorsque l'activité est conforme aux règles et principes de l'aménagement du territoire. Ce point est vérifié par la commune concernée et par le Service des constructions et de l'aménagement dans le cadre de l'examen des dossiers de planification.

Comme mentionnée au point 3, le Service de l'environnement vérifie quant à lui que l'activité projetée respecte le cadre légal en matière de protection de l'environnement. Ce service a mis en place en 2016 une procédure de mise en conformité de toutes les installations de recyclage de matériaux inertes. Cette procédure arrive à son terme et a débouché notamment sur la mise en place du contrôle annuel des installations.

Il convient en sus de souligner que le concassage est une activité bruyante qui ne s'exerce en principe pas en continu, ni la nuit ou le weekend. Le respect des valeurs limites légales applicables est donc garanti par le biais des conditions liées à l'exploitation figurant dans le permis de construire, dans la mesure où ces conditions sont respectées.

S'agissant la révision du plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM), celle-ci tient uniquement compte de la problématique du recyclage des matériaux lors du calcul du besoin en matériaux. Les matériaux issus de la filière du recyclage sont en effet déduits du volume de matériaux nécessaire pour répondre aux besoins d'approvisionnement au niveau cantonal. Les sites sur lesquels des activités de recyclage prennent place ou peuvent être envisagées ne sont cependant pas sélectionnés dans le cadre du PSEM.

Le 29 novembre 2022

—

Anfrage 2022-CE-237 Gabriel Kolly Baustoffrecycling in Kiesgruben: Wer ist für die Kontrollen zuständig?

Anfrage

Kiesgruben sind in unserem Kanton ein heikles Thema. Auf der einen Seite wollen wir Materialien aus der Region und befürworten das Recycling und die Verwertung von Materialien; auf der anderen Seite sind die Anwohnerinnen und Anwohner von Abbauzonen wegen potenzieller Belästigungen oft gegen den Abbau von Kies. Der Staatsrat scheint die Verwendung von Recyclingmaterial in seinen Ausschrei-

bungen zu fördern, während gleichzeitig die Verwertung von Recyclingmaterial in den meisten Abbauzonen nicht bewilligt ist. Derzeit herrscht eine gewisse Unklarheit über diese Verwertungen von Materialien, die de facto bereits an vielen Standorten stattfinden. Daraus ergibt sich eine verfahrenere Situation, in der nicht klar ist, wer von der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU), den Gemeinden oder den Oberämtern diese Kiesgruben bei Problemen oder Anzeigen kontrollieren muss. Die Gemeinden können nicht kontrollieren, ob die in der Betriebsbewilligung festgelegten Auflagen (z. B. betreffend Verkehrsbelastung oder Lärm- und Staubimmissionen) eingehalten werden, da sie nicht über die erforderlichen Kompetenzen verfügen. Ich stelle dem Staatsrat darum folgende Fragen:

1. *Wer ist im Falle einer Anzeige wegen Aktivitäten, die nicht dem Betriebsreglement entsprechen (von Recycling bis zum Brechen von Material), für die Kontrollen verantwortlich?*
2. *Wer stellt die Herstellung der Konformität sicher, wenn festgestellt wird, dass Aktivitäten nicht den bewilligten Aktivitäten entsprechen?*
3. *Werden regelmässige Kontrollen durchgeführt, um sicherzustellen, dass nur bewilligte Aktivitäten durchgeführt werden?*
4. *Das Problem wird sich sicherlich noch verschärfen. Wie positioniert sich der Kanton in Fällen von lärmintensivem Brechen? Wird derzeit eine Analyse aller Standorte im Kanton durchgeführt? Sind in künftigen Änderungen des Sachplans Materialabbau (SaM) Zonen vorgesehen, die der Aufbereitung dieser mineralischen Abfälle zugeordnet sind?*

Den 23. Juni 2022

Antwort des Staatsrats

Die vorliegende Antwort betrifft die umfassende Problematik der Baukontrolle, beleuchtet jedoch hauptsächlich die Aspekte im Zusammenhang mit Aktivitäten des Baustoffrecyclings, die gemäss dem Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG) baubewilligungspflichtig und gemäss dem Gesetz vom 13. November 1996 über die Abfallbewirtschaftung (ABG) betriebsbewilligungspflichtig sind. Materialabbau und Aufschüttungen unterliegen einer anderen rechtlichen Regelung, weil sie zusätzlich zur Baubewilligung eine Abbaubewilligung der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) nach Artikel 155 RPBG benötigen. Die Abbaubewilligung betrifft jedoch nicht das Baustoffrecycling. Da diese verschiedenen Aktivitäten häufig an denselben Standorten stattfinden

und von denselben Betreibern durchgeführt werden, sind sie in der Praxis meist miteinander verbunden.

Nach Artikel 165 Abs. 1 RPBG obliegt es in erster Linie den Gemeindebehörden, die Befolgung des Gesetzes, der Reglemente, der Pläne und der Bewilligungsbedingungen zu überwachen, und zwar unabhängig von der Art der bewilligten Baute oder Aktivität. Nach Absatz 2 desselben Artikels haben die Organe, die im Bewilligungsverfahren ein Gutachten abgeben mussten, ebenfalls die Möglichkeit, diese Aufsicht auszuüben und gegebenenfalls das Einschreiten der Gemeinde oder der Oberamtsperson zu verlangen. Dem ist allerdings anzufügen, dass in Anwendung von Artikel 110 Abs. 3 des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR) die von den Behörden ausgeführten Kontrollen die Bauherrschaft oder deren Beauftragte in keiner Weise von ihrer Verantwortung befreien.

Bei widerrechtlichen Arbeiten informieren die Gemeinden bzw. die Ämter, wenn sie eine punktuelle Kontrolle durchgeführt haben, wie dies bei der Prüfung von Gesuchen auf Erneuerung von Bewilligungen der Fall ist, die Oberamtsperson. Laut Artikel 167 Abs. 1 RPBG ordnet die Oberamtsperson von Amtes wegen oder auf Gesuch hin deren vollständige oder teilweise Einstellung an, wenn die Eigentümerschaft Arbeiten ohne Bewilligung ausführt. Können unbewilligte Bauten oder Aktivitäten zur Verarbeitung von Materialien (Abbau und/oder Recycling) nicht bewilligt werden, kann die Oberamtsperson in Anwendung von Artikel 167 Abs. 3 RPBG und nach Anhören der betroffenen Personen und Organe verfügen, dass Änderungen und Anpassungen vorgenommen werden, die Bauwerke ganz oder teilweise abgebrochen und das Gelände wieder hergestellt wird. Die Strafmassnahmen bleiben vorbehalten. Wenn die Umstände es erfordern, kann die Oberamtsperson ein Bezugs- oder Nutzungsverbot aussprechen. Wurden Arbeiten ausserhalb der Bauzone ohne Bewilligung oder in Verletzung der in diesem Bereich anwendbaren Bestimmungen erstellt bzw. werden Aktivitäten in dieser Weise durchgeführt, so ist die RIMU zuständig, die Wiederherstellung anzuordnen (Art. 167 Abs. 3 und 4 RPBG). Zuvor muss jedoch die Oberamtsperson die Rechtswidrigkeit und die Unmöglichkeit der Bewilligung feststellen.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. *Wer ist im Falle einer Anzeige wegen Aktivitäten, die nicht dem Betriebsreglement entsprechen (von Recycling bis zum Brechen von Material), für die Kontrollen verantwortlich?*

Das kantonale Recht ist eindeutig in diesem Punkt: Für die baupolizeilichen Aufgaben sind vorrangig die Gemeinden zuständig. Bestehen Zweifel an der Einhaltung einer Bewil-

ligung hat die Gemeindebehörde die Möglichkeit, ein Auskunftersuchen an die Grundeigentümerschaft und/oder den Betreiber zu richten; diese sind zur Zusammenarbeit verpflichtet. Die Gemeinde kann sich auch an die betroffenen Ämter wenden, um Informationen, die sich in deren Besitz befinden, und Auskünfte zu technischen Aspekten des Dossiers zu erhalten. Die Gemeinde kann zudem die Mitarbeit eines qualifizierten Dritten in Anspruch nehmen, um ihre Aufgaben zu erfüllen (Art. 110 Abs. 4 RPBR).

2. *Wer stellt die Herstellung der Konformität sicher, wenn festgestellt wird, dass Aktivitäten nicht den bewilligten Aktivitäten entsprechen?*

Wie bereits erwähnt, ordnet die Oberamtsperson nach Artikel 167 Abs. 1 RPBG von Amtes wegen oder auf Gesuch hin deren vollständige oder teilweise Einstellung an, wenn die Eigentümerschaft Arbeiten ohne Bewilligung ausführt. Kann eine ohne Bewilligung errichtete Baute oder nicht genehmigte Aktivität in einer Bau- oder Spezialzone nicht bewilligt werden, ist das Oberamt dafür zuständig, ein Verfahren zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu eröffnen (Art. 167 Abs. 3 RPBG). In der Landwirtschaftszone fällt diese baupolizeiliche Zuständigkeit seit dem Inkrafttreten des RPBG am 1. Januar 2010 der RIMU zu (Art. 167 Abs. 4 RPBG).

3. *Werden regelmässige Kontrollen durchgeführt, um sicherzustellen, dass nur bewilligte Aktivitäten durchgeführt werden?*

Für die Wiederverwertung von Inertstoffen ist eine Betriebsbewilligung nach Artikel 17 ABG erforderlich. Die Betriebsmodalitäten aller Anlagen zur Wiederverwertung von Inertstoffen innerhalb und ausserhalb von Kiesgruben werden seit 2021 jährlich überprüft.

Es gibt auch eine indirekte Kontrolle durch die staatlichen Dienststellen, etwa vom Amt für Umwelt (AfU), und zwar bei der Prüfung der Gesuche um Erneuerung der Betriebsbewilligung nach Artikel 17 ABG und der Abbaubewilligung nach Artikel 155 RPBG, bei der Entgegennahme des von jedem Betreiber vorgelegten jährlichen Betriebsberichts sowie bei der Bestätigung der Wiederherstellung. Wenn es Hinweise darauf gibt, dass die in einer der Bewilligungen festgelegten Bedingungen nicht eingehalten werden, wendet sich das zuständige Amt an den Betreiber bzw. die Gemeinde, um weitere Informationen zu erhalten. Stellt das Amt fest, dass Arbeiten oder Aktivitäten nicht mit der Bewilligung übereinstimmen, kann es gestützt auf das kantonale Recht die Intervention der Gemeinde oder der Oberamtsperson verlangen. Auch bei der Erneuerung der Betriebsbewilligung, die für die Fortsetzung bestehender Recyclingaktivitäten erforderlich ist, wird die Entwicklung des rechtlichen Rahmens, insbesondere im Bereich des Umweltschutzes, berücksichtigt. So stellt die zuständige Behörde bei der Erneuerung

einer Bewilligung jeweils sicher, dass das zum Zeitpunkt der Verlängerung geltende Recht eingehalten wird, indem sie zusätzliche Bedingungen in der neuen Bewilligung festlegt.

4. *Das Problem wird sich sicherlich noch verschärfen. Wie positioniert sich der Kanton in Fällen von lärmintensivem Brechen? Wird derzeit eine Analyse aller Standorte im Kanton durchgeführt? Sind in künftigen Änderungen des Sachplans Materialabbau (SaM) Zonen vorgesehen, die der Aufbereitung dieser mineralischen Abfälle zugeordnet sind?*

Wird ein neues Abbaubewilligungsgesuch eingereicht, so verlangt die RIMU, dass in der kommunalen Bauordnung eine Bestimmung über die Materialverarbeitung in der betreffenden Spezialzone enthalten ist; denn das Recycling von Inertstoffen muss in erster Linie in der Arbeitszone erfolgen. In manchen Fällen kann es im Perimeter einer Kiesgrube durchgeführt werden, sofern die Aktivität mit den Regeln und Grundsätzen der Raumplanung übereinstimmt. Dieser Punkt wird von der betroffenen Gemeinde und dem Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) im Rahmen der Prüfung der Planungsunterlagen überprüft.

Wie in der Antwort auf Frage 3 erwähnt, prüft das AfU seinerseits, ob die geplante Aktivität die gesetzlichen Umweltschutzbestimmungen einhält. Das AfU führte 2016 ein Verfahren zur Konformitätsherstellung aller Anlagen zur Wiederverwertung von Inertstoffen ein. Dieses Verfahren kommt nun zum Abschluss und führte unter anderem zur Einführung der jährlichen Kontrolle der Anlagen.

Darüber hinaus ist zu betonen, dass das Brechen von Material eine lärmintensive Aktivität ist, die in der Regel nicht kontinuierlich, nachts oder am Wochenende ausgeübt wird. Die Einhaltung der geltenden gesetzlichen Grenzwerte wird daher über die betriebsbezogenen Auflagen in der Baubewilligung und deren Befolgung sichergestellt.

Die Revision des Sachplans Materialabbau (SaM) schliesslich berücksichtigt das Baustoffrecycling lediglich für die Berechnung des Materialbedarfs. Recyclingmaterial wird nämlich von der Materialmenge abgezogen, die benötigt wird, um den Versorgungsbedarf auf kantonaler Ebene zu decken. Die Definition der Standorte, an denen Recyclingaktivitäten stattfinden oder in Betracht gezogen werden können, erfolgt jedoch nicht im SaM.

Den 29. November 2022

Question 2022-CE-238 François Ingold/ Gabriel Kolly Eau potable: où en est le canton dans sa planification?

Question

Le 26 juin 2022, la commune de Gibloux demande à ses administrés de «limiter sa consommation d'eau au strict nécessaire».

Depuis 2019, le Service de l'environnement (Sen) s'occupe de la planification de l'eau potable dans le canton de Fribourg. Selon l'Ordonnance fédérale sur la garantie de l'approvisionnement en eau lors d'une pénurie grave (OAP), il est demandé aux cantons de veiller «à ce que l'approvisionnement en eau potable soit assuré en cas de pénuries graves». Pour répondre favorablement à cette injonction, le canton a prévu de se doter d'un Plan sectoriel des infrastructures d'eau potable (PSIEau) basés sur les Plans directeurs des infrastructures d'eau potable (PIEP) des communes fribourgeoises.

Le Plan sectoriel de la gestion des eaux, publié sur le site de l'Etat le 30 novembre 2021, fait référence au PSIEau, mais la bibliographie nous indique qu'il est «en cours de planification».

Sur le site web du canton, à la page Planification de la distribution d'eau potable, il est fait mention que «d'ici 2020, le canton disposera d'un Plan sectoriel des infrastructures d'eau potable». Au moment de la rédaction de cette question, le plan n'est à notre connaissance toujours pas publié.

En cette période climatiquement instable, les enjeux liés à l'eau sont énormes et nous sommes tous touchés par un approvisionnement suffisant et de qualité en eau potable.

Les questions sont donc les suivantes:

1. Où en sont les travaux liés au PSIEau? Quelles sont les raisons de ce dépassement de délai?
2. En attendant le PSIEau, quels sont les outils de planification dont le canton dispose pour limiter les risques de pénurie d'eau potable?
3. Est-ce que le canton a identifié des zones particulièrement sensibles à de futures pénuries d'eau potable?
4. Est-ce que le canton dispose des outils lui permettant de réagir à une situation d'urgence où l'eau potable viendrait à manquer dans certaines zones du canton?
5. Que prévoit le canton pour limiter le gaspillage d'eau potable?
6. Est-ce que le canton soutient, dans ses propres bâtiments, une utilisation raisonnée de l'eau potable et, si oui, comment?

7. Est-ce qu'il existe ou est-il prévu de définir des objectifs cantonaux en matière de sobriété hydrique visant à stabiliser voire diminuer la consommation d'eau potable dans le canton?

Le 23 juin 2022

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, il est utile de préciser l'organisation définie par la loi sur l'eau potable (LEP, RSF 821.32.1):

Art. 3 (Répartition des tâches)

¹ Les tâches en lien avec l'eau potable relèvent du champ de compétence des communes.

² L'Etat remplit des tâches de surveillance, de contrôle, de coordination et de sensibilisation.

Art. 11 à 12

le service chargé de la gestion des eaux est le Service de l'environnement (SEn);

le service chargé du contrôle des denrées alimentaires (qualité de l'eau potable) est le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (SAAV);

le service chargé de la protection de la population Service de la protection de la population et des affaires militaires (SPPAM).

Il est également utile de préciser le rôle des planifications cantonales réalisées et en cours en lien avec l'alimentation en eau potable:

- > le Plan sectoriel de la gestion des eaux (PSGE) adopté par le Conseil d'Etat en novembre 2021 qui dresse notamment la liste des actions prioritaires qui devront être réalisées dans les domaines des eaux superficielles et souterraines, de l'aménagement des cours d'eau, ainsi que de l'évacuation et épuration des eaux. Il traite en particulier de la protection des ressources nécessaires à l'alimentation en eau potable.
 - > le plan sectoriel des infrastructures d'eau potable (PSIEau), en cours de réalisation sur la base des plan des infrastructures d'eau potable (PIEP) communaux, qui comprendra l'inventaire des installations et des propositions permettant de coordonner, de rationaliser et de compléter les infrastructures existantes afin de garantir la qualité et la quantité de l'eau distribuée, à court terme et à long terme, ainsi qu'en période de crise.
1. Où en sont les travaux liés au PSIEau? Quelles sont les raisons de ce dépassement de délai?

Selon l'article 44 LEP à son alinéa 1, les communes disposaient d'un délai de 4 ans depuis son entrée en vigueur (01.07.2012) pour élaborer un projet de PIEP et le communiquer au Service

de l'environnement (SEn). De plus, selon l'alinéa 2, le délai fixé à l'Etat pour élaborer le plan sectoriel des infrastructures d'eau potable «...sur la base des projets de PIEP...» était quant à lui de 8 ans depuis l'entrée en vigueur de la LEP, soit 4 ans après le dépôt de tous les PIEP qui servent de base essentielle à la réalisation d'un PSIEau représentatif de tout le canton.

Les PIEP de chaque commune auraient ainsi dû être élaborés avant fin juin 2016 et le PSIEau jusqu'à fin juin 2020. En réalité, la plupart des PIEP ont été déposés entre 2016 et 2019 et certains d'entre eux entre 2020 et 2022. Par effet domino, le PSIEau n'a ainsi pas pu être terminé dans le délai convenu.

D'autre part, de nouvelles exigences pour la qualité de l'eau potable sont intervenues en 2020 en lien avec le chlorothalonil et ses métabolites, après la transmission de la plupart des PIEP au SEn. Les ressources annoncées comme utilisables sans mesure particulière pour l'alimentation en eau potable se sont ainsi réduites dans plusieurs communes, avec comme conséquence une détérioration des bilans «disponibilité – besoin». Pour y remédier, l'Etat a prévu d'adapter ces bilans et de faire compléter les plans d'actions communaux dans le cadre du «Plan d'action visant à réduire les risques liés aux produits phytosanitaires» (PPh, mesure NAg-5) adopté le 28 juin 2021 et dont la mise en œuvre a débuté en 2022.

Malgré ces imprévus, le PSIEau devrait pouvoir être terminé à brève échéance. Une consultation interne est planifiée avant la fin de l'année 2022, puis une consultation externe en 2023. Il devrait ainsi pourvoir être soumis au Conseil d'Etat pour adoption durant le premier semestre 2023.

2. En attendant le PSIEau, quels sont les outils de planification dont le canton dispose pour limiter les risques de pénurie d'eau potable?

En premier lieu, il est important de préciser que le risque de pénurie grave (manque d'eau potable pour l'alimentation humaine) reste limité à l'heure actuelle, d'après la disponibilité des ressources en eau potable présentes dans le canton. Tous les distributeurs d'eau doivent avoir deux ressources indépendantes à disposition, en cas de problèmes sur une des ressources (par exemple pollution). Si une deuxième ressource n'est pas disponible sur le périmètre de distribution, les réseaux d'eau doivent être interconnectés avec d'autres distributeurs. Dans ce cas, les débits moyens doivent être couverts, ce qui garantit une alimentation humaine et animale.

Des restrictions occasionnelles de l'utilisation d'eau potable pour des activités accessoires (remplissage de piscines, arrosages privés, nettoyage de véhicule, etc.) sont cependant édictées par les communes lorsque leurs ressources habituelles utilisées baissent de manière importante. Elles disposent cependant en principe d'eau de secours pour ce genre de cas (raccordement à un autre réseau d'eau potable ou à une autre ressource).

En second lieu, il est utile de rappeler que les tâches en lien avec l'eau potable relèvent du champ de compétence des communes (art. 3 al. 1 LEP), en particulier la limitation des risques de pénurie d'eau potable.

Le PSGE adopté en novembre 2021 propose diverses mesures de protection et de surveillance (chapitre 9 et annexe A1 relatifs aux eaux souterraines) afin de permettre une utilisation durable des ressources en eau potable. Ces mesures doivent prioritairement être appliquées aux captages stratégiques (non substituables) et importants (difficilement substituables) identifiés par le canton.

- > Les mesures de priorité élevée à très élevée (jaunes et rouges) relatives à l'objectif Esout-OP2.10 *Les ressources en eaux souterraines nécessaires à l'alimentation en eau potable sont protégées contre toutes atteintes, en priorité pour les captages stratégiques, puis pour les captages importants* ont pour but de faire légaliser à brève échéance les zones de protection, de délimiter les bassins et aires d'alimentation et de planifier la résolution des conflits d'utilisation à risque pour les captages.
- > La mesure ESOUT_2–12 *Mettre en place un programme de surveillance quantitative à réaliser par les bénéficiaires d'une concession ou d'une autorisation et développer un système informatique pour gérer ces données en temps réel* prévoit la mise en œuvre d'un réseau hydrométrique cantonal (RHC), opérationnel dès 2023, qui permettra la surveillance en continu des débits de sources et niveaux de nappes choisis sur l'ensemble du canton. Le RHC permettra de préciser la réaction des aquifères et sources principales du canton face aux aléas météorologiques ponctuels (sécheresses principalement) et aux changements climatiques.
- > La mesure ESOUT_3–3 *Réaliser des études hydrogéologiques pour définir les limites des aquifères et quantifier leur potentiel exploitable* est destinée à faire des investigations hydrogéologiques détaillées des aquifères publics stratégiques du canton. Ces études ont pour but de préciser leur fonctionnement et leur régime d'alimentation. Elles permettront également, à titre anticipatif, de simuler leur réaction à des événements de nature hydrologique (sécheresses prolongées, nouveaux puits d'exploitation, etc.) ou qualitative (risques liés à l'exploitation de graviers, à l'épandage de pesticides, etc.).

Le PSGE prévoit ainsi des mesures de protection étendue en particulier pour les aquifères et captages d'eau souterraine stratégiques et importants, afin de limiter les risques de pollution (pesticides, micropolluants divers, etc.) et préserver le potentiel d'utilisation de ces ressources pour une utilisation future pour l'eau potable. Une attention particulière devra également leur être accordée dans le cadre d'autres planifications cantonales (PPh afin de limiter le risque de contamination;

Plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM) afin de limiter le risque de diminution du potentiel exploitable).

Ces différentes mesures font notamment suite au postulat 2018-GC-140 Suivi des ressources en eau potable dans le canton. Le Conseil d'Etat, dans sa réponse du 29 juin 2020 et dans le rapport annexé, constatait «différentes lacunes démontrant des besoins de renforcement dans le domaine» et indiquait qu'il étudiait différents scénarios afin «de débloquer des fonds supplémentaires pour entreprendre les mesures précitées et répondre ainsi efficacement aux demandes du présent postulat».

3. *Est-ce que le canton a identifié des zones particulièrement sensibles à de futures pénuries d'eau potable?*

Dans le cadre du PSIEau en cours d'élaboration, les bilans «disponibilité – besoin» établis dans les PIEP sont analysés à l'échelle du canton et à l'échelle régionale, en tenant compte du développement prévu, des risques liés à la sécheresse et à diverses pollutions des eaux souterraines, en particulier les pesticides et les nitrates, ainsi qu'aux changements climatiques.

Cette analyse provisoire montre que les zones les plus exposées à moyen terme à des pénuries d'eau sont celles situées au nord-ouest du canton (Broye, Glâne, Lac et Basse Singine) en raison de ressources moins abondantes et de constats de pollution plus marqués.

En fonction des scénarios qui doivent encore être analysés (prise en compte du chlorothalonil et sous réserve d'autres décisions d'instances judiciaires ou instructions fédérales, cas de sécheresse extrême), d'autres régions pourraient également être exposées. Les résultats définitifs seront présentés à l'achèvement du PSIEau, accompagnés de propositions de mesures à l'échelle cantonale afin de permettre aux communes concernées de remédier à ce risque de pénurie.

4. *Est-ce que le canton dispose des outils lui permettant de réagir à une situation d'urgence où l'eau potable viendrait à manquer dans certaines zones du canton?*

Selon l'analyse des risques cantonaux effectués en 2006 (aucune mise à jour n'a été faite depuis), le risque lié à une panne des réseaux de distribution de l'eau a été évalué à un degré de 2 sur une échelle de 4. Ce risque n'a dès lors pas été retenu lors de l'établissement de plans de réponses à l'exposition aux risques. Bien que la pénurie d'eau potable revienne dans d'autres thèmes traités, comme la sécheresse ou les infrastructures critiques, elle ne fait pas l'objet d'une évaluation propre et en conséquence, il n'existe pas de plan global spécifique à ce risque à l'échelon cantonal.

Une nouvelle analyse des risques cantonaux est prévue durant la présente législature (2022–2026). Il est vraisemblable que les risques liés à une pénurie d'eau potable soient revus à la hausse et que par conséquent un plan d'action globale spécifique à ce risque soit établi.

Ce point particulier dédié aux situations d'urgence où l'eau potable viendrait à manquer est cependant traité par les communes lors de la réalisation de leur PIEP: «Alimentation en eau potable en temps de crise» (AEC).

Est déclaré *de crise* la situation lors de laquelle l'approvisionnement «normal» est gravement mis en danger, fortement restreint, voire impossible. Par exemple en cas de catastrophes naturelles (inondations, tremblements de terre, glissements de terrain), accidents majeurs (de pollution des eaux, accidents industriels, incendies de grande envergure), sabotages, etc.

Des événements tels que les sécheresses, les ruptures de conduites, d'éventuelles pollutions du réseau ou encore la mise hors service temporaire du captage principal ne sont pas considérés comme des cas de crise. La commune doit veiller à disposer des ressources nécessaires pour faire face à ces cas considérés comme normaux.

Toute la réalisation de l'AEC (analyse des risques, plans d'engagement, conduite en temps de crise, matériel d'intervention, collaboration avec le service du feu et la protection civile, etc.) est en principe de la responsabilité de la commune.

Selon l'ordonnance fédérale sur la garantie de l'approvisionnement en eau potable lors d'une pénurie grave (OAP, RS 531.32), les cantons sont tenus de désigner les communes qui doivent garantir, seules ou regroupées, cet approvisionnement. Cette évaluation sera faite dans le cadre du PSIEau par le SEN, en collaboration avec le SPPAM.

En cas de besoins en lien avec des événements extraordinaires qui ne peuvent être gérés individuellement par les communes, le canton est prêt à intervenir en collaboration avec les communes par l'intermédiaire de l'Organe cantonal de conduite. Il est piloté par le SPPAM et est constitué de représentants de tous les services, et renforcé selon la situation par des spécialistes. Le SPPAM assure non seulement la conduite, mais également les préparatifs en vue d'un tel événement.

Par préparatifs, on entend l'analyse des risques et l'élaboration de plans d'engagement. A titre indicatif le danger «Sécheresse» a déjà été analysé par le SPPAM, tout comme le plan d'engagement «Vagues de chaleur». Ces travaux préventifs sont régulièrement mis à jour. Ils seront actualisés en cas de besoin lors de la finalisation du PSIEau.

5. *Que prévoit le canton pour limiter le gaspillage d'eau potable?*

Le canton a prévu certaines mesures dans la loi sur le domaine public (LDP, RSF 750.1) afin d'éviter l'utilisation inappropriée d'une eau exploitable pour l'alimentation en eau potable et de pouvoir limiter son utilisation lors de situations particulières.

L'utilisation des eaux publiques est ainsi soumise à autorisation ou concession (art. 19 à 21) accordée par la Direction du

développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME). Conformément à l'article 40 al. 1 (Priorité d'utilisation): «Les besoins pour l'alimentation ont la priorité sur toute autre utilisation de l'eau». Selon l'article 51 al. 3: «La Direction (DIME) peut, en tout temps, interdire ou restreindre le prélèvement, si les circonstances le justifient».

D'autre part, le SEn rappelle la possibilité aux communes d'édicter des prescriptions restreignant l'utilisation de l'eau potable (notamment l'interdiction ou l'interruption des arrosages de jardins ou des pelouses, le remplissage de fosses ou de piscines, le lavage des voitures et similaires) dans son règlement-type relatif à la distribution de l'eau potable (art. 8).

Il n'y a cependant pas de catalogue cantonal préétabli. Les mesures prises cette année par certaines communes, telles que celles citées en exemple ci-dessus) seraient vraisemblablement étendues à l'échelle du canton.

6. *Est-ce que le canton soutient, dans ses propres bâtiments, une utilisation raisonnée de l'eau potable et, si oui, comment?*

Il n'existe aujourd'hui pas de directive propre à une utilisation raisonnée de l'eau dans les bâtiments de l'Etat étant donné l'impact modéré que cette consommation représente. Certains bâtiments pouvant être qualifiés de gros consommateurs ont toutefois été identifiés et feront l'objet de mesures à moyen terme. Il en va de même pour les bâtiments qui feront l'objet de travaux d'assainissement dans les années à venir.

Le Service des bâtiments assure un suivi des consommations d'eau des bâtiments propres à l'Etat. Ce suivi est réalisé périodiquement par bâtiment et il n'est aujourd'hui pas possible de donner précisément la répartition de l'utilisation de l'eau par secteur d'activité (processus industriels, usage quotidien des collaborateurs, nettoyages, ...). En 2021, la consommation décomptée s'élève à 150 000 m³ d'eau, dont environ un quart par la HEIA (processus industriels) et un quart par le centre d'entretien de la police à Granges-Paccot. Il en résulte une utilisation moyenne, tous secteurs confondus, d'environ 35 litres par collaborateur par jour, ce qui peut être qualifié à ce jour comme un impact modéré proportionnellement à la consommation totale du canton (0,75%).

7. *Est-ce qu'il existe ou est-il prévu de définir des objectifs cantonaux en matière de sobriété hydrique visant à stabiliser voire diminuer la consommation d'eau potable dans le canton?*

En l'état actuel, les ressources disponibles étant suffisantes pour l'alimentation en eau potable de l'ensemble du canton, aucune mesure n'est définie ou n'est prévue dans ce but (à l'exception de celles citées en réponse à la question 5).

Le 8 novembre 2022

Anfrage 2022-CE-238 François Ingold/ Gabriel Kolly Trinkwasser: Wie weit ist der Kanton mit seiner Planung?

Anfrage

Am 26. Juni 2022 forderte die Gemeinde Gibloux die Einwohnerinnen und Einwohner auf, den Wasserverbrauch auf das absolut Notwendige zu beschränken.

Seit 2019 kümmert sich das Amt für Umwelt (AfU) um die Trinkwasserplanung im Kanton Freiburg. Die Bundesverordnung über die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in schweren Mangellagen (VTM) wiederum legt Folgendes fest: «Die Kantone sorgen für die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in schweren Mangellagen.» Um dieser Aufforderung nachzukommen, will sich der Kanton einen Sachplan der Trinkwasserinfrastrukturen (STWI) geben, der auf den Plänen der Trinkwasserinfrastruktur (PTWI) der Freiburger Gemeinden beruht.

Der Sachplan Gewässerbewirtschaftung (SPGB), der am 30. November 2021 auf der Website des Staats veröffentlicht wurde, nimmt Bezug auf den STWI, doch ist der STWI laut Bibliografie der SPGB «in der Planungsphase».

Auf dieser Website wird zudem auf der Seite zur Planung der Trinkwasserversorgung erwähnt: «Bis Ende 2020 wird der kantonale Sachplan der Trinkwasseranlagen erstellt.» Zum Zeitpunkt der Redaktion der Anfrage ist der Plan unseres Wissens indes noch nicht veröffentlicht.

In dieser klimatisch instabilen Zeit sind die Herausforderungen im Zusammenhang mit Wasser enorm und wir alle sind von einer ausreichenden und qualitativ hochwertigen Versorgung mit sauberem Trinkwasser betroffen.

Entsprechend haben wir folgende Fragen:

1. *Wie weit sind die Arbeiten für den STWI fortgeschritten? Was sind die Gründe für die Fristüberschreitung?*
2. *Welche Planungsinstrumente stehen dem Kanton in Erwartung des STWI zur Verfügung, um das Risiko einer Trinkwasserknappheit zu begrenzen?*
3. *Hat der Kanton Gebiete identifiziert, die besonders anfällig für zukünftige Trinkwasserknappheit sind?*
4. *Verfügt der Kanton über die Instrumente, um auf eine Trinkwassermangellage in bestimmten Gebieten des Kantons zu reagieren?*
5. *Was plant der Kanton, um gegen die Verschwendung von Trinkwasser vorzugehen?*
6. *Unterstützt der Kanton in seinen eigenen Gebäuden einen vernünftigen Umgang mit Trinkwasser, und wenn ja, wie?*

7. *Gibt es kantonale Ziele für einen sparsamen Umgang mit Wasser, die darauf abzielen, den Trinkwasserverbrauch im Kanton zu stabilisieren oder sogar zu senken, oder ist zumindest die Definition solcher Ziele geplant?*

Den 23. Juni 2022

Antwort des Staatsrats

Einleitend sei die im Gesetz über das Trinkwasser (TWG, SGF 821.32.1) festgelegte Organisation in Erinnerung gerufen:

Art. 3 (Aufgabenteilung)

- ¹ Für die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Trinkwasser sind die Gemeinden zuständig.
² Der Staat nimmt Aufsichts-, Kontroll-, Koordinations- und Sensibilisierungsaufgaben wahr.

Art. 11 bis 12

Für die Gewässerbewirtschaftung ist das Amt für Umwelt (AfU) zuständig.

Für die Lebensmittelkontrolle (Qualität des Trinkwassers) ist das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (LSVW) zuständig.

Für den Bevölkerungsschutz ist das Amt für Bevölkerungsschutz und Militär (BSMA) zuständig.

Weiter möchte der Staatsrat an dieser Stelle die Rolle der realisierten und laufenden kantonalen Planungen im Zusammenhang mit der Trinkwasserversorgung erläutern:

- > Der Sachplan Gewässerbewirtschaftung (SPGB), der im November 2021 vom Staatsrat verabschiedet wurde, enthält eine Liste mit vorrangigen Massnahmen, die in den Bereichen ober- und unterirdische Gewässer, Wasserbau sowie Ableitung und Reinigung der Abwässer getroffen werden müssen. Er befasst sich insbesondere mit dem Schutz der Ressourcen für die Trinkwasserversorgung.
 - > Der Sachplan Trinkwasserinfrastrukturen (STWI), der auf den kommunalen Plänen der Trinkwasserinfrastrukturen (PTWI) aufbaut, umfasst ein Inventar der Anlagen sowie Vorschläge zur Koordination, Rationalisierung und Vervollständigung der bestehenden Anlagen zur langfristigen Sicherstellung der Qualität und Quantität des gelieferten Wassers, selbst in Mangellagen.
1. *Wie weit sind die Arbeiten für den STWI fortgeschritten? Was sind die Gründe für die Fristüberschreitung?*

Nach Artikel 44 Abs. 1 TWG hatten die Gemeinden nach Inkrafttreten des Gesetzes (01.07.2012) vier Jahre Zeit, um einen PTWI-Entwurf auszuarbeiten und diesen dem Amt für Umwelt (AfU) zu unterbreiten. Der Staat seinerseits verfügte für die Ausarbeitung des Sachplans Trinkwasserinfra-

strukturen «gestützt auf die PTWI-Entwürfe» laut Absatz 2 über eine Frist von acht Jahren nach Inkrafttreten des TWG, d. h. vier Jahre nach Einreichung aller PTWI, die als Grundlage für die Erstellung eines für den gesamten Kanton repräsentativen STWI dienen.

Die PTWI der einzelnen Gemeinden hätten somit bis Ende Juni 2016 und der STWI bis Ende Juni 2020 ausgearbeitet werden müssen. Tatsächlich wurden die meisten PTWI zwischen 2016 und 2019 und einige zwischen 2020 und 2022 eingereicht. Damit konnte auch der STWI nicht fristgerecht erstellt werden.

Des Weiteren wurden die Risiken im Zusammenhang mit Chlorothalonil und dessen Abbauprodukten im Jahr 2020 – also nach der Einreichung der meisten PTWI beim AfU – neu bewertet. Damit verringerten sich die Ressourcen, die als ohne besondere Massnahmen für die Trinkwasserversorgung nutzbar gemacht werden können, in mehreren Gemeinden, was eine Verschlechterung der Bilanzen «Verfügbarkeit – Bedarf» zur Folge hatte. Um dem abzuweichen, will der Staat diese Bilanzen anpassen und die kommunalen Aktionspläne im Rahmen des «Aktionsplans zur Reduktion der Risiken von Pflanzenschutzmitteln» (PSM, Massnahme NAg-5), der am 28. Juni 2021 verabschiedet wurde und dessen Umsetzung 2022 begann, vervollständigen lassen.

Dessen ungeachtet sollte der Sachplan Trinkwasserinfrastrukturen in absehbarer Zeit abgeschlossen werden können. Bis Ende 2022 ist eine interne und 2023 eine externe Vernehmlassung geplant. Damit sollte er dem Staatsrat in der ersten Hälfte des Jahres 2023 zur Annahme vorgelegt werden können.

1. *Welche Planungsinstrumente stehen dem Kanton in Erwartung des STWI zur Verfügung, um das Risiko einer Trinkwasserknappheit zu begrenzen?*

Zunächst einmal ist es wichtig zu erwähnen, dass das Risiko einer ernsthaften Knappheit (Mangel an Trinkwasser für den menschlichen Konsum) derzeit begrenzt ist, wenn man die Verfügbarkeit der im Kanton vorhandenen Trinkwasserressourcen zugrunde legt. Alle Wasserversorger müssen über zwei unabhängige Ressourcen verfügen, für den Fall, dass es bei einer der Ressourcen zu Problemen kommt (z. B. Verschmutzung). Wenn keine zweite Ressource im Versorgungsgebiet verfügbar ist, muss das Wassernetz mit denen anderer Versorger zusammengeschaltet werden. In einem solchen Fall muss der mittlere Abfluss abgedeckt sein, wodurch die Ernährung von Mensch und Tier gewährleistet ist.

Gelegentliche Einschränkungen der Nutzung von Trinkwasser für Nebenaktivitäten (Befüllen von Schwimmbädern, private Bewässerung, Fahrzeugreinigung usw.) werden von den Gemeinden erlassen, wenn ihre üblicherweise genutzten Ressourcen stark zurückgehen. Sie verfügen jedoch in der Regel

über Notwasser für solche Fälle (Anschluss an ein anderes Trinkwassernetz oder eine andere Ressource).

Zweitens sei daran erinnert, dass die Aufgaben im Zusammenhang mit Trinkwasser in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fallen (Art. 3 Abs. 1 TWG); dazu gehört insbesondere die Begrenzung des Risikos von Trinkwasserknappheit.

Der im November 2021 verabschiedete SPGB schlägt verschiedene Schutz- und Überwachungs-massnahmen vor (Kapitel 9 und Anhang A1 zum Grundwasser), um eine nachhaltige Nutzung der Trinkwasserressourcen zu ermöglichen. Diese Massnahmen müssen vorrangig auf die vom Kanton identifizierten strategischen (nicht substituierbaren) und wichtigen (nur schwer zu ersetzenden) Fassungen angewendet werden.

- > Die Massnahmen mit hoher bis sehr hoher Priorität (gelb und rot) für das Ziel GW-PZ2.10 *Die zur Trinkwasserversorgung benötigten Grundwasserressourcen sind gegen jegliche Beeinträchtigungen geschützt. Dies gilt prioritär für die strategischen Fassungen und nachfolgend für die wichtigen Fassungen.* haben zum Ziel, rasch Schutzzonen auszuscheiden, Einzugsgebiete zu bestimmen, Zuströmbereiche zu bemessen und Lösungen bei Nutzungskonflikten, die ein Risiko für die Wasserentnahme darstellen, zu planen.
- > Die Massnahme GW_2–12 *Ein quantitatives Überwachungsprogramm, das durch die Inhaberinnen und Inhaber einer Konzession oder einer Genehmigung zu realisieren ist, sowie eine Informatikanwendung zur Verwaltung dieser Daten in Echtzeit werden erstellt.* sieht die Verwirklichung eines kantonalen hydrometrischen Netzes (KHN) vor, das ab 2023 einsatzbereit sein soll und die kontinuierliche Überwachung der Abflüsse aus ausgewählten Quellen und der Grundwasserstände im gesamten Kanton ermöglicht. Das KHN wird es ermöglichen, die Reaktion der wichtigsten Grundwasserleiter und Quellen des Kantons auf punktuelle meteorologische Gefahren (hauptsächlich Dürren) und den Klimawandel zu präzisieren.
- > Die Massnahme GW_3–3 *Die hydrogeologischen Studien zur Definition der Grenzen von Aquifere und zur Quantifizierung ihres nutzbaren Potenzials werden durchgeführt.* umfasst die Durchführung detaillierter hydrogeologischer Untersuchungen der strategischen öffentlichen Grundwasserleiter des Kantons. Diese Studien sollen klären, wie die Grundwasserleiter funktionieren und wie sie gespiesen werden. Sie werden es auch ermöglichen, vorausschauend ihre Reaktion auf Ereignisse hydrologischer (lang anhaltende Dürren, neue Brunnen usw.) oder qualitativer Art (Risiken durch Kiesabbau, Pestizidausbringung usw.) zu simulieren.

Der SPGB sieht daher insbesondere für strategische und wichtige Grundwasserleiter und Fassungen umfangreiche Schutzmassnahmen vor, um die Verschmutzungsrisiken

(Pestizide, Mikroverunreinigungen usw.) zu begrenzen und das Nutzungspotenzial dieser Ressourcen für die künftige Verwendung als Trinkwasser zu erhalten. Besondere Aufmerksamkeit muss ihnen auch im Rahmen anderer kantonalen Planungen geschenkt werden (PSM: Begrenzung des Kontaminationsrisikos; Sachplan Materialabbau SaM: Sicherstellung des nutzbaren Potenzials).

Diese verschiedenen Massnahmen gehen insbesondere auf das Postulat 2018-GC-140 «Beobachtung der Trinkwasserressourcen im Kanton» zurück. Der Staatsrat stellte in seiner Antwort vom 29. Juni 2020 und im beigefügten Bericht verschiedene Lücken fest, die den Bedarf an Verbesserungen in diesem Bereich aufzeigten und gab an, dass er verschiedene Szenarien prüfe, um zusätzliche Mittel freizugeben, mit denen die oben genannten Massnahmen ergriffen und die Forderungen des Postulats wirksam erfüllt werden können.

2. *Hat der Kanton Gebiete identifiziert, die besonders anfällig für zukünftige Trinkwasserknappheit sind?*

Im Rahmen des in Ausarbeitung befindlichen STWI werden die in den PTWI erstellten Bilanzen «Verfügbarkeit – Bedarf» auf kantonaler und regionaler Ebene analysiert und die geplante Entwicklung, die Risiken im Zusammenhang mit Dürren, verschiedenen Grundwasserverschmutzungen (insbesondere durch Pestizide und Nitrate) und dem Klimawandel berücksichtigt.

Diese vorläufige Analyse zeigt, dass die Gebiete im Nordwesten des Kantons (Broye, Glane, See und Untere Sense) mittelfristig am stärksten von Wasserknappheit bedroht sind, da die Ressourcen knapper und die Belastungen grösser sind.

Je nach den Szenarien, die noch analysiert werden müssen (Berücksichtigung von Chlorthalonil und vorbehaltlich weiterer Entscheidungen von Gerichtsinstanzen oder Bundesanweisungen, extreme Trockenheit), könnten auch andere Regionen gefährdet sein. Die endgültigen Ergebnisse werden nach der Fertigstellung des STWI zusammen mit Vorschlägen für Massnahmen auf kantonaler Ebene vorgelegt werden, um die betroffenen Gemeinden zu befähigen, einer drohenden Wasserknappheit entgegenzuwirken.

3. *Verfügt der Kanton über die Instrumente, um auf eine Trinkwassermangellage in bestimmten Gebieten des Kantons zu reagieren?*

Laut der letzten kantonalen Risikoanalyse aus dem Jahr 2006 wurde das Risiko eines Ausfalls der Wasserversorgung auf einer Skala von 4 mit 2 bewertet. Dieses Risiko wurde daher bei der Erstellung von Plänen zur Risikominderung nicht berücksichtigt. Obwohl Trinkwasserknappheit auch in anderen behandelten Themen wie Dürre oder kritische Infrastrukturen vorkommt, wird sie nicht eigenständig bewertet. Folglich gibt es auf kantonaler Ebene keinen umfassenden Plan, der speziell auf dieses Risiko ausgerichtet ist.

Eine neue kantonale Risikoanalyse soll noch in der laufenden Legislaturperiode (2022–2026) vorgenommen werden. Es ist wahrscheinlich, dass das Risiko einer Trinkwasserknappheit gestützt auf diese Analyse nach oben korrigiert und folglich ein umfassender Aktionsplan speziell für dieses Risiko erstellt werden wird.

Für die Trinkwasserversorgung in Notlagen (TWN) sind die Gemeinden zuständig, weshalb dieser Punkt von den Gemeinden bei der Erstellung ihrer PTWI behandelt werden muss.

Eine *Notlage* besteht, wenn die «normale» Versorgung erheblich gefährdet, erheblich eingeschränkt oder verunmöglicht ist – beispielsweise nach einer Naturkatastrophe (Überschwemmung, Erdbeben, Erdstoss), einem Grossunfall (Wasserverschmutzung, Industrieunfall, Grossbrand), einem Sabotageakt usw.

Ereignisse wie vorübergehende Trockenheit, Rohrbrüche, Netzverschmutzungen oder die temporäre Stilllegung einer Fassung fallen nicht darunter. Die Gemeinde muss sicherstellen, dass sie über die nötigen Ressourcen verfügt, um mit diesen als normal geltenden Fällen umgehen zu können.

Die gesamte Realisierung der TWN (Risikoanalyse, Einsatzpläne, Verhalten in Notlagen, Einsatzmaterial, Zusammenarbeit mit der Feuerwehr und dem Zivilschutz usw.) liegt grundsätzlich in der Verantwortung der Gemeinde.

Laut Bundesverordnung über die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in schweren Mangellagen (VTM, SR 531.32) müssen die Kantone die Gemeinden bezeichnen, die einzeln oder zusammen mit anderen Gemeinden in einem bestimmten Versorgungsgebiet die Trinkwasserversorgung in schweren Mangellagen sicherstellen. Diese Bewertung wird im Rahmen des STWI vom AfU in Zusammenarbeit mit dem Amt für Bevölkerungsschutz und Militär (BSMA) durchgeführt.

Bei ausserordentlichen Ereignissen, die von den Gemeinden nicht allein bewältigt werden können, ist der Kanton bereit, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden über das kantonale Führungsorgan, das vom BSMA geleitet wird, aus Vertreterinnen und Vertretern aller Ämter besteht und bei Bedarf durch Fachpersonen verstärkt wird, zu intervenieren. Das BSMA übernimmt nicht nur die Führung, sondern auch die Vorbereitungen für ein solches Ereignis.

Zur Vorbereitung gehören die Risikoanalyse und die Erstellung von Einsatzplänen. So wurde beispielsweise das Risiko «Trockenheitsperioden» vom BSMA analysiert und der Einsatzplan «Hitzewellen» erstellt. Diese Arbeiten werden regelmässig aktualisiert. Sie werden gegebenenfalls auch bei der Fertigstellung des STWI nachgeführt werden.

4. *Was plant der Kanton, um gegen die Verschwendung von Trinkwasser vorzugehen?*

Gestützt auf das Gesetz über die öffentlichen Sachen (ÖSG, SGF 750.1) kann der Kanton Massnahmen treffen, um die unangemessene Nutzung von Wasser, das für die Trinkwasserversorgung nutzbar ist, zu verhindern und seine Nutzung in besonderen Situationen einzuschränken.

Die Nutzung öffentlicher Gewässer unterliegt somit einer Bewilligung oder Konzession (Art. 19 bis 21 ÖSG), die von der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) erteilt wird. Nach Artikel 40 Abs. 1 ÖSG (Vorrang für die Benützung) gilt: «Die Bedürfnisse des Lebensunterhalts haben den Vorrang vor jeder anderen Benützung der öffentlichen Gewässer.» Und Artikel 51 Abs. 3 legt Folgendes fest: «Die Direktion [die RIMU] kann zu jeder Zeit die Wasserentnahme verbieten oder einschränken, wenn die Umstände es erfordern.»

Andererseits erinnert das AfU in seinem Musterreglement über die Trinkwasserverteilung zuhanden der Gemeinden an die Möglichkeit, Vorschriften zur Einschränkung der Trinkwassernutzung zu erlassen, ohne Gewährung von Tarifiermassigungen – namentlich Verbot oder Unterbruch der Garten- oder Rasenbewässerung, der Befüllung von Wassertanks und Schwimmbädern, des Autowaschens und Ähnliches (Art. 8 des Reglements).

Es gibt jedoch keinen vorgefertigten kantonalen Katalog. Die in diesem Jahr von einigen Gemeinden ergriffenen Massnahmen (wie die oben als Beispiel genannten) würden wahrscheinlich auf den gesamten Kanton ausgeweitet werden.

5. *Unterstützt der Kanton in seinen eigenen Gebäuden einen vernünftigen Umgang mit Trinkwasser, und wenn ja, wie?*

Es gibt derzeit keine spezifischen Richtlinien für eine schonende Verwendung von Wasser in staatlichen Gebäuden, da dieser Wasserverbrauch nur geringe Auswirkungen hat. Es wurden jedoch einige Gebäude identifiziert, die als Grossverbraucher bezeichnet werden können und die mittelfristig Gegenstand von Massnahmen sein werden. Dasselbe gilt für die Gebäude, die in den kommenden Jahren saniert werden sollen.

Das Hochbauamt verfolgt den Wasserverbrauch der staats-eigenen Gebäude. Diese Überwachung wird periodisch pro Gebäude durchgeführt und es ist heute nicht möglich, die Aufteilung des Wasserverbrauchs nach Tätigkeitsbereichen (industrielle Prozesse, täglicher Gebrauch der Mitarbeitenden, Reinigungen usw.) genau anzugeben. 2021 betrug der abgerechnete Verbrauch 150 000 m³ Wasser, wovon etwa ein Viertel von der HTA-FR (industrielle Prozesse) und ein Viertel vom Werkhof der Polizei in Granges-Paccot konsumiert worden ist. Daraus ergibt sich ein durchschnittlicher Verbrauch über alle Sektoren hinweg von etwa 35 Litern pro Mitarbeiter/in und Tag, was bislang im Verhältnis zum Gesamtverbrauch des Kantons (0,75%) als moderat bezeichnet werden kann.

6. *Gibt es kantonale Ziele für einen sparsamen Umgang mit Wasser, die darauf abzielen, den Trinkwasserverbrauch im Kanton zu stabilisieren oder sogar zu senken, oder ist zumindest die Definition solcher Ziele geplant?*

Da die verfügbaren Ressourcen für die Trinkwasserversorgung des gesamten Kantons ausreichen, sind derzeit keine Massnahmen zu diesem Zweck definiert oder geplant (mit Ausnahme der in der Antwort auf Frage 5 genannten Massnahmen).

Den 8. November 2022

Question 2022-CE-244 François Ingold/ Ivan Thévoz Hiver 2022–2023: Comment l'Etat se prépare à de potentielles pénuries d'électricité?

Question

Le 23 mars 2022, Hubert Dafflon et Christian Clément déposaient une motion visant à éviter les «blackout» électriques à moyen terme. Sans vouloir empiéter sur cette motion qui a tout son sens, force est de constater que la situation énergétique actuelle n'est déjà plus la même qu'au mois de mars: quand on parle de difficultés d'approvisionnement électrique à moyen terme, nous sommes passés aujourd'hui au très court terme.

A la suite de la diminution des importations de gaz russe, les pays voisins relancent leurs usines à gaz et à charbon pour produire de l'électricité. En Suisse, on prévoit de remplir les barrages à ras bord, prolonger la vie des centrales nucléaires, ouvrir des usines à gaz dans quelques années et on prie surtout des deux mains que nos voisins européens acceptent de nous vendre du courant carboné entre janvier et mars de chaque année.

Pendant ce temps, le canton stimule la transition énergétique à renfort de subventions pour la pose de pompes à chaleur ou de ventilations contrôlées. En parallèle, le canton aimerait implémenter un plan numérique et instaurer des aides financières pour la pose de bornes électriques chez les particuliers. D'ailleurs, les voitures électriques ont jusqu'à 18 mois de délai d'attente, ce qui augure une explosion de leur présence sur nos routes ces prochains mois. On passe notre temps sur nos ordinateurs et nos smartphones. On mange des plats chauds tous les jours, on prend des transports en commun électrifiés et les industries du canton tournent à plein régime.

Antje Kanngiesser, directrice du groupe Alpiq, déclare à la radio romande le lundi 20 juin 2022: «S'il n'y a rien à importer, on peut finir par devoir réduire la consommation. D'abord

pour l'industrie et ensuite peut-être pour les clients finaux». Tout porte à croire donc que, depuis l'arrêt des bilatérales, nos voisins vont privilégier les exportations de courant vers leurs partenaires européens en laissant potentiellement la Suisse se débrouiller avec ses propres ressources. Dans ce contexte tendu mais prévisible, nous aimerions formuler à l'attention du Conseil d'Etat les questions suivantes?

1. *Quelles sont les mesures que le canton prend déjà pour augmenter sa production électrique régionale durant les mois d'hiver?*
2. *Quelles sont les mesures d'urgence identifiées par le canton pour augmenter sa production d'électricité régionale durant les mois d'hiver en cas de pénurie?*
3. *Est-ce que le canton a un plan d'urgence ou du moins a fait des projections pour répondre à une obligation fédérale de réduction de la consommation d'électricité dans le canton?*
4. *Est-ce que les communes sont informées des risques et préparées à réagir en cas de pénurie ou blackout électrique? Nous pensons ici aux risques liés à la distribution d'eau potable, le traitement des eaux usées ou encore des réseaux de chauffages à distance.*
5. *En cas de pénurie, quels acteurs économiques seront les premiers touchés par des mesures de réduction et sont-ils déjà informés pour s'y préparer?*
6. *Si les entreprises devaient diminuer leurs activités durant quelques semaines, comment et avec quels moyens le canton prévoit de les soutenir?*
7. *Est-ce que le Conseil d'Etat prévoit de prendre des mesures rapides contre le gaspillage électrique dans ses propres locaux?*
8. *Est-ce que le Conseil d'Etat est prêt à mener des actions concrètes visant à diminuer la consommation électrique auprès des ménages et des entreprises fribourgeoises?*

Le 26 juin 2022

Réponse du Conseil d'Etat

1. *Quelles sont les mesures que le canton prend déjà pour augmenter sa production électrique régionale durant les mois d'hiver?*

Dans le cadre de la situation «d'urgence» que nous connaissons à ce jour en raison de la crise en Ukraine, il n'est pas directement de la compétence des cantons de prendre des mesures afin d'augmenter la part de production d'électricité, du moins spécifiquement pour l'hiver 2022–23. Il s'agit prioritairement d'une compétence de la Confédération, laquelle a d'ailleurs mis en place toute une organisation sur le plan

national, notamment avec la collaboration avec la branche de l'énergie, des cantons par le biais de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) et des milieux économiques.

D'une manière plus générale, il découle des dispositions légales fédérales (art. 6 LEne) que l'approvisionnement en électricité relève de la branche énergétique, et qu'il revient à la Confédération et aux cantons de créer les conditions générales nécessaires pour que la branche énergétique puisse remplir les tâches qui lui sont conférées dans ce contexte. En outre, s'il apparaît que l'approvisionnement énergétique de la Suisse n'est pas suffisamment assuré à long terme, la Confédération et les cantons créent à temps, et dans le cadre de leurs compétences respectives, les conditions permettant d'assurer les capacités voulues de production, de réseau et de stockage (art. 8 LEne).

Dans ce contexte et en application du cadre fédéral en vigueur, le canton de Fribourg a effectué ces dernières années les tâches qui lui étaient conférées, avec en particulier les adaptations législatives nécessaires, la réalisation de sa planification sectorielle de l'énergie et l'inscription dans le plan directeur cantonal du volet «énergie», précisant ainsi le développement des différentes ressources énergétiques (hydraulique, solaire, éolien, bois et autres biomasses, etc.) sous l'angle de l'aménagement du territoire.

2. *Quelles sont les mesures d'urgence identifiées par le canton pour augmenter sa production d'électricité régionale durant les mois d'hiver en cas de pénurie?*

Comme mentionné précédemment, il ne revient de droit (Loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays, chapitre 3) et de fait (capacité de production et réseau électrique géré au niveau national) pas aux cantons d'identifier et de prendre des mesures d'urgence afin d'augmenter localement la production d'électricité. Cette question est actuellement traitée au niveau de la Confédération, notamment avec la collaboration des cantons et de la branche énergétique. Parmi les mesures qui ont été prises à ce niveau en lien avec une éventuelle pénurie d'électricité en hiver, on peut relever:

- > Le stockage des ressources hydrauliques dans une partie des ouvrages de retenue afin de pouvoir disposer d'une capacité de 500 GWh d'électricité supplémentaire durant l'hiver prochain;
- > Les analyses pour activer les centrales à gaz existantes et pour construire «rapidement», et dans la mesure du possible, d'éventuelles nouvelles centrales à gaz;
- > L'identification des capacités existantes de production d'électricité installées en mode «groupes de secours diesel» en lien avec certaines activités (par ex. hôpitaux et industries) afin de pouvoir les exploiter à futur, en cas de nécessité;

- > La mise en œuvre d'un programme de sensibilisation aux économies d'énergie destiné à l'ensemble de la population suisse et qui a débuté à la fin août 2022 au niveau suisse, programme que le canton relaie sur son territoire, en particulier par la Campagne OFF de sensibilisation qui a été réactivée.

3. *Est-ce que le canton a un plan d'urgence ou du moins a fait des projections pour répondre à une obligation fédérale de réduction de la consommation d'électricité dans le canton?*

S'agissant d'une obligation fédérale de réduction de la consommation d'électricité, celle-ci sera déclenchée en temps voulu par le Conseil fédéral, par l'activation de l'organisation OSTRAL, organisation pour la fourniture d'énergie dans des situations extraordinaires. Cette organisation est subordonnée à l'Office fédéral de l'approvisionnement économique du pays (OFAE) et devient active sur ses instructions en cas de pénurie d'électricité. Le cas échéant, il reviendra en premier lieu aux gestionnaires du réseau de distribution d'électricité (GRD) de faire appliquer les mesures auprès de leurs clients. S'agissant des cantons, ceux-ci devront collaborer avec les instances fédérales pour la mise en œuvre des mesures. Pour Fribourg, cela se concrétisera au travers des activités de l'OCC. Afin de conduire l'action de manière optimale au niveau du canton, des mesures préparatoires ont été introduites au cours de ces derniers mois. La conduite est assurée par la délégation «énergie» du Conseil d'Etat (DCE), instituée à la fin août par le Conseil d'Etat. Le canton dispose par ailleurs d'un plan d'engagement cantonal «Rupture d'approvisionnement électrique» initié en 2011 et qui a été finalisé en 2020. Il relève de la compétence de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS), de son Service de la protection de la population et des affaires militaires (SPPAM) et de l'Organe cantonal de conduite (OCC).

4. *Est-ce que les communes sont informées des risques et préparées à réagir en cas de pénurie ou blackout électrique? Nous pensons ici aux risques liés à la distribution d'eau potable, le traitement des eaux usées ou encore des réseaux de chauffages à distance.*

La Confédération communique régulièrement à l'ensemble de la population de la situation, et par conséquent également aux communes. Sur le plan cantonal, la communication avec les communes est assurée au sein de l'organisation de crise mise en place par la DCE dès septembre 2022. Un état-major énergie, regroupant les partenaires principaux autour du Service de l'énergie, a été institué pour analyser en permanence l'évolution de la situation et d'envisager les conséquences afin de conseiller au mieux les parties prenantes. Cette structure comprend une personne chargée explicitement des relations/coordination avec tous les partenaires concernés, dont les communes. Par ailleurs, la DCE a décidé d'activer la Cellule de coordination cantonale (CCC), qui s'était chargé de la

coordination, de la mise en œuvre sur le terrain et de la cohérence des mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19. L'Association des communes fribourgeoises (ACF) et la Conférence des préfets sont associées aux travaux de la CCC et relaient les informations aux autorités communales.

Au niveau de la distribution d'électricité, les GRD, respectivement les gestionnaires du réseau de distribution d'électricité du canton, se tiennent également à la disposition des autorités communales, des gros consommateurs et de la population d'une manière générale afin de les renseigner au besoin durant la phase de préparation à une éventuelle pénurie d'électricité.

Finalement, il faut relever que l'organisation OSTRAL en collaboration avec la branche de l'énergie et les cantons ont notamment déjà établi la liste des infrastructures considérées comme critiques en cas de délestage cyclique, lesquels doivent répondre à des critères établis (état au 20 octobre 2022):

- a) Approvisionnement médical dans les hôpitaux et les établissements de soins;
- b) Équipements de la police, des pompiers, des services de secours et de l'armée;
- c) Sécurité des établissements judiciaires et pénitentiaires;
- d) Approvisionnement en eau et épuration des eaux usées;
- e) Exploitation des réseaux de télécommunication et émission d'ondes radio et télévisuelles;
- f) Exploitation des tunnels ferroviaires et routiers;
- g) Exploitation du courant de traction pour les entreprises de transport;

En outre, les infrastructures critiques répondent à différentes conditions spécifiques précisées par OSTRAL en lien avec le réseau de distribution d'électricité qui les alimente. Les questions relatives à la distribution de l'eau potable, du traitement des eaux usées ou de l'approvisionnement en énergie de chauffage sont traitées dans ce contexte, partant également du constat que peu d'infrastructures critiques respectent les conditions supplémentaires leur permettant de ne pas être délestées. Dès lors, leurs détenteurs doivent mettre en place un plan d'actions afin de se préparer, ce qui est en cours.

5. *En cas de pénurie, quels acteurs économiques seront les premiers touchés par des mesures de réduction et sont-ils déjà informés pour s'y préparer?*

Les ordonnances fédérales régissant la situation d'urgence en cas de pénurie d'électricité n'ont pas encore été mise en consultation au moment où le Conseil d'Etat a formulé la présente réponse. Celles-ci vont apporter des compléments et des précisions à la ligne OSTRAL qui sert encore à ce jour de référence à la préparation à la crise énergétique.

Toutefois, en l'état et dans le cadre de l'organisation OSTRAL, l'information des entreprises touchées par le contingentement, soit une des premières mesures à fort

impact à mettre en œuvre en cas de pénurie d'électricité, est de la responsabilité des GRD. Les premiers acteurs économiques affectés seront les entreprises considérées comme des gros consommateurs, c'est-à-dire celles qui consomment plus de 100 MWh par année. On retrouve des entreprises appartenant à cette catégorie dans pratiquement tous les secteurs économiques, raison pour laquelle il n'est pas possible d'identifier des secteurs particulièrement exposés. Il y a environ 1500 gros consommateurs dans le canton.

En cas de délestage cyclique, si la situation de pénurie devait se dégrader, seules les infrastructures critiques identifiées seraient alimentées en électricité en permanence, selon un processus bien défini. Ceci signifie que l'essentiel des acteurs économiques seront impactés par le délestage, au même titre que l'ensemble de la population. Selon leurs activités, il leur reviendra de prendre des dispositions afin de pouvoir poursuivre leurs activités durant les périodes de fourniture du courant, ou pas.

Selon l'organisation du plan OSTRAL, la Confédération et les distributeurs d'énergie ont informé les entreprises concernées par un éventuel contingentement d'électricité et/ou de gaz. Sur le plan cantonal, l'organisation de crise instituée par la CDE assure le flux d'informations vers les entreprises par le biais de la CCC et des organisations patronales.

6. *Si les entreprises devaient diminuer leurs activités durant quelques semaines, comment et avec quels moyens le canton prévoit de les soutenir?*

Le Conseil d'Etat estime qu'il est trop tôt à l'heure actuelle pour évaluer ce point. Il n'est en effet pas possible d'anticiper le niveau d'une éventuelle pénurie d'électricité, ni la portée des impacts qu'elle aura réellement sur le tissu économique du canton. Concernant la question des aides pour les entreprises, il est également utile de rappeler que la responsabilité décisionnelle et opérationnelle de la situation décrite se situe au niveau de la Confédération. La question d'une éventuelle aide aux entreprises en cas de pénurie d'énergie devra donc être traitée au niveau fédéral. L'Etat de Fribourg relayera les besoins des entreprises fribourgeoises auprès de la Confédération.

Sur le plan légal, la Loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays (LAP; RS 531) régit les mesures visant à garantir l'approvisionnement du pays en biens et services vitaux lors d'une pénurie grave à laquelle les milieux économiques ne peuvent pas faire face par leurs propres moyens. L'article 38 stipule que la Confédération peut accorder des indemnités aux entreprises si elles subissent un «préjudice important qu'on ne peut exiger d'elles». Aucune indemnisation automatique n'est donc prévue.

Pour ce qui est des prestations de l'assurance-chômage, les entreprises ont la possibilité de solliciter une indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) liée à une

baisse d'activité. Selon le droit en vigueur, l'indemnité en cas de RHT suppose que des circonstances exceptionnelles entraînent des pertes de travail qui sont considérées comme ne faisant pas partie des risques d'exploitation normaux. Par rapport aux instruments de l'assurance-chômage, les cantons sont des organes d'exécution, ils n'ont donc pas la compétence pour déroger des dispositions légales liées à la RHT en cas de circonstances exceptionnelles.

7. *Est-ce que le Conseil d'Etat prévoit de prendre des mesures rapides contre le gaspillage électrique dans ses propres locaux?*

Le 27 septembre 2022, le Conseil d'Etat a pris une série de mesures d'économie d'énergie au sein des bâtiments de l'Etat. Dans les bureaux, la température a été limitée à une valeur cible de 19 degrés. L'eau chaude a été supprimée. Les mesures prévoient également l'extinction ou la réduction de l'éclairage des bâtiments, l'interdiction d'utiliser des chauffages mobiles, ainsi que l'interdiction d'utiliser les ascenseurs.

8. *Est-ce que le Conseil d'Etat est prêt à mener des actions concrètes visant à diminuer la consommation électrique auprès des ménages et des entreprises fribourgeoises?*

En complément de la campagne de sensibilisation lancée par la Confédération à la fin août 2022, le Conseil d'Etat a pris de différentes mesures de communication en lien avec la crise énergétique. Le 27 septembre 2022, il a notamment décidé d'actualiser et de relancer la campagne de sensibilisation OFF, qui avait été menée avec succès de 2013 à 2015. Par ailleurs, le canton, notamment par le biais de la CCC et du Service de l'énergie, relaie la campagne nationale sur le territoire fribourgeois.

Le 8 novembre 2022

**Anfrage 2022-CE-244 François Ingold/
Ivan Thévoz
Winter 2022–2023: Wie bereitet sich der
Staat auf eine allfällige Strommangellage
vor?**

Anfrage

Am 23. März 2022 haben Hubert Dafflon und Christian Clément eine Motion eingereicht mit dem Ziel, mittelfristig einen «Strom-Blackout» zu vermeiden. Diese Motion hat ihre volle Berechtigung, trotzdem muss festgestellt werden, dass die aktuelle Energielage schon nicht mehr mit jener vom März vergleichbar ist: Nachdem bisher von mittelfristigen Stromversorgungsengpässen die Rede war, besteht inzwischen ein sehr kurzfristiges Risiko.

Infolge der abnehmenden Gasimporte aus Russland haben die Nachbarländer ihre Gas- und Kohlekraftwerke wieder in Betrieb genommen, um Strom zu erzeugen. In der Schweiz ist vorgesehen, die Stauseen randvoll zu füllen, die Lebensdauer der Kernkraftwerke zu verlängern, in ein paar Jahren neue Gaskraftwerke in Betrieb zu nehmen und vor allem wird inständig gehofft, dass unsere europäischen Nachbarn bereit sind, uns jedes Jahr zwischen Januar und März fossil produzierten Strom zu liefern.

In der Zwischenzeit fördert der Kanton die Energiewende mit Subventionen für den Einbau von Wärmepumpen und kontrollierten Lüftungen. Darüber hinaus möchte der Kanton einen Digitalisierungsplan und Finanzhilfen für den Bau von privaten Ladestationen für Elektrofahrzeuge einführen. Übrigens gibt es eine Wartefrist von bis zu 18 Monaten bei den Elektroautos. Für die kommenden Monate ist also mit einer massiven Zunahme dieser Fahrzeuge auf unseren Strassen zu rechnen. Wir verbringen unsere Zeit am Computer und am Smartphone. Wir essen jeden Tag warme Gerichte, wir nehmen den elektrifizierten ÖV und die Industriebetriebe des Kantons laufen auf Hochtouren.

Antje Kanngiesser, Direktorin der Alpiq-Gruppe, hat am Montag, 20. Juni 2022 am Westschweizer Radio erklärt, dass der Verbrauch reduziert werden muss, wenn nichts importiert werden kann, wobei es zuerst die Industrie und dann vielleicht die Endkunden treffen wird. Alles deutet darauf hin, dass unsere Nachbarn seit dem Verhandlungsstopp bei den Bilateralen künftig ihren Strom bevorzugt an ihre europäischen Partner exportieren werden und die Schweiz möglicherweise mit ihren eigenen Ressourcen zurechtkommen muss. Vor diesem angespannten, aber vorhersehbaren Kontext stellen wir dem Staatsrat die folgenden Fragen:

1. *Welche Massnahmen hat der Kanton bereits getroffen, um die regionale Stromproduktion in den Wintermonaten zu steigern?*
2. *Welche Sofortmassnahmen hat der Kanton identifiziert, um die regionale Stromproduktion in den Wintermonaten bei einer Mangellage zu steigern?*
3. *Hat der Kanton einen Notfallplan oder zumindest eine Planungsgrundlage, um einer vom Bund angeordneten Pflicht zur Senkung des Stromverbrauchs im Kanton nachzukommen?*
4. *Sind die Gemeinden über die Risiken informiert und auf eine Strommangellage oder ein Blackout vorbereitet? Wir denken hier etwa an die Risiken in Verbindung mit dem Trinkwassernetz, der Abwasserreinigung oder den Fernwärmenetzen.*
5. *Welche Wirtschaftsakteure werden die ersten sein, die bei einer Mangellage von Stromsparmassnahmen betroffen*

sind, und wurden sie schon informiert, um sich darauf vorzubereiten?

6. *Wie gedenkt der Staat die Unternehmen zu unterstützen, falls sie während einigen Wochen ihre Tätigkeit einschränken müssen?*
7. *Sieht der Staatsrat Sofortmassnahmen gegen die Stromverschwendung in seinen eigenen Räumlichkeiten vor?*
8. *Ist der Staatsrat bereit, konkrete Aktionen durchzuführen, um den Stromverbrauch in den Freiburger Haushalten und Unternehmen zu reduzieren?*

Den 26. Juni 2022

Antwort des Staatsrats

1. *Welche Massnahmen hat der Kanton bereits getroffen, um die regionale Stromproduktion in den Wintermonaten zu steigern?*

Angesichts der «besonderen» Lage, in der wir aktuell aufgrund der Ukraine-Krise sind, liegt es nicht direkt in der Kompetenz der Kantone, Massnahmen zu treffen, um die Stromproduktion zumindest für den Winter 2022–23 zu steigern. Dafür ist vorrangig der Bund zuständig, der im Übrigen eine vollständige Organisationsstruktur auf nationaler Ebene aufgestellt hat, hauptsächlich in Zusammenarbeit mit der Energiebranche, den Kantonen über die Energiedirektorenkonferenz (EnDK) und den Wirtschaftskreisen.

Ganz allgemein ist die Stromversorgung gemäss Bundesgesetzgebung (Art. 6 EnG) Sache der Energiewirtschaft. Bund und Kantone sorgen für die Rahmenbedingungen, die erforderlich sind, damit die Energiewirtschaft ihre damit verbundenen Aufgaben erfüllen kann. Zudem schreibt Artikel 8 EnG Folgendes vor: Zeichnet sich ab, dass die Energieversorgung der Schweiz längerfristig nicht genügend gesichert ist, so schaffen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten rechtzeitig die Voraussetzungen, damit Produktions-, Netz- und Speicherkapazitäten bereitgestellt werden können.

Innerhalb des national geltenden Rahmens hat der Kanton Freiburg also in den letzten Jahren die ihm übertragenen Aufgaben erfüllt. Er hat insbesondere die nötigen Gesetzesänderungen vorgenommen, seinen Sachplan Energie aufgestellt und das Thema «Energie» in den kantonalen Richtplan aufgenommen, der die raumplanerischen Aspekte für die Entwicklung der verschiedenen Energieressourcen (Wasserkraft, Solarenergie, Windkraft, Holz und andere Biomasse usw.) behandelt.

2. *Welche Sofortmassnahmen hat der Kanton identifiziert, um die regionale Stromproduktion in den Wintermonaten bei einer Mangellage zu steigern?*

Wie weiter oben erwähnt, ist es nicht Aufgabe des Kantons, Sofortmassnahmen festzulegen und zu treffen, um lokal die Stromproduktion zu steigern, und zwar aus rechtlichen (Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung, Kapitel 3) und aus sachlichen Gründen (Stromerzeugungskapazität und Stromnetz werden auf Landesebene verwaltet). Diese Frage wird zurzeit auf Bundesebene behandelt und zwar insbesondere in Zusammenarbeit mit den Kantonen und der Energiewirtschaft. Zu den Massnahmen, die auf dieser Ebene im Hinblick auf eine allfällige winterliche Strommangellage getroffen wurden, gehören etwa:

- > die Einrichtung einer Wasserkraftreserve in einem Teil der Stauseen, um im kommenden Winter über eine zusätzliche Stromerzeugungskapazität von 500 GWh zu verfügen;
- > die Analyse der Möglichkeiten zur Aktivierung von bestehenden Gaskraftwerken und zum möglichst «raschen» Bau neuer Gaskraftwerke;
- > die Bestimmung der bestehenden Stromerzeugungskapazität durch «Diesel- Notstromaggregate» in Verbindung mit gewissen Tätigkeiten (z.B. Spitäler und Industrien), um sie bei zukünftigem Bedarf nutzen zu können;
- > die Umsetzung einer Stromsparkkampagne, die sich an die ganze Schweizer Bevölkerung richtet und die Ende August 2022 landesweit angelaufen ist. Die Sensibilisierung wird vom Staat auf dem Kantonsgebiet insbesondere durch die OFF-Kampagne unterstützt, die neu aufgelegt wurde.

3. *Hat der Kanton einen Notfallplan oder zumindest eine Planungsgrundlage, um einer vom Bund angeordneten Pflicht zur Senkung des Stromverbrauchs im Kanton nachzukommen?*

Da die Pflicht zur Senkung des Stromverbrauchs eine Massnahme des Bundes ist, wird sie der Bundesrat zu gegebener Zeit erlassen und gleichzeitig die Organisation für Stromversorgung in Ausserordentlichen Lagen (OSTRAL) aktivieren. Diese Organisation untersteht dem Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) und wird auf dessen Anweisung aktiv, wenn eine Strommangellage eintritt. Tritt dieser Fall ein, werden in erster Linie die Verteilnetzbetreiber (VNB) dafür zuständig sein, die Massnahmen gegenüber ihren Kunden umzusetzen. Die Kantone werden ihrerseits mit den Bundesstellen bei der Umsetzung der Massnahmen zusammenarbeiten. Beim Kanton Freiburg ist dafür das kantonale Führungsorgan (KFO) zuständig. Damit das KFO optimal in Aktion treten kann, wurden in den vergangenen Monaten bereits Vorbereitungen auf kantonaler Ebene getroffen. Die Führung wird von der «Energiedelation» des Staatsrats gewährleistet, die der Staatsrat Ende August aufgestellt hat. Der Kanton verfügt im Übrigen über einen kantonalen Einsatzplan «Stromversorgungsunterbruch» der ab 2011 ausgearbeitet und im Jahr 2020 abgeschlossen wurde. Für diesen Plan sind die Sicherheits-, Justiz- und Sportdi-

reaktion (SJSD), ihr Amt für Bevölkerungsschutz und Militär (BSMA) und das kantonale Führungsorgan (KFP) zuständig.

4. *Sind die Gemeinden über die Risiken informiert und auf eine Strommangellage oder ein Blackout vorbereitet? Wir denken hier etwa an die Risiken in Verbindung mit dem Trinkwassernetz, der Abwasserreinigung oder den Fernwärmenetzen.*

Der Bund informiert regelmässig die gesamte Bevölkerung und somit auch die Gemeinden über die Lage. Auf kantonaler Ebene wird die Kommunikation mit den Gemeinden im Rahmen der Organisation sichergestellt, die die Energie-delegation des Staatsrats im September 2022 aufgestellt hat. Ein Führungsstab Energie, der die wichtigsten Partner um das Amt für Energie versammelt, wurde eingerichtet, um die Entwicklung der Lage im Auge zu behalten und allfällige Folgen abzuschätzen, um die betroffenen Parteien bestmöglich zu beraten. In dieser Struktur ist eine Person ausdrücklich für den Kontakt und die Koordinierung mit allen betroffenen Partnern zuständig, zu denen auch die Gemeinden gehören. Die Energiedelegation hat im Übrigen beschlossen, die kantonale Koordinationsstelle (KKS) wieder zu aktivieren, die für die Koordination, die konkrete Umsetzung und die Kohärenz der im Rahmen der COVID-19-Krise getroffenen Massnahmen zuständig war. Der Freiburger Gemeindeverband (FGV) und die Oberamtmännerkonferenz wirken bei den Arbeiten der KKS mit und leiten die Informationen an die Gemeindebehörden weiter.

Hinsichtlich der Stromversorgung stehen auch die Verteilnetzbetreiber des Kantons den Gemeindebehörden, den Grossverbrauchern und der Bevölkerung im Allgemeinen während der Vorbereitungsphase auf eine allfällige Strommangellage für Auskünfte zur Verfügung.

Zum Schluss ist zu erwähnen, dass die OSTRAL zusammen mit der Energiewirtschaft und den Kantonen insbesondere bereits eine Liste der kritischen Infrastrukturen bei Netzabschaltungen aufgestellt hat, die gewisse Kriterien erfüllen müssen (Stand 20. Oktober 2022):

- a) Medizinische Versorgung in den Spitälern und anderen Pflegeeinrichtungen
- b) Einrichtungen von Polizei, Feuerwehr, Notfalldiensten und Armee
- c) Sicherheit der Justiz- und Strafvollzugseinrichtungen
- d) Wasserversorgung und Abwasserreinigung
- e) Betrieb der Telekom-Netzwerke und Ausstrahlung der Radio- und Fernsehsignale
- f) Betrieb der Bahn- und Strassentunnel
- g) Betrieb des Fahrleitungsstroms der Verkehrsbetriebe

Die kritischen Infrastrukturen müssen zudem verschiedene spezifische Voraussetzungen erfüllen, die von der OSTRAL festgelegt werden und in Verbindung mit dem Stromnetz stehen, das sie versorgt. Die Fragen bezüglich der Trinkwas-

erversorgung, der Abwasserreinigung und der Versorgung mit Heizenergie werden ebenfalls in diesem Zusammenhang behandelt, wobei festgehalten wird, dass nur wenige kritische Infrastrukturen die zusätzlichen Voraussetzungen erfüllen, die es ihnen ermöglichen, von einer Netzabschaltung ausgenommen zu werden. Die Inhaber dieser Infrastrukturen müssen deshalb einen Aktionsplan aufstellen, um sich vorzubereiten, was aktuell im Gange ist.

5. *Welche Wirtschaftsakteure werden die ersten sein, die bei einer Mangellage von Stromsparmassnahmen betroffen sind, und wurden sie schon informiert, um sich darauf vorzubereiten?*

Die Bundesverordnungen für den Fall einer Notlage infolge einer Strommangellage sind zum Zeitpunkt, da der Staatsrat diese Antwort verfasst, noch nicht in der Vernehmlassung. Sie werden zusätzliche Informationen und Präzisierungen zu den Vorgaben der OSTRAL liefern, die immer noch für die Vorbereitung auf eine Energiekrise richtungsweisend sind.

Allerdings sind gemäss den Plänen der OSTRAL aktuell die Verteilnetzbetreiber dafür zuständig, die Information der Unternehmen sicherzustellen, die von einer Kontingentierung betroffen wären. Das ist eine der ersten Massnahmen mit starker Wirkung, die bei einer Strommangellage umgesetzt würde. Die ersten Wirtschaftsakteure, die betroffen wären, sind die Grossverbraucher, das heisst diejenigen mit einem Stromverbrauch von über 100 MWh pro Jahr. In fast allen Wirtschaftszweigen gibt es Unternehmen, die in diese Kategorie fallen, weshalb es nicht möglich ist, die besonders betroffenen Branchen zu nennen. Im Kanton gibt es etwa 1500 Grossverbraucher.

Bei periodischen Netzabschaltungen, falls sich die Mangellage weiter verschärft, würden nur die kritischen Infrastrukturen durchgehend mit Strom beliefert, dies gestützt auf einen im Voraus festgelegten Prozess. Das bedeutet, dass fast alle Wirtschaftsakteure wie auch die gesamte Bevölkerung von periodischen Netzabschaltungen betroffen wären. Je nach ihrer Tätigkeit müssen die Betriebe Vorkehrungen treffen, um ihre Aktivitäten in den Zeiten fortzusetzen, in denen sie mit Strom versorgt werden, oder auch nicht.

Gestützt auf den Plan der OSTRAL haben der Bund und die Verteilnetzbetreiber die von einer allfälligen Kontingentierung von Strom und/oder Gas betroffenen Unternehmen informiert. Auf kantonaler Ebene gewährleistet die von der Energiedelegation eingerichtete Krisenorganisation die Information der Unternehmen via die KKS und die Arbeitgeberverbände.

6. *Wie gedenkt der Staat die Unternehmen zu unterstützen, falls sie während einigen Wochen ihre Tätigkeit einschränken müssen?*

Der Staatsrat hält es aktuell für verfrüht, diesen Punkt zu beurteilen. Es ist in der Tat nicht möglich, das Ausmass einer allfälligen Strommangellage und ihre effektiven Auswirkungen auf das Wirtschaftsgefüge des Kantons vorherzusehen. Was die Frage der Hilfen für die Unternehmen betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass die Verantwortung für die Entscheidungen und die Bewältigung der beschriebenen Situation beim Bund liegt. Die Frage einer allfälligen Hilfe für Unternehmen bei einer Energiemangellage muss folglich auf Bundesebene behandelt werden. Der Staat Freiburg wird die Bedürfnisse der Freiburger Unternehmen gegenüber dem Bund geltend machen.

In Bezug auf die Gesetzgebung regelt das Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (LVG; SR 531) die Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag. Artikel 38 legt fest, dass der Bund den Unternehmen Abgeltungen für Massnahmen gewähren kann, sofern sie «einen gewichtigen nicht zumutbaren Nachteil erleiden». Eine automatische Entschädigung ist also nicht vorgesehen.

Was die Leistungen der Arbeitslosenversicherung betrifft, haben die Unternehmen die Möglichkeit, bei einem Arbeitsausfall Kurzarbeitsentschädigung (KAE) zu beantragen. Gemäss geltendem Recht setzt die Gewährung von KAE voraus, dass Arbeitsausfälle durch ausserordentliche Umstände verursacht werden, die nicht zum normalen Betriebsrisiko gehören. Die Kantone sind nur für die Ausführung der Instrumente der Arbeitslosenversicherung zuständig und haben somit nicht die Befugnis, von den Bestimmungen über die KAE bei ausserordentlichen Umständen abzuweichen.

7. *Sieht der Staatsrat Sofortmassnahmen gegen die Stromverschwendung in seinen eigenen Räumlichkeiten vor?*

Am 27. September 2022 hat der Staatsrat eine Reihe von Energiesparmassnahmen in den Gebäuden des Staats getroffen. Die Temperatur der Büroräumlichkeiten wird auf einen Zielwert von 19 Grad begrenzt. Das Warmwasser wurde abgestellt. Zu den Massnahmen gehört auch, dass die Beleuchtung der Gebäude gelöscht oder reduziert wird. Mobile Heizkörper sind verboten, genauso wie das Benutzen des Lifts.

8. *Ist der Staatsrat bereit, konkrete Aktionen durchzuführen, um den Stromverbrauch in den Freiburger Haushalten und Unternehmen zu reduzieren?*

In Ergänzung der vom Bund Ende August 2022 lancierten Sensibilisierungskampagne hat der Staatsrat verschiedene Kommunikationsmassnahmen in Verbindung mit der Energiekrise getroffen. Am 27. September 2022 hat er namentlich beschlossen, die OFF-Kampagne neu aufzulegen, die in den Jahren 2013 bis 2015 sehr erfolgreich war. Darüber hinaus unterstützt der Kanton insbesondere über die KKS und das

Amt für Energie die nationale Kampagne auf Freiburger Kantonsgebiet.

Den 8. November 2022

Question 2022-CE-248 Clément Christian Quelles améliorations pour FRIAC, notamment pour les procédures simplifiées?

Question

L'outil de gestion électronique des permis de construire FRIAC a été mis en place en 2019. Son introduction a permis d'optimiser les processus et augmenter la transparence du traitement du dossier par les différents acteurs. Il gère toutes les demandes, de la cabane de jardin à un projet de construction complexe.

Des efforts ont été faits pour expliquer son utilisation, notamment par la création de tutoriaux électroniques. Toutefois son utilisation est difficile pour une personne qui ne l'utilise pas régulièrement. Or, l'objectif de la digitalisation n'est pas uniquement d'améliorer les processus pour l'administration mais de rendre les outils électroniques accessibles aux citoyens ordinaires.

Pour une demande de permis selon la procédure simplifiée, les connaissances nécessaires à l'utilisation de l'outil sont disproportionnées. De plus l'utilisateur néophyte a toujours de grands doutes et des risques d'erreur sur ce qu'il doit remplir et cocher. De nombreux requérants doivent s'adresser soit à des tiers, soit à leur commune, pour entrer des informations qui se résument à un plan d'implantation et quelques questions. Ce service supplémentaire leur est ensuite facturé, ce qui renchérit les coûts administratifs des demandes de permis.

Pour les demandes ordinaires, des optimisations seraient également très appréciées. L'envoi de notifications à tous les acteurs ou personnes choisies lors de chaque mise à jour ou demande d'information complémentaire pourrait être amélioré. La question de la signature électronique est naturellement posée mais fait partie d'un mandat séparé.

En conséquence, je me permets de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *Quelles mesures le Conseil d'Etat entend-il prendre pour faciliter l'utilisation et rendre l'outil plus accessible?*
2. *Envisage-t-il d'introduire un mode simplifié de l'interface pour certaines requêtes (demandes selon la procédure simplifiée)?*

3. *Qu'en est-il des émoluments des différents services, si le requérant active une option par erreur et que sa requête est transmise à un service dont le traitement n'est pas nécessaire?*
4. *Prévoit-il des améliorations rapides telles que des meilleures notifications?*
5. *Quels sont les plans et les échéances pour revoir et améliorer l'outil avec tous les acteurs concernés (administration, communes, préfetures, professionnels de la construction et citoyens ordinaires)?*

Le 5 août 2022

Réponse du Conseil d'Etat

1. *Quelles mesures le Conseil d'Etat entend-il prendre pour faciliter l'utilisation et rendre l'outil plus accessible?*

Depuis la mise en production en 2019 de l'outil de gestion électronique des demandes de permis de construire et des demandes préalables (FRIAC), un comité de maintenance composé de tous les acteurs du processus d'autorisation de construire (communes, préfetures, représentants des associations du milieu de la construction et services de l'Etat) a été mis en place dans le but d'analyser les demandes et besoins d'amélioration de l'application, d'assurer la mise en œuvre des adaptations jugées nécessaires tout en veillant au maintien de l'exploitation du système. Par ailleurs, dès 2019, une ligne téléphonique d'aide (helpdesk) entièrement dévouée à FRIAC a été ouverte au Service des construction et de l'aménagement, dont le financement est assuré jusqu'à la fin 2023. Enfin, des tutoriels sont disponibles sur Internet sur le site dédié à l'application. Un manuel d'utilisation a été établi et des cours de formation sont également organisés dès que le besoin est avéré.

2. *Envisage-t-il d'introduire un mode simplifié de l'interface pour certaines requêtes (demandes selon la procédure simplifiée)?*

Le projet FRIAC a été initié en 2014. Il a été développé sur une plateforme qui doit être modernisée sur certains aspects. Un projet de mise à jour de l'application avec une mise à niveau de sa technologie, appelé refactoring, a débuté en 2020, puis a été suspendu en raison des contraintes posées par le COVID, pour reprendre à nouveau au début 2022. L'application modernisée sera mise en production au début de l'année 2023. Ce processus consiste en la migration de l'ancienne technologie vers une nouvelle rendant l'application plus sûre, plus agile et plus conviviale. Il devrait également permettre de simplifier l'utilisation de l'application pour l'ensemble des procédures concernées.

3. *Qu'en est-il des émoluments des différents services, si le requérant active une option par erreur et que sa requête*

est transmise à un service dont le traitement n'est pas nécessaire?

Les services cantonaux à consulter sont proposés par l'application en fonction de la nature du projet déposé, de sa localisation et des informations fournies par le requérant ou son mandataire. Mais il revient aux instances communales et/ou cantonales en charge de la validation du dossier de finaliser la sélection des instances consultées. En cas d'erreur dans le choix des instances à consulter, le service consulté par erreur peut mentionner dans l'application qu'il n'est pas concerné. Dans ce cas, aucun émoluments n'est perçu.

4. *Prévoit-il des améliorations rapides telles que des meilleures notifications?*

L'ensemble des notifications va être revu dans le cadre du refactoring évoqué ci-dessus.

5. *Quels sont les plans et les échéances pour revoir et améliorer l'outil avec tous les acteurs concernés (administration, communes, préfetures, professionnels de la construction et citoyens ordinaires)?*

L'équipe de projet responsable du refactoring en cours est en contact permanent avec le comité de maintenance de FRIAC, composé des représentants de l'ensemble des acteurs du processus d'autorisation de construire, à savoir des représentants des communes, des préfetures, des représentants des associations du milieu de la construction et des services de l'Etat. En outre, la possibilité d'introduire la signature électronique dans l'application FRIAC est en cours d'examen, à la suite du dépôt du mandat Bürdel/Gaillard «Introduction de la signature électronique dans le processus d'autorisation de construire».

Le 22 novembre 2022

Anfrage 2022-CE-248 Clément Christian Welche Verbesserungen bei der Anwendung FRIAC, insbesondere für das vereinfachte Verfahren?

Anfrage

Die Anwendung zur elektronischem Verwaltung der Bauwilligungsgesuche FRIAC wurde 2019 eingeführt. Dadurch konnten die Prozesse optimiert und die Transparenz bei der Dossierbearbeitung durch die verschiedenen Akteurinnen und Akteure erhöht werden. Mit der Anwendung werden die Gesuche für alle Bauprojekte – vom Gartenhäuschen bis hin zum komplexen Bauvorhaben – verwaltet.

Es wurden Anstrengungen unternommen, um die Funktionen der Anwendung FRIAC zu erklären, insbesondere durch die Erstellung elektronischer Anleitungen. Trotzdem

ist ihre Bedienung für eine Person, die sie nicht regelmässig nutzt, schwierig. Das Ziel der Digitalisierung besteht jedoch nicht nur darin, die Prozesse in der Verwaltung zu verbessern, sondern auch darin, die elektronischen Werkzeuge für die Bürgerinnen und Bürger ohne besondere Vorkenntnisse zugänglich zu machen.

Für ein Baubewilligungsgesuch im vereinfachten Verfahren sind die Kenntnisse, die für die Nutzung des Werkzeugs erforderlich sind, unverhältnismässig hoch. Nutzerinnen und Nutzer, die unerfahren sind, sind zudem immer unsicher, was sie ausfüllen und ankreuzen sollen. Auch besteht ein erhöhtes Risiko von Fehlern. Viele Gesuchstellerinnen und -steller müssen sich deshalb entweder an Dritte oder an ihre Gemeinde wenden, um die geforderten Informationen einzugeben, die in einem Umgebungsplan und in Antworten zu einigen wenigen Fragen bestehen. Diese zusätzliche Dienstleistung wird ihnen dann in Rechnung gestellt, wodurch sich die administrativen Kosten für Baubewilligungsgesuche erhöhen.

Auch für Gesuche im ordentlichen Verfahren gibt es ein Optimierungspotenzial. So könnte zum Beispiel das Versenden von Benachrichtigungen an alle ausgewählten Stellen oder Personen bei jeder Aktualisierung oder Anforderung zusätzlicher Informationen verbessert werden. Es stellt sich natürlich auch die Frage der elektronischen Unterschrift, doch ist sie Gegenstand eines separaten Auftrags.

Ich möchte dem Staatsrat deshalb folgende Fragen stellen:

1. *Welche Massnahmen gedenkt der Staatsrat zu ergreifen, um die Benutzerfreundlichkeit und Zugänglichkeit der Anwendung FRIAC zu verbessern?*
2. *Wäre aus seiner Sicht eine vereinfachte Benutzeroberfläche für bestimmte Gesuche (Baubewilligungsgesuche im vereinfachten Verfahren) eine Möglichkeit?*
3. *Wie sieht es mit den Gebühren der verschiedenen Ämter aus, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller eine Option irrtümlich aktiviert und sein Gesuch an ein Amt weitergeleitet wird, das das Gesuch gar nicht bearbeiten muss?*
4. *Plant der Staatsrat, gewisse Verbesserungen, etwa bessere Benachrichtigungen, rasch einzuführen?*
5. *Welche Pläne mit welchen Fristen gibt es, um das Instrument gemeinsam mit allen Beteiligten (Verwaltung, Gemeinden, Oberämter, Baufachleute und Laien) in diesem Sinne zu durchleuchten und es zu verbessern?*

Den 5. August 2022

Antwort des Staatsrats

1. *Welche Massnahmen gedenkt der Staatsrat zu ergreifen, um die Benutzerfreundlichkeit und Zugänglichkeit der Anwendung FRIAC zu verbessern?*

Nach der Aufschaltung der Anwendung zur elektronischem Verwaltung der Baubewilligungs- und Vorprüfungsgesuche (FRIAC) im Jahr 2019 wurde ein Ausschuss für die Wartung der Anwendung eingerichtet, der sich aus allen Akteurinnen und Akteuren des Baubewilligungsverfahrens zusammensetzt (Gemeinden, Oberämter, Verbände der Baubranche und staatliche Stellen) und die Aufgabe hat, die Anfragen und Bedürfnisse zur Verbesserung der Anwendung zu analysieren, die Umsetzung der als notwendig erachteten Anpassungen zu gewährleisten und gleichzeitig dafür zu sorgen, dass der Betrieb des Systems aufrechterhalten wird. Zudem wurde 2019 eine Hotline (Helpdesk) beim Bau- und Raumplanungsamt eingerichtet, die bis Ende 2023 finanziert ist und sich ausschliesslich um FRIAC kümmert. Schliesslich sind Tutorials auf der Website der Anwendung verfügbar. Es wurde ein Benutzerhandbuch erstellt und es werden Schulungskurse abgehalten, sobald Bedarf besteht.

2. *Wäre aus seiner Sicht eine vereinfachte Benutzeroberfläche für bestimmte Gesuche (Baubewilligungsgesuche im vereinfachten Verfahren) eine Möglichkeit?*

Das FRIAC-Projekt wurde im Jahr 2014 aufgegleist. Es wurde auf einer Plattform entwickelt, die in einigen Aspekten modernisiert werden muss. Ein Projekt für ein Refactoring der Anwendung (Upgrade der Technologie, die der Anwendung zugrunde liegt) begann 2020, wurde dann aufgrund der Auflagen im Zusammenhang mit der Covid-Pandemie ausgesetzt und Anfang 2022 wieder aufgenommen. Die modernisierte Anwendung wird Anfang 2023 in Produktion gehen, nachdem die Migration von der alten zur neuen Technologie, die die Anwendung sicherer, agiler und benutzerfreundlicher machen wird, erfolgt ist. Ausserdem soll damit die Nutzung der Anwendung für alle betroffenen Verfahren vereinfacht werden.

3. *Wie sieht es mit den Gebühren der verschiedenen Ämter aus, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller eine Option irrtümlich aktiviert und sein Gesuch an ein Amt weitergeleitet wird, das das Gesuch gar nicht bearbeiten muss?*

Die anzuhörenden kantonalen Stellen werden von der Anwendung in Abhängigkeit von der Art des eingereichten Projekts, seines Standorts und der von der gesuchstellenden Person bzw. vom Auftragnehmer gelieferten Informationen vorgeschlagen. Es obliegt jedoch den kommunalen und/oder kantonalen Stellen, die für die Validierung des Dossiers zuständig sind, die Auswahl der betroffenen Stellen zu finalisieren. Wird bei der Auswahl ein Fehler gemacht, kann die irrtümlicherweise angehörte Stelle in der Anwendung angeben,

dass sie nicht betroffen ist. In einem solchen Fall werden keine Gebühren erhoben.

4. *Plant der Staatsrat, gewisse Verbesserungen, etwa bessere Benachrichtigungen, rasch einzuführen?*

Die Benachrichtigungen werden im Rahmen des oben erwähnten Refactorings überarbeitet.

5. *Welche Pläne mit welchen Fristen gibt es, um das Instrument gemeinsam mit allen Beteiligten (Verwaltung, Gemeinden, Oberämter, Baufachleute und Laien) in diesem Sinne zu durchleuchten und es zu verbessern?*

Das für das laufende Refactoring verantwortliche Projektteam steht in ständigem Kontakt mit dem Ausschuss für die Wartung von FRIAC. Darüber hinaus wird derzeit die Möglichkeit, die elektronische Unterschrift in der Anwendung FRIAC einzuführen, in Antwort auf die Einreichung des Auftrags Bündel/Gaillard «Einführung der elektronischen Unterschrift im Baubewilligungsprozess» geprüft.

Den 22. November 2022

**Question 2022-CE-270 Chantal Pythoud-Gaillard/Simon Zurich
Refus de revalorisation salariale des infirmier-ère-s anesthésistes, pourquoi?**

Question

En juin 2021, malgré leur demande de réévaluation datant de plusieurs années avant le début de la pandémie Covid, le Conseil d'Etat avait décidé de maintenir la classe 19 pour les fonctions d'infirmier-ère-s spécialisé-e-s en soins intensifs, en soins d'urgences ou en anesthésie. Suite à cette décision, ceux-ci avaient déposé une requête auprès de l'Organe de conciliation et d'arbitrage.

La Commission d'évaluation et de classification des fonctions (CEF) a effectué un réexamen des critères EVALFRI pour ces 3 fonctions.

Cette nouvelle analyse a permis au Conseil d'Etat, en juillet 2022, d'allouer une classe supplémentaire, soit la classe 20, pour les infirmier-ère-s spécialisé-e-s en soins intensifs et en soins d'urgences.

Par contre, il a été décidé de maintenir la fonction d'infirmier-ère-s anesthésistes en classe 19. Cette décision a suscité la consternation dans les milieux concernés. L'incompréhension s'avère totale et génère des sentiments de révolte. En effet, ces 3 professions exigent une formation post-grade de durée et de degré équivalents.

Pendant la crise COVID, le nombre de lits en soins intensifs a pu être augmenté grâce à l'engagement des infirmier-ère-s anesthésistes libéré-e-s des opérations non-urgentes. Ils y ont travaillé d'arrache-pied. Puis, à la réouverture des blocs opératoires, ils ont poursuivi leur activité dans un rythme effréné pour rattraper les opérations reportées.

Par contre, les infirmier-ère-s spécialisé-e-s en soins intensifs ou soins d'urgences, ne peuvent remplacer leurs collègues spécialisé-e-s en anesthésie car la loi suisse exige d'être expert en anesthésie pour pratiquer l'anesthésie. Leurs compétences, leurs responsabilités ne sont certainement pas moindres.

La différence de reclassement est ressentie comme une injustice. Par ailleurs, dans toute la Suisse, ces 3 fonctions sont au même niveau salarial selon leur classification cantonale.

Dans un contexte de pénurie de personnel spécialisé, cette décision risque d'impacter la motivation des éventuel-le-s candidat-e-s à cette formation en anesthésie. Ce personnel est également fortement sollicité par des propositions d'emploi hors canton. Le risque de le perdre n'est pas négligeable.

Questions:

1. *Le Conseil d'Etat peut-il revenir sur cette décision? Une voie de recours est-elle possible?*
2. *Quels sont les critères de l'évaluation qui ont obtenu moins de points?*
3. *De quels profils professionnels est composée la commission CEF?*
4. *Comment procède la CEF pour évaluer ces professions?*
5. *Le Conseil d'Etat estime-t-il que cette décision est conforme à la volonté exprimée par la population fribourgeoise lors du vote sur l'initiative sur les soins infirmiers?*
6. *Si cette décision est maintenue, quels sont les risques d'un manque de ce personnel spécialisé pour le fonctionnement de l'HFR, pour ses finances (notamment en lien avec des reports d'opérations) ainsi que pour la sécurité des patient-e-s? Les risques identifiés par le Conseil d'Etat en valent-ils la chandelle?*

Le 8 juillet 2022

Réponse du Conseil d'Etat

Tout d'abord, le Conseil d'Etat rappelle que la fonction d'infirmier/ière spécialisé/e (6 33 170) a déjà été revalorisée à plusieurs reprises.

A l'origine, la fonction d'infirmier/ière spécialisé/e était colloquée en classe 15. En 2001, suite à l'évaluation de la fonction d'infirmier/ière, la classe 17 a été octroyée à la fonction d'infirmier/ière spécialisé/e, par ricochet. Puis en 2005,

consécutivement à la modification de la classification de la fonction d'infirmier/ière en raison de la prise en compte du diplôme nouvellement exigé (bachelor), la classe 18 a été attribuée à la fonction d'infirmier/ière spécialisé/e. C'est en 2008 que la fonction a été formellement évaluée par la Commission d'évaluation et de classification des fonctions (CEF). Le Conseil d'Etat a alors octroyé la classe 19 pour les profils spécialisés (études postdiplômes des écoles supérieures (EPD ES)) en soins d'urgence, en soins intensifs et en anesthésie. Pour les profils ne disposant pas d'un diplôme EPD ES mais d'une formation complémentaire (CAS ou DAS, par exemple), le Conseil d'Etat a maintenu la classe 18.

Les critères de la formation (bachelor) et de la formation complémentaire pour les profils d'infirmier/ière spécialisé/e en soins d'urgence, en soins intensifs et en anesthésie ont obtenu le même nombre de points. Cependant, le système Evalfri ne se limite pas aux points attribués au critère de la formation; ce système prend en compte les exigences, les charges et les inconvénients liés aux domaines intellectuel, psycho-social, physique et responsabilité.

Le 28 juin 2021, le Conseil d'Etat a décidé de maintenir la classe 19 pour la fonction d'infirmier/ière spécialisé/e, en réponse à la requête de décision formelle du Syndicat des services publics (SSP). Le SSP, n'acceptant pas cette décision, a déposé une requête de conciliation, le 8 juillet 2021. Suite à une séance de conciliation, le Conseil d'Etat a mandaté la CEF afin qu'elle procède à un examen de tous les critères Evalfri pour les infirmiers et infirmières spécialisé-e-s travaillant dans les domaines des soins intensifs, des soins d'urgence et des soins en anesthésie. Pour ce faire, des membres de la CEF ont rencontré trois médecins chefs ainsi que des représentants du service du personnel de l'hôpital fribourgeois (HFR). De plus, des membres du secrétariat de la CEF ont suivi et observé des infirmiers et des infirmières spécialisé-e-s sur leur lieu de travail. La nouvelle appréciation de certains critères a par conséquent modifié le résultat final de l'évaluation. Cela étant, le Conseil d'Etat a décidé le 4 juillet 2022, en respectant les résultats de l'évaluation, d'octroyer la classe 20 pour les profils en soins d'urgence et en soins intensifs et de maintenir la classe 19 pour le profil en anesthésie. L'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} septembre 2022.

Selon les données de l'année 2020, en comparaison avec les cantons romands, le traitement annuel maximum d'un/e infirmier/ière spécialisé/e (anesthésie, soins d'urgence, soins intensifs et instrumentiste) du canton de Fribourg colloqué-e en classe 19 s'élève à 120 218 francs et se situe en 1^{re} première position devant le canton de Genève (120 120 francs) et le CHUV (116 403 francs). Le nouveau salaire en classe 20 s'élèvera à 124 935 francs.

1. *Le Conseil d'Etat peut-il revenir sur cette décision? Une voie de recours est-elle possible?*

Le dossier des infirmiers et des infirmières spécialisé-e-s, profil anesthésie a fait l'objet d'une seconde procédure devant l'Organe de conciliation et d'arbitrage. A relever qu'un recours contre la décision du Conseil d'Etat du 28 juin 2021 avait également été déposé devant le Tribunal cantonal, qui l'a suspendu jusqu'à droit connu sur l'issue de la procédure de conciliation.

Lors de sa séance du 23 août 2022, le Conseil d'Etat a mandaté à nouveau la CEF, qui bénéficie depuis cet été de deux nouveaux membres œuvrant dans le domaine médical, de revoir les critères Evalfri qui ont été modifiés pour la fonction d'infirmier/ière spécialisé/e en anesthésie. Le Conseil d'Etat, tenant compte de la nouvelle analyse de la CEF, a décidé le 27 septembre 2022 d'attribuer également la classe 20 aux infirmiers et infirmières spécialisé/e en soins d'anesthésie, avec une entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} septembre 2022. Ainsi, les trois profils (soins d'urgence, soins intensifs et anesthésie) bénéficient tous d'une nouvelle revalorisation salariale en classe 20 depuis le 1^{er} septembre 2022. Lors de cette même séance, et à la demande de l'HFR, le Conseil d'Etat a décidé de créer une nouvelle fonction qui réunit ces trois profils dans une seule fonction dénommée Expert/e en soins diplômé/e EPD ES.

D'une façon générale, les voies de droit sont prévues aux articles 8 et 9 du règlement relatif à la procédure d'évaluation et de classification des fonctions du personnel de l'Etat RSF [122.72.22](#).

2. *Quels sont les critères de l'évaluation qui ont obtenu moins de points?*

Comme mentionné dans le préambule, les critères Evalfri ont été revus par la CEF pour chacun des trois profils (soins d'urgence, soins intensifs et soins en anesthésie) à la suite de la première séance de conciliation. La CEF, ayant reçu un nouveau mandat du Conseil d'Etat après la seconde séance de conciliation fin août 2022, a procédé à une nouvelle analyse pour le profil soins en anesthésie. Seul un critère du domaine intellectuel a été modifié.

3. *De quels profils professionnels est composée la commission CEF?*

La CEF est une commission consultative permanente. Jusqu'à cet été, elle était composée de sept membres dont la cheffe du Service du personnel et d'organisation (SPO) qui la préside, trois représentants du personnel (un membre et le président de la Fédération des associations du personnel du service publique du canton de Fribourg (FEDE) et un membre du comité de l'Association des cadres supérieurs et des magistrat/e/s du canton de Fribourg (ACSM)) et trois représentants de l'Etat. Ces membres, issus des domaines de l'éducation, de l'informatique et de la force publique, bénéficient de formations et d'expériences professionnelles diversifiées, ainsi que de plusieurs années de pratique dans le domaine de l'évaluation analytique des fonctions.

Depuis le 1^{er} juillet 2022, la CEF est composée de deux membres supplémentaires, une représentante du personnel (infirmière spécialisée, membre SSP) et une représentante de l'Etat (directrice des ressources humaines HFR). Le président de la FEDE a été remplacé par un membre de la FEDE (enseignante).

4. *Comment procède la CEF pour évaluer ces professions?*

La CEF utilise le système Evalfri, un système analytique du travail basé sur le système ABAKABA, qui est un instrument d'évaluation neutre à l'égard des sexes mis en place par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes. Les quatre domaines (intellectuel, psycho-social, physique et responsabilité), qui comprennent plusieurs critères et sous-critères, sont évalués sous l'aspect des exigences, des inconvénients ou charges et de la fréquence. L'évaluation des différents critères est effectuée par le biais d'un questionnaire complété par les collaborateurs/trices. La CEF procède à l'analyse des questionnaires et à l'attribution des points aux différents critères, ce qui permet d'obtenir un résultat chiffré qui définit les marges de classification (-1 ou +1 classe). Cette marge d'appréciation laisse une certaine latitude au Conseil d'Etat pour décider de la classification d'une fonction.

Le système Evalfri est à disposition sur le site du SPO à l'adresse suivante: https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/spo/_www/files/pdf10/systeme_fr.pdf.

5. *Le Conseil d'Etat estime-t-il que cette décision est conforme à la volonté exprimée par la population fribourgeoise lors du vote sur l'initiative sur les soins infirmiers?*
6. *Si cette décision est maintenue, quels sont les risques d'un manque de ce personnel spécialisé pour le fonctionnement de l'HFR, pour ses finances (notamment en lien avec des reports d'opérations) ainsi que pour la sécurité des patient-e-s? Les risques identifiés par le Conseil d'Etat en valent-ils la chandelle?*

Comme précédemment mentionné dans la réponse à la question 1 ci-dessus, le Conseil d'Etat a décidé le 27 septembre 2022 d'attribuer également la classe 20 aux infirmiers et infirmières spécialisé/e en soins d'anesthésie.

Compte tenu que les salaires versés par l'Etat de Fribourg sont plus que concurrentiels (voir page 3 ci-dessus) le Conseil d'Etat estime tenir compte de l'importance de pouvoir disposer de personnel compétent. En outre, au même titre que la population fribourgeoise, il appuie la volonté de l'initiative populaire. Des travaux sont d'ailleurs en cours, notamment via une enquête réalisée auprès du personnel soignant à l'échelle cantonale. D'autres discussions ont lieu avec les partenaires concernant les questions de pénurie du personnel soignant.

Le 2 novembre 2022

Anfrage 2022-CE-270 Chantal Pythoud-Gaillard/Simon Zurich
Verweigerte Gehaltsaufwertung für die Pflegefachkräfte mit Fachausbildung Anästhesie – Warum?

Anfrage

Der Staatsrat hat im Juni 2021 trotz eines mehrere Jahre vor Beginn der Coronapandemie eingereichten Antrags auf Neubewertung der Funktionen der Pflegefachkräfte mit Fachausbildung Intensivpflege, Notfallpflege und Anästhesie beschlossen, die Einreihung dieser Funktionen in Gehaltsklasse 19 beizubehalten. Nach dieser Entscheidung reichten die betreffenden Pflegefachkräfte beim Schlichtungs- und Schiedsorgan ein Schlichtungsbegehren ein.

Die Kommission für die Bewertung und Einreihung der Funktionen (KBF) nahm daraufhin eine Überprüfung der EVALFRI-Kriterien für diese drei Funktionen vor.

Ausgehend von dieser neuen Analyse konnte der Staatsrat im Juli 2022 das Gehalt der Pflegefachkräfte mit Fachausbildung Intensivpflege und Notfallpflege in die Gehaltsklasse 20 und damit eine Klasse höher einreihen.

Hingegen wurde beschlossen, die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann mit Fachausbildung Anästhesie in Klasse 19 zu belassen, was bei den betroffenen Kreisen Fassungslosigkeit auslöste. Dieser Entscheidung ist absolut unverständlich und empörend. Für alle diese drei Berufe braucht es nämlich ein Nachdiplomstudium auf gleicher Stufe und von gleicher Dauer.

Während der Coronakrise konnte die Bettenzahl auf der Intensivstation dank des Einsatzes der von den nicht dringenden Operationen befreiten Pflegefachkräfte mit Fachausbildung Anästhesie erhöht werden, die dort Unterstützung geleistet und unermüdlich gearbeitet haben. Als dann die Operationssäle wieder geöffnet wurden, arbeiteten sie weiterhin im Wettlauf mit der Zeit, um die verschobenen Operationen nachzuholen.

Pflegefachleute mit Fachausbildung Intensivpflege oder Notfallpflege können ihrerseits nicht stellvertretend für ihre Kolleginnen und Kollegen mit Fachausbildung Anästhesie einspringen, da es nach Schweizer Gesetz zur Durchführung einer Anästhesie zwingend eine entsprechende Fachausbildung braucht. Sie verfügen sicher nicht über weniger Kompetenzen und tragen auch bestimmt nicht weniger Verantwortung.

Der sich aus der Neueinreihung ergebende Unterschied wird als ungerecht empfunden. Ausserdem sind diese drei Funktionen schweizweit gemäss ihrer kantonalen Einstufung auf dem gleichen Lohnniveau.

Beim herrschenden Fachkräftemangel kann dieser Entscheid durchaus die Motivation möglicher Kandidatinnen und Kandidaten für diese Anästhesieausbildung dämpfen. Dieses Personal wird auch mit sehr attraktiven Stellenangeboten ausserhalb des Kantons umworben, und es besteht ein nicht zu unterschätzendes Abwanderungsrisiko.

Fragen:

1. *Kann der Staatsrat diesen Entscheid rückgängig machen? Kann der Rechtsweg beschritten werden?*
2. *Bei welchen Evalfri-Kriterien wurden weniger Punkte erzielt?*
3. *Welche Berufsprofile sind in der KBF vertreten?*
4. *Wie geht die KBF bei der Bewertung dieser Berufe vor?*
5. *Ist der Staatsrat der Ansicht, dass dieser Entscheid dem Willen der Freiburger Bevölkerung bei der Abstimmung über die Pflegeinitiative entspricht?*
6. *Wenn an diesem Entscheid festgehalten wird, welche Risiken birgt dann ein Mangel an Pflegefachkräften Anästhesie für den Betrieb des HFR, für seine Finanzen (insbesondere im Zusammenhang mit der Verschiebung von Operationen) sowie für die Sicherheit der Patientinnen und Patienten? Lohnt es sich, diese Risiken einzugehen?*

Den 8. Juli 2022

Antwort des Staatsrats

Zunächst weist der Staatsrat darauf hin, dass die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann mit Fachausbildung (6 33 170) schon mehrmals aufgewertet worden ist.

Ursprünglich war die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann mit Fachausbildung in der Gehaltsklasse 15 eingereiht. 2001 wurde nach der Bewertung der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann mit Fachausbildung dementsprechend die Gehaltsklasse 17 gewährt. 2005 wurde dann nach der Einreihungsänderung für die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann aufgrund der Berücksichtigung des neu vorausgesetzten Diploms (Bachelor) der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann mit Fachausbildung die Gehaltsklasse 18 zugewiesen. 2008 wurde die Funktion formell von der Kommission für die Bewertung und Einreihung der Funktionen (KBF) bewertet. Der Staatsrat sah die Gehaltsklasse 19 für die Fachausbildungsprofile (Nachdiplomstudium höhere Fachschule (NDS HF)) in Notfallpflege, Intensivpflege und Anästhesiepflege vor. Für Profile ohne NDS HF-Diplom, aber mit einer Zusatzausbildung (z.B. CAS oder DAS) hat der Staatsrat an der Klasse 18 festgehalten.

Die Kriterien der Ausbildung (Bachelor) und Zusatzausbildung für die Profile Pflegefachfrau/Pflegefachmann mit Fachausbildung in Notfallpflege, Intensivpflege und Anästhesiepflege erhielten gleich viele Punkte. Das Evalfri-System beschränkt sich jedoch nicht auf die Punktevergabe für das Ausbildungskriterium, sondern trägt auch den Anforderungen, Belastungen und Beeinträchtigungen im intellektuellen, psychosozialen und physischen Bereich sowie bei der Verantwortung Rechnung.

Am 28. Juni 2021 beschloss der Staatsrat in Antwort auf das Gesuch des Verbands des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) um formellen Entscheid, an der Klasse 19 für die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann mit Fachausbildung festzuhalten. Der VPOD war damit nicht einverstanden und reichte am 8. Juli 2021 einen Schlichtungsantrag ein. Nach der Schlichtungssitzung hat der Staatsrat die KBF mit der Prüfung aller Evalfri-Kriterien für die in der Intensivpflege, Notfallpflege und Anästhesiepflege tätigen Pflegefachpersonen mit Fachausbildung beauftragt. Dazu trafen sich die Mitglieder der KBF mit drei Chefärzten sowie mit einer Vertretung des Personaldienstes des Freiburger Spitals (HFR). Ausserdem begleiteten Mitglieder des KBF-Sekretariats Pflegefachpersonen mit Fachausbildung bei ihrer Arbeit und schauten ihnen dabei über die Schulter. Mit der Neueinschätzung gewisser Kriterien änderte sich folglich das Endresultat der Bewertung. So beschloss der Staatsrat am 4. Juli 2022, unter Berücksichtigung der Bewertungsergebnisse, die Fachausbildungsprofile Notfallpflege und Intensivpflege in die Klasse 20 einzureihen und das Fachausbildungsprofil Anästhesiepflege in Klasse 19 zu belassen. Das Inkrafttreten wurde auf den 1. September 2022 festgesetzt.

Nach den Vergleichsdaten mit den Westschweizer Kantonen des Jahres 2020 beträgt das jährliche Höchstgehalt einer Pflegefachperson mit Fachausbildung (Anästhesiepflege, Notfallpflege, Intensivpflege und Operationsbereich) im Kanton Freiburg, eingereiht in Klasse 19, 120 218 Franken und liegt damit an vorderster Position, vor dem Kanton Genf (120 120 Franken) und dem Universitätsspital CHUV in Lausanne (116 403 Franken). Das neue Gehalt in der Klasse 20 wird 124 935 Franken betragen.

1. *Kann der Staatsrat diesen Entscheid rückgängig machen? Kann der Rechtsweg beschritten werden?*

Das Dossier der Pflegefachpersonen mit Fachausbildung Anästhesiepflege war Gegenstand eines zweiten Verfahrens vor dem Schlichtungs- und Schiedsorgan. Gegen den Beschluss des Staatsrats vom 28. Juni 2021 war ebenfalls eine Beschwerde beim Kantonsgericht eingereicht worden, das sie bis zum Ausgang des Schlichtungsverfahrens sistiert hat.

An seiner Sitzung vom 23. August 2022 hat der Staatsrat die KBF, der seit diesem Sommer zwei neue, im medizinischen Bereich tätige Mitglieder angehören, erneut mit der Überprü-

fung der für die Pflegefachpersonen mit Fachausbildung in Anästhesiepflege anders beurteilten Evalfri-Kriterien beauftragt. Unter Berücksichtigung der neuen Analyse der KBF hat der Staatsrat in seiner Sitzung vom 27. September 2022 beschlossen, die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann mit Fachausbildung in Anästhesiepflege auch in Klasse 20 einzureihen, und zwar rückwirkend per 1. September 2022. An derselben Sitzung beschloss der Staatsrat auf Antrag des HFR, diese Fachausbildungsprofile unter einer einzigen, neu geschaffenen Funktion «Dipl. Pflegeexpertin/dipl. Pflegeexperte NDS HF» zusammenzufassen.

Generell sind die Rechtsmittel in Artikel 8 und 9 des Reglements über das Verfahren zur Bewertung und Einreihung der Funktionen des Staatspersonals (SGF 122.72.22) vorgesehen.

2. Bei welchen Evalfri-Kriterien wurden weniger Punkte erzielt?

Wie einleitend gesagt, wurden die Evalfri-Kriterien von der KBF für jedes der drei Fachausbildungsprofile (Notfallpflege, Intensivpflege und Anästhesiepflege) im Anschluss an die erste Schlichtungssitzung überprüft. Nachdem die KBF nach der zweiten Schlichtungssitzung Ende August 2022 vom Staatsrat ein neues Mandat erhalten hatte, führte sie eine neue Analyse für das Fachausbildungsprofil Anästhesiepflege durch. Es wurde nur ein Kriterium aus dem intellektuellen Bereich geändert.

3. Welche Berufsprofile sind in der KBF vertreten?

Die KBF ist eine ständige beratende Kommission. Bis diesen Sommer setzte sie sich aus sieben Mitgliedern zusammen, worunter die Chefin des Amts für Personal und Organisation (POA), die den Vorsitz führt, drei Personalvertreter/innen (ein Mitglied und der Präsident der Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE) und ein Mitglied der Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg (ACSM)) und drei Vertreter/innen des Staats. Diese Mitglieder, die aus den Bereichen Erziehung und Informatik sowie den Ordnungsbehörden kommen, verfügen über vielfältige Ausbildungen und Berufserfahrungen sowie über mehrjährige Praxis in der analytischen Funktionsbewertung.

Seit dem 1. Juli 2022 setzt sich die KBF aus zwei weiteren Mitgliedern zusammen, und zwar einer Personalvertreterin (Pflegefachfrau mit Fachausbildung, VPOD-Mitglied) und einer Vertreterin des Staats (Personaldirektorin des HFR). Der Präsident der FEDE wurde durch ein Mitglied der FEDE (Lehrerin) ersetzt.

4. Wie geht die KBF bei der Bewertung dieser Berufe vor?

Die KBF verwendet das System Evalfri, ein System zur analytischen Bewertung von Arbeitstätigkeiten, das auf dem System ABAKABA basiert, einem vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann eingeführten

geschlechtsneutralen Bewertungsinstrument. Die vier Bereiche (intellektuell, psychosozial, physisch und Verantwortung), die mehrere Kriterien und Unterkriterien umfassen, werden unter dem Blickwinkel der Anforderungen, Beeinträchtigungen oder Belastungen und des Zeitanteils bewertet. Die Bewertung der verschiedenen Kriterien erfolgt über einen Fragebogen, den die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausfüllen. Die KBF wertet die Fragebögen aus und vergibt Punkte für die einzelnen Kriterien. Mit dem zahlenmässigen Ergebnis werden die Einreihungsbandbreiten bestimmt (-1 oder +1 Klasse). Diese lassen dem Staatsrat einen gewissen Spielraum für den Entscheid über die Einreihung einer Funktion.

Die Beschreibung des Evalfri-Systems ist auf der Website des POA unter folgender Adresse aufgeschaltet: https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/spo/_www/files/pdf23/systeme_de.pdf.

5. Ist der Staatsrat der Ansicht, dass dieser Entscheid dem Willen der Freiburger Bevölkerung bei der Abstimmung über die Pflegeinitiative entspricht?

6. Wenn an diesem Entscheid festgehalten wird, welche Risiken birgt dann ein Mangel an Pflegefachkräften Anästhesie für den Betrieb des HFR, für seine Finanzen (insbesondere im Zusammenhang mit der Verschiebung von Operationen) sowie für die Sicherheit der Patientinnen und Patienten? Lohnt es sich, diese Risiken einzugehen?

Wie oben in der Antwort auf Frage 1 gesagt, hat der Staatsrat am 27. September 2022 beschlossen, der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann mit Fachausbildung Anästhesiepflege ebenfalls die Klasse 20 zuzuweisen.

Angesichts der Tatsache, dass die vom Staat Freiburg gezahlten Löhne mehr als konkurrenzfähig sind (siehe Seite 3 oben), ist der Staatsrat der Ansicht, dass er dem wichtigen Erfordernis nach kompetentem Personal Rechnung trägt. Er unterstützt das Anliegen der Volksinitiative genauso wie die Freiburger Bevölkerung. Es sind übrigens entsprechende Arbeiten im Gang, namentlich via eine Umfrage beim Pflegepersonal auf kantonaler Ebene, und es laufen auch weitere Gespräche mit den Partnern rund um Fragen zum Fachkräftemangel.

Den 2. November 2022

Question 2022-CE-284 Daphné Roulin/ Sandra Lepori Ammoniac – Canton de Fribourg

Question

En Suisse et dans le canton de Fribourg, l'ammoniac (NH_3) compte parmi les principaux polluants atmosphériques. Les émissions d'ammoniac, dues en grande partie à l'agriculture (93%) et en particulier à l'élevage (86%), se maintiennent à un niveau élevé depuis le début du millénaire. Il en résulte un excès d'apports d'azote, avec des conséquences négatives pour les écosystèmes, la qualité de l'air et de l'eau, la santé humaine et, par conséquent, pour nos moyens de subsistance.

Une étude récemment publiée, intitulée «Ammoniac: la situation dans une sélection de cantons», a analysé les instruments et les mesures mis en place dans neuf cantons où le nombre d'animaux est particulièrement élevé. Notre canton a également été examiné. L'étude montre que bien que le problème soit reconnu dans de nombreux cantons et que des plans de mesures parfois coûteux aient été élaborés, les objectifs de réduction cantonaux et nationaux sont loin d'être atteints.

De manière générale, la présente question a pour but de déterminer la situation actuelle du canton quant à ses émissions (non négligeables) d'ammoniac. En effet, il s'avère important de la connaître afin d'en examiner l'évolution à la suite de nouvelles règles adoptées puis des mesures concrètes réalisées. La présente intervention vise également à connaître les mesures, y compris financières, auxquelles le Conseil d'Etat prévoit d'avoir recours, en collaboration avec les milieux concernés, afin de réussir concrètement à réduire les émissions d'ammoniac.

Au vu de ce qui précède, nous demandons au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes:

1. *Quel est l'état actuel (2022) des émissions d'ammoniac dans notre canton? Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il l'évolution des émissions d'ammoniac au cours des dernières années par rapport aux:*
 - a) *valeurs cibles mentionnées dans le rapport «Ammoniac: la situation dans une sélection de cantons» (réduction des émissions de 40% par rapport à 2007);*
 - b) *objectifs environnementaux pour l'agriculture OEA (limitation des émissions d'ammoniac de l'agriculture suisse à 25 000 tonnes d'azote par an au maximum)?*
2. *Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il l'évolution des émissions d'ammoniac au cours des dernières années par rapport aux Critical Levels (concentrations critiques dans l'atmosphère) pour l'ammoniac et aux Critical Loads (charges critiques dans l'environnement) pour l'azote? S'il n'y a pas de tendance claire à la baisse: quelles en sont les raisons?*

3. *A quels endroits dans le canton les Critical Loads et les Levels sont-ils dépassés et de combien (en kg N/ha/an ou en $\mu\text{g NH}_3/\text{m}^3$ et en%)?*
4. *Plan de mesures de protection de l'air 2019:*
 - a) *Pourquoi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas fixé d'objectifs dans le plan de mesures cantonal?*
 - b) *Compte tenu des objectifs mentionnés à la question 1: sans avoir fixé d'objectifs cantonaux de réduction, comment compte-t-il contribuer de manière adéquate à la réduction nécessaire des émissions d'ammoniac au niveau national?*
 - c) *Est-il prêt à fixer un objectif de réduction des émissions d'ammoniac qui corresponde aux objectifs de la Confédération, à l'assortir d'un délai de mise en œuvre et à développer une trajectoire de réduction cohérente et réaliste? Si non, pourquoi? Si oui, quand le fera-t-il?*
 - d) *Quelles mesures et quels moyens concrets va-t-il mettre en œuvre pour atteindre l'objectif?*
 - e) *Comment et quand rendra-t-il compte de cette mise en œuvre?*
5. *Mise en œuvre des mesures:*
 - a) *Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il la mise en œuvre à ce jour des mesures définies dans le plan de mesures cantonal?*
 - b) *Répondent-elles à ses attentes? Si oui, pourquoi? Si non, que devrait-il entreprendre pour changer cette situation?*
 - c) *Quand un bilan intermédiaire évaluant l'état de la mise en œuvre sera-t-il publié?*
 - d) *Existe-t-il d'autres mesures efficaces qui pourraient réduire les émissions d'ammoniac le plus rapidement possible et à long terme? Si oui, quelles sont-elles?*
 - e) *Sont-elles prises en considération par le Conseil d'Etat? Si non, pourquoi ne le sont-elles pas? Si oui, quand seront-elles mises en œuvre?*

Le 29 juillet 2022

Réponse du Conseil d'Etat

Il semble important de rappeler en préambule que l'un des résultats de l'étude mentionnée par les députées est que «les objectifs cantonaux et nationaux de réduction de l'ammoniac ne sont atteints (ou même approchés) dans aucun des 9 cantons analysés». Ce constat n'enlève rien à l'importance d'agir sur cette problématique, il démontre simplement que le sujet touche tous les cantons examinés et que des améliorations

sont attendues dans chacun de ces cantons, dans un environnement complexe.

Cette étude «Ammoniac – la situation dans une sélection de cantons suisses», a été établie par un bureau privé mandaté par différentes ONG¹. La démarche d'élaboration a démarré en novembre 2021 et les services concernés du canton de Fribourg (Grangeneuve et le Service de l'environnement (SEn)) se sont dès le départ coordonnés pour répondre aux différentes questions. Ce rapport se focalise sur des réductions mesurables et les moyens financiers mis à disposition.

Dans le canton de Fribourg prévaut en effet une approche de collaboration entre les services, misant sur une communication commune qui a but d'améliorer les connaissances du milieu agronomique sur cette thématique et de promouvoir ainsi des solutions durables et non pas uniquement des solutions ponctuelles.

Le canton de Fribourg s'est engagé très tôt dans la réduction des émissions d'ammoniac (p. ex. via le projet ressources FRIAMMON qui a débuté en 2009 avec le soutien à l'achat de pendillards par les agriculteurs et la couverture des fosses, mais aussi le soutien à l'alimentation des porcs contenant moins de protéine, la mise en place de sept essais de fumure azotée avec lisiers à Grangeneuve et la mesure des émissions d'ammoniac ainsi que des conseils d'épandage des engrais de fermes) et disposait, dans son plan de mesures pour la protection de l'air de 2007, d'une mesure environnementale pour la réduction de ces dernières, il était en cela un des premiers cantons à le faire. Les résultats n'étant pas probants, une nouvelle approche a été fixée dans le plan de mesures de 2019.

Les récentes adaptations des ordonnances fédérales dans le domaine de l'agriculture et de la protection de l'air ont enfin également permis de fixer des premiers objectifs communs (la non-utilisation de pendillards et la non-couverture de fosses entraînent une baisse des subventions ou un refus de paiements directs). Ces deux mesures techniques, liées à l'exploitation, ont été identifiées au niveau national comme étant efficaces, permettant donc de diminuer les émissions d'ammoniac. Avec l'entrée en vigueur des modifications sur l'ordonnance des paiements directs (OPD; RS 910.13) dans le cadre de la politique agricole 2023, de nouvelles mesures ayant pour objectif de diminuer les émissions d'azote vont encore entrer en vigueur.

Avec ces deux éléments (communication commune dans le canton et bases légales fédérales révisées), les piliers pour une meilleure réussite de la réduction des émissions d'ammoniac sont désormais présents.

Il faut toutefois relever qu'il existe un conflit d'intérêts au niveau de la détention des animaux de rente: les programmes

de détention soutenus par la Confédération (principalement les contributions SST et SRPA) peuvent avoir des effets négatifs sur les émissions d'ammoniac lié à la sortie des animaux en extérieur. Depuis 15–20 ans, le canton de Fribourg a ainsi développé sensiblement la détention en stabulation libre des bovins, avec courettes d'exercice. Cette situation est favorable au bien-être animal mais défavorable du point de vue de la protection de l'air et des émissions d'ammoniac. Toutefois le canton de Fribourg développe actuellement et de manière large différents projets dans le domaine des émissions d'azote allant au-delà des prescriptions des bases légales nationales. On peut notamment citer le projet d'optimisation de l'utilisation de l'azote dans les cultures ou encore la participation au projet «Drehscheibe Ammoniak» (plateforme sur l'ammoniac) et la mise en place de conseils dans le domaine de la construction de systèmes favorables à la diminution des émissions d'ammoniac.

1. *Quel est l'état actuel (2022) des émissions d'ammoniac dans notre canton? Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il l'évolution des émissions d'ammoniac au cours des dernières années par rapport aux:*

- a) valeurs cibles mentionnées dans le rapport «Ammoniac: la situation dans une sélection de cantons» (réduction des émissions de 40% par rapport à 2007);
- b) objectifs environnementaux pour l'agriculture OEA (limitation des émissions d'ammoniac de l'agriculture suisse à 25 000 tonnes d'azote par an au maximum)?

Les objectifs OEA ne sont clairement pas encore atteints. L'analyse établie par l'étude précitée le montre clairement (voir Fig. 1) et n'est pas contestée par le canton. Il convient de noter que c'est également le cas dans les autres cantons agricoles étudiés.

¹ Politikwerkstatt GmbH, mandaté par WWF Suisse, Pro Natura, BirdLife Schweiz, Médecins en faveur de l'Environnement (MfE).

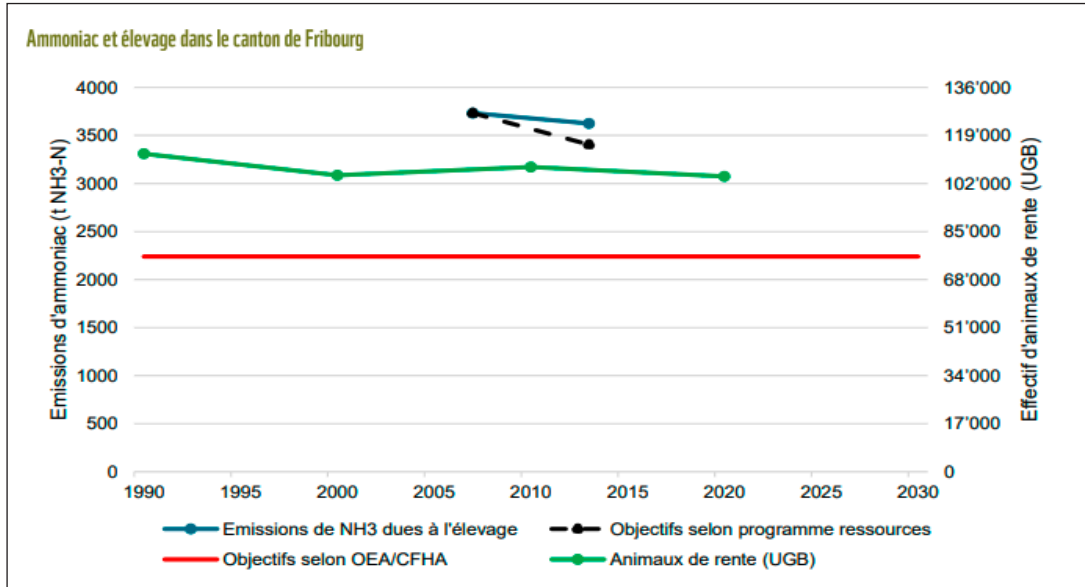


Figure 1 Ammoniac et élevage dans le canton de Fribourg (figure reprise de Politikwerkstatt GmbH 2022: 47)

2. Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il l'évolution des émissions d'ammoniac au cours des dernières années par rapport aux Critical Levels (concentrations critiques dans l'atmosphère) pour l'ammoniac et aux Critical Loads (charges critiques dans l'environnement) pour l'azote? S'il n'y a pas de tendance claire à la baisse: quelles en sont les raisons?

Le SEN contribue annuellement à des mesures d'ammoniac pour évaluer les concentrations d'ammoniac (Critical Levels) par capteurs passifs, faisant ainsi partie d'un réseau national ayant pour objectif principal de fournir une vue d'ensemble des immissions d'ammoniac sur différents sites et de mettre en évidence l'évolution des concentrations sur une longue période, ainsi que les variations saisonnières et entre différents types de sites. Les résultats cantonaux sont communiqués par le biais du rapport annuel sur la qualité de l'air du SEN (voir Fig. 2 ci-dessous extraite du rapport 2021).

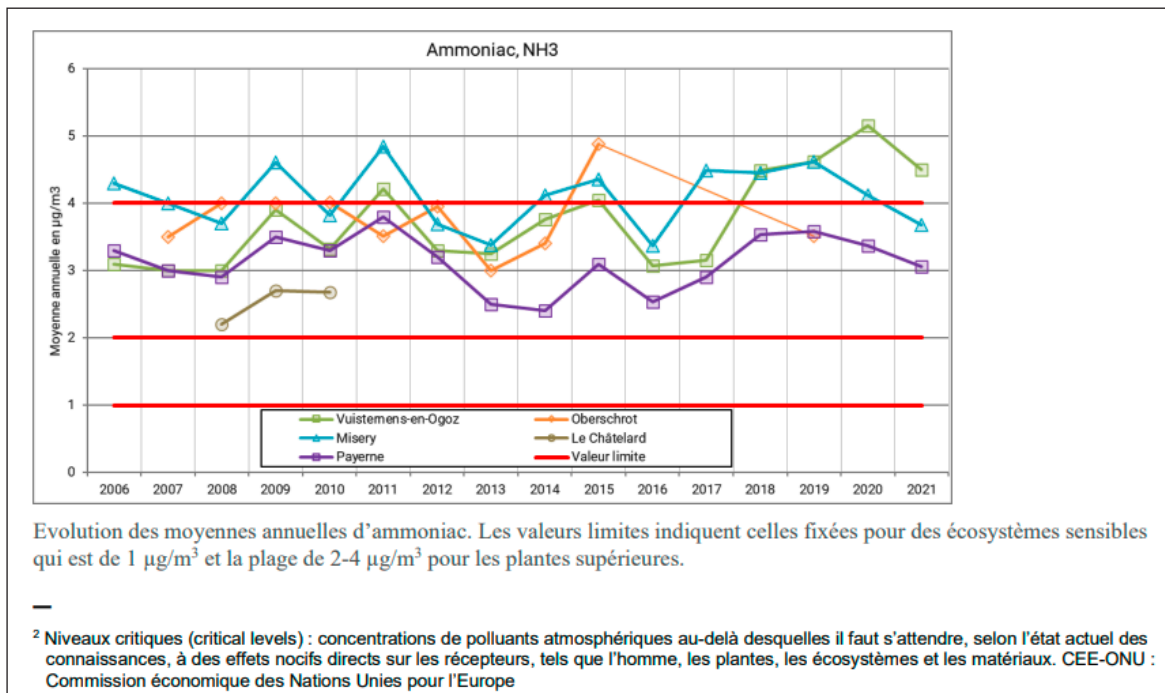


Figure 2 Evolution des moyennes annuelles d'ammoniac. Les valeurs limitent indiquent celles fixées pour des écosystèmes sensibles qui est de 1 µg/m³ et la plage de 2-4 µg/m³ pour les plantes supérieures (figure reprise de SEN 2022: 15)

Sur tous les sites de mesure cantonaux, la moyenne annuelle d'ammoniac se situe dans la plage ou au-dessus de la valeur limite fixée pour les plantes supérieures. Elle dépasse nettement la valeur limite fixée pour les mousses et les lichens.

La situation concernant les charges critiques (*Critical N-Loads*) n'est pas mesurée par le SEn, car l'analyse nécessite une modélisation conséquente pour ce faire. Il convient donc pour cela de se référer aux publications de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), notamment le rapport «Critical Loads of Nitrogen and their Exceedances» qui décrit les processus de modélisation nécessaire au calcul des charges critiques et contient des résultats sous forme de carte pour toute la Suisse.

Il semble que la non-atteinte des objectifs fédéraux, par aucun canton, réside dans le fait que les milieux concernés (au niveau fédéral comme au niveau cantonal) aient une manière de travailler très différente et des bases légales très spécifiques, qui doivent chacune être respectée tout en restant compatibles.

A ceci s'ajoute un certain déficit dans la communication concernant la thématique de l'ammoniac: alors que des avancées techniques devant permettre d'améliorer la situation ont été faites, elles ne sont pour autant pas adoptées par les agriculteurs par manque de diffusion de ces nouvelles connaissances. Selon le rapport du Conseil fédéral «Environnement Suisse 2018», le potentiel de réduction sur le plan technique doit cependant être concrétisé à l'échelle nationale en intégrant les mesures en la matière dans les législations sur l'agriculture et l'environnement. En améliorant l'exécution du droit de l'environnement en vigueur, les cantons peuvent, eux aussi, contribuer à la réduction des émissions. Jusqu'à présent, les mesures techniques étaient soutenues par le programme d'utilisation durable des ressources et les contributions à l'efficacité des ressources dans le cadre de la politique agricole. Ces instruments se sont révélés peu efficaces. S'ils ont évité l'augmentation des émissions, ils ne sont pas parvenus à les diminuer notablement. L'utilisation de l'énorme potentiel de réduction des émissions d'ammoniac est conditionnée à la mise en œuvre généralisée de l'état de la technique et à l'application de mesures d'exploitation.

Une clarification au sujet des mesures techniques applicables et une harmonisation de l'application de la législation sont ainsi indispensables. Par le biais de Cercl'Air (Société suisse de responsables de l'hygiène de l'air), le canton de Fribourg est d'ailleurs intervenu au niveau fédéral pour que les critères et mesures techniques soient clairement définis.

3. *A quels endroits dans le canton les Critical Loads et les Levels sont-ils dépassés et de combien (en kg N/ha/an ou en $\mu\text{g NH}_3/\text{m}^3$ et en%)?*

Selon le rapport «Ammoniak-Immissionsmessungen in der Schweiz 2000 bis 2021», en Suisse, les charges critiques d'azote nutritif sont dépassées sur de vastes étendues. Quant aux niveaux critiques, fixés en fonction des effets directs de l'ammoniac sur la végétation, elles sont également dépassées en maints endroits du pays.

En Suisse toujours, les concentrations d'ammoniac les plus élevées et les variations les plus fortes ont été enregistrées dans les régions pratiquant l'élevage intensif d'animaux. Les concentrations annuelles d'ammoniac y atteignent entre 6 et 12 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Dans les régions de grandes cultures, elles se situaient entre 2 et 5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Sur les cinq stations rurales en bordure d'autoroute ou des routes fréquentées, les concentrations variaient entre 3 et 5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, elles y subissent l'influence conjuguée du trafic et de l'agriculture. Dans les villes, les concentrations fluctuent entre 2 et 4 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ avec de faibles variations saisonnières. La médiane des concentrations annuelles pour les 83 stations était de 4,2 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ en 2021.

Pour se faire une idée de la situation dans tout le canton, nous nous référons au rapport évoqué ci-dessus qui démontre que la plupart des mesures effectuées dans le canton de Fribourg montre des dépassements, notamment des charges critiques (*Critical Loads*):

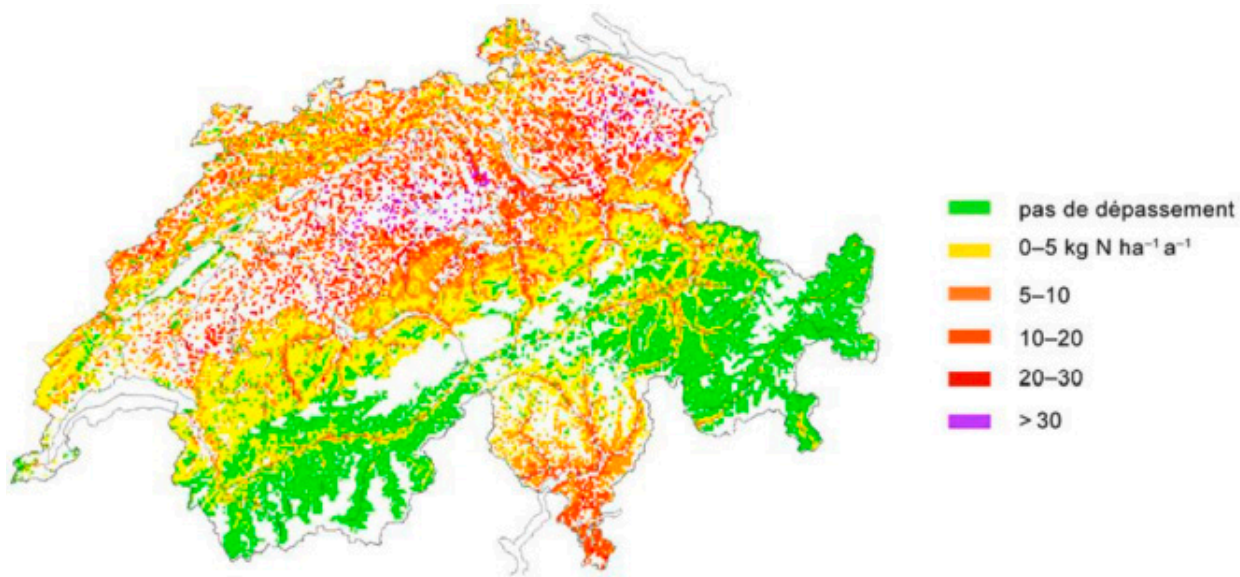


Figure 3 Dépassement des charges critiques pour l'azote dans des écosystèmes proches de l'état naturel en Suisse en 2015 (OFEV et Meteotest 2020) (figure reprise de Politikwerkstatt GmbH 2022: 14, reprenant CFHA 2020: 14).

4. Plan de mesures de protection de l'air 2019:

a) Pourquoi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas fixé d'objectifs dans le plan de mesures cantonal?

Le plan de mesures pour la protection de l'air 2019 contient 4 (sur 11) mesures concernant la réduction d'émissions d'ammoniac. Ces mesures se concentrent sur la sensibilisation des agriculteurs (mesure A1), la réduction dans les déjections des porcs par une alimentation multiphase pauvre en azote (A2) et la couverture du stockage du lisier (A3). Cette dernière mesure, ainsi que la mesure A4 (demande au Conseil fédéral d'intégrer des «malus» au niveau des paiements directs) ont été reprises par la Confédération dans l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair; RS 814.318.142.1) et l'OPD. Dans le cadre de la dernière modification de l'ordonnance des paiements directs, la mesure A2 a elle aussi été reprise par la Confédération, ce qui a permis de stabiliser le pilier des bases légales fédérales mentionné en introduction, la révision les rendant plus claires et compatibles.

Le canton de Fribourg a stratégiquement choisi un mode de travail coopératif en misant sur une sensibilisation des agriculteurs et une communication commune; l'établissement d'objectifs chiffrés, et donc contraignants, p. ex pour chaque exploitation, ne semble ainsi pas adéquat. Le monitoring de la situation continuera par l'évaluation annuelle des *Critical Levels* grâce aux mesures par capteurs passifs.

b) Compte tenu des objectifs mentionnés à la question 1: sans avoir fixé d'objectifs cantonaux de réduction, comment compte-t-il contribuer de manière adéquate à la réduction nécessaire des émissions d'ammoniac au niveau national?

Voir surtout réponse à la question 4 a).

Il sera nécessaire de faire un suivi par rapport aux deux mesures (couverture des fosses et utilisation de pendillards) fixées dans le nouveau cadre légal. L'approche choisie pour ce suivi se base essentiellement sur la base de données GELAN largement utilisée par les agriculteurs pour le suivi de leurs installations et les contrôles pour les prestations écologiques requises (PER). Concernant les couvertures des fosses, le SEN prévoit également d'émettre des décisions d'assainissement, tel que prévu par l'OPair.

La restriction des paiements directs pour non-respect des prescriptions de l'OPair est certainement le meilleur outil de persuasion.

c) Est-il prêt à fixer un objectif de réduction des émissions d'ammoniac qui corresponde aux objectifs de la Confédération, à l'assortir d'un délai de mise en œuvre et à développer une trajectoire de réduction cohérente et réaliste? Si non, pourquoi? Si oui, quand le fera-t-il?

Le canton de Fribourg s'allie aux objectifs de la Confédération, mais renonce à fixer des objectifs quantitatifs au niveau cantonal. Il a choisi une stratégie de sensibilisation et de communication destinées aux agriculteurs en vue de l'application des nouvelles dispositions légales fédérales (obligation d'utilisation du pendillards et de couverture des fosses). Un monitoring de la réduction est effectué par le SEN.

d) Quelles mesures et quels moyens concrets va-t-il mettre en œuvre pour atteindre l'objectif?

Les quatre mesures du plan de mesures pour la protection de l'air évoquées plus haut ne sont qu'une partie des démarches

en cours. Grangeneuve et le SEn (par le biais du Plan Climat cantonal) soutiennent depuis 2022 la plateforme nationale «Drehscheibe Ammoniak». Ce projet entend former et promouvoir des mentors pour la construction rurale (Baucoach) dans l'objectif de promouvoir les systèmes de détection permettant de diminuer les émissions d'ammoniac tout en respectant le bien-être animal. En participant à ce projet, Grangeneuve joue un rôle pionnier en Suisse romande, puisque le canton de Fribourg sera le seul canton romand à proposer ce mentorat. Le soutien est gratuit pour les agriculteurs.

Rappelons également que le SEn préavise systématiquement chaque demande de construction ou de modification notable de bâtiments agricoles. Des aides à l'exécution fédérales existent à cette fin, elles sont cependant contestées par les milieux concernés et discutables au niveau de leur application. Celle-ci est compliquée et peu harmonisée entre les cantons. Actuellement, seules les mesures indiscutables du point de vue technique sont intégrées aux préavis sur les demandes de permis de construire.

e) Comment et quand rendra-t-il compte de cette mise en œuvre?

Il est prévu de faire un bilan du plan de mesures pour la protection de l'air cinq ans après son entrée en vigueur (01.01.2020).

5. Mise en œuvre des mesures:

a) Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il la mise en œuvre à ce jour des mesures définies dans le plan de mesures cantonal?

b) Répondent-elles à ses attentes? Si oui, pourquoi? Si non, que devrait-il entreprendre pour changer cette situation?

Bien que la situation ne soit pas satisfaisante, comme le montre d'ailleurs le résultat de l'étude «Ammoniac: la situation dans une sélection de cantons», nous considérons que le canton est toutefois sur la bonne voie car les outils sont en place (nouvelles bases légales fédérales; communication et sensibilisation des agriculteurs).

Il faut également mentionner la création du groupe de travail «communication commune émissions ammoniac», qui est composé des responsables techniques de Grangeneuve, du Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (SAAV) et du SEn. Il a pour but notamment de faire le suivi des mesures du plan de mesures pour la protection de l'air 2019.

c) Quand un bilan intermédiaire évaluant l'état de la mise en œuvre sera-t-il publié?

Il est prévu de faire un bilan du plan de mesures pour la protection de l'air cinq ans après son entrée en vigueur (01.01.2020).

d) Existe-t-il d'autres mesures efficaces qui pourraient réduire les émissions d'ammoniac le plus rapidement possible et à long terme? Si oui, quelles sont-elles?

e) Sont-elles prises en considération par le Conseil d'Etat? Si non, pourquoi ne le sont-elles pas? Si oui, quand seront-elles mises en œuvre?

Au niveau national (à l'Agroscope à Tänikon notamment), des recherches initiées par l'OFEV et l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) sont en cours afin d'améliorer ou de créer de nouvelles solutions (constructives, liées à l'exploitation, etc.) qui permettent une réduction des émissions d'ammoniac. Le canton de Fribourg offre de diffuser ces nouvelles connaissances un «coaching construction» (voir plus haut).

Il est important de rappeler que les cantons sont responsables de l'exécution des ordonnances fédérales mais a priori pas de lancer des projets de recherches; leur participation en la matière est cependant précieuse et le canton de Fribourg prend volontiers part à de tels projets. Ainsi, lorsque de nouvelles mesures sont mises au point et leur applicabilité démontrée, le canton de Fribourg est toujours intéressé à les mettre en œuvre.

De plus, des représentants du SEn et de Grangeneuve sont intégrés dans différents groupes de travail au niveau national (p.ex. Cercl'Air, CCE, COSAC) afin de traiter la thématique de manière active, d'initier la réflexion et de promouvoir la mise en œuvre de mesures.

Le 22 novembre 2022

—

Anfrage 2022-CE-284 Daphné Roulin/ Sandra Lepori Ammoniak – Kanton Freiburg

Anfrage

In der Schweiz und im Kanton Freiburg gehört Ammoniak (NH₃) zu den wichtigsten Luftschadstoffen. Die Ammoniakemissionen, die grösstenteils auf die Landwirtschaft (93%) und insbesondere auf die Tierhaltung (86%) zurückzuführen sind, sind seit der Jahrtausendwende auf einem hohen Niveau. Dies führt zu einem übermässigen Stickstoffeintrag mit negativen Folgen für die Ökosysteme, die Luft- und Wasserqualität, die menschliche Gesundheit und damit auch für unsere Lebensgrundlagen.

Eine kürzlich veröffentlichte Studie mit dem Titel «Ammoniak – Die Situation in ausgewählten Schweizer Kantonen» untersuchte die Instrumente und Massnahmen, die in neun

Kantone mit besonders grossem Nutztierbestand eingeführt wurden. Unser Kanton war einer der untersuchten Kantone. Die Studie zeigt, dass die kantonalen und nationalen Reduktionsziele bei weitem nicht erreicht wurden, obwohl das Problem in vielen Kantonen erkannt wurde und teilweise kostspielige Massnahmenpläne ausgearbeitet wurden.

Vorliegende Anfrage hat eine Lagebeurteilung für den Kanton Freiburg in Bezug auf seine (nicht unerheblichen) Ammoniakemissionen zum Ziel. Eine solche Beurteilung ist wichtig, um die Entwicklung nach der Verabschiedung neuer Regeln und der Durchführung konkreter Massnahmen einschätzen zu können. Der vorliegende Vorstoss zielt zudem darauf ab, die Massnahmen, auch finanzieller Art, in Erfahrung zu bringen, die der Staatsrat in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kreisen konkret zu ergreifen gedenkt, um die Ammoniakemissionen nachhaltig reduzieren zu können.

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen stellen wir dem Staatsrat folgende Fragen:

1. *Wie ist der aktuelle Stand (2022) der Ammoniakemissionen in unserem Kanton? Wie beurteilt der Staatsrat die Entwicklung der Ammoniakemissionen in den letzten Jahren im Vergleich zu den:*
 - a) *Zielwerten, die im Bericht «Ammoniak – Die Situation in ausgewählten Schweizer Kantonen» genannt werden (Reduktion der Emissionen um 40% im Vergleich zu 2007);*
 - b) *Umweltzielen Landwirtschaft UZL (Begrenzung der Ammoniakemissionen der Schweizer Landwirtschaft auf maximal 25 000 Tonnen Stickstoff pro Jahr)?*
2. *Wie beurteilt der Staatsrat die Entwicklung der Ammoniakemissionen in den letzten Jahren im Vergleich zu den Critical Levels (kritische Konzentrationen in der Luft) für Ammoniak und den Critical Loads (kritische Eintragsraten in die Umwelt) für Stickstoff? Wenn es keinen klaren Abwärtstrend gibt: Was sind die Gründe dafür?*
3. *An welchen Stellen im Kanton werden die Critical Loads und Critical Levels überschritten und um wie viel (in kg N/ha/Jahr bzw. µg NH₃/m³ und in%)?*
4. *Massnahmenplan Luftreinhaltung 2019:*
 - a) *Warum hat der Staatsrat im kantonalen Massnahmenplan keine Ziele festgelegt?*
 - b) *Wie gedenkt er unter Berücksichtigung der in Frage 1 genannten Ziele einen angemessenen Beitrag zur notwendigen Reduktion der Ammoniakemissionen auf nationaler Ebene ohne Festlegung kantonaler Reduktionsziele zu leisten?*

c) *Ist er bereit, ein Reduktionsziel für Ammoniakemissionen festzulegen, das den Zielen des Bundes entspricht, es mit einer Umsetzungsfrist zu versehen und einen kohärenten und realistischen Absenkpfad zu entwickeln? Falls nicht, warum nicht? Falls ja, wann wird er dies tun?*

d) *Welche konkreten Massnahmen und Mittel wird er einsetzen, um das Ziel zu erreichen?*

e) *Wie und wann wird er über diese Umsetzung berichten?*

5. *Umsetzung der Massnahmen:*

a) *Wie beurteilt der Staatsrat die bisherige Umsetzung der im kantonalen Massnahmenplan festgelegten Massnahmen?*

b) *Entsprechen sie seinen Erwartungen? Wenn ja, weshalb? Wenn nein, was müsste er unternehmen, um diese Situation zu ändern?*

c) *Wann wird eine Zwischenbilanz zum Stand der Umsetzung veröffentlicht werden?*

d) *Gibt es andere wirksame Massnahmen, die die Ammoniakemissionen möglichst schnell und langfristig senken könnten? Wenn ja, wie lauten diese Massnahmen?*

e) *Werden sie vom Staatsrat berücksichtigt? Wenn nein, warum nicht? Wenn ja, wann werden sie umgesetzt?*

Den 29. Juli 2022

Antwort des Staatsrats

Einleitend sei daran erinnert, dass die von den Grossrätinnen erwähnten Studie unter anderem zum Schluss kommt, dass «die kantonalen und nationalen Ammoniakreduktionsziele in keinem der untersuchten Kantone (auch nur annähernd) erreicht [werden].» Diese Feststellung ändert nichts daran, dass Handlungsbedarf besteht. Sie zeigt aber, dass das Thema alle untersuchten Kantone betrifft und dass in jedem dieser Kantone in einem komplexen Umfeld Verbesserungen erwartet werden.

Die Studie «Ammoniak – Die Situation in ausgewählten Schweizer Kantonen» wurde von einem privaten Büro im Auftrag verschiedener NGO¹ erstellt. Die Erarbeitung der Studie begann im November 2021 und die betroffenen Dienststellen des Kantons Freiburg (Grangeneuve und das Amt für Umwelt AfU) haben sich von Anfang an koordiniert, um die verschiedenen Fragen zu beantworten. Der Bericht

¹ Politikwerkstatt GmbH, im Auftrag von WWF Schweiz, Pro Natura, BirdLife Schweiz, Ärztinnen und Ärzte für Umweltschutz (AeFU).

konzentriert sich auf messbare Reduktionen und die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel.

Im Kanton Freiburg wird auf eine enge Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen und eine gemeinsame Kommunikation gesetzt. Auf diese Weise sollen die Kenntnisse über diese Thematik in der Landwirtschaft verbessert und nachhaltige Lösungen gefördert werden, sodass nicht nur punktuelle Lösungen umgesetzt werden.

Der Kanton Freiburg hat sehr früh damit begonnen, auf die Reduktion der Ammoniakemissionen hin zu arbeiten (z. B. über das Projekt FRIAMMON, das 2009 mit der Unterstützung des Kaufs von Schleppschläuchen durch die Landwirtinnen und Landwirte und die Abdeckung von Güllelagern begann, aber auch die Förderung von Schweinefutter mit weniger Protein, die Durchführung von sieben Stickstoffdüngungsversuchen mit Gülle in Grangeneuve und die Messung von Ammoniakemissionen sowie Ratschläge zur Ausbringung von Hofdünger). Mit seinem Massnahmenplan Luftreinhaltung 2007 führte der Kanton Freiburg als einer der ersten eine Umweltmassnahme zur Reduktion dieser Emissionen ein. Da die Ergebnisse nicht überzeugend waren, wurde im Massnahmenplan 2019 ein neuer Ansatz festgelegt.

Die jüngsten Anpassungen der Bundesverordnungen in den Bereichen Landwirtschaft und Luftreinhaltung haben schliesslich zu ersten gemeinsamen Zielen geführt (die Nichtverwendung von Schleppschläuchen und das Nichtabdecken von Güllelagern führen zu einer Kürzung der Subventionen oder zur Streichung von Direktzahlungen). Diese beiden technischen, betriebsbezogenen Massnahmen wurden auf nationaler Ebene als effizient identifiziert und ermöglichen eine Begrenzung der Ammoniakemissionen. Mit dem Inkrafttreten der Änderungen der Bundesverordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (DZV; SR 910.13) im Rahmen der Agrarpolitik 2023 werden weitere Massnahmen eingeführt werden, die auf die Senkung der Stickstoffemissionen abzielen.

Mit diesen beiden Elementen (gemeinsame Kommunikation im Kanton und revidierte eidgenössische Rechtsgrundlagen) sind nun die Pfeiler für mehr Erfolg bei der Reduktion der Ammoniakemissionen vorhanden.

Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass bei der Haltung von Nutztieren ein Interessenkonflikt besteht: Die vom Bund unterstützten Haltungsprogramme (betrifft hauptsächlich die Tierwohlbeiträge BTS/RAUS) können sich negativ auf die Ammoniakemissionen auswirken, die mit dem Auslauf der Tiere verbunden sind. So hat der Kanton Freiburg in den letzten 15 bis 20 Jahren die Haltung von Rindern in Laufställen mit Laufhöfen deutlich ausgebaut. Dies ist gut für das Tierwohl, aber ungünstig aus Sicht der Luftreinhaltung und der Ammoniakemissionen. Der Kanton Freiburg entwickelt jedoch derzeit auf breiter Basis verschiedene Pro-

jekte im Bereich der Stickstoffemissionen, die über die Vorgaben der Bundesgesetzgebung hinausgehen. Dazu gehören das Projekt zur Optimierung des Stickstoffeinsatzes in Kulturen, die Teilnahme am Projekt «Nationale Drehscheibe Ammoniak» und die Beratung beim Bau von Systemen, die eine Verringerung der Ammoniakemissionen begünstigen.

1. *Wie ist der aktuelle Stand (2022) der Ammoniakemissionen in unserem Kanton? Wie beurteilt der Staatsrat die Entwicklung der Ammoniakemissionen in den letzten Jahren im Vergleich zu den:*

- a) *Zielwerten, die im Bericht «Ammoniak – Die Situation in ausgewählten Schweizer Kantonen» genannt werden (Reduktion der Emissionen um 40% im Vergleich zu 2007);*
- b) *Umweltzielen Landwirtschaft UZL (Begrenzung der Ammoniakemissionen der Schweizer Landwirtschaft auf maximal 25 000 Tonnen Stickstoff pro Jahr)?*

Die UZL sind eindeutig noch nicht erreicht. Die in der oben erwähnten Studie erstellte Analyse zeigt dies deutlich (siehe Abb. 1) und wird vom Kanton nicht bestritten. Dem ist anzumerken, dass dies auch in den anderen untersuchten landwirtschaftlich geprägten Kantonen der Fall ist.

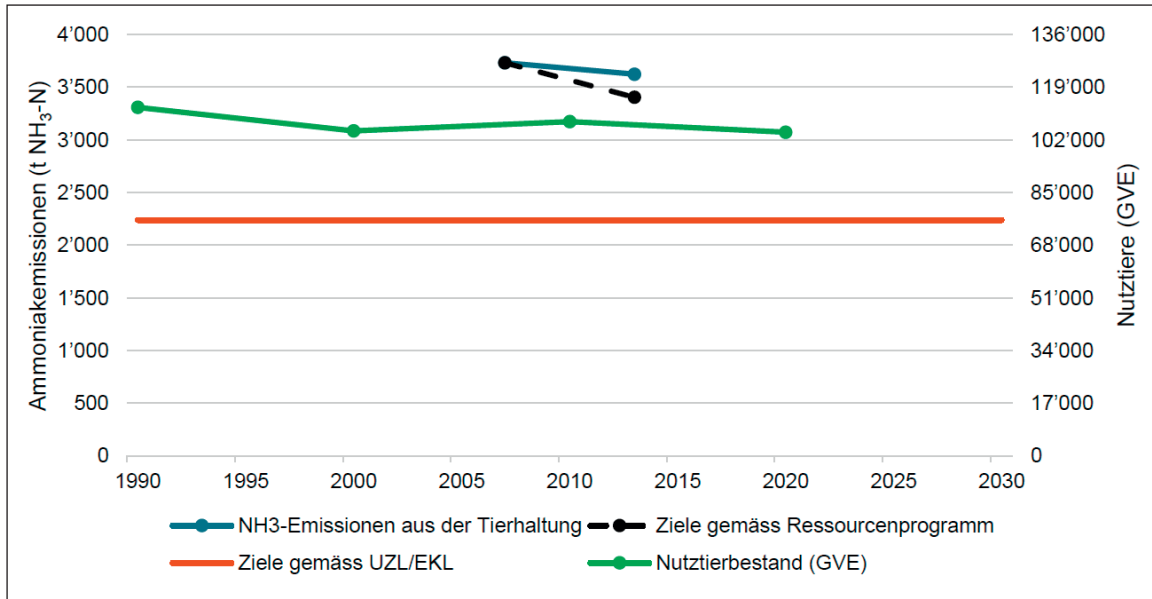


Abb. 1 Ammoniak und Viehzucht im Kanton Freiburg (Abb. aus Politikwerkstatt GmbH 2022: 46)

2. Wie beurteilt der Staatsrat die Entwicklung der Ammoniakemissionen in den letzten Jahren im Vergleich zu den Critical Levels (kritische Konzentrationen in der Luft) für Ammoniak und den Critical Loads (kritische Eintragsraten in die Umwelt) für Stickstoff? Wenn es keinen klaren Abwärtstrend gibt: Was sind die Gründe dafür?

Das AfU trägt jährlich zu Ammoniakmessungen zur Beurteilung der Ammoniakkonzentrationen (*Critical Levels*) mit Passivsammlern bei und ist damit Teil eines nationalen Netzwerks, dessen Hauptziel es ist, einen Überblick über die Ammoniakemissionen an verschiedenen Standorten zu geben und die Entwicklung der Konzentrationen über einen längeren Zeitraum sowie die saisonalen Schwankungen und die Unterschiede zwischen verschiedenen Standorttypen aufzuzeigen. Die kantonalen Ergebnisse werden über den jährlichen Luftqualitätsbericht des AfU kommuniziert (siehe Abb. 2 aus dem Bericht für das Jahr 2021).

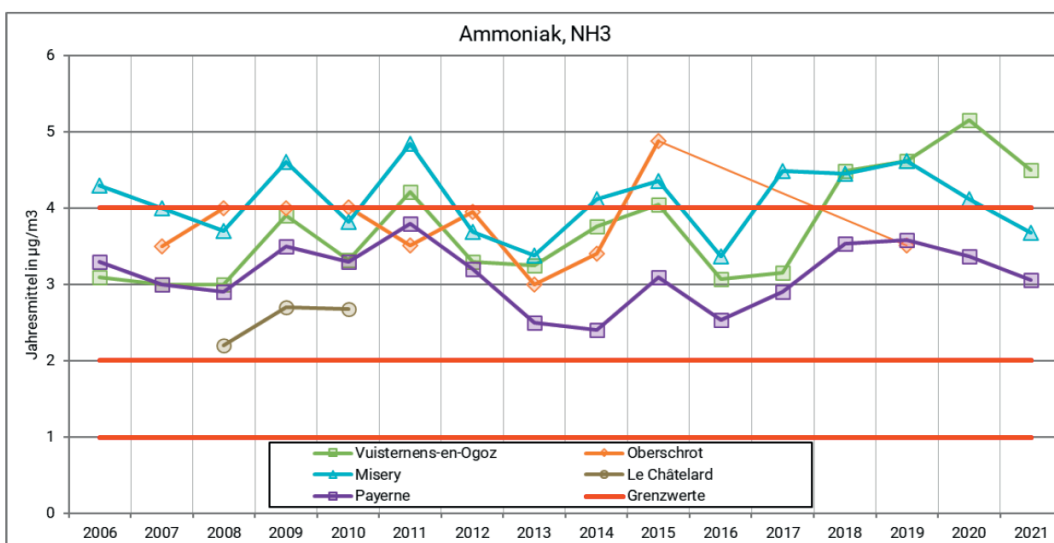


Abb. 2 Jahresmittel von Ammoniak. Als Grenzwerte gelten für empfindliche Ökosysteme 1 µg/m³ und für höhere Pflanzen ein Bereich von 2 bis 4 µg/m³ (Abb. aus AfU 2022: 15)

An allen aufgeführten kantonalen Messstandorten liegt das Jahresmittel von Ammoniak im oder über dem Bereich des Grenzwertes für höhere Pflanzen. Der Grenzwert für Moose und Flechten wird deutlich überschritten.

Die Situation bezüglich der kritischen Eintragsraten für Stickstoff (*Critical N-Loads*) wird vom AfU nicht gemessen, da die Analyse hierfür eine konsequente Modellierung erfordert. Der Staatsrat verweist in diesem Zusammenhang deshalb auf die Veröffentlichungen des Bundesamts für Umwelt (BAFU), insbesondere auf den Bericht «Critical Loads of Nitrogen and their Exceedances», der die Modellierungsprozesse beschreibt, die für die Berechnung der *Critical Loads* erforderlich sind, und Ergebnisse in Form einer Karte für die gesamte Schweiz enthält.

Dass kein einziger Kanton die Bundesziele erreicht hat, kann, wie es scheint, auf die unterschiedlichen Arbeitsweisen der betroffenen Kreise (auf Bundes- und Kantonsebene) und die Rechtsgrundlagen, die jeder Ebene eigen sind, die alle für sich eingehalten werden und gleichzeitig untereinander kompatibel sein müssen, zurückgeführt werden.

Hinzu kommt ein gewisses Kommunikationsdefizit in Bezug auf das Thema Ammoniak: Zwar wurden technische Fortschritte gemacht, die zu einer Verbesserung der Situation führen sollten, doch finden sie kaum Eingang in den landwirtschaftlichen Alltag, weil der Wissenstransfer unzureichend ist. Laut dem Bericht «Umwelt Schweiz 2018» des Bundesrats muss die flächendeckende Umsetzung des technischen Reduktionspotenzials über die Aufnahme der Massnahmen in die Agrar- und Umweltgesetzgebung erfolgen. Mit einem verbesserten Vollzug des bestehenden Umweltrechts könnten die Kantone, so der Bericht weiter, zur weiteren Reduktion der Emissionen beitragen. Bisher wurden die technischen Massnahmen durch das Ressourcenprogramm und die Ressourceneffizienzbeiträge im Rahmen der Agrarpolitik unterstützt. Diese Instrumente haben sich als wenig wirksam erwiesen. Sie verhinderten zwar einen Anstieg der Emissionen, konnten sie aber nicht nennenswert senken. Die Nutzung des enormen Potenzials zur Reduktion der Ammoniakemissionen hängt von der flächendeckenden Umsetzung des Stands der Technik und der Anwendung betrieblicher Massnahmen ab.

Eine Klarstellung hinsichtlich der anwendbaren technischen Massnahmen und eine Harmonisierung der Rechtsdurchsetzung sind daher unerlässlich. Über CerclAir (Vereinigung der schweizerischen Behörden- und Hochschulvertreter im Bereich der Luftreinhaltung) hat der Kanton Freiburg denn auch auf Bundesebene interveniert, damit die technischen Kriterien und Massnahmen klar definiert werden.

3. *An welchen Stellen im Kanton werden die Critical Loads und Critical Levels überschritten und um wie viel (in kg N/ha/Jahr bzw. $\mu\text{g NH}_3/\text{m}^3$ und in%)?*

Gemäss dem Bericht «Ammoniak-Immissionsmessungen in der Schweiz 2000 bis 2021» werden in der Schweiz die kritischen Eintragsraten für Stickstoff bei den empfindlichen Ökosystemen grossräumig überschritten. Auch die in Bezug auf die Direktwirkungen von Ammoniak festgelegten kritischen Konzentrationen zum Schutz der Vegetation in naturnahen Ökosystemen werden in der Schweiz vielerorts überschritten.

Die höchsten Ammoniakkonzentrationen und stärksten jahreszeitlichen Schwankungen wurden in Gebieten mit intensiver Tierproduktion gemessen, wo die Jahresmittel von Ammoniak Werte von 6 bis 12 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ erreichten. In Regionen mit Ackerbau lagen die Jahresmittelwerte bei 2 bis 5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Die fünf ländlichen Standorte an Autobahnen oder verkehrsreichen Durchgangsstrassen, die Konzentrationen von 3 bis 5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ aufwiesen, sind durch den Verkehr und die Landwirtschaft beeinflusst. In Städten wurden Konzentrationen von 2 bis 4 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ mit geringem Jahresgang beobachtet. Im Jahr 2021 lag der Median der Jahresmittelwerte aller 83 Standorte bei 4,2 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

Für ein Bild der Situation im ganzen Kanton verweist der Staatsrat auf den oben erwähnten Bericht, der zeigt, dass die meisten Messungen im Kanton Freiburg Überschreitungen aufweisen, insbesondere bei den *Critical Loads*:

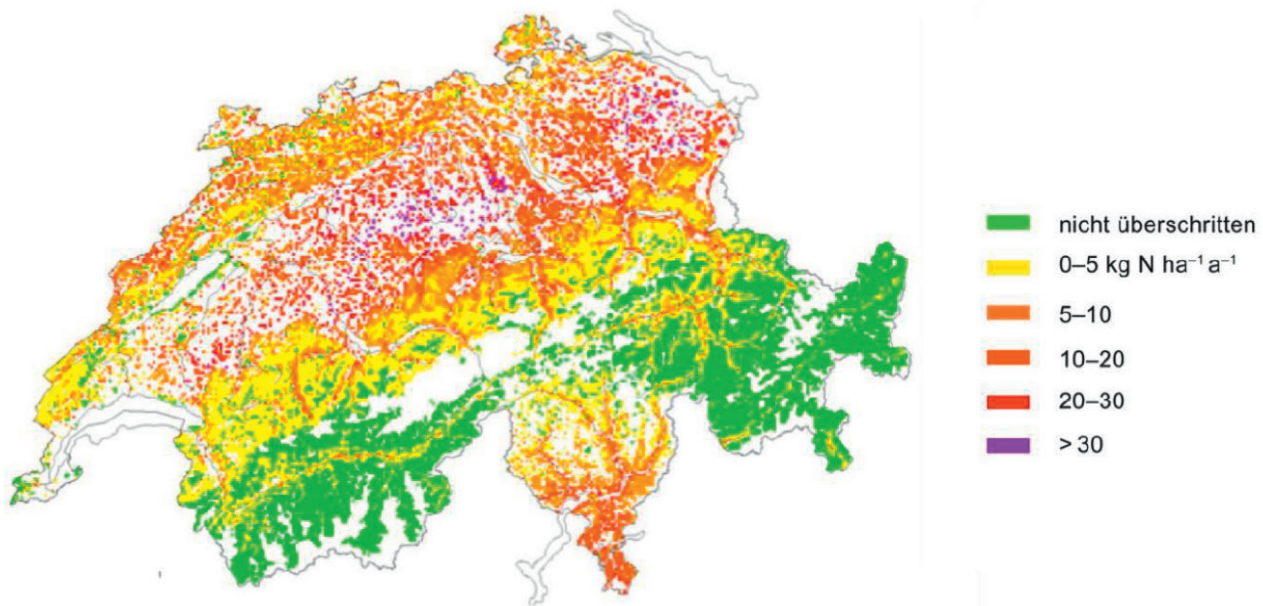


Abb. 3 Überschreitung der Critical Loads für Stickstoff bei naturnahen Ökosystemen in der Schweiz im Jahr 2015 (BAFU und Meteotest 2020) (Abb. aus Politikwerkstatt GmbH 2022: 14, aus EKL 2020: 14).

4. Massnahmenplan Luftreinhaltung 2019:

a) Warum hat der Staatsrat im kantonalen Massnahmenplan keine Ziele festgelegt?

Der Massnahmenplan Luftreinhaltung 2019 umfasst 11 Massnahmen, davon 4 zur Reduktion der Ammoniakemissionen. Diese Massnahmen konzentrieren sich auf die Sensibilisierung der Landwirtinnen und Landwirte (Massnahme A1), die Reduktion der Stickstoffmenge in den Ausscheidungen der Schweine dank stickstoffreduzierter Phasenfütterung (A2) und das Abdecken von Güllelagern (A3). Die letztgenannte Massnahme wie auch die Massnahme A4 (Antrag an den Bundesrat, ein Malus-System bei den Direktzahlungen einzuführen) wurden vom Bund in die Luftreinhaltung-Verordnung (LRV; SR 814.318.142.1) und die DZV übernommen. Im Rahmen der letzten Änderung der Direktzahlungsverordnung wurde auch die Massnahme A2 vom Bund übernommen, wodurch der eingangs erwähnte Pfeiler des Bundesrechts stabilisiert wurde, weil mit der Revision die Klarheit und Kompatibilität verbessert wurden.

Der Kanton Freiburg hat sich strategisch für eine kooperative Arbeitsweise entschieden und setzt auf eine Sensibilisierung der Landwirtinnen und Landwirte und eine gemeinsame Kommunikation; die Festlegung von quantifizierten und damit z. B. für jeden einzelnen Betrieb verbindlichen Zielen erscheint daher nicht angemessen. Das Monitoring der Situation wird mit der jährlichen Bewertung der *Critical Levels* durch Messungen mit passiven Sensoren fortgesetzt werden.

b) Wie gedenkt er unter Berücksichtigung der in Frage 1 genannten Ziele einen angemessenen Beitrag zur notwendigen Reduktion der Ammoniakemissionen auf nationaler Ebene ohne Festlegung kantonomer Reduktionsziele zu leisten?

Siehe namentlich Antwort auf Frage 4 Bst. a.

Die beiden Massnahmen (Abdeckung von Güllelagern und Verwendung von Schleppschläuchen), die im gesetzlichen Rahmen verankert wurden, werden überwacht werden müssen. Der für diese Überwachung gewählte Ansatz basiert im Wesentlichen auf der GELAN-Datenbank, die von den Landwirtinnen und Landwirten für die Überwachung ihrer Anlagen und die Kontrollen für den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) genutzt wird. In Bezug auf die Abdeckung von Güllelagern plant das AfU, bei Bedarf Sanierungsverfügungen zu erlassen, wie es in der LRV vorgesehen ist.

Die Begrenzung der Direktzahlungen bei Nichteinhaltung der LRV-Vorschriften ist sicherlich das beste Instrument der Überzeugung.

c) Ist er bereit, ein Reduktionsziel für Ammoniakemissionen festzulegen, das den Zielen des Bundes entspricht, es mit einer Umsetzungsfrist zu versehen und einen kohärenten und realistischen Absenkpfad zu entwickeln? Falls nicht, warum nicht? Falls ja, wann wird er dies tun?

Der Kanton Freiburg schliesst sich den Zielen des Bundes an, verzichtet jedoch auf die Festlegung quantitativer Ziele auf kantonomer Ebene. Er setzt stattdessen im Hinblick auf die Umsetzung der neuen Bestimmungen der Bundesgesetzge-

bung (Pflicht zur Verwendung von Schleppschläuchen und zur Abdeckung von Güllelagern) auf eine Sensibilisierungs- und Kommunikationsstrategie, die sich an die Landwirtinnen und Landwirte richtet. Das Monitoring der Reduktion wird vom AfU durchgeführt.

d) Welche konkreten Massnahmen und Mittel wird er einsetzen, um das Ziel zu erreichen?

Die genannten vier Massnahmen des Massnahmenplans Luftreinhaltung sind nur ein Teil der laufenden Anstrengungen. So unterstützen Grangeneuve und das AfU (über den kantonalen Klimaplan) seit 2022 die Plattform «Nationale Drehscheibe Ammoniak». Dieses Projekt will Mentoren für den landwirtschaftlichen Bau, sogenannte Baucoaches, die Interessierte bei der Realisierung von tierfreundlichen und ammoniakmindernden Bauten unterstützen, ausbilden und bekannt machen. Mit der Teilnahme an diesem Projekt übernimmt Grangeneuve eine Pionierrolle in der Westschweiz, wird der Kanton Freiburg doch der einzige Westschweizer Kanton sein, der diese Beratung anbietet. Die Unterstützung ist für Landwirtinnen und Landwirte kostenlos.

Es sei auch daran erinnert, dass das AfU systematisch jedes Gesuch für den Bau oder eine wesentliche Änderung von landwirtschaftlichen Bauten begutachtet. Zu diesem Zweck gibt es zwar eidgenössische Vollzugshilfen, doch sind sie in den betroffenen Kreisen umstritten und in der Anwendung nicht über alle Zweifel erhaben, da kompliziert und zwischen den Kantonen kaum harmonisiert. Derzeit werden deshalb nur die technisch unumstrittenen Massnahmen in die Gutachten zu Baubewilligungsgesuchen aufgenommen.

e) Wie und wann wird er über diese Umsetzung berichten?

Es ist vorgesehen, fünf Jahre nach Inkrafttreten des Massnahmenplans Luftreinhaltung (01.01.2020) Bilanz zu ziehen.

5. Umsetzung der Massnahmen:

a) Wie beurteilt der Staatsrat die bisherige Umsetzung der im kantonalen Massnahmenplan festgelegten Massnahmen?

b) Entsprechen sie seinen Erwartungen? Wenn ja, weshalb? Wenn nein, was müsste er unternehmen, um diese Situation zu ändern?

Obwohl die Situation nicht zufriedenstellend ist, wie auch die Studie «Ammoniak – Die Situation in ausgewählten Schweizer Kantonen» zeigt, ist der Staatsrat der Ansicht, dass der Kanton auf dem richtigen Weg ist, da die Instrumente vorhanden sind (neue eidgenössische Rechtsgrundlagen; Kommunikation und Sensibilisierung der Landwirtinnen und Landwirte).

Zu erwähnen ist auch die Bildung der Arbeitsgruppe «Gemeinsame Kommunikation Ammoniakemissionen», die sich aus den technischen Verantwortlichen von Grangeneuve, dem Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (LSVW) und dem AfU zusammensetzt. Sie hat namentlich zum Ziel, die Massnahmen des Massnahmenplans Luftreinhaltung 2019 zu überwachen.

c) Wann wird eine Zwischenbilanz zum Stand der Umsetzung veröffentlicht werden?

Es ist vorgesehen, fünf Jahre nach Inkrafttreten des Massnahmenplans Luftreinhaltung (01.01.2020) Bilanz zu ziehen.

d) Gibt es andere wirksame Massnahmen, die die Ammoniakemissionen möglichst schnell und langfristig senken könnten? Wenn ja, wie lauten diese Massnahmen?

e) Werden sie vom Staatsrat berücksichtigt? Wenn nein, warum nicht? Wenn ja, wann werden sie umgesetzt?

Auf nationaler Ebene (insbesondere an der Agroscope Tänikon) laufen vom BAFU und dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) initiierte Forschungsarbeiten zur Verbesserung oder Schaffung neuer (baulicher, betriebsbezogener usw.) Lösungen, die eine Verringerung der Ammoniakemissionen ermöglichen. Der Kanton Freiburg bietet für den Wissenstransfer ein Baucoaching an (siehe oben).

Hierzu ist zu sagen, dass die Kantone für die Umsetzung der Bundesverordnungen verantwortlich sind, a priori aber nicht für die Lancierung von Forschungsprojekten; ihre Beteiligung in diesem Bereich ist jedoch wertvoll und der Kanton Freiburg nimmt gerne an solchen Projekten teil. Wenn also neue Massnahmen entwickelt werden und ihre Anwendbarkeit nachgewiesen wurde, ist der Kanton Freiburg immer daran interessiert, sie umzusetzen.

Zudem sind das AfU und Grangeneuve in verschiedenen Arbeitsgruppen auf nationaler Ebene (z. B. Cercl'Air, CCE, COSAC) vertreten, um die Thematik aktiv zu behandeln, Überlegungen anzustossen und die Umsetzung von Massnahmen zu fördern.

Den 22. November 2022

Question 2022-CE-287 Grégoire Kubski/ Chantal Müller

Pollution des eaux – Avancement de la mise en séparatif

Question

A une période où les pénuries d'eau nous font prendre de plus en plus conscience de l'importance de l'eau et de la nécessité d'en avoir un usage mesuré, il y a lieu de nous pencher sur le traitement des eaux claires et eaux usées dans le canton. En effet, la mise en séparatif des eaux claires et usées est du ressort des communes. Or il semble exister de grandes disparités entre les communes quant à la volonté de rapidement entreprendre les travaux nécessaires pour une mise en séparatif.

Le réseau séparatif a comme avantage principal de décharger les stations d'épuration des variations de charges importantes que produisent les événements pluvieux. Cela a pour réelle plus-value d'éviter les rejets d'eau usée non traitée pendant les périodes de pluie et d'ainsi prévenir des risques réels de pollution. Avec le réchauffement climatique, les périodes de pluie intenses semblent plus fréquentes et il semble dès lors impératif d'anticiper les futures pollutions en résultant et de prévoir une priorisation de ces travaux de mise en séparatif. Toutefois, il semble utile et nécessaire de clarifier la responsabilité de l'Etat en lien avec les communes à ce sujet.

Enfin, il y a lieu d'éclaircir les mesures pouvant être prises par l'Etat lors de pénuries d'eau, afin d'anticiper les éventuelles carences actuelles de la législation et éviter les surprises le jour où le canton sera confronté à des problèmes généralisés et durables de sécheresse.

Au vu de ce qui précède, les soussignés posent au Conseil d'Etat les questions suivantes:

1. *L'Etat a-t-il un monitoring de l'état de la mise en séparatif dans chaque commune (pourcentage du réseau en séparatif par commune)? Si oui, entend-il le publier? Si non, pourquoi?*
2. *Quel est le pourcentage du réseau à l'échelle globale de tout le canton qui est actuellement en séparatif?*
3. *L'Etat souhaite-t-il accélérer la mise en séparatif du réseau d'eaux usées et d'eaux claires? Si oui, par quelles mesures?*
4. *Y a-t-il des cantons qui présentent une proportion de mise en séparatif plus importante qu'à Fribourg? Si oui, ont-ils entrepris des mesures qui pourraient être transposables à Fribourg?*

5. *Durant les périodes de pénurie d'eau, le Conseil d'Etat a-t-il la possibilité de prendre des mesures d'urgence visant à réduire l'usage d'eau non essentielle ou d'autres mesures aptes à réduire la consommation d'eau? Si oui, quelles sont-elles?*

Le 5 août 2022

Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

Il est utile de préciser en préambule quelques notions en liens avec les systèmes d'évacuation des eaux et les exigences fédérales et cantonales dans ce domaine.

Conformément à la loi sur les eaux (LCEaux, RSF 812.1)¹, chaque commune établit pour son territoire un plan général d'évacuation des eaux (PGEE). Selon l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux, RS 814.201)², il définit notamment les zones dans lesquelles les eaux de ruissellement provenant des surfaces bâties ou imperméabilisées doivent être évacuées séparément des autres eaux à évacuer.

L'évacuation des eaux peut en effet être réalisée selon les trois catégories principales suivantes de système d'évacuation des eaux:

- > Le **système séparatif** permet l'évacuation séparée des eaux usées (à la station d'épuration (STEP)) et des eaux pluviales (vers les eaux superficielles: les lacs et les cours d'eau).
- > Le **système unitaire** permet le transfert vers la STEP d'eaux mélangées (eaux usées et eaux pluviales); lors de pluies importantes, des ouvrages (déversoirs d'orages, bassins de traitement ou de rétention des eaux pluviales) déchargent le réseau par des déversements vers les eaux superficielles d'eaux usées en principe fortement diluées. Lorsque les ouvrages de décharge sont correctement conçus, ils ne provoquent pas de détérioration des eaux superficielles.
- > Le **système modifié** correspond au système unitaire avec infiltration ou rejet vers une eau superficielle des eaux pluviales non polluées au niveau des biens-fonds. Seule une fraction limitée des eaux pluviales aboutit ainsi dans le réseau de canalisations en cas de pluies très importantes.

Le système séparatif comporte des avantages et inconvénients dont il faut tenir compte lors du choix du système d'évacuation des eaux. La condition essentielle étant que les déversements soient admissibles pour les eaux superficielles et que la STEP soit à même de traiter l'ensemble des eaux qui sont acheminées. A titre d'exemple:

¹ Cf. LCEaux, art 12, al. 1.

² Cf. OEaux, art. 5.

Avantages du système séparatif

- > Il permet de décharger les STEP des variations de charges importantes que produisent les événements pluvieux, et de favoriser leur capacité de traitement.
- > Il permet d'éviter les rejets d'eaux usées non traitées mais fortement diluées pendant les périodes de pluie.

Il n'est ainsi pas possible d'affirmer de manière catégorique que le système séparatif est le meilleur système d'évacuation des eaux ou le plus avantageux. La directive de la VSA¹ «Gestion des eaux urbaines par temps de pluie» (2019), qui documente l'état de la technique et les bonnes pratiques en matière d'évacuation des eaux, remet d'ailleurs en question la mise en séparatif systématique lorsque celle-ci ne tient pas compte des conditions locales ou du rapport coûts-efficacité. De plus, dans bien des cas, des solutions autres que la mise en séparatif permettent une résolution plus rapide et moins coûteuse de problèmes importants de pollution des eaux superficielles. Il s'agit en particulier de l'amélioration des ouvrages de déversement ou de la limitation au niveau des bien-fonds des eaux pluviales non polluées.

Le choix du système d'évacuation des eaux (unitaire, séparatif ou modifié) est ainsi une décision essentielle lors de la conception de l'évacuation des eaux réalisée par chaque commune dans le cadre de l'élaboration et de la mise à jour de son plan général d'évacuation des eaux (PGEE).

Depuis leur introduction par la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20) en 1991, les PGEE fribourgeois ont été élaborés pour la plupart au cours des années 2000. Ces PGEE, dits «de première génération» (PGEE I) ont permis de recenser et cadastrer les ouvrages et conduites du réseau (parfois très mal connus), de documenter l'état des installations (souvent vétustes), d'enclencher une dynamique de mise à niveau et de mise en conformité des ouvrages et de planifier les investissements à court et moyen terme. L'important travail réalisé par les communes a été précieux pour l'amélioration et le financement durable de l'ensemble des réseaux d'évacuation dans le canton. A cet égard, l'élaboration des PGEE I est un succès.

Cependant, l'état de la technique et les recommandations de branche édictées par le VSA ont passablement évolué ces dernières années. Raison pour laquelle, les PGEE I ne satisfont généralement pas les contraintes d'une planification moderne de l'assainissement, en particulier les exigences accrues relatives aux rejets dans les eaux superficielles. Les PGEE I doivent par conséquent être adaptés en fonction de

Inconvénients du système séparatif

- > Il conduit au déversement sans traitement d'eaux pluviales parfois polluées (eaux de routes, places et quartiers denses).
- > Il peut provoquer une pollution directe des eaux superficielles en cas d'erreurs de raccordement (malheureusement trop fréquentes).
- > La transformation intégrale d'un réseau unitaire en séparatif peut dans certains cas prendre du temps et être très coûteuse.

ces évolutions récentes et du développement des zones habitées dans les communes².

En novembre 2021, le Conseil d'Etat a adopté le Plan sectoriel de la gestion des eaux (PSGE)³. Elaboré par le Service de l'environnement (SEn), ce plan dresse notamment la liste des actions prioritaires qui devront être réalisées par les communes regroupées en associations lors de la réalisation de leur plan directeur de bassin versant (PDBV)⁴.

Afin de limiter les impacts des réseaux d'évacuation des eaux sur les eaux superficielles, les mesures suivantes sont notamment prévues et devront être concrétisées lors de la réalisation des PDBV et des PGEE⁵:

- > **ESUP_2-5** Elaborer des critères permettant de juger de l'admissibilité des rejets dans les cours d'eau
- > **ESUP_2-9** Définir l'impact des déversements par temps de pluie ainsi que les mesures prioritaires d'assainissement permettant de le limiter
- > **EEE_1-9** Faire élaborer et intégrer au PGEE un concept de déversement des eaux qui réponde aux exigences techniques
- > **EEE_1-10** Faire actualiser les concepts d'évacuation des eaux des PGEE communaux sur l'ensemble du réseau du BV en optimisant les trois systèmes unitaire-séparatif-modifié

Par ces mesures, l'Etat de Fribourg souhaite prévenir et anticiper les risques réels de pollution des eaux par les réseaux d'évacuation. Ces objectifs passent par une optimisation des systèmes d'évacuation des eaux en place en fonction des atteintes identifiées aux eaux (rapport coût-efficacité) et non par l'application généralisée du système séparatif. La réalisation des PDBV est prévue entre 2023 et 2027. Sur cette base la mise à jour des PGEE I, puis la mise en œuvre des mesures prioritaires devra se faire d'ici à 2032.

² Cf. OEaux, art. 5

³ Cf. Actualité du 18 novembre 2021 «Le Conseil d'Etat adopte le plan sectoriel de la gestion des eaux»

⁴ Le plan directeur de bassin versant concrétise à l'échelle du bassin versant (BV) les objectifs et les principes généraux fixés par le PSGE.

⁵ Dans tous les objectifs définis dans le PSGE, l'influence des changements climatiques et l'impact sur la biodiversité sont à prendre en compte

¹ VSA: Association suisse des professionnels de la protection des eaux (<https://vsa.ch/>) Dans le domaine de la protection des eaux, le VSA définit «l'état de la technique» auquel se réfèrent la loi et l'ordonnance fédérales sur la protection des eaux (LEaux et OEaux).

Réponses aux questions

1. *L'Etat a-t-il un monitoring de l'état de la mise en séparatif dans chaque commune (pourcentage du réseau en séparatif par commune)? Si oui, entend-il le publier? Si non, pourquoi?*

Le SEN ne dispose pas actuellement d'un monitoring continu des systèmes d'évacuation des eaux ou de la mise en œuvre des mesures définies dans les PGEE. Il dispose néanmoins de copies des PGEE réalisés ou modifiés par chaque commune. Sur cette base, un état de situation a été établi à titre indicatif lors de la réalisation du PSGE, notamment pour le type de système d'évacuation des eaux. Au vu de l'hétérogénéité des données (diversité des méthodologies et des dates d'élaboration), les informations utilisées sont cependant difficilement interprétables et parfois obsolètes.

Pour cette raison, le PSGE propose un monitoring continu afin de structurer et faciliter le suivi des mesures des PGEE, en l'objectif **EEE-OP2.2** *Le plan d'action du PGEE est mis en œuvre par les communes et le BV. Il fait l'objet d'un contrôle annuel au niveau du BV.* Le résultat de ces contrôles pourra être publié en cas de nécessité.

2. *Quel est le pourcentage du réseau à l'échelle globale de tout le canton qui est actuellement en séparatif?*

L'état de situation établi à titre indicatif par le SEN (cf. question 1) donne la tendance suivante pour le canton de Fribourg: $\frac{2}{3}$ des surfaces en zone à bâtir du canton sont reliées à un réseau séparatif et $\frac{1}{3}$ à un réseau unitaire ou modifié.

Il est utile de préciser que, pour tous les nouveaux aménagements, la séparation des eaux usées et des eaux non polluées est exigée au niveau des biens-fonds, de manière à permettre aux communes d'évacuer ces eaux quel que soit le système d'évacuation utilisé à l'échelle communale.

3. *L'Etat souhaite-t-il accélérer la mise en séparatif du réseau d'eaux usées et d'eaux claires? Si oui, par quelles mesures?*

Pour les raisons évoquées en introduction, l'Etat de Fribourg souhaite accélérer l'optimisation des systèmes d'évacuation des eaux en place en fonction des atteintes identifiées aux eaux (rapport coût-efficacité). Il a défini dans ce but les mesures ESUP_2-5, ESUP_2-9, EEE_1-9 et EEE_1-10 explicitées en préambule, qui sont à concrétiser par les communes lors de la réalisation des PDBV et la mise à jour des PGEE.

Cela permettra d'accélérer la mise en séparatif, mais uniquement pour les cas où cette solution sera considérée comme la plus efficace pour prévenir et anticiper les risques réels de pollution des eaux par les réseaux d'évacuation.

4. *Y a-t-il des cantons qui présentent une proportion de mise en séparatif plus importante qu'à Fribourg? Si oui, ont-ils entrepris des mesures qui pourraient être transposables à Fribourg?*

Pour l'instant et à notre connaissance, il n'existe pas de vue d'ensemble actuelle et précise de la situation en matière de système d'évacuation des eaux en Suisse.

Néanmoins, en 2019, dans le cadre d'un recensement des chiffres clés relatifs aux PGEE et aux STEP¹, les cantons ont communiqué à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) des informations relatives aux systèmes d'évacuation des eaux sur leur territoire. Selon les résultats provisoires de ce recensement, le taux de système séparatif représenterait en Suisse entre 40 et 50% des surfaces en zones à bâtir. Les résultats définitifs de cette enquête ne sont pas encore disponibles.

5. *Durant les périodes de pénurie d'eau, le Conseil d'Etat a-t-il la possibilité de prendre des mesures d'urgence visant à réduire l'usage d'eau non essentielle ou d'autres mesures aptes à réduire la consommation d'eau? Si oui, quelles sont-elles?*

Il faut ici rappeler que les tâches en lien avec l'eau potable relèvent du champ de compétence des communes (art. 3 al. 1 de la loi cantonale sur l'eau potable (LEP, RSF 821.32.1), en particulier la limitation des risques de pénurie d'eau potable.

Il est également important de préciser que le risque de pénurie grave (manque d'eau potable pour l'alimentation humaine) reste limité à l'heure actuelle, en raison de la disponibilité suffisante des ressources en eau potable présentes dans le canton. Chaque distributeur d'eau doit avoir au moins deux ressources indépendantes et redondantes à disposition, afin de pallier un problème sur l'une ou l'autre de ses ressources (par exemple pollution ou diminution importante). Si une deuxième ressource n'est pas disponible dans le périmètre de distribution, le réseau d'eau doit être interconnecté avec ceux d'autres distributeurs. Avec ce principe, l'approvisionnement en eau potable est garanti.

Il faut néanmoins veiller à ce que cette situation perdure malgré l'essor des communes et les incidences des changements climatiques. Raison pour laquelle les communes ont réalisé un plan des infrastructures d'eau potable (PIEP), transmis au SEN par la grande majorité des communes. De son côté et sur cette base, l'Etat de Fribourg élabore un plan sectoriel des infrastructures d'eau potable (PSIEau, publication prévue en 2023)². Ces planifications permettront d'évaluer les

¹ Recensement des données nationales relatives aux modèles de géodonnées minimaux (MGDM) «Banque de données des stations d'épuration (ID 134.5)» et «Planification communale de l'évacuation des eaux» (ID 129.1)

² Cf. Planification de la distribution d'eau potable <https://www.fr.ch/energie-agriculture-et-environnement/eau/planification-de-la-distribution-deau-potable>

besoins à court et moyen terme et, le cas échéant, de définir les mesures nécessaires pour assurer durablement l'alimentation en eau potable, aux niveaux communal, régional et cantonal et garantir la protection à long terme des ressources stratégiques.

Durant les périodes de pénurie d'eau, des restrictions occasionnelles de l'utilisation d'eau potable pour des activités accessoires (remplissage de piscines, arrosages privés, nettoyage de véhicule, etc.) peuvent être édictées par les distributeurs lorsque le niveau de leurs ressources habituelles baisse de manière importante. Cela a été le cas cet été pour une trentaine de communes, principalement à titre préventif.

Pour sa part, l'Etat de Fribourg a prévu certaines mesures dans la loi sur le domaine public (LDP, RSF 750.1) afin d'éviter l'utilisation inappropriée d'une eau exploitable pour l'alimentation en eau potable et de pouvoir limiter son utilisation en cas d'urgence. L'utilisation des eaux publiques est ainsi soumise à autorisation ou concession (art. 19 à 21) accordée par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME). L'article 40 al. 1 fixe quant à lui la priorité d'utilisation: «Les besoins pour l'alimentation ont la priorité sur toute autre utilisation de l'eau» et l'article 51 al. 3 précise les éventuels moyens d'action: «La Direction [DIME] peut, en tout temps, interdire ou restreindre le prélèvement, si les circonstances le justifient».

Le 14 novembre 2022

—

Anfrage 2022-CE-287 Grégoire Kubski/ Chantal Müller Gewässerverschmutzung – Fortschritte beim Wechsel vom Misch- zum Trennsystem

Anfrage

In einer Zeit, in der Wasserknappheit das Bewusstsein für die Bedeutung von Wasser und die Notwendigkeit eines massvollen Umgangs mit dieser Ressource schärft, ist es angebracht, sich mit der Behandlung von Sauberwasser und Schmutzabwasser im Kanton zu beschäftigen; denn die Einrichtung des Trennsystems fällt in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden, doch scheint es grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden zu geben, was den Willen angeht, die dafür notwendigen Arbeiten schnell in Angriff zu nehmen.

Der Hauptvorteil des Trennsystems besteht darin, dass die Kläranlagen von den grossen Abwasserfrachtschwankungen, die Niederschläge mit sich bringen, entlastet werden. Dies hat den handfesten Mehrwert, dass die Einleitung von unbehandeltem Schmutzabwasser in Gewässer bei starken Niederschlägen vermieden und somit Verschmutzungsrisiken vorgebeugt wird. Mit der Klimaerwärmung scheinen inten-

sive Regenperioden häufiger zu werden. Deshalb ist es auch zwingend nötig, das damit einhergehende Verschmutzungsrisiko zu antizipieren und eine Priorisierung der Arbeiten zur Einrichtung des Trennsystems vorzusehen. Auch erscheint es sinnvoll und notwendig, die Verantwortung des Staats in Verbindung mit den Gemeinden in dieser Frage zu klären.

Schliesslich muss geklärt werden, welche Massnahmen der Staat bei Wasserknappheit ergreifen kann, um allfällige aktuelle Gesetzeslücken vorwegzunehmen und Überraschungen zu vermeiden, wenn der Kanton eines Tages mit allgemeinen und anhaltenden Problemen im Zusammenhang mit Trockenheit konfrontiert sein wird.

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen stellen wir dem Staatsrat folgende Fragen:

1. *Betreibt der Staat ein Monitoring über den Stand des Wechsels vom Misch- zum Trennsystem in den Gemeinden (Prozentsatz des Trennsystems je Gemeinde)? Falls ja, beabsichtigt er, diese Daten zu veröffentlichen? Falls nicht, warum nicht?*
2. *Wie viel Prozent des Netzes sind derzeit kantonsweit im Trennsystem?*
3. *Hat der Staat vor, die Trennung des Schmutzabwasser- und Sauberwassernetzes zu beschleunigen? Wenn ja, durch welche Massnahmen?*
4. *Gibt es Kantone, die einen höheren Trennsystemanteil aufweisen als der Kanton Freiburg? Wenn ja, haben diese Kantone Massnahmen ergriffen, die vom Kanton Freiburg übernommen werden könnten?*
5. *Hat der Staatsrat bei Wasserknappheit die Möglichkeit, Sofortmassnahmen zur Verringerung der Verwendung von nicht unbedingt notwendigem Wasser oder andere Massnahmen zur Senkung des Wasserverbrauchs zu ergreifen? Wenn ja, welche Massnahmen sind das?*

Den 5. August 2022

Antwort des Staatsrats

Einführung

Einleitend möchte der Staatsrat auf einige Begriffe im Zusammenhang mit den Entwässerungssystemen sowie auf die eidgenössischen und kantonalen Anforderungen in diesem Bereich eingehen.

Laut kantonalem Gewässergesetz (GewG, SGF 812.1)¹ muss jede Gemeinde für ihr Gebiet einen generellen Entwässerungsplan (GEP) erstellen, und darin nach der Gewässerschutzverordnung des Bundes (GSchV, SR 814.201)² unter

¹ Vgl. GewG, Art. 12 Abs. 1.

² Vgl. GSchV, Art. 5.

anderem festlegen, in welchen Gebieten das von bebauten oder befestigten Flächen abfliessende Niederschlagswasser getrennt vom anderen Abwasser zu beseitigen ist.

Für die Abwasserbeseitigung gibt es nämlich drei Hauptsätze:

- > Beim **Trennsystem** wird das Schmutz- und das Regenwasser in zwei voneinander unabhängigen Kanalisationsnetzen abgeleitet: Das Schmutzwasser wird der Abwasserreinigungsanlage (ARA) zugeleitet und das Regenwasser einem Oberflächengewässer.
- > Beim **Mischsystem** werden das Schmutz- und Regenwasser im selben Kanal der ARA zugeleitet; bei starken Regenfällen entlasten Bauwerke (Mischwasserüberläufe, Regenwasserbehandlungs- oder -rückhaltebecken) das Netz durch die Einleitung von im Prinzip stark verdünntem Schmutzabwasser in Oberflächengewässer. Wenn diese Bauwerke richtig konzipiert sind, hat dieses

System keine negativen Auswirkungen auf die Oberflächengewässer.

- > Beim **modifizierten System** schliesslich handelt es sich um Anschlüsse im Mischsystem, bei denen das verschmutzte Regenwasser über die öffentliche Kanalisation zur ARA fliesst, während das nicht verschmutzte Regenwasser auf dem Grundstück versickert oder in ein Gewässer abgeleitet wird. Auf diese Weise gelangt bei sehr starken Regenfällen nur ein begrenzter Teil des Regenwassers in die Kanalisation.

Das Trennsystem hat wie jedes andere System sowohl Vor- als auch Nachteile; diese müssen bei der Wahl des Entwässerungssystems berücksichtigt werden. Die wichtigste Voraussetzung ist, dass die Einleitung für das Oberflächengewässer zulässig ist und dass die ARA in der Lage ist, das gesamte zugeleitete Wasser zu behandeln. Um nur einige der Vor- und Nachteile zu erwähnen:

Vorteile des Trennsystems

- > Es entlastet die ARA von grossen Abwasserfrachtschwankungen, die Regenereignisse mit sich bringen, und erhöht die Behandlungskapazität der ARA.
- > Es verhindert, dass während Regenzeiten unbehandeltes, stark verdünntes Abwasser eingeleitet wird.

Es ist mit anderen Worten nicht so, dass das Trennsystem in jedem Fall das beste oder günstigste Entwässerungssystem ist. Die Richtlinie des VSA¹ «Abwasserbewirtschaftung bei Regenwetter» (2019), die den Stand der Technik und gute Praktiken in der Abwasserbeseitigung dokumentiert, stellt übrigens die systematische Einführung des Trennsystems in Frage, wenn diese den örtlichen Gegebenheiten oder der Kostenwirksamkeit nicht Rechnung trägt. Darüber hinaus ermöglichen Alternativen zur Trennung der Abwässer in vielen Fällen eine schnellere und kostengünstigere Lösung bei grossen Oberflächengewässerbelastungen. Dazu gehören insbesondere die Verbesserung der Entlastungsanlagen und die Begrenzung von nicht verschmutztem Regenwasser auf Ebene des Grundstücks.

Die Wahl des Entwässerungssystems (Misch-, Trenn- oder modifiziertes System) ist somit eine wesentliche Entscheidung bei der Konzeption der Abwasserbeseitigung durch die Gemeinde im Rahmen der Erstellung und Aktualisierung ihres GEP.

Nachteile des Trennsystems

- > Es führt dazu, dass teilweise verschmutztes Regenwasser (Wasser von Strassen, Plätzen und dicht besiedelten Quartieren) unbehandelt abgeleitet wird.
- > Es kann bei falschen Anschlüssen (die leider zu häufig vorkommen) zu einer direkten Verschmutzung des Oberflächengewässers führen.
- > Den vollständigen Ersatz eines Mischsystems durch ein Trennsystem kann in manchen Fällen sehr zeitaufwendig und kostspielig sein.

Die meisten freiburgischen GEP wurden nach der Einführung dieses Instruments im Jahr 1991 durch das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG, SR 814.20) in den 2000er-Jahren erstellt. Diese GEP der ersten Generation (GEP I), ermöglichten es, die Bauwerke und Leitungen des Netzes (teils erstmals) zu erfassen und zu registrieren, den Zustand der Anlagen (die oft veraltet waren) zu dokumentieren, eine Dynamik zur Modernisierung und Anpassung der Bauwerke an die Vorschriften in Gang zu setzen und die kurz- und mittelfristigen Investitionen zu planen. Diese Arbeit der Gemeinden war wichtig und wertvoll für die Verbesserung und nachhaltige Finanzierung aller Entwässerungsnetze im Kanton. In dieser Hinsicht waren die GEP I ein Erfolg.

Der Stand der Technik und die Branchenempfehlungen des VSA haben sich in den letzten Jahren jedoch stark verändert. Aus diesem Grund erfüllen die GEP I in der Regel die Vorgaben einer modernen Abwasserplanung nicht mehr. Dies gilt namentlich für die erhöhten Anforderungen an die Einleitung in Oberflächengewässer. Die GEP I müssen daher an die Entwicklungen der Normen und an die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden angepasst werden².

¹ VSA: Verband Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (<https://vsa.ch/>). Im Bereich des Gewässerschutzes definiert der VSA den «Stand der Technik», auf den sich die Gewässerschutzgesetzgebung des Bundes (GSchG und GSchV) bezieht.

² Vgl. GSchV, Art. 5.

Im November 2021 nahm der Staatsrat den Sachplan Gewässerbewirtschaftung (SPGB) an¹. Dieser Plan wurde vom Amt für Umwelt (AfU) ausgearbeitet und enthält insbesondere eine Liste der vorrangigen Massnahmen, die von den in Verbänden zusammengeschlossenen Gemeinden bei der Erstellung ihres Richtplans des Einzugsgebiets (RPEG)² getroffen werden müssen.

Um die Auswirkungen der Entwässerungsnetze auf die Oberflächengewässer zu begrenzen, sind unter anderem folgende Massnahmen vorgesehen, die bei der Erstellung der RPEG und GEP umgesetzt werden müssen³:

- > **OGEW_2-5** Die Kriterien zur Beurteilung der Zulässigkeit von Einleitungen in Fliessgewässern werden entwickelt.
- > **OGEW_2-9** Die Auswirkungen von Einleitungen bei Regenwetter sowie die prioritären Sanierungsmassnahmen zu deren Begrenzung werden definiert.
- > **EAR_1-9** Ein den technischen Anforderungen entsprechendes Einleitkonzept wird entwickelt und in den GEP integriert.
- > **EAR_1-10** Die Entwässerungskonzepte der kommunalen GEP werden im gesamten Netz des EG mittels Optimierung der drei Systeme (Misch-, Trenn- und modifizierte Systeme) aktualisiert.

Mit diesen Massnahmen will der Staat Freiburg den realen Risiken einer Wasserverschmutzung durch die Entwässerungsnetze vorbeugen und vorgehen. Diese Ziele werden durch eine Optimierung der bestehenden Entwässerungssysteme entsprechend den identifizierten Gewässerbeeinträchtigungen (Kostenwirkung) erreicht und nicht durch die systematische Einführung des Trennsystems. Die Umsetzung der RPEG soll zwischen 2023 und 2027 stattfinden. Auf dieser Grundlage soll die Aktualisierung der GEP I und anschliessend die Umsetzung der prioritären Massnahmen bis 2032 erfolgen.

Antworten auf die einzelnen Fragen

1. *Betreibt der Staat ein Monitoring über den Stand des Wechsels vom Misch- zum Trennsystem in den Gemeinden (Prozentsatz des Trennsystems je Gemeinde)? Falls ja, beabsichtigt er, diese Daten zu veröffentlichen? Falls nicht, warum nicht?*

Das AfU betreibt derzeit kein kontinuierliches Monitoring der Entwässerungssysteme oder der Umsetzung der in den GEP festgelegten Massnahmen. Es verfügt jedoch über

Kopien der von jeder Gemeinde erstellten oder geänderten GEP. Auf dieser Grundlage wurde bei der Erstellung des SPGB eine vorläufige Bestandsaufnahme vorgenommen, die sich insbesondere auf die Art des Entwässerungssystems bezog. Weil die Daten sich zum Teil stark unterscheiden (unterschiedliche Methoden und Erstellungsdaten), sind die verwendeten Informationen jedoch schwer zu interpretieren und manchmal veraltet.

Aus diesem Grund schlägt das SPGB ein kontinuierliches Monitoring vor, um die Überwachung der GEP-Massnahmen zu strukturieren und zu erleichtern (siehe Ziel **EAR-PZ2.2** *Der Aktionsplan des GEP ist von den Gemeinden und vom Einzugsgebiet umgesetzt und Gegenstand einer jährlichen Kontrolle auf Ebene des EG.*). Das Ergebnis dieser Kontrollen kann bei Bedarf veröffentlicht werden.

2. *Wie viel Prozent des Netzes sind derzeit kantonsweit im Trennsystem?*

Die vom AfU erstellte vorläufige Bestandsaufnahme (siehe Antwort auf Frage 1) zeigt für den Kanton Freiburg folgende Tendenz: $\frac{2}{3}$ der Flächen in der Bauzone sind an ein Trennsystem und $\frac{1}{3}$ an ein Misch- oder modifiziertes System angeschlossen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass für alle neuen Erschliessungen die Trennung von verschmutztem und nicht verschmutztem Wasser auf Ebene des Grundstücks vorgeschrieben ist, damit die Gemeinden dieses Wasser unabhängig von dem auf kommunaler Ebene verwendeten Abwassersystem entsorgen können.

3. *Hat der Staat vor, die Trennung des Schmutzabwasser- und Sauberwassernetzes zu beschleunigen? Wenn ja, durch welche Massnahmen?*

Aus den eingangs genannten Gründen möchte der Staat Freiburg die Optimierung der bestehenden Entwässerungssysteme in Bezug auf die identifizierten Gewässerbeeinträchtigungen beschleunigen (Kostenwirksamkeit). Zu diesem Zweck wurden die erwähnten Massnahmen OGEW_2-5, OGEW_2-9, EAR_1-9 und EAR_1-10 definiert, die von den Gemeinden bei der Erstellung der RPEG und der Aktualisierung der GEP konkretisiert werden müssen.

Dadurch kann die Einführung von Trennsystemen beschleunigt werden, allerdings nur in Fällen, in denen diese Lösung als die effektivste angesehen wird, um die tatsächlich vor Ort vorhandenen Risiken einer Wasserverschmutzung durch Entwässerungssysteme zu verhindern und zu antizipieren.

4. *Gibt es Kantone, die einen höheren Trennsystemanteil aufweisen als der Kanton Freiburg? Wenn ja, haben diese Kantone Massnahmen ergriffen, die vom Kanton Freiburg übernommen werden könnten?*

¹ Siehe News vom 18. November 2021 [«Der Staatsrat verabschiedet den Sachplan Gewässerbewirtschaftung»](#).

² Der Richtplan des Einzugsgebiets konkretisiert auf der Ebene des Einzugsgebiets (EG) die allgemeinen Ziele und Grundsätze des kantonalen Richtplans.

³ Bei allen im SPGB festgelegten Zielen sind der Einfluss des Klimawandels und die Auswirkungen auf die Biodiversität zu berücksichtigen.

Zum jetzigen Zeitpunkt gibt es nach unserem Wissen keinen aktuellen und genauen Überblick über die Situation der Entwässerungssysteme in der Schweiz.

Die Kantone haben aber im Jahr 2019 im Rahmen einer Erhebung der Kennzahlen zu den GEP und ARA¹ dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) Informationen zu den Entwässerungssystemen auf ihrem Gebiet übermittelt. Nach den vorläufigen Ergebnissen dieser Erhebung beträgt der Anteil der Trennsysteme in der Schweiz zwischen 40 und 50% der Flächen in Bauzonen. Die endgültigen Ergebnisse dieser Erhebung liegen noch nicht vor.

5. *Hat der Staatsrat bei Wasserknappheit die Möglichkeit, Sofortmassnahmen zur Verringerung der Verwendung von nicht unbedingt notwendigem Wasser oder andere Massnahmen zur Senkung des Wasserverbrauchs zu ergreifen? Wenn ja, welche Massnahmen sind das?*

An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die Aufgaben im Zusammenhang mit Trinkwasser in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fallen (Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes über das Trinkwasser TWG, SGF 821.32.1); dazu gehört insbesondere die Begrenzung des Risikos von Trinkwasserknappheit.

Weiter muss erwähnt werden, dass das Risiko einer ernsthaften Knappheit (Mangel an Trinkwasser für den menschlichen Konsum) derzeit begrenzt ist, wenn man die Verfügbarkeit der im Kanton vorhandenen Trinkwasserressourcen zugrunde legt. Alle Wasserversorger müssen über zwei unabhängige Ressourcen verfügen, für den Fall, dass es bei einer der Ressourcen zu Problemen kommt (z. B. Verschmutzung oder bedeutender Rückgang). Wenn keine zweite Ressource im Versorgungsgebiet verfügbar ist, muss das Wassernetz mit denen anderer Versorger zusammenschaltet werden, um die Versorgung mit sauberem Trinkwasser sicherzustellen.

Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass diese günstige Situation trotz des Wachstums der Gemeinden und der Auswirkungen des Klimawandels bestehen bleibt. Aus diesem Grund haben die Gemeinden ihren Plan der Trinkwasserinfrastrukturen (PTWI) erstellt, wobei eine grosse Mehrheit der Gemeinden diesen Plan an das AfU weitergeleitet haben. Der Staat Freiburg erarbeitet seinerseits und auf dieser Grundlage den Sachplan Trinkwasserinfrastrukturen (STWI, Veröffentlichung voraussichtlich 2023)². Diese Planungen werden es ermöglichen, den kurz- und mittelfristigen Bedarf zu ermitteln und die allenfalls nötigen Massnahmen festzulegen, um die Trinkwasserversorgung auf kommunaler, regionaler und

kantonomer Ebene nachhaltig zu sichern und den langfristigen Schutz der strategischen Ressourcen zu gewährleisten.

Bei Wasserknappheit, wenn die üblicherweise genutzten Ressourcen stark zurückgehen, können die Versorger gelegentliche Einschränkungen der Nutzung von Trinkwasser für Nebenaktivitäten (Befüllen von Schwimmbädern, private Bewässerung, Fahrzeugreinigung usw.) erlassen. Dies war in diesem Sommer in etwa 30 Gemeinden der Fall, hauptsächlich als vorbeugende Massnahme.

Der Staat Freiburg kann seinerseits gestützt auf das Gesetz über die öffentlichen Sachen (ÖSG, SGF 750.1) Massnahmen treffen, um die unangemessene Nutzung von Wasser, das für die Trinkwasserversorgung nutzbar ist, zu verhindern und seine Nutzung in besonderen Situationen einzuschränken. Die Nutzung öffentlicher Gewässer unterliegt somit einer Bewilligung oder Konzession (Art. 19 bis 21 ÖSG), die von der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) erteilt wird. Nach Artikel 40 Abs. 1 ÖSG (Vorrang für die Benützung) gilt: «Die Bedürfnisse des Lebensunterhalts haben den Vorrang vor jeder anderen Benützung der öffentlichen Gewässer.» Und Artikel 51 Abs. 3 legt Folgendes fest: «Die Direktion [die RIMU] kann zu jeder Zeit die Wasserentnahme verbieten oder einschränken, wenn die Umstände es erfordern.»

Den 14. November 2022

Question 2022-CE-296 Sophie Tritten Le Service d'archéologie dispose-t-il de moyens suffisants pour un site comme celui de Grenilles?

Question

Des vestiges de l'époque romaine, dont l'état de conservation est qualifié d'exceptionnel, ont été mis au jour à Grenilles fin 2021. L'avancement des travaux archéologiques montrent que cette bâtisse comporte des fresques murales en bon état; d'autres éléments laissent à penser que l'habitation appartenait probablement à un noble. Les fouilles devraient durer jusqu'à l'automne.

Maintenant que ces vestiges sont au jour, vu le budget du Service cantonal d'archéologie, les questions suivantes sont posées:

1. *Le budget du service d'archéologie étant au plus juste, il ne permet pas de faire face à des dépenses liées à une découverte de l'ampleur de celle faite à Grenilles. Les montants des différents centres de charge (notamment les prestations de service par des tiers ainsi que les dépenses d'exploitation diverses) sont modestes en regard de*

¹ Erhebung der nationalen Daten für die minimale Geodatenmodelle (MGDM) «Kläranlagendatenbank (ID 134.5) und «Kommunale Entwässerungsplanung» (ID 129.1)

² Vgl. Planung der Trinkwasserversorgung <https://www.fr.ch/de/energie-landwirtschaft-und-umwelt/wasser/planung-der-trinkwasserversorgung>

l'infrastructure mise en place actuellement pour préserver les travaux de conservation (couverture provisoire des fouilles). Les prestations de tiers étant liées à des découvertes non prévues, une souplesse pour des aides complémentaires était-elle envisagée pour faire face à l'urgence?

2. *La politique actuelle fait qu'on a pris l'habitude des crédits supplémentaires compensés, votés à la session de mars du Grand Conseil en général, mais elle n'est pas à la hauteur des attentes d'un service où l'imprévu met clairement à mal les budgets votés. Ces crédits supplémentaires compensés ne donnent absolument pas de réponse pérenne à la problématique de l'archéologie dans le canton. N'y aurait-il pas la possibilité de créer un fonds spécial pour les imprévus tels que le site romain unique découvert à Grenilles?*
3. *Est-ce que les moyens de sauvegarde d'un site d'une telle ampleur sont en adéquation avec les standards nationaux?*
4. *Est-ce que l'Etat de Fribourg dispose des moyens financiers adéquats pour étudier et préserver des découvertes aussi conséquentes? Dans cet ordre d'idée, qu'en est-il de la situation dans les autres cantons? Le recours à un fonds spécial existe-t-il dans les autres cantons?*

Le 24 août 2022

Réponse du Conseil d'Etat

La mission du Service archéologique de l'Etat de Fribourg (SAEF) consiste à

- > identifier, inventorier et recenser les biens culturels archéologiques;
- > accompagner la procédure administrative concernant les vestiges sis en périmètre archéologique et mettre en œuvre des fouilles et, le cas échéant, des mesures pour préserver les vestiges;
- > réaliser une documentation et la mettre à disposition sous forme de publications, ainsi que sensibiliser les divers publics au patrimoine archéologique.

Son budget 2022 représente quelque 6,2 millions de francs de charges et 40.86 EPT (équivalents plein-temps) renforcés par du personnel auxiliaire. On peut donc ainsi constater que le Conseil d'Etat alloue des ressources loin d'être négligeables pour que le SAEF soit en mesure d'effectuer ses prestations ordinaires dans de bonnes conditions. Ainsi, ces dernières années, le SAEF n'a pas connu de difficultés particulières dans sa gestion des ressources. Le site romain découvert à Grenilles est une très grande chance pour le canton, le Conseil d'Etat s'en réjouit. Une telle découverte demeure cependant exceptionnelle. Les travaux archéologiques qui y ont été rendus nécessaires dans un délai très court ont demandé de l'agilité aussi bien en termes d'organisation que s'agissant du

financement. Cela étant dit, le Conseil d'Etat répond ainsi aux questions de la Députée Sophie Tritten.

1. *Le budget du service d'archéologie étant au plus juste, il ne permet pas de faire face à des dépenses liées à une découverte de l'ampleur de celle faite à Grenilles. Les montants des différents centres de charge (notamment les prestations de service par des tiers ainsi que les dépenses d'exploitation diverses) sont modestes en regard de l'infrastructure mise en place actuellement pour préserver les travaux de conservation (couverture provisoire des fouilles). Les prestations de tiers étant liées à des découvertes non prévues, une souplesse pour des aides complémentaires était-elle envisagée pour faire face à l'urgence?*

Le budget du SAEF est établi dans le cadre de la procédure usuelle de l'Etat de Fribourg (plan financier, budget annuel). Il permet au SAEF de réaliser sa mission. Les bases légales principales qui régissent son action sont la LPBC (RSF 482.1) et la LATeC (RSF 710.1), ainsi que leurs règlements d'application respectifs.

Dans son action, le SAEF procède à des priorisations internes pour atteindre les objectifs et assurer les travaux de sauvegarde nécessaires dans le cadre des procédures d'aménagement et de construction. Lors de la mise au jour de biens culturels exceptionnels, il a la possibilité de recourir ponctuellement à l'Office fédéral de la culture (OFC) afin d'obtenir des subsides, soit dans le cadre de la «Convention-programme concernant les objectifs programmatiques et leur financement dans le domaine de la conservation des monuments historiques, de l'archéologie et de la protection des sites construits» (ci-après Convention-programme) s'il s'agit de montants limités pour des biens culturels d'importance régionale ou nationale, soit dans une procédure dite «au cas par cas» pour des montants plus importants qui dépassent l'enveloppe financière de la Convention-programme, notamment pour des objets d'importance nationale. Ce recours aux subsides de la Confédération a été réalisé pour contribuer aux travaux de sauvegarde conservatoire du bien culturel archéologique romain de Grenilles, ce qui a permis d'assurer un financement complémentaire de 558 214 francs correspondant au taux de 25% des charges considérées comme subventionnables par l'OFC. Il permettra de couvrir des travaux de prélèvement, de conservation-restauration et de valorisation, notamment aussi en attribuant des mandats spécialisés indispensables. Moyennant des priorisations internes, les ressources budgétaires du SAEF seront également optimisées pour contribuer aux travaux de conservation-restauration, d'étude de valorisation et de médiation culturelle. En cas de nécessité, des financements complémentaires externes pourront être recherchés. Il a donc été possible de trouver un financement pour cette découverte bien évidemment non prévue lors de l'établissement du budget.

2. *La politique actuelle fait qu'on a pris l'habitude des crédits supplémentaires compensés, votés à la session de mars du Grand Conseil en général, mais elle n'est pas à la hauteur des attentes d'un service où l'imprévu met clairement à mal les budgets votés. Ces crédits supplémentaires compensés ne donnent absolument pas de réponse pérenne à la problématique de l'archéologie dans le canton. N'y aurait-il pas la possibilité de créer un fonds spécial pour les imprévus tels que le site romain unique découvert à Grenilles?*

Le SAEF n'est pas le seul service à être confronté à des variations conjoncturelles ou à des imprévus. Comme indiqué plus bas, le SAEF dispose des moyens nécessaires pour réaliser sa mission. Dans le cadre de la mise au jour du bien culturel archéologique exceptionnel de Grenilles, le SAEF a su faire face à l'augmentation momentanée des charges dans le cadre budgétaire donné en exploitant la possibilité d'une subvention de la Confédération servant partiellement de mesure compensatoire. La constitution d'un fonds spécial pour les découvertes imprévues n'est dès lors pas envisagée par le Conseil d'Etat; il n'apporterait pas nécessairement davantage de souplesse de gestion que ce qui prévaut actuellement.

Un suivi de l'adéquation entre les ressources dévolues au SAEF et sa mission de sauvegarde des biens culturels archéologiques est nécessaire en tout temps, notamment afin d'assurer la planification financière. Le SAEF ayant constaté un besoin temporaire accru, il évalue – par une analyse du dispositif légal et de la chaîne de subsidiarité devant permettre la conservation des biens culturels dignes de mesures de protection et de conservation – les moyens d'établir une complémentarité des ressources pour la sauvegarde conservatoire des biens culturels archéologiques menacés de destruction.

3. *Est-ce que les moyens de sauvegarde d'un site d'une telle ampleur sont en adéquation avec les standards nationaux?*

Le SAEF a réalisé une priorisation interne de ses dépenses et ressources afin d'assurer que la sauvegarde du bien culturel archéologique de Grenilles réponde aux standards internationaux (Convention de Malte – La Valette de 1992, ratifiée par l'Assemblée fédérale en 1995 et entrée en vigueur en 1996) et aux bases légales nationales, notamment la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et son ordonnance d'application.

A Grenilles, le travail de sauvegarde est effectué par le SAEF dans les règles de l'art en assurant l'ensemble de la mission de sauvegarde, de la mise au jour des biens culturels archéologiques jusqu'à la diffusion des connaissances pouvant être acquises grâce aux vestiges archéologiques. En cas de nécessité, mais dans le cadre de son enveloppe budgétaire, il peut également faire appel à des spécialistes externes pour assurer des mandats de prestations de tiers. Il peut également recou-

rir à des partenariats avec les instituts académiques spécialisés pour l'étude de certains vestiges ou pour leur intégration dans des études régionales, nationales, voire internationales.

4. *Est-ce que l'Etat de Fribourg dispose des moyens financiers adéquats pour étudier et préserver des découvertes aussi conséquentes? Dans cet ordre d'idée, qu'en est-il de la situation dans les autres cantons? Le recours à un fonds spécial existe-t-il dans les autres cantons?*

Dans la très grande majorité des cas, les moyens financiers disponibles – cantonaux et nationaux – permettent au SAEF de réaliser l'entier de la mission de sauvegarde (protection, fouille, conservation-restauration, valorisation et diffusion) pour les biens culturels archéologiques exceptionnels, sous réserve de procéder à une claire priorisation interne afin de dégager momentanément les ressources et compétences nécessaires.

Lors de l'apparition simultanée de nombreux vestiges imprévus sur un ou d'autres chantiers d'aménagement ou de construction, la priorisation interne est alors réalisée en faveur des biens culturels archéologiques exceptionnels.

Le mode de financement de la sauvegarde des biens culturels archéologiques dans d'autres cantons sera quant à lui analysé dans le cadre d'une réflexion réalisée par le SAEF, le Service des biens culturels (SBC) et la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) sur d'éventuelles pistes qui permettraient cas échéant de mieux absorber les variations conjoncturelles dans la mission de sauvegarde patrimoniale.

Le 22 novembre 2022

—

Anfrage 2022-CE-296 Sophie Tritten Verfügt das Amt für Archäologie über ausreichende Mittel für eine Fundstätte wie die von Grenilles?

Anfrage

Ende 2021 wurden in Grenilles Bodendenkmäler aus der Römerzeit freigelegt, deren Erhaltungszustand als aussergewöhnlich gut bezeichnet werden kann. Mit den voranschreitenden archäologischen Arbeiten hat sich gezeigt, dass dieses Gebäude Wandfresken in gutem Zustand aufweist; andere Anhaltspunkte deuten darauf hin, dass die Wohnstätte wahrscheinlich einem Adligen gehörte. Die Ausgrabungen werden voraussichtlich bis zum Herbst andauern.

Nachdem diese Bodendenkmäler nun freigelegt wurden, werden angesichts des Budgets des kantonalen Amtes für Archäologie folgende Fragen gestellt:

1. *Das knapp bemessene Budget des Amtes für Archäologie erlaubt es nicht, Ausgaben, die mit einem Fund in der*

Grössenordnung desjenigen in Grenilles verbunden sind, zu decken. Die Beträge für die verschiedenen Kostenstellen (insbesondere Dienstleistungen Dritter sowie verschiedene Betriebsausgaben) sind gemessen an der Infrastruktur, die derzeit zur Sicherung der Konservierungsarbeiten wird (provisorische Abdeckung der Ausgrabungen), bescheiden. Für nicht vorhergesehene Funde sind Drittleistungen vorgesehen: Wurde daher eine flexible Regelung für zusätzliche Finanzhilfen in Betracht gezogen, auf die im Notfall zugegriffen werden kann?

2. *Die heutige Politik führt dazu, dass man sich an kompensierte Nachtragskredite gewöhnt hat, die in der Regel in der März Sitzung des Grossen Rates verabschiedet werden. Dies entspricht jedoch nicht den Erwartungen eines Amtes, in dem unvorhergesehene Ausgaben die verabschiedeten Budgets ganz klar übersteigen. Diese kompensierten Nachtragskredite sind absolut keine dauerhafte Lösung für die Problematik der Archäologie im Kanton. Könnte man nicht einen Sonderfonds für unvorhergesehene Ereignisse wie die in Grenilles entdeckte einzigartige römische Ausgrabungsstätte einrichten?*
3. *Entsprechen die Mittel zur Sicherung eines Fundorts dieser Grössenordnung den schweizerischen Standards?*
4. *Verfügt der Staat Freiburg über angemessene Finanzmittel, um solch bedeutende Funde zu untersuchen und zu bewahren? Wie sieht es diesbezüglich in den anderen Kantonen aus? Wird auch in anderen Kantonen auf Sonderfonds zurückgegriffen?*

Den 24. August 2022

Antwort des Staatsrats

Die Aufgabe des Amtes für Archäologie des Staates Freiburg (AAFR) besteht darin:

- > archäologische Kulturgüter zu identifizieren, zu inventarisieren und zu dokumentieren;
- > die administrativen Vorgänge zu begleiten, welche die in archäologischen Perimetern befindlichen Bodendenkmäler betreffen, und die Mittel zur Verfügung zu stellen, um Ausgrabungen durchzuführen und gegebenenfalls Bodendenkmäler zu erhalten;
- > eine beschreibende Dokumentation der Bodendenkmäler zu erstellen und als Veröffentlichungen zur Verfügung zu stellen sowie verschiedene Zielgruppen über den Reichtum des archäologischen Erbes zu sensibilisieren.

Im Voranschlag 2022 beläuft sich das Budget des Amtes auf rund 6,2 Mio. Franken an Kosten und 40.86 VZÄ (Vollzeitäquivalente), die mit Hilfskräften aufgestockt werden. Somit kann man festhalten, dass der Staatsrat erhebliche Mittel bereitstellt, damit das AAFR seine regulären Leistungen unter guten Bedingungen erbringen kann. So hatte das

AAFR in den letzten Jahren keine besonderen Schwierigkeiten bei der Verwaltung seiner Ressourcen. Die in Grenilles freigelegte römische Fundstelle ist für den Kanton ein grosser Glücksfall, worüber der Staatsrat sehr erfreut ist. Eine solche Entdeckung bleibt jedoch aussergewöhnlich. Die archäologischen Arbeiten, die dort innerhalb kürzester Zeit notwendig wurden, erforderten jedoch sowohl in organisatorischer als auch in finanzieller Hinsicht ein agiles Handeln. Dies vorausgeschickt, beantwortet der Staatsrat die von Grossrätin Sophie Tritten gestellten Fragen wie folgt.

1. *Das knapp bemessene Budget des Amtes für Archäologie erlaubt es nicht, Ausgaben, die mit einem Fund in der Grössenordnung desjenigen in Grenilles verbunden sind, zu decken. Die Beträge für die verschiedenen Kostenstellen (insbesondere Dienstleistungen Dritter sowie verschiedene Betriebsausgaben) sind gemessen an der Infrastruktur, die derzeit zur Sicherung der Konservierungsarbeiten wird (provisorische Abdeckung der Ausgrabungen), bescheiden. Für nicht vorhergesehene Funde sind Drittleistungen vorgesehen: Wurde daher eine flexible Regelung für zusätzliche Finanzhilfen in Betracht gezogen, auf die im Notfall zugegriffen werden kann?*

Das Budget des AAFR wird im Rahmen des beim Staat Freiburg üblichen Verfahrens (Finanzplan, Jahresbudget) erstellt. Es ermöglicht dem AAFR, seinen Auftrag zu erfüllen. Die wichtigsten Rechtsgrundlagen für seine Tätigkeit sind das KGSG (SGF 482.1) und das RPBG (SGF 710.1) sowie deren jeweilige Ausführungsbestimmungen.

Bei seiner Tätigkeit nimmt das AAFR intern Priorisierungen vor, um die Ziele zu erreichen und die notwendigen Sicherungsarbeiten im Rahmen der Planungs- und Bauverfahren zu gewährleisten. Dies geschieht entweder im Rahmen der «Programmvereinbarung betreffend die Programmziele und deren Finanzierung im Bereich Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz» (nachfolgend Programmvereinbarung), wenn es sich um kleinere Beträge für Kulturgüter von regionaler oder nationaler Bedeutung handelt, oder im Einzelfallverfahren für grössere Beträge, die den Finanzrahmen der Programmvereinbarung überschreiten, insbesondere für Objekte von nationaler Bedeutung. Eine solche Bundessubvention wurde beantragt, um einen Beitrag zu den konservatorischen Sicherungsarbeiten am römisch-archäologischen Kulturgut von Grenilles zu leisten, wodurch eine Zusatzfinanzierung von 558 214 Franken sichergestellt wurde, die dem Anteil von 25 Prozent der vom BAK als subventionsberechtigt erachteten Aufwendungen entspricht. Damit können insbesondere Arbeiten zur Entnahme, Konservierung-Restaurierung und Aufwertung abgedeckt werden, unter anderem durch die Vergabe von dringend benötigten Spezialaufträgen. Durch interne Priorisierung werden die Budgetmittel des AAFR ebenfalls optimiert, um die Konservierungs- und Restaurierungsarbeiten, Aufwertungsstudien und Kulturvermittlung zu bewältigen. Falls erforderlich,

kann zusätzlich nach externen Finanzmitteln gesucht werden. Es war also möglich, eine Finanzierung für diesen Fund zu finden, die bei der Erstellung des Voranschlags natürlich nicht absehbar war.

2. *Die heutige Politik führt dazu, dass man sich an kompensierte Nachtragskredite gewöhnt hat, die in der Regel in der Märzsession des Grossen Rates verabschiedet werden. Dies entspricht jedoch nicht den Erwartungen eines Amtes, in dem unvorhergesehene Ausgaben die verabschiedeten Budgets ganz klar übersteigen. Diese kompensierten Nachtragskredite sind absolut keine dauerhafte Lösung für die Problematik der Archäologie im Kanton. Könnte man nicht einen Sonderfonds für unvorhergesehene Ereignisse wie die in Grenilles entdeckte einzigartige römische Ausgrabungsstätte einrichten?*

Das AAFR ist nicht das einzige Amt, das mit Konjunkturschwankungen oder unvorhergesehenen Ereignissen konfrontiert ist. Wie weiter unten erläutert, verfügt das AAFR über die notwendigen Mittel, um seinen Auftrag zu erfüllen. So konnte das AAFR den vorübergehenden Kostenanstieg, der sich aus der Ausgrabung des aussergewöhnlichen archäologischen Kulturguts von Grenilles ergab, innerhalb des gegebenen Budgetrahmens bewältigen. Dazu nutzte es die Möglichkeit, einen Bundesbeitrag in Anspruch zu nehmen, der teilweise als Ausgleichsmassnahme diente. Die Einrichtung eines Sonderfonds für unvorhergesehene Funde wird daher vom Staatsrat nicht in Betracht gezogen. Ein solcher Fonds würde nicht unbedingt mehr Flexibilität bei der Verwaltung bieten als die gegenwärtige Praxis.

Ob die AAFR zugewiesenen Ressourcen im Hinblick auf seine Aufgabe, archäologische Kulturgüter zu schützen, angemessen sind, muss laufend kontrolliert werden, um insbesondere die Finanzplanung zu gewährleisten. Stellt das AAFR einen vorübergehenden Mehrbedarf fest, prüft es – durch eine Analyse der Gesetzgebung und der Subsidiaritätskette, welche die Erhaltung von schutz- und erhaltungswürdigen Kulturgütern, ermöglichen soll – die Möglichkeit, eine Ressourcenkomplementarität aufzubauen, um die konservatorische Sicherung von archäologischen Kulturgütern, die von Zerstörung bedroht sind, zu gewährleisten.

3. *Entsprechen die Mittel zur Sicherung eines Fundorts dieser Grössenordnung den schweizerischen Standards?*

Das AAFR hat eine interne Priorisierung seiner Ausgaben und Ressourcen vorgenommen, um sicherzustellen, dass die Erhaltung des archäologischen Kulturguts von Grenilles den internationalen Standards (Übereinkommen von Malta – Valletta von 1992, von der Bundesversammlung 1995 ratifiziert und 1996 in Kraft getreten) und den nationalen Rechtsgrundlagen, insbesondere dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) und seiner Ausführungsverordnung, entspricht.

In Grenilles wird die Sicherungsarbeit vom AAFR nach allen Regeln der Kunst durchgeführt, indem es den gesamten Sicherungsauftrag wahrnimmt, von der Freilegung archäologischer Kulturgüter bis hin zur Verbreitung des Wissens, das durch die archäologischen Funden und Befunden gewonnen werden kann. Bei Bedarf, aber im Rahmen seines Budgetrahmens, kann es auch externe Fachpersonen für Leistungsaufträge beauftragen. Es kann auch auf Partnerschaften mit akademische Forschungsstellen zurückgreifen, um bestimmte Funde oder Befunde zu untersuchen oder sie in regionale, nationale oder sogar internationale Studien einzubeziehen.

4. *Verfügt der Staat Freiburg über angemessene Finanzmittel, um solch bedeutende Funde zu untersuchen und zu bewahren? Wie sieht es diesbezüglich in den anderen Kantonen aus? Wird auch in anderen Kantonen auf Sonderfonds zurückgegriffen?*

In der überwiegenden Mehrheit der Fälle erlauben es die verfügbaren Finanzmittel – des Kantons und des Bundes – dem AAFR, den gesamten Sicherungsauftrag (Schutz, Ausgrabung, Konservierung-Restaurierung, Aufwertung und Verbreitung) für herausragende archäologische Kulturgüter zu erfüllen, sofern eine klare interne Priorisierung vorgenommen wird, um vorübergehend die notwendigen Ressourcen und Kompetenzen bereitzustellen.

Werden auf einer oder auf anderen Erschliessungs- oder Baustellen gleichzeitig viele unvorhergesehene Funde gemacht, erfolgt eine interne Priorisierung zugunsten der aussergewöhnlichen archäologischen Kulturgüter.

Die Art und Weise, wie die Sicherung archäologischer Kulturgüter in anderen Kantonen finanziert wird, wird im Rahmen einer gemeinsam vom AAFR, dem Amt für Kulturgüter (KGA) und der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) durchgeführten Untersuchung analysiert. Dabei soll der Frage nachgegangen werden, wie konjunkturelle Schwankungen bei der Aufgabe der Erhaltung des Kulturerbes allenfalls besser aufgefangen werden können.

Den 22. November 2022

Question 2022-CE-308 Bruno Marmier/ Sébastien Dorthe Délais de traitement dans les Registres fonciers

Question

Les rapports d'activité successifs du Conseil d'Etat donnent une idée de la quantité de dossiers traités par les Registres fonciers de notre canton. Par contre, ils ne font pas état des délais de traitement. Il ressort cependant que les inscriptions

au Registre foncier de notre canton prennent plusieurs mois avant d'être visibles sur le registre foncier public. Il s'ensuit un désagrément pour de nombreux acteurs économiques qui ne disposent pas d'informations à jour sur un élément aussi essentiel que la propriété foncière.

Il y a donc, à notre sens, un besoin d'agir afin d'améliorer les délais de traitement des réquisitions adressées à nos Registres fonciers.

De plus, la consultation des comptes 2021 de l'Etat nous apprend que le produit des émoluments perçus par les Registres fonciers s'élève à 11,6 millions de francs, alors que les charges ne se montent qu'à 8,2 millions, soit un excédent de couverture de 40%. Pour mémoire, le but des émoluments n'est pas de permettre à l'Etat de faire du bénéfice au profit de sa caisse générale, mais bien de couvrir les frais occasionnés par les actes administratifs tels que ceux réalisés par le Registre foncier. On est dès lors en droit d'attendre que des moyens supplémentaires soient mis à disposition des Registres fonciers pour améliorer les prestations, puisque les émoluments perçus permettent le financement de cet effort.

Aussi, nous nous permettons de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *Le Conseil d'Etat entend-il à l'avenir publier des chiffres plus précis sur les délais de traitement des Registres fonciers?*
2. *Quels sont les délais de traitement effectifs des opérations les plus courantes dans les Registres fonciers?*
3. *Le Conseil d'Etat entend-il utiliser le trop-perçu des émoluments afin de mettre davantage de moyens à disposition des Registres fonciers?*
4. *Les auteurs de la question estiment que le délai de traitement pour un transfert de propriété foncière devrait être au maximum de trois semaines à partir du dépôt de l'acte authentique par le notaire. Qu'en pense le Conseil d'Etat? Quels moyens supplémentaires seraient nécessaires pour atteindre cet objectif?*
5. *A l'inverse, s'il entend maintenir le statu quo en termes de moyens, le Conseil d'Etat entend-il diminuer les émoluments du Registre foncier?*

Le 31 août 2022

Réponse du Conseil d'Etat

Remarque préalable

Les conservateurs ou conservatrices du Registre foncier procèdent le plus rapidement possible à l'inscription au grand livre des actes déposés dans leurs bureaux. Dans la pratique, en moyenne, deux mois et demi s'écoulent avant que cette

inscription puisse intervenir. Ce délai est dû notamment aux processus inhérents à l'activité du registre foncier, à la complexité et à la quantité des affaires à traiter.

Selon les auteurs de la question, de nombreux acteurs économiques subissent un désagrément du fait qu'ils ne disposent pas d'informations à jour sur un élément aussi essentiel que la propriété foncière.

Le Conseil d'Etat ne partage pas ce constat. En effet, toutes les affaires déposées au registre foncier sont enregistrées au journal et apparaissent dès le lendemain de leur enregistrement sur les systèmes de consultation Intercapi et Terravis. Ces systèmes sont régulièrement consultés, entre autres, par les notaires, géomètres, banques, communes, et autres professionnels de l'immobilier et informent si une affaire est en cours de traitement sur un immeuble et de quel type d'affaire il s'agit.

Par ailleurs, le quotidien et la pratique des Registres fonciers ne permettent pas de valider les affirmations des auteurs de la question. Ainsi, par exemple, dans les dossiers de promotions immobilières, la totalité des dossiers sont déposés en même temps, de la première vente entre le particulier et le promoteur, en passant par la division parcellaire du lotissement, suivie des constitutions de propriété par étages pour aboutir enfin à l'inscription du propriétaire de l'appartement. Le promoteur n'a pas été empêché de trouver des acheteurs, le géomètre n'a pas été empêché d'établir son verbal, l'équipement des parcelles a pu être réalisé, le notaire a stipulé les ventes et le créancier a pu financer l'acquisition. Ces gros dossiers déposés en une fois représentent bien une volonté économique et, mis bout à bout, un nombre considérable de réquisitions simultanées.

Cela étant précisé, le Conseil d'Etat est en mesure de répondre comme suit aux questions posées.

1. *Le Conseil d'Etat entend-il à l'avenir publier des chiffres plus précis sur les délais de traitement des Registres fonciers?*

Les Registres fonciers font l'objet d'une inspection annuelle par l'Autorité de surveillance cantonale des registres fonciers, conformément à l'article 10 de la loi du 28 février 1986 sur le registre foncier (RSF 214.5.1). Lors de l'inspection, les délais de traitement des réquisitions sont contrôlés et font l'objet de discussions. Au surplus, l'Autorité de surveillance rencontre chaque année le Conseiller d'Etat, Directeur des finances et adresse au Conseil d'Etat un rapport annuel sur le fonctionnement du registre foncier; ce rapport fait notamment référence aux délais de traitement des affaires.

En outre, et à l'instar de tous les services de l'Etat, les Registres fonciers font régulièrement l'objet d'une inspection de l'Inspection des finances, laquelle examine notamment le délai d'établissement des factures.

Le Conseil d'Etat est d'avis que ces différents rapports sont suffisants pour garantir le suivi des dossiers dans les Registres fonciers et qu'il n'y a pas lieu de publier dans le détail les délais de traitement des affaires du Registre foncier dans son rapport.

2. *Quels sont les délais de traitement effectifs des opérations les plus courantes dans les Registres fonciers?*

En moyenne, pour l'ensemble du canton, le délai de traitement effectif des opérations les plus courantes (du dépôt de la réquisition jusqu'à la validation de l'affaire) est de deux mois et demi. A relever que ce délai a été considérablement raccourci depuis quelques années. En effet dans sa réponse à la question 2017-CE-211, en 2017, le Conseil d'Etat annonçait un délai de quatre mois pour les mêmes opérations.

3. *Le Conseil d'Etat entend-il utiliser le trop-perçu des émoluments afin de mettre davantage de moyens à disposition des Registres fonciers?*

Tout d'abord il y a lieu de préciser que les comptes des Registres fonciers ne comprennent pas l'entier des coûts que supportent l'Etat. Une comparaison entre les coûts directs et les émoluments perçus n'est pas pertinente. De plus, les émoluments fixes, perçus en application du tarif du 26 octobre 2010 des émoluments fixes du registre foncier (RSF 214.5.16), sont modérés et de nombreuses opérations sont même sans frais (par exemple, les radiations d'inscription, le traitement des nouvelles mensurations et l'établissement du registre foncier fédéral).

Les émoluments proportionnels sont, quant à eux, perçus sur la base de la valeur vénale en cas de transfert et sur le montant de la créance en matière de gage. Ils sont en outre plafonnés. Une augmentation des prix en-dessous du plafond provoque une augmentation des recettes.

Le Conseil d'Etat constate que le montant des émoluments perçus au cours des 5 dernières années est resté relativement stable, avec une moyenne d'environ 9,4 millions par an. L'année 2021, quant à elle, est une année singulière; les prix dans de nombreux domaines liés à l'immobilier et la construction ont fortement augmenté, notamment en raison des conséquences de la pandémie de Covid 19. De plus, les Registres fonciers ont vu leur nombre de réquisitions augmenter en même temps que la courbe des prix de l'immobilier et des emprunts. Un retour à la «normale» est cependant à considérer pour les années à venir.

Au sujet de moyens supplémentaires en faveur des Registres fonciers, le Conseil d'Etat a déjà octroyé il y a quelques années un demi EPT, qui peut être affecté à l'un ou l'autre Registre en fonction des besoins. Actuellement ce demi-poste est à disposition du Registre foncier de la Gruyère. En outre, certains Registres fonciers ont également bénéficié de transformations de poste, qui ont permis d'adapter les compétences requises et gagner ainsi en efficacité.

La digitalisation en cours des Registres fonciers a certes un coût pour l'Etat mais contribue également à améliorer le suivi et le traitement des dossiers.

4. *Les auteurs de la question estiment que le délai de traitement pour un transfert de propriété foncière devrait être au maximum de trois semaines à partir du dépôt de l'acte authentique par le notaire. Qu'en pense le Conseil d'Etat? Quels moyens supplémentaires seraient nécessaires pour atteindre cet objectif?*

Le délai de traitement des réquisitions résulte des processus et étapes de travail inhérents à l'activité du Registre foncier: enregistrement au journal, contrôle juridique, inscription dans le grand livre, vérification, taxation et validation. Pour l'année 2021, les Registres fonciers ont enregistré 34 538 réquisitions (contre 31 084 en 2016, chiffre indiqué dans la réponse précitée à la question 2017-CE-211 posée sur le même sujet en 2017).

Les réquisitions, qui ne se limitent pas aux seuls transferts de propriété, sont enregistrées chronologiquement et sont traitées en règle générale dans leur ordre d'arrivée, conformément à la loi. Il en va de l'égalité de traitement entre les administré-e-s. Les transferts de propriété n'échappent pas à cette règle. Les Registres fonciers mettent tout en œuvre pour garantir un délai de traitement de toutes les réquisitions le plus bref possible.

Des moyens supplémentaires pourraient éventuellement contribuer à réduire le délai de traitement des réquisitions déposées au Registre foncier, mais ne garantiraient pas que toutes les réquisitions relatives à un transfert de propriété soient traitées dans un délai de trois semaines, ceci en raison des processus et étapes de travail, des nombreuses requêtes imparfaites faisant l'objet de mise en suspens, du nombre fluctuant des réquisitions, mais également de tout un panel d'autres tâches qui incombent au Registre foncier de par la loi (nouvelles mensurations, remaniements parcellaires, procédures fédérales d'approbation des plans, expropriations, pour ne citer qu'eux).

5. *A l'inverse, s'il entend maintenir le statu quo en termes de moyens, le Conseil d'Etat entend-il diminuer les émoluments du Registre foncier?*

Le Conseil d'Etat n'entend pas modifier le tarif des émoluments fixes du Registre foncier. En effet, comme déjà évoqué ci-dessus, les émoluments fixes sont modérés, non seulement de par leur montant, mais également au regard de responsabilités à assumer compte tenu des valeurs en jeu. Il est en outre rappelé que de nombreuses opérations sont effectuées sans frais.

Quant à l'émolument proportionnel, l'article 77 al. 5 de la loi sur le registre foncier prévoit expressément que le prélèvement de cet émolument doit respecter le principe de la proportionnalité.

Le Tribunal fédéral a admis que les émoluments étaient soumis à des fluctuations dues à la situation conjoncturelle. Il n'y a pas lieu à chaque hausse ponctuelle, comme à chaque baisse des recettes, de modifier la réglementation.

Le 2 novembre 2022

Anfrage 2022-CE-308 Bruno Marmier/ Sébastien Dorthe Bearbeitungsdauer in den Grundbuchämtern

Anfrage

Die alljährlichen Tätigkeitsberichte des Staatsrats geben eine Vorstellung von der Anzahl Dossiers, die in den Grundbuchämtern unseres Kantons bearbeitet werden, allerdings ohne Angabe der Bearbeitungsdauer. Es ist aber festzustellen, dass in unserem Kanton jeweils mehrere Monate vergehen, bis die Eintragungen der Grundbuchämter im RFPublic (öffentliche Online-Abfrage) erscheinen. Dies ist für zahlreiche Wirtschaftsakteure, die nicht über aktuelle Informationen zu einem so wesentlichen Element wie dem Grundeigentum verfügen, ärgerlich.

Wir sind daher der Auffassung, dass Handlungsbedarf besteht, um die Bearbeitungsdauer von Grundbuchanmeldungen bei unseren Grundbuchämtern zu verkürzen.

Aus der Staatsrechnung 2021 geht zudem hervor, dass sich die Gebührenerträge der Grundbuchämter auf 11,6 Millionen Franken belaufen, bei einem Aufwand von lediglich 8,2 Millionen Franken, was einem Deckungsüberschuss von 40% entspricht. Dabei sei daran erinnert, dass der Zweck der Gebühren nicht darin besteht, dass der Staat einen Gewinn zugunsten der Staatskasse erwirtschaften kann, sondern die Gebühren dienen dazu, die Kosten zu decken, die durch Verwaltungshandlungen wie beim Grundbuch entstehen. Man kann daher zu Recht erwarten, dass den Grundbuchämtern zusätzliche Mittel zur Verbesserung ihrer Dienstleistungen zur Verfügung gestellt werden, da sie sich durch die erhobenen Gebühren finanzieren lassen.

Wir stellen dem Staatsrat somit folgende Fragen:

1. *Wird der Staatsrat künftig genauere Angaben zur Bearbeitungsdauer der Grundbuchämter veröffentlichen?*
2. *Welches ist die effektive Bearbeitungsdauer für die gängigsten grundbuchlichen Verrichtungen?*
3. *Wird der Staatsrat die zu viel eingenommenen Gebühren dazu verwenden, um den Grundbuchämtern mehr Mittel zur Verfügung zu stellen?*

4. *Die Verfasser der Anfrage sind der Auffassung, dass die Bearbeitungsdauer für die grundbuchliche Eintragung einer Eigentumsübertragung maximal drei Wochen ab Einreichen des beurkundeten Vertrags durch die Notarin oder den Notar betragen sollte. Was meint der Staatsrat? Welche zusätzlichen Mittel wären nötig, um dieses Ziel zu erreichen?*
5. *Falls der Staatsrat bezüglich der Mittel hingegen am Status quo festhalten will, wird er die Grundbuchgebühren senken?*

Den 31. August 2022

Antwort des Staatsrats

Einleitende Bemerkung

Die Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter tragen die bei ihnen eingereichten Urkunden so schnell wie möglich in das Hauptbuch ein. In der Praxis vergehen durchschnittlich zweieinhalb Monate, bis diese Eintragung erfolgen kann. Dies ist unter anderem auf die mit der Tätigkeit des Grundbuchamts verbundenen Prozesse sowie auf die Komplexität und die Menge der zu bearbeitenden Fälle zurückzuführen.

Nach Ansicht der Verfasser der Anfrage ist dies für zahlreiche Wirtschaftsakteure, die nicht über aktuelle Informationen zu einem so wesentlichen Element wie dem Grundeigentum verfügen, ärgerlich.

Der Staatsrat teilt diese Ansicht nicht. Alle beim Grundbuchamt eingereichten Geschäfte werden nämlich im Tagebuch eingetragen und erscheinen ab dem Tag nach der Eintragung in den Abfragesystemen Intercapi und Terravis. Diese Systeme werden unter anderem von Notarinnen und Notaren, Geometerinnen und Geometern, Banken, Gemeinden und anderen Immobilienfachleuten regelmässig konsultiert und informieren darüber, ob ein Geschäft hängig ist und um welche Art von Geschäft es sich bei einer Liegenschaft handelt.

Darüber hinaus lassen sich nach dem Tagesgeschäft und der Praxis der Grundbuchämter die Behauptungen der Fragesteller nicht bestätigen. So werden beispielsweise in den Dossiers von Immobilienprojekten sämtliche Unterlagen gleichzeitig eingereicht, vom ersten Verkauf zwischen der Privatperson und dem Bauunternehmer über die Parzellierung, gefolgt von der Begründung von Stockwerkeigentum, bis hin zur Eintragung des Eigentümers der Wohnung. Der Bauunternehmer wurde nicht daran gehindert, Käufer zu finden, der Geometer wurde nicht daran gehindert, sein Verbal zu erstellen, die Erschliessung der Parzellen konnte durchgeführt werden, der Notar stipulierte die Verkäufe und der Gläubiger konnte den Erwerb finanzieren. Solche umfangreichen, auf einmal eingereichten Dossiers sind wirtschaftlich gewollt und bilden

zusammengenommen eine beträchtliche Anzahl gleichzeitig deponierter Eintragungsbegehren.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen kann der Staatsrat die Fragen wie folgt beantworten.

1. Wird der Staatsrat künftig genauere Angaben zur Bearbeitungsdauer der Grundbuchämter veröffentlichen?

Die Grundbuchämter werden gemäss Artikel 10 des Gesetzes vom 28. Februar 1986 über das Grundbuch (SGF 214.5.1) jährlich von der kantonalen Aufsichtsbehörde über das Grundbuch geprüft. Bei dieser Prüfung wird die Bearbeitungsdauer der Grundbuchanmeldungen kontrolliert und besprochen. Ausserdem trifft sich die Aufsichtsbehörde jedes Jahr mit dem Finanzdirektor und erstattet dem Gesamtstaatsrat jährlich Bericht über die Grundbuchführung im Kanton. Dieser Bericht nimmt insbesondere Bezug auf die Bearbeitungsdauer der eingereichten Dossiers.

Zudem werden die Grundbuchämter wie alle anderen Ämter auch regelmässig vom Finanzinspektorat kontrolliert, wobei insbesondere auch die Frist der Rechnungstellung überprüft wird.

Nach Ansicht des Staatsrats reichen diese verschiedenen Berichte, um die Bearbeitung der Dossiers in den Grundbuchämtern zu gewährleisten, und er hält es nicht für notwendig, die Bearbeitungsdauer für die grundbuchlichen Verrichtungen im Einzelnen in seinem Bericht zu veröffentlichen.

2. Welches ist die effektive Bearbeitungsdauer für die gängigsten grundbuchlichen Verrichtungen?

Im Durchschnitt beträgt die effektive Bearbeitungsdauer für die gängigsten grundbuchlichen Verrichtungen (von der Grundbuchanmeldung bis zur Rechtsgültigsetzung) im ganzen Kanton zweieinhalb Monate. Diese Bearbeitungsdauer hat sich übrigens seit einigen Jahren erheblich verkürzt. Tatsächlich sprach der Staatsrat in seiner Antwort auf die Anfrage 2017-CE-211, im Jahr 2017 noch von einer Bearbeitungsdauer von vier Monaten für die gleichen grundbuchlichen Verrichtungen.

3. Wird der Staatsrat die zu viel eingenommenen Gebühren dazu verwenden, um den Grundbuchämtern mehr Mittel zur Verfügung zu stellen?

Zunächst ist festzuhalten, dass in der Rechnung der Grundbuchämter nicht alle Kosten enthalten sind, die der Staat zu tragen hat. Ein Vergleich zwischen den direkten Kosten und den erhobenen Gebühren ist nicht aussagekräftig. Die in Anwendung des Tarifs vom 26. Oktober 2010 der festen Grundbuchgebühren (SGF 214.5.16) erhobenen festen Gebühren sind moderat, und viele grundbuchliche Verrichtungen sind sogar kostenlos (z.B. Löschung von Eintragungen, die Arbeiten im Zusammenhang mit der Neuvermessung und dem Anlegen des eidgenössischen Grundbuchs).

Die verhältnismässigen Gebühren werden bei Eigentumsübertragung auf dem Verkehrswert und bei Grundpfandrechten auf dem grundpfandgesicherten Betrag erhoben. Ausserdem sind sie nach oben begrenzt. Ein Preisaufschlag unterhalb der Obergrenze führt zu Mehreinnahmen.

Der Staatsrat stellt fest, dass die in den letzten fünf Jahren erhobenen Gebühren betragsmässig mit durchschnittlich 9,4 Millionen jährlich immer in etwa gleich geblieben sind. 2021 war hingegen ein besonderes Jahr, in dem die Preise in vielen Bereichen im Immobilien- und Bauwesen insbesondere im Zuge der Coronapandemie stark gestiegen waren. Zudem stieg die Zahl der Grundbuchanmeldungen bei den Grundbuchämtern im gleichen Zeitpunkt, als die Immobilienpreise und die Hypothekenzinsen angezogen haben. Eine Rückkehr zur «Normalität» ist jedoch in den kommenden Jahren zu erwarten.

Zur Frage nach zusätzlichen Mitteln für die Grundbuchämter ist zu sagen, dass der Staatsrat schon vor einigen Jahren ein halbes VZÄ gesprochen hat, das je nach Bedarf dem einen oder anderen Grundbuchamt zugewiesen werden kann. Derzeit steht diese halbe Stelle dem Grundbuchamt des Greyerzbezirks zur Verfügung. Andere Grundbuchämter konnten auch von Stellenumwandlungen profitieren, die eine Anpassung der erforderlichen Kompetenzen und damit eine Steigerung der Effizienz ermöglicht haben.

Die laufende Digitalisierung der Grundbuchämter ist zwar mit Kosten für den Staat verbunden, trägt aber auch zu einer besseren Betreuung und Bearbeitung der Dossiers bei.

4. Die Verfasser der Anfrage sind der Auffassung, dass die Bearbeitungsdauer für die grundbuchliche Eintragung einer Eigentumsübertragung maximal drei Wochen ab Einreichen des beurkundeten Vertrags durch die Notarin oder den Notar betragen sollte. Was meint der Staatsrat? Welche zusätzlichen Mittel wären nötig, um dieses Ziel zu erreichen?

Die Bearbeitungsdauer hängt mit dem grundbuchlichen Prozess und den entsprechenden Arbeitsetappen der Grundbuchämter zusammen: Eintrag im Tagebuch, juristische Kontrolle, Eintrag im Hauptbuch, Überprüfung, Rechtsgültigsetzung. Für 2021 waren bei den Grundbuchämtern 34 538 Grundbuchanmeldungen zu verzeichnen (gegenüber 31 084 im Jahr 2016 gemäss Angabe in der vorerwähnten Antwort auf die 2017 zum gleichen Thema gestellte Anfrage 2017-CE-211).

Die Anmeldungen, die sich nicht nur auf Eigentumsübertragungen beschränken, werden gemäss Gesetz chronologisch registriert und in der Regel in der zeitlichen Reihenfolge ihrer Einreichung bearbeitet. Dabei geht es um die rechtsgleiche Behandlung der Bürgerinnen und Bürger. Die Eigentumsübertragungen sind davon nicht ausgenommen. Die

Grundbuchämter setzen alles daran, alle Grundbuchanmeldungen so rasch wie möglich zu bearbeiten.

Zusätzliche Mittel könnten allenfalls zu einer Verkürzung der Bearbeitungsdauer der Anmeldungen beim Grundbuchamt beitragen, sie könnten aber nicht garantieren, dass alle Anmeldungen für eine Eigentumsübertragung innerhalb von drei Wochen bearbeitet werden, und zwar aufgrund der Arbeitsabläufe und Arbeitsschritte, der vielen unvollständigen Anträge, für die eine Nachfrist angesetzt werden muss der schwankenden Zahl der Anmeldungen, aber auch einer Reihe anderer gesetzlicher Aufgaben des Grundbuchamtes (Neuvermessungen, Güterzusammenlegungen, eidgenössische Plangenehmigungsverfahren, Enteignungen, um nur einige zu nennen).

5. *Falls der Staatsrat bezüglich der Mittel hingegen am Status quo festhalten will, wird er die Grundbuchgebühren senken?*

Der Staatsrat will den Tarif der festen Grundbuchgebühren nicht ändern. Wie schon gesagt, sind die festen Gebühren moderat, nicht nur betragsmässig, sondern auch mit Blick auf die Haftung, wenn man bedenkt, um wie viel Geld es dabei geht. Ausserdem sind ja auch viele grundbuchliche Einrichtungen kostenlos.

Die verhältnismässigen Gebühren müssen nach Artikel 77 Abs. 5 des Gesetzes über das Grundbuch ausdrücklich entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit erhoben werden.

Das Bundesgericht bejahte, dass die Gebühren aufgrund der konjunkturellen Lage Schwankungen unterworfen sind. Es gibt keine Veranlassung, jedes Mal, wenn die Einnahmen einmal steigen und auch wenn sie einmal sinken, gleich die entsprechenden Bestimmungen zu ändern.

Den 2. November 2022

Question 2022-CE-328 Gabriel Kolly/ Bernard Bapst Route Corbières–Villarvolard: où en est la DIME?

Question

Le 10 février 2021, une question intitulée: «Route Corbières–Villarvolard: quel délai pour la réalisation des travaux de réfection?» avait été déposée.

Le 10 avril 2021 le Conseil d'Etat a répondu à cette question. En résumé, un début des travaux durant l'été 2022 était probable s'il n'y avait pas d'opposition. Selon nos informations

des oppositions ont été déposées et des séances avec les opposants ont eu lieu en automne 2021.

Il semblerait qu'aucun procès-verbal n'ait été envoyé aux opposants et qu'ils n'ont pas eu de nouvelle du Service des ponts et chaussées (SPC) depuis ces séances de conciliation.

La route qui relie les villages de Corbières à Villarvolard continue de se détériorer et les services de la DIME n'avancent pas sur ce dossier de réfection.

Nous demandons donc au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes:

1. *Où en sont les dossiers de réfection de la route Corbières–Villarvolard?*
2. *Un planning précis est-il établi pour ces travaux?*
3. *Comment se fait-il que les opposants et la commune n'aient eu aucune nouvelle des services de la DIME depuis plus de 10 mois?*

Le 9 septembre 2022

Réponse du Conseil d'Etat

Comme indiqué dans sa réponse du 4 mai 2021 à la question parlementaire de février 2021 (2021-CE-57) sur le même sujet, le projet a été mis à l'enquête publique le 23 juillet 2021.

Le projet a suscité trois oppositions qui ont été traitées par le Service des ponts et chaussées en novembre 2021 pour deux d'entre elles et en février 2022 pour la dernière, en raison de la disponibilité des intéressés. Deux oppositions font encore l'objet de discussions qui devraient aboutir à une levée ou à un maintien de l'opposition.

1. *Où en sont les dossiers de réfection de la route Corbières–Villarvolard?*

Parallèlement au traitement des oppositions, le dossier est en cours d'examen final auprès des services cantonaux. Il est vraisemblable que selon la teneur des préavis des différentes instances concernées et le traitement des oppositions, le dossier soit remis à la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) pour décision sur l'approbation des plans et sur les éventuelles oppositions avant la fin de l'année 2022.

En cas de maintien des oppositions, il est possible qu'un recours soit interjeté auprès du Tribunal cantonal sur la décision d'approbation des plans, ce qui pourrait engendrer un nouveau décalage du planning.

2. *Un planning précis est-il établi pour ces travaux?*

Il est prévu de réaliser ces travaux en entreprise totale (entreprise et bureau d'ingénieur chargé de la direction des travaux

ne forment qu'un seul partenaire du maître de l'ouvrage pour la réalisation des travaux) ce qui nécessite un peu plus de temps pour la phase de l'appel d'offre mais en fait gagner durant la phase de réalisation.

Le dossier d'appel d'offre pourra être publié sur SIMAP en procédure ouverte. Suite à la rentrée des offres, un crédit d'ouvrage sera demandé. Les travaux pourront ensuite vraisemblablement débiter dans la 2^e moitié de l'année 2023.

3. *Comment se fait-il que les opposants et la commune n'aient eu aucune nouvelle des services de la DIME depuis plus de 10 mois?*

Il est vrai que suite à une erreur de coordination à l'interne du SPC, les procès-verbaux des séances qui se sont tenues en novembre 2021 et février 2022 n'ont été envoyés que récemment, ce qui n'a pas retardé la procédure.

Le 29 novembre 2022

Anfrage 2022-CE-328 Gabriel Kolly/ Bernard Bapst Strasse Corbières–Villarvolard: Wie weit ist die RIMU?

Anfrage

Am 10. Februar 2021 wurde eine parlamentarische Anfrage mit dem Titel «Wann wird die Strasse Corbières–Villarvolard saniert?» eingereicht.

Am 10. April 2021 gab der Staatsrat in seiner Antwort bekannt, dass ein Baubeginn im Sommer 2022 wahrscheinlich sei, sofern keine Einsprachen eingereicht werden. Unseren Informationen zufolge wurden Einsprachen eingereicht und im Herbst 2021 fanden Einigungsverhandlungen mit den Einsprechern statt.

Anscheinend wurde den Einsprechern kein Protokoll zugesandt und sie haben seit diesen Verhandlungen nichts mehr vom Tiefbauamt (TBA) gehört.

Die Strasse, die die Dörfer Corbières und Villarvolard verbindet, verschlechtert sich weiter und die zuständigen Ämter der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) machen in diesem Dossier keine Fortschritte.

Wir stellen dem Staatsrat darum folgende Fragen:

1. *Wo steht die Sanierung der Strasse Corbières–Villarvolard?*
2. *Gibt es einen genauen Zeitplan für diese Arbeiten?*

3. *Wie kommt es, dass die Einsprecher und die Gemeinde seit mehr als zehn Monaten nichts von den Ämtern der RIMU gehört haben?*

Den 9. September 2022

Antwort des Staatsrats

Wie in der Antwort des Staatsrats vom 4. Mai 2021 auf die parlamentarische Anfrage 2021-CE-57 von Februar 2021 zum selben Thema angekündigt, wurde das Projekt am 23. Juli 2021 öffentlich aufgelegt.

Gegen das Projekt wurden drei Einsprachen eingereicht. Zwei davon wurden vom Tiefbauamt im November 2021 bearbeitet, die dritte aufgrund der Verfügbarkeit der betroffenen Personen im Februar 2022. Zwei Einsprachen sind noch Gegenstand von Verhandlungen. Es dürfte dann klar sein, ob die Einsprachen zurückgezogen oder aufrechterhalten werden.

1. *Wo steht die Sanierung der Strasse Corbières–Villarvolard?*

Parallel zur Bearbeitung der Einsprachen befindet sich das Dossier bei den kantonalen Ämtern in der Schlussprüfung. Das Dossier wird voraussichtlich vor Ende 2022 der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) zum Entscheid über die Plangenehmigung und die allfälligen Einsprachen vorgelegt werden, wobei der tatsächliche Zeitpunkt von den Gutachten der angehörten Dienststellen und der Bearbeitung der Einsprachen abhängt.

Sollten die Einsprachen aufrechterhalten werden, ist es möglich, dass später beim Kantonsgericht eine Beschwerde gegen die Plangenehmigungsverfügung eingereicht wird, was zu einer Verschiebung des Zeitplans führen könnte.

2. *Gibt es einen genauen Zeitplan für diese Arbeiten?*

Es ist geplant, die Arbeiten in Totalunternehmenschaft ausführen zu lassen (Unternehmen und bauleitendes Ingenieurbüro treten für die Ausführung der Arbeiten gegenüber dem Bauherrn als ein einziger Ansprechpartner auf), was etwas mehr Zeit für die Ausschreibungsphase erfordert, im Gegenzug aber Zeitersparnisse in der Ausführungsphase ermöglicht.

Die Ausschreibungsunterlagen werden auf der Plattform simap.ch im offenen Verfahren veröffentlicht werden. Im Anschluss an den Eingang der Angebote wird ein Baukredit beantragt werden. Damit können die Bauarbeiten voraussichtlich in der zweiten Hälfte des Jahres 2023 beginnen.

3. *Wie kommt es, dass die Einsprecher und die Gemeinde seit mehr als zehn Monaten nichts von den Ämtern der RIMU gehört haben?*

Es stimmt, dass aufgrund eines Fehlers bei der TBA-internen Koordination die Protokolle der Sitzungen, die im November 2021 und Februar 2022 stattfanden, erst kürzlich versandt wurden. Dies hatte jedoch keine Verzögerung im Verfahren zur Folge.

Den 29. November 2022

**Question 2022-CE-401 Julia Senti/
Chantal Müller
Effets de la mise en œuvre de l'imposition
minimale de l'OCDE pour le canton
de Fribourg**

Question

Questions urgentes au Conseil d'Etat et au Service cantonal des contributions

Le Conseil fédéral et les Chambres fédérales débattent actuellement de l'Arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises (mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique). Les différentes variantes qui sont actuellement discutées au sujet de la répartition des recettes fiscales supplémentaires entre la Confédération et les cantons ont aussi un impact sur les finances du canton de Fribourg. En complément du message du Conseil fédéral, le bureau de conseil BSS a procédé à différentes estimations sur mandat du PS Suisse. Cette étude comporte une estimation des recettes fiscales supplémentaires des cantons. Elle présente et calcule aussi la répartition entre les cantons et la Confédération selon différentes variantes.

Dans ce contexte nous prions au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes:

1. *Pour quelle variante le Conseil d'Etat s'est-il prononcé dans le cadre de la procédure de consultation?*
2. *Comment le Conseil d'Etat apprécie-t-il les effets, pour le canton de Fribourg, des différentes variantes présentées dans le message du Conseil fédéral?*
 - a) *75% des recettes supplémentaires sont attribuées aux cantons et 25% à la Confédération, y.c. les incidences sur la péréquation des ressources selon la RPT?*
 - b) *75% des recettes supplémentaires sont attribuées aux cantons et 25% à la Confédération, avec un plafond du montant attribué aux cantons de 200 ou 300 francs par habitant-e et une répartition du montant restant sur tous les habitant-e-s?*

- c) *50% des recettes supplémentaires sont attribuées aux cantons et 50% à la Confédération, y compris l'impact sur la péréquation des ressources selon la RPT?*
- d) *50% des recettes fiscales supplémentaires sont attribuées aux cantons et 50% à la Confédération, avec un plafonnement du montant revenant aux cantons à 200 ou 300 francs par habitant-e et une répartition du montant restant sur tous les habitant-e-s?*
- e) *21,2% des recettes fiscales supplémentaires sont attribuées aux cantons et 78,8% à la Confédération?*

3. *Comment le Conseil d'Etat apprécie-t-il l'effet des différentes variantes sur la concurrence entre les cantons?*

Le 6 octobre 2022

Réponse du Conseil d'Etat

1. *Pour quelle variante le Conseil d'Etat s'est-il prononcé dans le cadre de la procédure de consultation?*

A titre préalable le Conseil d'Etat rappelle qu'il a été appelé à se prononcer sur le projet d'arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises au courant du printemps 2022, sur la base du rapport explicatif du Conseil fédéral du 11 mars 2022. Au cours de cette consultation raccourcie, des discussions intenses ont eu lieu, tant au niveau des Directeurs et Directrices cantonaux des finances qu'au niveau de la Conférence suisse des impôts. Soucieux et conscients de l'importance stratégique du projet pour la Suisse et de la nécessité de trouver rapidement un compromis défendable en vue de la votation populaire, les cantons se sont largement concertés dans l'objectif de prendre position de la manière la plus unanime possible malgré les situations très différentes d'un canton à l'autre.

Le rapport explicatif et le projet d'arrêté prévoyaient de régler la répartition de l'impôt complémentaire entre les cantons et la Confédération dans les dispositions transitoires, en tant que mandat de légiférer au Conseil fédéral. Selon l'avant-projet, les recettes générées par l'impôt complémentaire devaient être intégralement versées aux cantons (art. 197 ch. 15, al. 6 de l'avant-projet); il ne réglait en outre pas expressément la question de la prise en compte des nouvelles recettes fiscales dans le cadre de la péréquation financière et de la compensation des charges. Le Conseil fédéral était toutefois d'avis que la péréquation financière et la compensation des charges ne devait pas être adaptée. L'avant-projet ne comportait aucune variante mais le Conseil fédéral demandait expressément aux participants à la consultation de prendre position au sujet de la répartition des recettes supplémentaires.

La majorité des cantons s'est prononcée pour une attribution de la majorité du substrat fiscal aux cantons avec cependant une participation de la Confédération aux recettes supplé-

mentaires. 12 cantons – dont Fribourg – et la Conférence des directeurs cantonaux des finances ont proposé une part cantonale de 75%. Le Conseil d'Etat a pris position sur l'avant-projet lors de sa séance du 12 avril 2022¹. Outre son positionnement sur la répartition des recettes fiscales supplémentaires entre les collectivités, le Conseil d'Etat a également plaidé pour que la disposition soit ancrée dans la disposition constitutionnelle elle-même (art. 129a Cst) et non pas dans les dispositions transitoires. En fixant la répartition dans la disposition constitutionnelle, les cantons ont ainsi l'assurance que le législateur fédéral ne modifiera pas la répartition lorsqu'il élaborera la loi qui remplacera l'ordonnance du Conseil fédéral.

2. *Comment le Conseil d'Etat apprécie-t-il les effets, pour le canton de Fribourg, des différentes variantes présentées dans le message du Conseil fédéral?*

Le Conseil d'Etat relève tout d'abord que le message 22.036 du Conseil fédéral² du 22 juin 2022 concernant l'arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises ne présente pas de variantes en ce qui concerne la répartition des recettes entre la Confédération et les cantons. Il relate le résultat de la procédure de consultation et les différentes positions soutenues par les participant-e-s à la consultation. Sur la base du résultat de la consultation, le Conseil fédéral a proposé une répartition des recettes supplémentaires de 75% en faveur des cantons et de 25% en faveur de la Confédération. Sans revoir le système de péréquation, le Conseil fédéral a en outre expressément prévu que la part des cantons soit assimilée à des recettes fiscales supplémentaires dans le cadre de la péréquation financière et de la compensation des charges.

Comme indiqué dans la réponse à la question 1, le Conseil d'Etat soutient expressément la répartition des recettes entre la Confédération et les cantons telle qu'elle est proposée dans le message du Conseil fédéral, avec la réserve que la disposition devrait être prévue à l'art. 129a Cst (et non en disposition transitoire). Cette répartition est le résultat d'un compromis qui tient compte du fait que les cantons doivent abandonner une partie de leur compétence fiscale au profit de la Confédération dans le cadre de ce projet. Dans les cas qui nécessitent une répartition intercantonale des recettes supplémentaires, la Directions des finances estime en outre – à l'instar de la Conférence des directeurs cantonaux des finances – qu'il est correct que les recettes supplémentaires soient majoritairement attribuées aux cantons qui doivent prélever l'impôt complémentaire.

Le Conseil d'Etat tient aussi à rappeler que depuis le début du processus législatif, il a essayé d'estimer l'ampleur des

recettes fiscales supplémentaires à attendre pour le canton de Fribourg. Selon la Confédération, des recettes supplémentaires à hauteur de 1 à 2,5 milliards de francs pourraient être attendues si le comportement des contribuables ne change pas. Si l'on pose l'hypothèse que la part du canton de Fribourg s'élève à environ 2,7% (sur la base de la quote-part du PIB fribourgeois par rapport au PIB suisse), on pourrait s'attendre à des recettes supplémentaires de l'ordre de 27 à 68 millions de francs. Le rapport final de BSS concernant l'Impôt minimal de l'OCDE estime quant à lui que le canton de Fribourg pourrait s'attendre à des recettes supplémentaires de l'ordre de 25,1 millions de francs si la totalité du produit de l'impôt complémentaire était attribuée aux cantons. Ces deux estimations semblent toutefois être exagérées si l'on tient compte du fait que seule une trentaine d'entreprises implantées dans le canton devraient être touchées par l'imposition minimale. Le Service cantonal des contributions estime que les recettes fiscales supplémentaires devraient plutôt être comprises entre 5 et 10 millions de francs.

Compte tenu de sa position claire au sujet de la répartition des recettes supplémentaires, des recettes supplémentaires marginales auxquelles il faut s'attendre et de la difficulté à pouvoir présenter des estimations probantes, le Conseil d'Etat n'a pas procédé et n'entend pas procéder à une appréciation des différentes variantes présentées dans l'étude BSS (et non pas dans le message du Conseil fédéral). Les auteur-e-s du rapport relèvent d'ailleurs eux-mêmes que les estimations sont entachées de beaucoup d'incertitudes, notamment en raison des nombreuses hypothèses de travail qui ont dû être posées pour la rédaction.

3. *Comment le Conseil d'Etat apprécie-t-il l'effet des différentes variantes sur la concurrence entre les cantons?*

Les différentes variantes proposées dans l'étude BSS visent toutes à introduire un effet redistributeur afin d'éviter que les cantons à basse fiscalité reçoivent la majorité des recettes fiscales supplémentaires de cet impôt complémentaire. Afin d'éviter d'être privés de ces recettes, les cantons à basse fiscalité auront tout intérêt à augmenter le taux d'imposition de toutes leurs entreprises, y compris les PME, afin de garder ces recettes.

De plus, si les cantons concernés ne bénéficient pas des recettes fiscales supplémentaires, ils ne pourront pas financer de mesures compensatoires. Aussi, on peut s'attendre dans ces cantons à des délocalisations d'entreprises importantes. La diminution du potentiel des ressources de ces cantons qui en découlera cas échéant affectera la péréquation financière qui vise, précisément, à apporter un correctif entre les cantons.

Aussi, le Conseil d'Etat n'est pas favorable à ces variantes.

Le 29 novembre 2022

¹ Correspondance (fr.ch).

² FF 2022 1700; FF 2022 1700 – Message concernant l'arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises (Mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique) (admin.ch)

Anfrage 2022-CE-401 Julia Senti/ Chantal Müller Auswirkungen der Umsetzung der OECD- Mindestbesteuerung auf den Kanton Freiburg

Anfrage

Dringliche Anfrage an den Staatsrat und die kantonale Steuerverwaltung

Aktuell beraten der Bundesrat und die Eidgenössischen Räte den Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft). Die diskutierten Umsetzungsvarianten für die Verteilung der zusätzlichen Steuereinnahmen zwischen Bund und Kantonen haben auch Auswirkungen auf die Finanzen des Kantons Freiburg. In Ergänzung zur bundesrätlichen Botschaft hat das Beratungsbüro BSS im Auftrag der SP Schweiz verschiedene Modellschätzungen erstellt. Darin werden die zusätzlichen Einnahmen der Kantone geschätzt und deren Verteilung zwischen den Kantonen und Bund in verschiedenen Modell-Varianten beschrieben und berechnet.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Staatsrat deshalb um folgende Antworten:

1. Für welche Umsetzungsvariante hat sich der Staatsrat im Rahmen der Vernehmlassung ausgesprochen?
2. Wie beurteilt der Staatsrat die Auswirkungen folgender Umsetzungsvarianten, gemäss Botschaft des Bundesrates, auf den Kanton Freiburg?
 - a) 75% der zusätzlichen Einnahmen verbleiben bei den Kantonen und 25% beim Bund, inklusive der Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich im NFA?
 - b) 75% der zusätzlichen Einnahmen verbleiben bei den Kantonen und 25% beim Bund, mit einer Deckelung des bei den Kantonen verbleibenden Betrags bei 200, resp. 300 Franken pro Einwohner/in und Gleichverteilung des Restbetrages pro Kopf auf alle Einwohner/innen der Schweiz (Modell gemäss Schätzungen BSS)?
 - c) 50% Kantonsanteil und 50% Bundesanteil, inklusive der Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich im NFA?
 - d) 50% Kantonsanteil und 50% Bundesanteil, mit einer Deckelung des bei den Kantonen verbleibenden Betrags bei 200, resp. 300 Franken pro Einwohner/in und Gleichverteilung des Restbetrages pro Kopf auf alle Einwohner/innen der Schweiz (Modell gemäss Schätzungen BSS)?
 - e) 21,2% Kantonsanteil und 78,8% Bundesanteil?

3. Wie schätzt der Staatsrat die Wirkung der verschiedenen Varianten auf den Standortwettbewerb zwischen den Kantonen ein?

Le 6. Oktober 2022

Antwort des Staatsrats

1. Für welche Umsetzungsvariante hat sich der Staatsrat im Rahmen der Vernehmlassung ausgesprochen?

Der Staatsrat weist einleitend darauf hin, dass er im Frühjahr 2022 zur Stellungnahme zum Entwurf des Bundesbeschlusses über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen basierend auf dem erläuternden Bericht des Bundesrats vom 11. März 2022 aufgefordert wurde. Im Verlauf dieser verkürzten Vernehmlassung fanden intensive Diskussionen sowohl auf Ebene der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren als auch auf Ebene der Schweizerischen Steuerkonferenz statt. In Besorgnis und im Bewusstsein um die strategische Bedeutung der Vorlage für die Schweiz und der Notwendigkeit, im Hinblick auf die Volksabstimmung rasch einen vertretbaren Kompromiss zu finden, haben sich die Kantone weitgehend abgestimmt, um trotz der von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlichen Situationen eine möglichst einheitliche Position zu beziehen.

Nach dem erläuternden Bericht und dem Beschlusssentwurf sollte die Aufteilung der Ergänzungssteuer zwischen den Kantonen und dem Bund in den Übergangsbestimmungen geregelt werden, als Gesetzgebungsauftrag an den Bundesrat. Gemäss dem Vorentwurf sollten die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer vollumfänglich an die Kantone gehen (Art. 197 Ziff. 15 Abs. 6 des Vorentwurfs); er regelte hingegen nicht ausdrücklich die Frage der Berücksichtigung der neuen Steuereinnahmen im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs. Der Bundesrat war jedoch der Ansicht, der Finanz- und Lastenausgleich sollten nicht angepasst werden. Der Vorentwurf enthielt keine Variante, aber der Bundesrat forderte die Vernehmlassungsteilnehmer ausdrücklich auf, zur Aufteilung der Mehreinnahmen Stellung zu nehmen.

Die meisten Kantone sprachen sich für eine Zuweisung des grössten Teils des Steuersubstrats an die Kantone aus, allerdings mit Beteiligung des Bundes an den Mehreinnahmen. 12 Kantone – so auch Freiburg – und die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren schlugen einen Kantonsanteil von 75% vor. Der Staatsrat nahm an seiner Sitzung vom 12. April 2022 Stellung zum Vorentwurf¹. Neben seinem Positionsbezug zur Aufteilung der Steuermehreinnahmen zwischen den Gemeinwesen plädierte der Staatsrat auch dafür, dass die Bestimmung in der Verfassungsbestimmung selber (Art. 129a BV) und

¹ Correspondance (fr.ch) (nur Französisch).

nicht in den Übergangsbestimmungen verankert werde. Mit der Verankerung der Aufteilung in der Verfassungsbestimmung können die Kantone sicher sein, dass der eidgenössische Gesetzgeber die Aufteilung nicht ändern wird, wenn er das Gesetz ausarbeiten wird, das die Bundesratsverordnung ersetzen wird.

2. *Wie beurteilt der Staatsrat die Auswirkungen folgender Umsetzungsvarianten, gemäss Botschaft des Bundesrates, auf den Kanton Freiburg?*

Der Staatsrat weist zunächst darauf hin, dass die Botschaft 22.036 des Bundesrats¹ vom 22. Juni 2022 zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen keine Varianten für die Einnahmeverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen enthält. Er dokumentiert das Vernehmlassungsergebnis und die verschiedenen von den Vernehmlassungsteilnehmenden vertretenen Positionen. Anhand des Vernehmlassungsergebnisses schlug der Bundesrat eine Aufteilung der Mehreinnahmen zu 75% auf die Kantone und zu 25% auf den Bund vor. Ohne etwas am Finanzausgleichssystem zu ändern, hat der Bundesrat ausserdem ausdrücklich vorgesehen, dass die Anteile der Kantone zusätzlichen Gewinnsteuereinnahmen im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs gleichgestellt werden.

Wie in der Antwort auf die erste Frage angetönt, befürwortet der Staatsrat ausdrücklich eine Aufteilung der Einnahmen zwischen Bund und Kantonen, wie in der bundesrätlichen Botschaft vorgeschlagen, mit dem Vorbehalt, dass die Bestimmung in Artikel 129a BV verankert werden sollte (und nicht in den Übergangsbestimmungen). Diese Aufteilung ist das Ergebnis eines Kompromisses, der der Tatsache Rechnung trägt, dass die Kantone im Rahmen dieser Vorlage einen Teil ihrer Steuerhoheit an den Bund abtreten müssen. In Fällen, die eine interkantonale Aufteilung der Mehreinnahmen erfordern, hält es die Finanzdirektion zudem – wie die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren – für richtig, dass die Mehreinnahmen mehrheitlich den Kantonen zukommen, welche die Ergänzungssteuer erheben müssen.

Der Staatsrat möchte auch darauf hinweisen, dass er seit Beginn des Gesetzgebungsprozesses versucht hat zu schätzen, wie viel der Kanton Freiburg an Steuermehreinnahmen zu erwarten hat. Gemäss Bund ist womöglich mit Mehreinnahmen von 1–2,5 Milliarden Franken zu rechnen, wenn sich das Verhalten der Steuerpflichtigen nicht ändert. Geht man davon aus, dass der Anteil des Kantons Freiburg bei rund 2,7% liegt (auf der Grundlage des prozentualen Anteils des Freiburger BIP gemessen am BIP der Schweiz), wären Mehreinnahmen von rund 27–68 Millionen Franken zu erwarten. Der Schlussbericht von BSS zur OECD-Mindeststeuer

schätzt seinerseits, dass der Kanton Freiburg mit Mehreinnahmen von rund 25,1 Millionen Franken rechnen könnte, wenn der gesamte zusätzliche Steuerertrag den Kantonen zukäme. Beide Schätzungen scheinen jedoch übertrieben zu sein, wenn man bedenkt, dass nur rund dreissig im Kanton niedergelassene Unternehmen von der Mindeststeuer betroffen sein dürften. Die Kantonale Steuerverwaltung schätzt, dass die Steuermehreinnahmen eher zwischen 5 und 10 Millionen Franken liegen dürften.

Angesichts seiner klaren Position bezüglich der Aufteilung der Mehreinnahmen, der zu erwartenden marginalen Mehreinnahmen und der Schwierigkeit, aussagekräftige Schätzungen vorlegen zu können, hat der Staatsrat die verschiedenen Varianten in der BSS-Studie (und nicht in der bundesrätlichen Botschaft) nicht geprüft und wird dies auch nicht tun. Die Verfasser/innen des Berichts weisen im Übrigen selbst darauf hin, dass die Schätzungen mit vielen Unsicherheiten behaftet sind, insbesondere aufgrund der zahlreichen Arbeitshypothesen, die bei der Redaktion des Berichts aufgestellt werden mussten.

3. *Wie schätzt der Staatsrat die Wirkung der verschiedenen Varianten auf den Standortwettbewerb zwischen den Kantonen ein?*

Die verschiedenen Variantenvorschläge in der BSS-Studie laufen alle auf einen Umverteilungseffekt hinaus, um zu verhindern, dass die steuergünstigen Kantone den Grossteil der zusätzlichen Steuereinnahmen aus dieser Zusatzsteuer erhalten. Um zu verhindern, dass ihnen diese Einnahmen entgehen, werden die steuergünstigen Kantone ein Interesse daran haben, die Steuersätze für alle ihre Unternehmen, auch für die KMU zu erhöhen.

Wenn die betroffenen Kantone nicht von den zusätzlichen Steuereinnahmen profitieren, können sie ausserdem keine Ausgleichsmassnahmen finanzieren. So ist in diesen Kantonen mit der Abwanderung von Grossunternehmen zu rechnen. Die daraus resultierende Verringerung des Ressourcenpotenzials dieser Kantone wird sich gegebenenfalls auf den Finanzausgleich auswirken, der ja gerade darauf abzielt, ein Korrektiv zwischen den Kantonen zu schaffen.

So befürwortet der Staatsrat diese Varianten nicht.

Den 29. November 2022

¹ BBl 2022 1700; BBl 2022 1700 – Botschaft zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) (admin.ch)

Composition du Grand Conseil
Zusammensetzung des Grossen Rates

Décembre 2022
Dezember 2022

| | Groupe / Fraktion | Année de naissance / Geburtsjahr | Entrée en fonction / Amtsantritt |
|--|------------------------------|---|---|
| 1. Fribourg-Ville (13 membres : 2 Le Centre, 4 PS, 2 PLR-PVL, 4 VEA, 1 UDC) <i>Stadt Freiburg</i> (13 Mitglieder: 2 Die Mitte, 4 SP, 2 FDP-GLP, 4 GB, 1 SVP) | | | |
| Altermatt Bernhard, historien, Fribourg | Le Centre/Die Mitte | 1977 | 2020 |
| Berset Christel, déléguée à l'enfance et à la jeunesse, Fribourg | PS/SP | 1969 | 2020 |
| de Weck Antoinette, avocate, Fribourg | PLR-PVL/FDP-GLP | 1956 | 2007 |
| Dietrich Laurent, économiste, vice-syndic, Fribourg | Le Centre/Die Mitte | 1972 | 2013 |
| Galley Liliane, spécialiste en prévention et administration publique, Fribourg | VEA/GB | 1973 | 2021 |
| Ingold François, formateur HEP, Fribourg | VEA/GB | 1977 | 2021 |
| Moussa Elias, avocat, Fribourg | PS/SP | 1984 | 2016 |
| Papaux David, avocat, économiste, informaticien, Fribourg | UDC/SVP | 1981 | 2021 |
| Rey Benoît, chef du département Suisse romande et Tessin de Pro Infirmis, Fribourg | VEA/GB | 1958 | 1996 |
| Schumacher Jean-Daniel, médecin, Bourguillon | PLR-PVL/FDP-GLP | 1956 | 2016 |
| Steiert Thierry, syndic, Fribourg | PS/SP | 1963 | 2016 |
| Vuilleumier Marc, ethnologue, coll. sc., Fribourg | VEA/GB | 1980 | 2021 |
| Zurich Simon, juriste, Fribourg | PS/SP | 1990 | 2021 |
| | Groupe / Fraktion | Année de naissance / Geburtsjahr | Entrée en fonction / Amtsantritt |
| 2. Sarine-Campagne (23 membres : 5 Le Centre, 5 PS, 6 PLR-PVL, 4 VEA, 3 UDC) <i>Saane-Land</i> (23 Mitglieder: 5 Die Mitte, 5 SP, 6 FDP-GLP, 4 GB, 3 SVP) | | | |
| Bapst Pierre-Alain, directeur de Terroir Fribourg, Treyvaux | PLR-PVL/FDP-GLP | 1979 | 2021 |
| Berset Alexandre, consultant en gestion du CO ₂ , Lentigny | VEA/GB | 1990 | 2021 |
| Berset Solange, libraire, Belfaux | PS/SP | 1952 | 1996 |
| Bonny David, adjoint de direction au Gymnase intercantonal de la Broye, Prez-vers-Noréaz | PS/SP | 1967 | 2011 |
| Brodard Claude, expert-comptable diplômé, Le Mouret | PLR-PVL/FDP-GLP | 1976 | 2011 |
| Clément Christian, ingénieur, Arconciel | Le Centre/Die Mitte | 1975 | 2021 |
| Cotting Charly, agriculteur, Ependes | PLR-PVL/FDP-GLP | 1976 | 2020 |
| Dafflon Hubert, chef d'entreprise, Grolley | Le Centre/Die Mitte | 1958 | 2015 |
| Defferrard Francine, avocate, Villars-sur-Glâne | Le Centre/Die Mitte | 1967 | 2016 |
| Dorthe Sébastien, avocat, Matran | PLR-PVL/FDP-GLP | 1982 | 2019 |
| Galley Nicolas, policier, Ecuwillens | UDC/SVP | 1985 | 2016 |
| Ghielmini Kraysenbühl Paola, Ing. agronome EPFZ, Corpataux | VEA/GB | 1963 | 2016 |
| Kolly Nicolas, avocat, Essert | UDC/SVP | 1986 | 2011 |
| Lepori Sandra, juriste, Treyvaux | PLR-PVL/FDP-GLP | 1987 | 2021 |
| Marmier Bruno, traducteur indépendant, Villars-sur- Glâne | VEA/GB | 1975 | 2016 |
| Morel Bertrand, avocat, Lentigny | Le Centre/Die Mitte | 1975 | 2016 |

| | Groupe / Fraktion | Année de naissance / Geburtsjahr | Entrée en fonction / Amtsantritt |
|---|----------------------|--|--|
| Peiry Stéphane, expert-comptable diplômé, Corminboeuf | UDC/SVP | 1970 | 2007 |
| Rey Alizée, juriste, Villars-sur-Glâne | PS/SP | 1987 | 2021 |
| Savoy Françoise, adjointe de direction CO, Corpataux | PS/SP | 1976 | 2021 |
| Schnyder Erika, juriste, Villars-sur-Glâne | PS/SP | 1955 | 2007 |
| Tritten Sophie, juriste, Vuisternens-en-Ogoz | VEA/GB | 1976 | 2021 |
| Wicht Jean-Daniel, directeur Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, Villars-sur-Glâne | PLR-PVL/FDP-GLP | 1958 | 2007 |
| Zamofing Dominique, maître-agriculteur, Posieux | Le Centre/Die Mitte | 1972 | 2014 |
| | Groupe / Fraktion | Année de naissance / Geburtsjahr | Entrée en fonction / Amtsantritt |
| 3. Sense (15 Mitglieder: 5 Die Mitte, 2 SP, 2 FDP-GLP, 3 GB, 3 SVP) <i>Singine</i> (15 membres : 5 Le Centre, 2 PS, 2 PLR-PVL, 3 VEA, 3 UDC) | | | |
| Aebischer Eliane, Schulleiterin, Düdingen | PS/SP | 1967 | 2016 |
| Baeriswyl Laurent, OS-Direktor, Düdingen | Le Centre/Die Mitte | 1975 | 2021 |
| Boschung Bruno, Versicherungs-Generalagent, Wünnewil | Le Centre/Die Mitte | 1963 | 2004 |
| Brügger Adrian, Meisterlandwirt / Agrokaufmann HF, Düdingen | UDC/SVP | 1981 | 2016 |
| Bürdel Daniel, Betriebswirtschafter, Plaffeien | Le Centre/Die Mitte | 1974 | 2015 |
| Bürgisser Nicolas, Immobilienentwickler, Tafers | PLR-PVL/FDP-GLP | 1963 | 2016 |
| Freiburghaus Andreas, Meisterlandwirt, Wünnewil | PLR-PVL/FDP-GLP | 1961 | 2021 |
| Grossrieder Simone Laura, Kauffrau, Studentin, Schmitten | VEA/GB | 1989 | 2021 |
| Hauswirth Urs, Vermessungszeichner, Düdingen | PS/SP | 1974 | 2021 |
| Julmy Markus, Betriebsleiter-Geschäftsführer, Schmitten | Le Centre/Die Mitte | 1971 | 2019 |
| Mäder-Brühlhart Bernadette, eidg. dipl. Kauffrau, Schmitten | VEA/GB | 1958 | 2014 |
| Riedo Bruno, Immobilienberater, Ueberstorf | UDC/SVP | 1962 | 2021 |
| Schneuwly Achim, Vermögensberater, Oberschrot | UDC/SVP | 1967 | 2019 |
| Schwaller-Merkle Esther, Pensionierte, Dozentin, Düdingen | Le Centre/Die Mitte | 1956 | 2019 |
| Stöckli Markus, Pensionierter, Tafers | VEA/GB | 1957 | 2021 |
| | Groupe / Fraktion | Année de naissance / Geburtsjahr | Entrée en fonction / Amtsantritt |
| 4. Gruyère (20 membres : 5 Le Centre, 4 PS, 6 PLR-PVL, 3 UDC, 2 VEA) <i>Greyerz</i> (20 Mitglieder : 5 Die Mitte, 4 SP, 6 FDP-GLP, 3 SVP, 2 GB) | | | |
| Bapst Bernard, garde-frontière, Hauteville | UDC/SVP | 1960 | 2019 |
| Barras Eric, agriculteur, Châtel-sur-Montsalvens | UDC/SVP | 1969 | 2021 |
| Beaud Catherine, réviseure-comptable, Riaz | Le Centre/Die Mitte | 1982 | 2021 |
| Clément Bruno, géographe, Charmey | VEA/GB | 1969 | 2021 |
| Doutaz Jean-Pierre, chef d'entreprise, Epagny | Le Centre/Die Mitte | 1958 | 2011 |
| Gaillard Bertrand, maître-menuisier, La Roche | Le Centre/Die Mitte | 1973 | 2016 |
| Glasson Benoît, charpentier/technicien en construction bois, Sorens | PLR-PVL/FDP-GLP | 1973 | 2018 |
| Gobet Nadine, juriste, directrice de la Fédération patronale, Bulle | PLR-PVL/FDP-GLP | 1969 | 2007 |

| | Groupe / Fraktion | Année de naissance / Geburtsjahr | Entrée en fonction / Amtsantritt |
|---|----------------------|--|--|
| Kolly Gabriel, maître-agriculteur, Corbières | UDC/SVP | 1982 | 2011 |
| Kubski Grégoire, avocat, Bulle | PS/SP | 1991 | 2019 |
| Lauber Pascal, préposé à l'Office des poursuites, Morlon | PLR-PVL/FDP-GLP | 1971 | 2019 |
| Levrat Marie, étudiante, Vuadens | PS/SP | 1998 | 2021 |
| Mauron Pierre, avocat, Riaz | PS/SP | 1972 | 2007 |
| Morand Jacques, chef d'entreprise, Bulle | PLR-PVL/FDP-GLP | 1963 | 2016 |
| Pasquier Nicolas, dr. sc. nat., maître professionnel, Bulle | VEA/GB | 1978 | 2016 |
| Pythoud-Gaillard Chantal, technicienne en radiologie médicale, Bulle | PS/SP | 1964 | 2011 |
| Remy-Ruffieux Annick, directrice administrative, économiste d'entreprise HES, Charmey | Le Centre/Die Mitte | 1978 | 2021 |
| Repond Brice, entrepreneur, data scientist, Bulle | PLR-PVL/FDP-GLP | 1992 | 2021 |
| Sudan Stéphane, enseignant CO, Broc | Le Centre/Die Mitte | 1968 | 2016 |
| Zermatten Estelle, infirmière, case manager, Bulle | PLR-PVL/FDP-GLP | 1995 | 2021 |
| | Groupe / Fraktion | Année de naissance / Geburtsjahr | Entrée en fonction / Amtsantritt |
| 5. See (13 Mitglieder: 2 Die Mitte, 2 SP, 4 FDP-GLP, 3 SVP, 2 GB) <i>Lac</i> (13 membres : 2 Le Centre, 2 PS, 4 PLR-PVL, 3 UDC, 2 VEA) | | | |
| Aebischer Susanne, Organisationsberaterin & Erwachsenenbildnerin, Courgevaux | Le Centre/Die Mitte | 1976 | 2012 |
| Baschung Carole, Bankfachfrau - Teamleiterin - Betriebsökonomin, Murten | Le Centre/Die Mitte | 1987 | 2021 |
| Bortoluzzi Flavio, Schreiner/Unternehmer, Muntelier | UDC/SVP | 1977 | 2021 |
| Esseiva Catherine, Bauingenieurin, Ried bei Kerzers | PLR-PVL/FDP-GLP | 1976 | 2021 |
| Hayoz Helfer Regula, Primarlehrerin, Bärfischen | VEA/GB | 1977 | 2021 |
| Herren-Rutschi Rudolf, Landwirt, Lurtigen | UDC/SVP | 1970 | 2016 |
| Jakob Christine, kaufm. Angestellte, Murten | PLR-PVL/FDP-GLP | 1966 | 2015 |
| Kaltenrieder André, chef de projets-spécialiste MT/BT, Sugiez | PLR-PVL/FDP-GLP | 1968 | 2019 |
| Müller Chantal, Ärztin, Sugiez | PS/SP | 1986 | 2016 |
| Schmid Ralph Alexander, Chirurg/Professor, Lugnorre | VEA/GB | 1959 | 2011 |
| Schwander Susanne, Geschäftsfrau, Kerzers | PLR-PVL/FDP-GLP | 1960 | 2016 |
| Senti Julia, Juristin, Murten | PS/SP | 1989 | 2016 |
| Thalmann-Bolz Katharina, Primarlehrerin, Murten | UDC/SVP | 1957 | 2007 |
| | Groupe / Fraktion | Année de naissance / Geburtsjahr | Entrée en fonction / Amtsantritt |
| 6. Glâne (8 membres : 2 Le Centre, 1 PS, 2 PLR-PVL, 2 UDC, 1 VEA) <i>Glâne</i> (8 Mitglieder : 2 Die Mitte, 1 SP, 2 FDP-GLP, 2 SVP, 1 GB) | | | |
| Dumas Jacques, agriculteur, chef d'équipe SIERA, Vuisternens-devant-Romont | UDC/SVP | 1965 | 2021 |
| Dupré Lucas, agriculteur, comptable, Villargiroud | UDC/SVP | 1995 | 2021 |
| Fattebert David, économiste d'entreprise, Le Châtelard | Le Centre/Die Mitte | 1978 | 2020 |
| Glauser Fritz, agriculteur, Châtonnaye | PLR-PVL/FDP-GLP | 1961 | 2007 |
| Jaquier Armand, secrétaire régional, Romont | PS/SP | 1961 | 2018 |
| Menoud-Baldi Luana, employée de commerce, responsable de projet, Sommentier | Le Centre/Die Mitte | 1971 | 2021 |
| Robatel Pauline, avocate-stagiaire, Torny-le-Grand | PLR-PVL/FDP-GLP | 1995 | 2021 |

| | Groupe / Fraktion | Année de naissance / Geburtsjahr | Entrée en fonction / Amtsantritt |
|---|----------------------|--|--|
| Roulin Daphné, greffière, Tornay | VEA/GB | 1989 | 2021 |
| | | | |
| | Groupe / Fraktion | Année de naissance / Geburtsjahr | Entrée en fonction / Amtsantritt |
| 7. Broye (11 membres: 3 Le Centre, 1 PS, 3 PLR-PVL, 2 UDC, 2 VEA) <i>Broye</i> (11 Mitglieder: 3 Die Mitte, 1 SP, 3 FDP-GLP, 2 SVP, 2 GB) | | | |
| Chardonnens Christophe, avocat, Monbrelloz | PLR-PVL/FDP-GLP | 1967 | 2021 |
| Chardonnens Jean-Daniel, directeur/administrateur, Fétigny | UDC/SVP | 1965 | 2016 |
| Collomb Eric, directeur, Lully | Le Centre/Die Mitte | 1969 | 2007 |
| Grandgirard Pierre-André, maître-agriculteur, Cugy | Le Centre/Die Mitte | 1963 | 2011 |
| Meyer Loetscher Anne, graphiste indépendante, Estavayer-le-Lac | Le Centre/Die Mitte | 1973 | 2011 |
| Raetzo Carole, technicienne de laboratoire, Rueyres- les-Prés | VEA/GB | 1969 | 2021 |
| Raetzo Tina, étudiante, Rueyres-les-Prés | VEA/GB | 1997 | 2021 |
| Rodriguez Rose-Marie, enseignante, Estavayer-le-Lac | PS/SP | 1965 | 2011 |
| Savary-Moser Nadia, enseignante, Vesin | PLR-PVL/FDP-GLP | 1967 | 2008 |
| Thévoz Ivan, arboriculteur, agriculteur, maraîcher, Russy | UDC/SVP | 1988 | 2021 |
| Wüthrich Peter, économiste d'entreprise HES, Domdidier | PLR-PVL/FDP-GLP | 1962 | 2011 |
| | | | |
| | Groupe / Fraktion | Année de naissance / Geburtsjahr | Entrée en fonction / Amtsantritt |
| 8. Veveyse (7 membres: 2 Le Centre, 2 PS, 1 PLR-PVL, 2 UDC) <i>Vivisbach</i> (7 Mitglieder: 2 Die Mitte, 2 SP, 1 FDP-GLP, 2 SVP) | | | |
| Emonet Gaétan, enseignant, Remaufens | PS/SP | 1968 | 2010 |
| Fahrni Marc, agriculteur, Châtel-St-Denis | UDC/SVP | 1964 | 2021 |
| Genoud (Braillard) François, enseignant, Châtel-St- Denis | Le Centre/Die Mitte | 1957 | 2016 |
| Mesot Roland, chef d'entreprise, Châtel-St-Denis | UDC/SVP | 1962 | 2011 |
| Michellod Savio, juriste, Granges (Veveyse) | PLR-PVL/FDP-GLP | 1985 | 2020 |
| Pauchard Marc, ingénieur HES, Progens | Le Centre/Die Mitte | 1966 | 2021 |
| Vial Pierre, enseignant, Progens | PS/SP | 1978 | 2021 |

Présidente du Grand Conseil/Präsidentin des Grossen Rates: **Jean-Pierre Doutaz** (Le Centre/Die Mitte, GR)
 Première vice-présidente/1. Vize-Präsidentin: **Nadia Savary-Moser** (PLR-PVL/FDP-GLP, BR)
 Deuxième vice-présidente/2. Vize-Präsidentin: **Adrian Brügger** (UDC/SVP, SE)

Table des matières

Lois

| Signature | Titre | Traitement | Page |
|---------------|--|------------------------|------|
| 2021-DAEC-182 | Modification de la LATec – taxe sur la plus-value | Message | 3678 |
| | | Rapport complémentaire | 3734 |
| | | Préavis | 3761 |
| | | Entrée en matière | 3475 |
| | | Première lecture | 3485 |
| | | Deuxième lecture | 3517 |
| | | Vote final | 3517 |
| 2020-DEE-2 | Loi modifiant la loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (Fonds Ra&D) | Message | 3530 |
| | | Préavis | 3540 |
| | | Entrée en matière | 3443 |
| | | Première lecture | 3447 |
| | | Deuxième lecture | 3448 |
| | | Vote final | 3448 |

Décrets

| Signature | Titre | Traitement | Page |
|---------------|---|-------------------|------|
| 2022-DICS-42 | Octroi d'un crédit d'engagement pour la délocalisation et la construction du Musée d'histoire naturelle MHN à la route des Arsenaux à Fribourg, ainsi que pour l'élaboration d'une nouvelle exposition permanente | Message | 3916 |
| | | Préavis | 3942 |
| | | Entrée en matière | 3502 |
| | | Première lecture | 3515 |
| | | Deuxième lecture | 3515 |
| | | Vote final | 3516 |
| 2022-DAEC-231 | Projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'études pour l'assainissement du bâtiment de chimie (PER10) de l'Université de Fribourg | Message | 3779 |
| | | Préavis | 3799 |
| | | Entrée en matière | 3459 |
| | | Première lecture | 3473 |
| | | Deuxième lecture | 3473 |
| | | Vote final | 3474 |

Rapports

| Signature | Titre | Traitement | Page |
|--------------|---|------------|------|
| 2022-DSJ-35 | Quelle reconnaissance et quel appui pour les clubs sportifs de notre canton ? (rapport sur postulat 2020-GC-18) | Rapport | 3949 |
| | | Discussion | 3451 |
| 2021-CE-193 | Programme gouvernemental 2022 – 2026 | Rapport | 3542 |
| | | Discussion | 3422 |
| 2022-DICS-44 | Création de postes de travailleur-euse-s sociaux-ales en milieu scolaire au niveau des écoles obligatoires de 2022 à 2024 (Rapport sur le mandat 2020-GC-206) | Rapport | 3945 |
| | | Discussion | 3499 |
| 2022-DFIN-52 | Etude sur les différences de traitement entre les couples concubins et mariés (Rapport sur postulat 2022-GC-119) - Suite directe | Rapport | 3803 |
| | | Discussion | 3421 |
| 2022-DFIN-76 | Plan financier 2022-2026 | Rapport | 3830 |
| | | Discussion | 3432 |

Motions

| Signature | Auteurs | Titre | Traitement | Page |
|-------------|--|--|---|--------------|
| 2021-GC-173 | Moussa Elias Morel Bertrand | Pour une suspension des délais d'opposition et de recours LATeC entre le 15 juillet et le 15 août | Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération | 4006 3518 |
| 2022-GC-198 | Levrat Marie Zurich Simon | Folie des primes maladie : soulager rapidement et efficacement la population fribourgeoise ! | Dépôt et développement | 4011 |
| 2022-GC-201 | Bapst Bernard Zamofing Dominique | Développer une application « chasse et pêche » permettant une amélioration de la situation actuelle. | Dépôt et développement | 4012 |
| 2022-GC-202 | Chardonnens Jean-Daniel Genoud François | Pour une limitation de vitesse de 50 km/h minimum garantie sur les routes cantonales | Dépôt et développement | 4013 |
| 2022-GC-203 | Michellod Savio Galley Liliane | Réduction de primes maladie et situation précaire : une situation inacceptable | Dépôt et développement | 4014 |
| 2022-GC-214 | Chardonnens Jean-Daniel Glauser Fritz | Pour un règlement cantonal clair en matière de transport scolaire | Dépôt et développement | 4016 |

Postulats

| Signature | Auteurs | Titre | Traitement | Page |
|-------------|----------------------------------|---|---------------------------|------|
| 2022-GC-119 | Ingold François Roulin Daphné | Etude sur les différences de traitement entre les couples concubins et mariés | Réponse du Conseil d'Etat | 4008 |

Questions

| Signature | Auteurs | Titre | Traitement | Page |
|-------------|--|--|---|--------------|
| 2021-CE-385 | Bürgisser Nicolas Schneuwly André | L'entreprise BLS et la manière de traiter la clientèle des transports publics | Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat | 4017 4017 |
| 2022-CE-66 | Rodriguez Rose-Marie Savary-Moser Nadia | Frimesco : un programme de médecine scolaire à améliorer | Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat | 4023 4024 |
| 2022-CE-147 | Baeriswyl Laurent | FRIMESCO – Absence d'examen médical à l'école primaire | Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat | 4027 4028 |
| 2022-CE-161 | Zurich Simon Pythoud-Gaillard Chantal | Organisation de l'aide et des soins à domicile : quelles différences pour les patient-e-s fribourgeois-es selon les districts ? | Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat | 4030 4031 |
| 2022-CE-178 | Clément Christian | Education sexuelle à l'école obligatoire : l'Etat se donne-t-il les moyens pour répondre aux défis actuels ? | Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat | 4041 4042 |
| 2022-CE-189 | Lepori Sandra Esseiva Catherine | Le projet de vague artificielle et d'infrastructure hôtelière Goya Onda à Morlon a-t-il sa place dans le Plan directeur cantonal (PDCant)? | Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat | 4045 4045 |
| 2022-CE-192 | Collomb Eric | Surdiagnostic en milieu scolaire : mythe ou réalité ? | Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat | 4048 4049 |

| Signature | Auteurs | Titre | Traitement | Page |
|------------------|--|--|---|--------------|
| 2022-CE-237 | Kolly Gabriel | Recyclage de matériaux dans les gravières qui est responsable des contrôles ? | Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat | 4056 4057 |
| 2022-CE-238 | Ingold François Kolly Gabriel | Eau potable : où en est le canton dans sa planification ? | Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat | 4061 4061 |
| 2022-CE-244 | Ingold François Thévoz Ivan | Hiver 2022-2023 : Comment l'Etat se prépare à de potentielles pénuries d'électricité ? | Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat | 4068 4068 |
| 2022-CE-248 | Clément Christian | Quelles améliorations pour FRIAC, notamment pour les procédures simplifiées ? | Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat | 4075 4076 |
| 2022-CE-270 | Pythoud-Gaillard Chantal Zurich Simon | Refus de revalorisation salariale des Infirmier-ère-s anesthésistes, pourquoi ? | Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat | 4077 4077 |
| 2022-CE-284 | Roulin Daphné Lepori Sandra | Ammoniac – Canton de Fribourg | Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat | 4082 4082 |
| 2022-CE-287 | Kubski Grégoire Müller Chantal | Pollution des eaux – Avancement de la mise en séparatif | Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat | 4094 4094 |
| 2022-CE-296 | Tritten Sophie | Le Service d'archéologie dispose-t-il de moyens suffisants pour un site comme celui de Grenilles ? | Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat | 4100 4101 |
| 2022-CE-308 | Marmier Bruno Dorthe Sébastien | Délais de traitement dans les Registres fonciers | Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat | 4104 4105 |
| 2022-CE-328 | Kolly Gabriel Bapst Bernard | Route Corbières-Villarvolard : où en est la DIME ? | Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat | 4109 4109 |
| 2022-CE-401 | Senti Julia Müller Chantal | Effets de la mise en œuvre de l'imposition minimale de l'OCDE pour le canton de Fribourg | Dépôt et développement Réponse du Conseil d'Etat | 4111 4111 |

Mandats

| Signature | Auteurs | Titre | Traitement | Page |
|------------------|--|---|------------------------|-------------|
| 2022-GC-199 | Schwaller-Merkle Esther Boschung Bruno Fahrni Marc Thalmann-Bolz Katharina Repond Brice Zurich Simon de Weck Antoinette Dafflon Hubert Bonny David Schumacher Jean-Daniel | Curriculum fribourgeois de Médecine générale : création d'une filière de formation en médecine de famille au sein du paysage hospitalier et ambulatoire | Dépôt et développement | 4011 |

Requêtes

| Signature | Auteurs | Titre | Traitement | Page |
|------------------|------------------------------|--|--|--------------|
| 2022-GC-200 | Levrat Marie Zurich Simon | Demande de procédure accélérée pour le traitement de la motion 2022-GC-198 « Folie des primes maladies : soulager rapidement et efficacement la population fribourgeoise ! » | Dépôt et développement Prise en considération | 4012 3440 |

Motions populaires

| Signature | Auteurs | Titre | Traitement | Page |
|-------------|--|--|------------------------|------|
| 2022-GC-192 | Gomez Mariaca Leonardo Haenni Philippe Kessler Simon Dux Maxime Goedtkindt Dario | Pour la protection des lanceuses et lanceurs d'alertes ! | Dépôt et développement | 4010 |

Elections judiciaires

| Signature | Titre | Traitement | Page |
|-------------|--|--------------------|------|
| 2022-GC-204 | Procureur-e 100% | Préavis CM | 3982 |
| | | Préavis CJ | 4004 |
| | | Scrutin uninominal | 3457 |
| 2022-GC-205 | Juge suppléant-e au Tribunal cantonal | Préavis CM | 3982 |
| | | Préavis CJ | 4004 |
| | | Scrutin uninominal | 3457 |
| 2022-GC-206 | Membre de l'Autorité de surveillance du Registre foncier | Préavis CM | 3982 |
| | | Préavis CJ | 4004 |
| | | Scrutin uninominal | 3458 |

Divers

| Titre | Page | Titre | Page |
|----------------|------|---------|------|
| Communications | 3422 | Clôture | 3534 |

—